

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Ana Bojinović

**Mentor: predavatelj Marko Kosin
Somentorica: asist. mag. Sabina Kajnč**

**ZAHODNI BALKAN –
PRILOŽNOST SLOVENIJE V EVROPSKI UNIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

KAZALO

1.	UVOD	1
1.1.	Opredelitev problema	1
1.2.	Osnovne predpostavke naloge	2
1.3.	Cilji naloge in njene omejitve	3
1.4.	Hipoteze naloge	4
1.5.	Metode dela	4
1.6.	Struktura naloge	4
2.	RAZUMEVANJE POJMA MALA DRŽAVA	5
2.1.	Realistično razumevanje pojma mala država	6
2.2.	Liberalistično razumevanje pojma mala država	10
2.3.	Konstruktivistično razumevanje pojma mala država	12
3.	NAČIN IN PODROČJE ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA SLOVENIJE V EU ZA DOSEGO VPLIVA V EU	15
3.1.	Izbira področja delovanja za dosego vpliva male države v mednarodni regionalni organizaciji	16
3.2.	Način vodenja zunanje politike male države v mednarodni regionalni organizaciji za dosego vpliva v mednarodni regionalni organizaciji	21
3.3.	Zahodni Balkan kot področje delovanja Slovenije v EU za dosego vpliva v EU	23
3.4.	Sklep	29
4.	DIPLOMACIJA KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE ZA TRŽENJE ZNANJA SLOVENIJE O ZAHODNEM BALKANU IN DOSEGANJE VPLIVA V EU	30
4.1.	Diplomacija kot sredstvo zunanje politike male države v mednarodni regionalni organizaciji	32
4.2.	Delovanje diplomatskega aparata države v pogojih članstva v EU	38
4.3.	Sklep	41
5.	SLOVENSKA DIPLOMACIJA PRI DELOVANJU NA PODROČJU ZAHODNEGA BALKANA V OKVIRU EU	42
5.1.	Slovenski diplomatski aparat pri delovanju v EU na področju Zahodnega Balkana	42
5.2.	Prepoznavanje primerjalne prednosti in usmeritev v delovanje na področju Zahodnega Balkana v okviru EU	45
5.3.	Organizacija posameznih organov slovenskega diplomatskega aparata pri delovanju v EU na področju Zahodnega Balkana	48
5.3.1.	Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije	49
5.3.1.1.	Koordinacija politike do Zahodnega Balkana	49

5.3.1.2.	Načrtovanje slovenske politike do Zahodnega Balkana	50
5.3.1.3.	Izobraževanje diplomatov in organizacija slovenskega diplomatskega aparata	51
5.3.1.4.	Možnost sodelovanja slovenskih diplomatov v asociativni diplomaciji EU	53
5.3.2.	Stalna misija Republike Slovenije pri EU	54
5.3.2.1.	Vloga stalne misije Republike Slovenije pri EU	54
5.3.2.2.	Organizacija diplomatskega aparata stalne misije Republike Slovenije pri EU	55
5.3.3.	Veleposlaništva Republike Slovenije v drugih državah članicah EU	56
5.3.3.1.	Vloga veleposlaništva Republike Slovenije v državi članici EU	56
5.3.3.2.	Organizacija diplomatskega aparata veleposlaništva Republike Slovenije v državi članici EU	57
5.3.4.	Veleposlaništva Republike Slovenije v državah Zahodnega Balkana	59
5.3.5.	Sklep	59
5.4.	Trženje znanja o Zahodnem Balkanu za dosego uveljavljenosti in vpliva v EU	60
5.5.	Druge aktivnosti Slovenije v zvezi s trženjem znanja o Zahodnem Balkanu v okviru delovanja v EU	62
5.5.1.	Delovanje Službe vlade Republike Slovenije za evropske zadeve	62
5.5.2.	EU portal	63
5.6.	Sklep	64
6.	ZAKLJUČEK	66
7.	SEZNAM VIROV IN LITERATURE	69

SEZNAM SKIC

Skica 1: Možnost zunanjepolitičnega delovanja male države v mednarodni regionalni organizaciji za dosego vpliva v mednarodni regionalni organizaciji	20
Skica 2: Slovenski diplomatski aparat pri delovanju v EU na področju Zahodnega Balkana	43

SEZNAM KRATIC

BDP	bruto družbeni proizvod
CARDS	<i>Community Assistance for reconstruction, development and stabilisation</i> – Pomoč skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo
COREPER	<i>Le Comité des Représentants Permanents</i> – Odbor stalnih predstavnikov
CSIS	<i>Center for strategic and international studies</i> – Center za strateške in mednarodne študije
COWEB	<i>Committee for Western Balkans</i> – Odbor za Zahodni Balkan
EU	Evropska unija
EGS	Evropska gospodarska skupnost
ESI	<i>European Stability Initiative</i> – Evropska pobuda za stabilizacijo
GAERC	<i>General Affairs and External Relations Council</i> – Svet za splošne in zunanje zadeve
MRO	mednarodna regionalna organizacija
MZZ	Ministrstvo za zunanje zadeve
PS JVE	Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo
RS	Republika Slovenija
SECI	<i>South European Cooperative Initiative</i> – Iniciativa za sodelovanje Jugovzhodne Evrope
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SVEZ	Služba vlade za evropske zadeve
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika

1. UVOD

1.1. Opredelitev problema

Slovenija je od republike v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji (SFRJ) v nekaj več kot desetletju napredovala v skorajšnjo članico najpomembnejše mednarodne regionalne organizacije (MRO) v Evropi – Evropske unije (EU). Do zaključka pogajanj si je država prizadevala zadostiti pogojem vključitve in navsezadnje uspešno zaključila pogajalski proces. S tem si je *de facto* že zagotovila članstvo v EU in uresničila enega svojih prioritetnih zunanjepolitičnih ciljev. Vendar pa navidezno 'mirno obdobje' od podpisa pogodbe o priključitvi k EU (16. aprila 2003) pa do vstopa v veljavo te pogodbe (1. maja 2004), ne pomeni, da lahko država pristopnica 'počiva'.

Sodobna mednarodna skupnost je postala skozi procese globalizacije vse bolj povezana in soodvisna. Vsaka država ne glede na članstvo v mednarodnih organizacijah v svojih zunanjih odnosih deluje v teh pogojih in zato je zanje boljše, če lahko o njih tudi odloča. Slovenija se tako želi vključiti v EU predvsem zato, da bi povečala svoje možnosti za soodločanje oz. vpliv tako v EU kot tudi v mednarodni skupnosti. Doseganje vpliva v EU pa ni zagotovljeno samo po sebi s članstvom. Še posebej bo to veljalo za Slovenijo, ki je mala država in hkrati nova članica EU. Slovenija bo lahko svoj vpliv na odločitve v EU povečala s postopnim uveljavljanjem na področjih, s katerimi se ukvarja EU. Teh je mnogo in so tudi precej različna. Zato bo morala zaradi svoje majhnosti in posledično omejenih virov, država na podlagi in v skladu s svojim nacionalnim interesom najprej določiti tista področja, ki so zanje prednostna in na katerih želi delovati bolj intenzivno, da bo najprej dosegla uveljavljenost in vpliv na odločitve na teh področjih. To pomeni, da bo določila svoje nove zunanjepolitične cilje in izmed njih izbrala prioritete delovanja v EU. To mora Slovenija storiti še pred vstopom v EU, saj je treba hkrati oblikovati tudi taktike, kako zastavljene cilje doseči. V tem kontekstu je torej eden izmed najpomembnejših ciljev Slovenije doseganje vpliva in uveljavljanje v EU, kar je v času od podpisa Pristopne pogodbe večkrat poudaril slovenski zunanji minister. S kakšno zunanjo politiko naj se država uveljavi v regiji in v mednarodni skupnosti se je že razpravljalo v okviru prvega Posveta o prihodnosti Slovenije pri predsedniku republike – *V svetu dejavna in prepoznavna Slovenija*.¹ Pri tem si postavljam

¹ V Ljubljani, 15. septembra 2003

glavni vprašanji, s katerima se ukvarja pričujoča naloga, in sicer na kakšen način bo Slovenija izbrala svoja prioritetna področja delovanja v EU in kako bo lahko dosegla vpliv na odločitve v EU v zvezi s temi področji? Katera bodo njena prioritetna področja delovanja in predvsem, kakšne taktike in katera sredstva zunanje politike namerava uporabljati za doseganje vpliva na teh področjih? Navsezadnje me bo zanimalo, kakšne so dejanske aktivnosti Slovenije, predvsem Ministrstva za zunanje zadeve (MZZ) Republike Slovenije (RS) pri reševanju gornjih vprašanj.

Pričujoča naloga se torej ukvarja z vprašanjem, ki je aktualno v času njenega nastajanja. Slovenija si je že postavila nekaj prioritetnih zunanjepolitičnih ciljev, ki jih želi doseči v EU, med njimi v prvi vrsti doseči uveljavljenost in vpliv v EU. Naloga bo proučila eno od možnosti zunanjepolitičnega delovanja Slovenije za uresničitev tega cilja, ki izhajajo iz teoretičnih predpostavk in hkrati preverila, ali in v kakšni meri tem izhodiščem Slovenija sledi v praksi.

1.2. Osnovne predpostavke naloge

Naloga temelji na dveh temeljnih predpostavkah, o katerih zaradi osredotočenja na koncept možnosti zunanjepolitičnega delovanja male države za dosego vpliva v MRO ne bom dvomila v znanstvenem smislu.

1. EU bom obravnavala kot mednarodno regionalno vladno organizacijo. Mednarodne organizacije predstavljajo po Deganu (2000: 413) » /.../ institucionalizirano in trajno obliko sodelovanja njihovih držav članic pri udejanjanju nekih skupno zadanih ciljev«. Mednarodne organizacije postanejo subjekti mednarodnega prava z ustanovitveno pogodbo, ki jo sklenejo države in ji s tem podelijo mednarodno pravno subjektiviteto. EU pa je 'samo' »institucionalni okvir, ki po Členu C Maastrichtske pogodbe zagotavlja koherentnost in kontinuiteto izvajanih dejavnosti« (Moreau Defarges 2000: 69). EU namreč temelji na treh stebrih, od katerih ima pravno subjektiviteto (je pravno gledano mednarodna vladna organizacija) le prvi, to je Evropska skupnost.² Vendar pa Osnutek pogodbe o ustavi za Evropo (*Draft Treaty*

² Trije stebri EU so: 1. Evropska skupnost, 2. Skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) ter 3. Notranje zadeve in pravosodje (Moreau Defarges 2000: 66–70). Evropska skupnost je do leta 2002 združevala »/.../ tri evropske skupnosti, od katerih ima vsaka svojo pravno osebnost: Evropsko skupnost za premog in jeklo, Evropsko (gospodarsko) skupnost (EGS) in Evropska skupnost za atomsko energijo« (*ibid.*), vendar je 23. julija 2002 Evropska skupnost za premog in jeklo pogodbeno prenehala obstajati (Portal EUf).

Establishing a Constitution for Europe), ki ga je med februarjem 2002 in julijem 2003 pripravila Evropska konvencija in o katerem bo – po neuspehu decembra 2003 – predvidoma odločala Medvladna konferenca junija 2004,³ v šestem členu pod naslovom Pravna osebnost že predvideva pravno osebnost EU.⁴ Ne glede na to, da je proces pridobivanja pravne osebnosti EU torej še 'v teku', bom v nalogi EU obravnavala kot mednarodno vladno regionalno organizacijo.

2. Naslednja predpostavka, na kateri temelji naloga, je, da Slovenija spada v kategorijo malih držav. To velja tako na ravni mednarodne skupnosti kot v okviru EU. Naloga se ne bo lotila klasifikacije malih držav, ampak bo proučila pojem kategorije male države, pri čemer je za nadaljnjo vsebino naloge bistveno, kakšne implikacije ima ta pojem za možnosti in način zunanje političnega delovanja male države v MRO.

1.3. Cilji naloge in njene omejitve

Cilj naloge je proučiti možnosti zunanje političnega delovanja malih držav v MRO in ugotoviti, katera področja delovanja in sredstva zunanje politike so najprimernejša za doseganje vpliva malih držav v taki obliki mednarodnega sodelovanja. Drugi cilj, ki si ga naloga zastavlja, je aplikacija teoretičnih spoznanj na primer Slovenije – male države in nove članice EU ter kritična ocena njenih priprav na delovanje v EU. Najprej želim torej poiskati teoretično osnovo za zunanje politično delovanje Slovenije v EU, v nadaljevanju pa tudi oceniti, ali so dejavnosti Slovenije na tem področju v skladu s teoretskimi predlogi.

Naloga se bo na določenih delih raziskovanja zastavljenega problema omejila glede globine njegove obravnave. Tako se bom pri opredeljevanju pojma male države v MRO osredotočila na eno MRO in sicer EU, saj se na to MRO naloga naslanja v nadaljevanju raziskovanja. Prav tako bom teoretično osnovo o možnostih zunanje političnega delovanja male države v MRO uporabila le na primeru Slovenije – nove članice EU in je ne bom preverila ali posploševala na druge male države članice EU ali drugih MRO. Poleg tega pa bom proučila le eno od možnosti, ki jo teorija ponuja Sloveniji, da doseže vpliv v EU. Drugih možnosti, ki tudi obstajajo ne bom obravnavala, ampak jih bom poskušala le identificirati.

Na tem mestu naj omenim, da so vsi prevodi delo avtorice. Kjer bi lahko pomen besede v originalu razumeli večplastno, oz. prevod ne more zajeti dobesedne enačice pomena originala, je slednji naveden v oklepaju.

³ Portal EUa.

⁴ *Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe* (18. 7. 2003) O.J. (L 169).

1.4. Hipoteze naloge

Slovenija ima zunanjepolitične cilje in primerjalne prednosti (prednosti pred drugimi državami članicami EU) v zvezi s področjem Zahodnega Balkana, predvsem držav nekdanjih republik SFRJ. Zato je smiselno, da si za doseg vpliva v EU to področje zunanjih odnosov EU izbere za svoje prioritarno področje delovanja v EU. Sredstvo zunanje politike, ki Sloveniji omogoča najboljši izkoristek omenjenih primerjalnih prednosti za doseg vpliva v EU, je diplomacija. Slovenija prepozna omenjeno možnost zunanjepolitičnega delovanja za doseg vpliva v EU in v času od podpisa Pristopne pogodbe svoj diplomatski aparat nanjo ustrezno pripravlja.

1.5. Metode dela

Razlaga teoretičnih konceptov je oblikovana na podlagi analize in interpretacije sekundarnih virov (knjig, strokovnih člankov in raziskovalnih analiz). Drugi del naloge pa temelji na študiji primera ene od možnosti zunanjepolitičnega delovanja Slovenije v EU za doseg vpliva v EU. Pri tem uporabljam tudi analizo in interpretacijo primarnih virov (strategije zunanjepolitičnega delovanja RS) ter analizo vsebine poročanja množičnih občil (izjave in govori predstavnikov slovenske zunanje politike). Podatke sem zbirala tudi empirično s spraševanjem, in sicer z dvema usmerjenima intervjujema ter razgovorom. Ocena skladnosti delovanja Slovenije na obravnavanem področju s ponujenimi možnostmi iz teorije temelji na primerjalni raziskovalni metodi.

1.6. Struktura naloge

V Uvodu naloge predstavljam osnovni problem, s katerim se ukvarjam, v smislu njegove umestitve v področje znanosti o mednarodnih odnosih in aktualnosti obravnavane tematike. V nadaljnjih podpoglavjih predstavim osnovne predpostavke naloge, njene glavne cilje in omejitve, uporabljene metode dela pri raziskovanju problema in hipoteze oz. možne rešitve problema. V drugem poglavju predstavljam teoretične vidike zunanjepolitičnega delovanja malih držav v MRO. Najprej poiščem pomen kategorije male države v MRO in kakšne posledice ima ta kategorija za možnosti doseganja vpliva male države v MRO. Nato

ugotovim, na kakšen način naj si mala država v MRO izbere svoje/a področje/a delovanja za dosego vpliva. Bolj natančno se ukvarjam z identifikacijo primerjalnih prednosti male države v MRO. V tretjem poglavju se najprej osredotočim na izbiro področja in način delovanja male države v MRO za dosego vpliva v MRO. Nato za primer Slovenije, male države članice EU, poiščem področje delovanja EU, na katerem ima Slovenija primerjalne prednosti pred drugimi državami članicami EU in ki naj si ga izbere za svoje delovanje v EU, da bo te prednosti izkoristila in dosegla čim večji vpliv v EU. V četrtem poglavju proučim sredstva zunanje politike, poiščem tisto, ki je za doseganje vpliva male države v MRO najustreznejše ter ugotovim, kako naj ga država uporablja v pogojih članstva v EU. V petem poglavju najprej preverim, ali je Slovenija prepoznala svoje primerjalne prednosti in si za področje delovanja že izbrala tisto, ki je zanjo – glede na teoretične predpostavke o doseganju vpliva v EU – najboljše. Nato primerjam, kako naj bi se Slovenija organizirala v zvezi z doseganjem vpliva v EU na izbranem področju, kako se je MZZ tega dejansko lotil ter ocenim ustreznost njegovih priprav do zaključka priprave naloge. V Zaključku ovrednotim veljavo postavljenih hipotez in glede na teoretična izhodišča predstavim sklep o ustreznosti delovanja Slovenije za dosego vpliva in uveljavljenosti v EU.

2. RAZUMEVANJE POJMA MALA DRŽAVA

Različno razumevanje pojma mala država posledično pomeni tudi različno percepcijo vloge oz. zunanjepolitičnega delovanja male države v mednarodni skupnosti. Zato bom na podlagi različnih razumevanj vsebine pojma mala država v nadaljevanju lahko proučila različne možnosti zunanjepolitičnega delovanja, ki jih taka razumevanja pripisujejo mali državi za dosego vpliva v MRO, natančneje v EU. Pojem mala država zaznamuje mnogo poskusov definicij raznih avtorjev.⁵ Hänggi (1998: 81) celo pravi, da izgleda, da je definicij prav toliko, kot je njihovih avtorjev, saj je mala država v sodobnem mednarodnem sistemu postala normalen pojav. Moj namen je poiskati tisto razumevanje pojma mala država, ki najbolj ustreza položaju malih držav v sodobni mednarodni skupnosti, oz. v MRO, kot je EU.

⁵ V nalogi uporabljam izraz 'mala' država kot oznako kategorije držav, izraz 'majhna' država pa za oznako lastnosti države v smislu majhnega površja ali števila prebivalstva. To izpostavljam zaradi tega, ker nekateri avtorji (Benko 1992; Petrič 1996) v svojih delih navajajo izraz majhna država, tudi ko je iz konteksta razvidno, da govorijo o kategoriji države.

Ob pregledu številne literature o malih državah ugotavljam, da se večina definicij in klasifikacij male države osredotoča na opredeljevanje male države na ravni mednarodne skupnosti. Za mojo analizo bo domet pojma male države relevanten predvsem na ravni MRO, še posebej EU. Zato se bom v izhodišču oprla na razumevanje pojma male države na ravni mednarodne skupnosti, in ga kasneje prenesla na raven MRO oz. EU. Goetschel (1998: 14) pravi, da je »p/omen majhnosti odvisen od pojma moči⁶ in narave mednarodnega sistema.« Država namreč z uporabo moči dosega vpliv v mednarodni skupnosti. Mala država ima manj moči in je torej *a priori* šibkejša, in manj vplivna, večja pa ravno obratno – močnejša in bolj vplivna. Za potrebe te naloge bom **moč definirala zgolj v pozitivnem smislu in sicer kot vir male države za doseganje vpliva v MRO. Vpliv** pa je za potrebe naloge, to je iskanja možnosti in načina vpliva male države v MRO, definiran kot: **zaželen učinek na izide odločanja**.⁷ Razumevanje koncepta moči in pojmovanje narave mednarodne skupnosti, ki sta bistvena za razumevanje pojma mala država, različno predstavljajo glavne teorije mednarodnih odnosov,⁸ zato bom pojem male države proučila s pomočjo teh različnih teorij. Predstavljam tri pojmovanja male države, in sicer realistično, liberalistično in konstruktivistično.

2.1. Realistično razumevanje pojma mala država

Pojem in pomen male države, kot ga razlaga politični realizem, je oblikovan v skladu z osnovnimi predpostavkami realizma.⁹ Te so naslednje: mednarodna skupnost je anarhičen

⁶ Goetschel definira moč v pozitivnem in negativnem smislu. V prvem moč pomeni »sposobnost posameznika ali skupine posameznikov, da vplivajo na delovanje drugih posameznikov ali skupin, kot sami to želijo« (Lasswell in Kaplan v Goetschel, 2000: 6). V negativnem pomenu pa je moč »sposobnost preprečiti drugim, da vplivajo na njihovo obnašanje« (Singer v Goetschel, 2000: 6). V nadaljevanju avtor za potrebe svoje analize zunanjepolitičnega delovanja malih držav v okviru SZVP EU moč države definira »z vpogledom v sposobnost držav, da oblikujejo svoje okolje in na njihov uspeh na izbranem številu področij delovanja« (Goetschel 2000: 10). Druga definicija moči Goetschela je širša (zajema tudi strukturni in ne le relacijski odnos; razlaga v nadaljevanju) in zato nakazuje tudi na več t. i. obrazov moči (*'faces of power'*), oz. dimenzij moči, od katerih je prva dimenzija moč kot odločanje, druga moč kot oblikovanje dnevnega reda in tretja moč kot oblikovanje preferenc (Hay 2002). V nalogi pojem moči zajema vse tri dimenzije. Obravnavam ga glede na posamezni teoretski pristop, predstavljen v nadaljevanju. Vsak od njih namreč moč obravnava različno široko in zato ponuja drugačno razumevanje pojma mala država.

⁷ Namen naloge namreč ni iskati univerzalne definicije vpliva in v tem primeru se strinjam z Baillie (1998: 197), da je treba »/.../koncepte razumeti v kontekstualnem, relacijskem okviru in jih analizirati za specifično področje oz. primer.«

⁸ Baylis in Smith (2001: 3) navajata tri tradicije v teoriji mednarodnih odnosov, in sicer realizem, liberalizem in marksizem. Brglez (2002: 38–45) pa med splošne poglede mednarodnih odnosov šteje politični realizem, liberalizem, kognitivizem, institucionalizem, konstruktivizem, nenazadnje pa še kritično teorijo in refleksivizem.

⁹ Glavni predstavniki posameznih vej realizma so po Hobsonu naslednji: pri klasičnem realizmu H. J. Morgenthau in E. H. Carr, pri neorealizmu K. N. Waltz, R. G. Gilpin in S. D. Krasner, kot predstavnik

sistem, v katerem so države glavni akterji. Med sabo tekmujejo za preživetje, tako da je vsota njihovega delovanja vedno nič, oz. zmage enih so absolutne in se dosežejo na račun absolutnih porazov drugih. Drugi subjekti mednarodnih odnosov, na primer mednarodne organizacije, delujejo le v okviru meddržavnih odnosov. Svetovna politika je boj za moč, v katerem vsaka država skuša maksimirati svoje nacionalne interese. Najpomembnejše orodje za izvajanje zunanje politike je vojaška sila (Baylis in Smith 2001: 4). Osnovni interes države je tako varnost, ki jo doseže tista država, ki ima in/ali si pridobi več moči. Pri tem je treba dodati, v kakšnih okvirih realisti pojmujejo moč. Strange (1995: 30) pravi, da zastopniki realistične teorije moč razumejo na podlagi svoje konvencionalne opredelitve odnosov, imenuje pa jo relacijska moč. To je moč, ki jo ima A, da vpliva na B, da stori nekaj, kar sicer ne bi storil (*ibid.*).

Evans in Newnham (1998: 500–501) povzemata začetni trend v teoriji mednarodnih odnosov glede razumevanja pojma mala država, in sicer da razlikovanje malih držav od velikih temelji na osnovi ugotovitve, ali lahko država sama skrbi za svoje varnostne potrebe. Male države tako definirata kot »/.../ tiste, ki so za zagotavljanje svojih varnostnih potreb odvisne od zunanje pomoči« (*ibid.*). Vendar pa pri tem dodajata, da je ta definicija gotovo presplošna in da so se zato oblikovale natančnejše definicije na podlagi raznih klasifikacij (Evans in Newnham 1998: 501). Klasifikacije so realisti razvili zato, ker za zagotavljanje vojaške varnosti države velja, da je država, ki je majhna v določenih kvantitativnih pogledih, tudi premajhna, da bi sama skrbela za svojo vojaško varnost in je po definiciji mala država. V okviru realistične šole se tako najprej oblikujejo kriteriji, na podlagi katerih je mogoče definirati male države.¹⁰ Ti kriteriji so: a) majhno površje, b) majhna populacija, c) nizek bruto družbeni proizvod na prebivalca (BDP *per capita*) in č) majhne vojaške zmogljivosti (East 1973: 557). Goetschel (1998: 15) celo pravi, da med kvantitativne kriterije za opredelitev male države sodi tudi število diplomatskih predstavništav. Mnogi so na tej osnovi poskušali najti tudi natančne meje teh kvantitativnih kriterijev oz. »materialnih in izmerljivih meril« (Benko 1992: 5). Amstrup (v Jazbec 2001: 38)¹¹ ugotavlja, da kljub temu še vedno ne obstaja splošno sprejeta teoretična definicija male države. Sklepam lahko, da je eden od razlogov za to gotovo tudi dejstvo, da so avtorji pri navajanju mej kvantitativnih kriterijev

neoklasičnega realizma pa je naveden G. Rose (Hobson 2000). Dunne in Schmidt (2001) ločita tudi t. i. liberalni realizem (angleška šola) in kot glavnega predstavnika navajata H. Bulla.

¹⁰ Na primer Vandenbosch (1964: 294), Rothstein v Keohane (1969: 293), Vital (1971: 9), East (1973: 557).

¹¹ Amstrup, N. (1976) *The Perennial Problem of Small States: A Survival of Research Efforts* v Jazbec (2001: 38).

precej neskladnih mnenj.¹² Ob tem Jazbec (2001) navaja še zanimivo ugotovitev, in sicer da »/.../ je v vsej literaturi avtorjev s področja EU kriterij, ki je najširše uporabljen pri delitvi držav članic EU na male in velike, število prebivalcev,« (Checchio in Chlarson v Jazbec 2001: 41)¹³ pri tem pa zgornje meje števila prebivalstva male države članice EU ni navedene. Na tem mestu natančneje proučim vsebino pojma male države v okviru EU, saj se v nadaljevanju naloge osredotočam na delovanje Slovenije v EU.

Zgornjo ugotovitev potrjuje tudi Breus (1998: 205). Avtor v svoji analizi izkušenj male države (Avstrije) v EU govori o politični in ekonomski moči v EU pri čemer države članice EU razvrsti po velikosti samo glede na delež prebivalcev neke države glede na celotno EU. Tako med velike uvrsti Francijo, Italijo, Nemčijo in Veliko Britanijo, Španijo imenuje srednje veliko državo in preostalih deset kot male države (*ibid.*). Iz njegove navedbe lahko sklepam, da si te delitve ni izmislil sam, ali jo osnoval na podlagi intuicije. Očitno je, da je 'samo' povzel klasifikacijo držav članic kot jo v praksi uporablja EU sama. EU namreč kriterij števila prebivalstva uporablja v obeh najpomembnejših institucijah, ki sodelujeta v procesih odločanja. V Svetu EU, kjer se o skupnih politikah odloča s kvalificirano večino glasov, je število glasov posamezne članice določeno na podlagi odstotka števila njenega prebivalstva v primerjavi s prebivalstvom cele EU.¹⁴ V Evropskem parlamentu ima vsaka država članica prav tako na osnovi števila prebivalstva določeno število parlamentarcev, kljub temu, da le-ti delujejo v okviru evropskih in ne nacionalnih parlamentarnih strank. Pri tem je, kot pravi Breus, treba poudariti, da so »formalno male države članice zastopane z več glasovi kot bi

¹² Jazbec (2001) našteje kar osem različnih avtorjev, ki so zgornje meje števila prebivalstva in velikosti površja male države postavili precej drugače. Zgornja meja velikosti površja držav, ki jih različni avtorji še opredeljujejo kot male, se tako giba med 10.000 km² in 100.000 km², zgornja meja števila prebivalstva teh držav pa celo med enim in šestnajstimi (16) milijoni. Mnogo avtorjev je tudi takih, ki meje postavijo glede na potrebe njihovih raziskav, precej arbitrarno torej. Svetličič in Rojec na primer za potrebe svoje analize pravita: »če bi na primer za zgornjo mejo števila prebivalstva uporabili deset milijonov ljudi, bi bilo vsaj 134 ekonomij na svetu klasificiranih kot 'male' (Svetličič in Rojec 2002: 143). Podobno z definiranjem malih držav 'opravijo' Jazbec (2001) ter Castello, Olienyk in Ozawa (1997: 90). Petrič (1996: 878), ki malo evropsko državo opredeli prav tako zgolj za potrebe svoje analize, pa to definicijo oblikuje kar na podlagi intuicije (Kajnič 2001: 25) oz. glede na to, kakor si sam po velikosti predstavlja malo evropsko državo. »Tudi Vital (1967: 7) sam prizna, da so meje, kot jih postavi pri svoji definiciji male države, 'odkriti subjektivne, če ne arbitrarne'« (Kajnič 2001: 23). Zanimiva in brez dodatne podkrepitve je tudi Deutsche meja (Deutsch v Baehr 1975: 460), ki naj bi definirala malo državo, in sicer naj bi bil to tisti »mednarodni politični akter, katerega celotni BDP šteje manj kot en odstotek svetovnega BDP« (Baehr 1975: 460).

¹³ Checchio R. in K. Chlarson (1997) *Presidential Agenda Setting in the EU Council* v Jazbec (2001: 41).

¹⁴ Iz postopka oblikovanja formule za tehtano glasovanje oz. določanje teže glasov posamezne države članice v Svetu ministrov EGS je razvidno, da so se izvirne države članice orientirale na tri načela: veliki državi ne smeta prevladovati nad manjšimi, zagotoviti je treba enakost velikih držav in tudi najmanjša država mora imeti pravico do glasovanja. Uvedle so torej kategorije držav glede na velikost, in sicer zelo male države, male države, velike države (Šabič 1999: 283). Z večanjem članstva v EGS so morale države članice teže glasov novih članic določati tako, da so uvajale nove kategorije držav (na primer srednje velike ob širitvi leta 1973) (Šabič 1999: 302). Za umestitev države v eno od kategorij so začele uporabljati velikost prebivalstva države (*ibid.*).

bilo proporcionalno glede na njihovo velikost« (merjeno s številom prebivalstva, op. a.) (*ibid.*).¹⁵ Po pregledu pojmovanja male države skozi očala realistične teorije, lahko sklenem, da realisti malo državo opredeljujejo zgolj na podlagi kvantitativnih kriterijev. Če je država majhna po teritoriju, številu prebivalstva in/ali BDP *per capita*, potem je mala država.

Kaj tako razumevanje pomeni za možnosti zunanjepolitičnega delovanja male države? Realisti menijo, da kvantitativni kriteriji določajo stopnjo, do katere »/.../ mala država sploh zmore vplivati na svoje bližnje okolje /.../« (Vital, 1971: 6). Tradicionalno je kriterij za kategorijo majhnosti pomenil sposobnost države, da se na eni strani upira pritiskom in na drugi strani da izvaja svojo lastno zastavljeno politiko (Vital v Goetschel 2000: 6).¹⁶ Realisti trdijo, da je omenjena sposobnost malih držav majhna in zato imajo relativno majhen vpliv na svoje mednarodno okolje, saj imajo premalo moči (Goetschel 2000: 6). Ob tem je potrebno omeniti, da vse smeri znotraj realistične teorije možnosti zunanjepolitičnega delovanja malih držav ne obravnavajo tako strogo. Neoklasični realisti menijo, da zunanjo politiko male države usmerjajo tudi notranje spremenljivke (*national intervening variables*) oz. koncepti nacionalne vloge (*national role concepts*) (Rose v Goetschel 2000: 5).¹⁷ To se delno približuje pojmu identitete države v konstruktivistični teoriji mednarodnih odnosov (*ibid.*), ki moč kot vir za vpliv malih držav v mednarodni skupnosti, opredeljuje na drugačen način, predstavljen v nadaljevanju.

¹⁵ Pri določanju 'velikosti' države članice EU na podlagi kvantitativnih kriterijev je treba upoštevati delitev glasov na državo članico v vseh institucijah EU hkrati, saj režim glasovanja v vsaki posamezni instituciji ne omogoča pravične (glede na izbrani kriterij) delitve glasov. Če poenostavim na primeru: Švedska in Slovenija sta opredeljeni kot mali državi. Obe državi imata za svoje predstavnike v institucijah EU po širitvi 2004 določenega po enega komisarja, vendar ima Slovenija štiri glasove v Svetu EU, Švedska pa 10. Prav tako bo imela Slovenija le 7 parlamentarcev, Švedska pa 19, kar je seveda odraz dejstva, da bo imela Slovenija le 0,44% prebivalstva razširjene EU, Švedska pa 1,9 odstotkov.

Razdelitev glasovalnih pravic je vzeta po Drugem delu dokumenta *Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded* (23. 9. 2003) O.J. (236) 33. Navedene institucionalne spremembe, ki vstopijo v veljavo: za Evropski parlament z začetkom obdobja 2004–2009 in za Svet EU s 1. novembrom 2004. Število prebivalstva razširjene EU (25 članic) je bilo 1. januarja 2004 454,9 milijonov. Slovenija ima 2 milijona prebivalcev, Švedska pa 8,8 milijonov (Eurostat: EU enlargement, The new EU of 25 compared to EU 15. 36/2004).

¹⁶ Vital, David (1967) *The Inequality of States. A Study of the Small Power in International Relations* v Goetschel (2000: 6).

¹⁷ Rose, Gideon (1998) *Neoclassical realism and theories of foreign policy* v Goetschel (2000: 5).

2.2. Liberalistično razumevanje pojma mala država

Razumevanje malih držav zgolj v okviru kvantitativnih kriterijev definiranja je skozi prakso in zgodovino zunanje-političnega delovanja malih držav pokazalo mnogo omejitev. Izkazalo se je namreč, da so nekatere države, ki bi jih po teh kriterijih nedvomno opredelili kot male, kljub temu precej uspešne, uveljavljene in vplivne države v svoji regiji in v mednarodni skupnosti. Čeprav jim je realizem v teoriji pripisoval majhne možnosti vpliva zaradi majhnega teritorija, števila prebivalstva in posledično majhne (vojaške) moči, je nekaterim malim državam vseeno uspelo uspešno konkurirati velikim. Največkrat omenjeni primeri uspešnih malih držav so Švica, Luksemburg, Norveška, Nizozemska, Švedska in Avstrija, ki so si s svojim aktivnim in uspešnim delovanjem na določenih področjih v mednarodni skupnosti in/ali v regiji pridobile ugled, spoštovanje in »večjo zunanje-politično težo« (Petrič 1996: 879) v mednarodnih odnosih. Svetličič in Rojec ponujata razlago dejavnikov, ki so malim državam omogočili spremeniti njihov marginalni položaj. Pravita namreč, da »se je v sodobnem svetu spremenila percepcija (razumevanje) varnosti (glavnega nacionalnega interesa držav, op. a.), in da je najpomembnejši element, ki je vplival na to, spremenjena vloga inštrumentov mednarodnega gospodarskega sodelovanja« (Svetličič in Rojec 2002: 129). »Pred letom 1960 so države med seboj tekmovalle največ na osnovi lokacijsko-specifičnih prednosti /.../ medtem ko so v devetdesetih letih vir kompetitivnosti postali znanje in informacije« (Svetličič in Rojec 2002: 132). Pred tem je bila varnost razumljena izključno kot vojaško-politična zadeva, v današnjih spremenjenih razmerah globalizacije in regionalizacije pa postajajo pomembnejše tudi druge dimenzije varnosti, kot je na primer ekonomska (*ibid.*). O vse večji soodvisnosti sveta govori tudi Buzan, ki pravi, da se je na tej osnovi razvilo kompleksno razumevanje pojma varnosti, ki se metodološko precej odmika od realistične perspektive (Buzan 1991: 9). Varnost danes razumemo v smislu heterogenih varnostnih kompleksov, ki delujejo na več sektorjih, in sicer vojaškem, političnem, socialnem, ekonomskem, ekološkem (Buzan, Wæver in de Wilde 1998: 16). Različni akterji (države, narodi, podjetja, konfederacije) razumejo in uresničujejo svoje varnostne potrebe skozi omenjene sektorje, ki so med seboj povezani v smislu sinteze (*synthesized*) (Buzan, Wæver in de Wilde 1998: 168). Vse večja kompleksnost mednarodnega okolja vpliva tudi na vire moči: tradicionalni (vojaška moč) so izgubili pomen in razvili so se novi (Goetschel 2000: 6–7). Pojavljajo se situacije, v katerih kvantitativni vidiki moči niso več nujni to pa predvsem zaradi dejstva, da so ključno središče interakcij in odločanja postale

mednarodne organizacije (*ibid.*). Takšno perspektivo ponuja liberalistična teorija mednarodnih odnosov.

Ta teorija se pri razumevanju svetovnih zadev naslanja tudi na druge subjekte mednarodnih odnosov, na primer mednarodne organizacije ter transnacionalna podjetja in ne le na države. V nekaterih zadevah so ti drugi akterji celo pomembnejši. Odnosi med državami niso boj za oblast, ampak temeljijo na sodelovanju (Baylis in Smith 2001: 4–5). Zato vojaška sila nima več tako osrednjega pomena, kot menijo realisti. Liberalisti namreč vidijo nacionalni interes mnogo širše kot le v vojaški dimenziji; izpostavljajo predvsem gospodarske, ekološke in tehnološke vidike. Okvir, ki subjektom mednarodnih odnosov omogoča sodelovanje, predstavljajo mednarodno pravo in mednarodni režimi (*ibid.*).¹⁸ Iz tega lahko izpeljem, da je zaradi povečanja dimenzij varnosti oz. nacionalnega interesa nastalo tudi več področij, na katerih si lahko države zagotovijo moč za obrambo svojega nacionalnega interesa v mednarodnem (so)delovanju. Če je varnost razumljena le v vojaškem smislu in se mednarodni odnosi odvijajo predvsem med državami, tako realisti, sta število prebivalcev in velikost površja med najpomembnejšimi dejavniki za zagotavljanje moči na vojaškem področju. Male države so v tem smislu zelo omejene glede moči in možnosti vpliva. Ko pa si lahko varnost zagotavljajo na več načinov, ki niso nujno odvisni od velikosti v okviru kvantitativnih kriterijev, to je na več različnih področjih v okviru mednarodnih organizacij, pa majhnost izmerljivih dejavnikov ni ovira za uspešno delovanje oz. za možnosti vplivanja. Zato mednarodne organizacije za male države predstavljajo odlično sredstvo preko katerega lahko vplivajo na svoja mednarodna okolja (Sundelius v Goetchel 2000: 7).¹⁹

Možnosti vplivanja različnih kategorij držav v okviru mednarodnih organizacij obravnava Keohane (1969), metodološki pristop, ki male države obravnava na podlagi kvalitativnih kriterijev, imenuje sistemski pristop. V središču pristopa je ideja, da lahko države različno vplivajo na mednarodni sistem in glede na njihov vpliv se presoja tudi njihov položaj v okvirih mednarodnega sistema. Keohane (1969: 295–296) tako oblikuje štiri kategorije držav glede na to, kakšen vpliv imajo na delovanje sistema. Bistveno pri njegovem pristopu se mi zdi, da prepozna možnost vplivanja držav na mednarodni sistem preko sodelovanja v majhnih skupinah, univerzalnih in/ali regionalnih mednarodnih organizacijah. Imenuje jih sistemsko učinkujoče države, pri čemer pa določi, da so to srednje sile (*middle powers*) (Keohane 1969:

¹⁸ Več o liberalistični teoriji mednarodnih odnosov Dunne, Tim (2001) *Liberalism* v Baylis in Smith (2001: 162–182). Kot glavne predstavnike različnih vej liberalistične teorije Hobson navaja naslednje: pri klasičnem liberalizmu A. Smith, D. Ricardo in I. Kant, pri novem liberalizmu J. A. Hobson, pri funkcionalizmu D. Mitrany in pri neoliberalizmu R. Keohane (Hobson 2000).

¹⁹ Sundelius, Bengt (1980) *Independence and Foreign Policy* v Goetschel (2000: 7).

296). Za male sile na primer meni, da ne morejo vplivati na mednarodni sistem oz. imajo le minimalen vpliv preko delovanja v večjih ali manjših skupinah. Menim, da bi lahko z liberalistične perspektive v njegovo kategorijo srednjih sil kljub razliki v imenovanju klasificirali tiste male države, ki uspevajo izvajati vpliv na mednarodni sistem preko svojega delovanja v mednarodnih organizacijah. To je namreč kvalitativni kriterij, ki jih loči od tistih malih držav, ki nimajo dovolj moči, da bi izvajale kakršen koli vpliv na mednarodni sistem. Kajnc (2001: 21) pravi, da avtorji, ki male države klasificirajo s kvalitativnimi kriteriji slednjim dajejo s časom vse večjo veljavo. »Mnoge študije so namreč pokazale, da lahko v okviru mednarodnih organizacij pogajalske spretnosti, izpopolnjeno šolanje in informacije ter večje osredotočanje na primerjalne vire (*relative resource-commitment*) malim državam, prinesejo več koristi kot velikost, bogastvo ali moč (*strength*).« (Goetschel 2000: 7)

Glede na to, da liberalizem obravnava mednarodne odnose kot kooperativne, ponuja boljše okvire za razumevanje možnosti zunanjepolitičnega delovanja malih držav. Te so namreč izkoristile spremenjene pogoje delovanja sveta (globalizacija, povezovanje držav v mednarodne organizacije, razpršitev virov moči) in s svojo aktivnostjo na področjih, ki so danes povezana z razumevanjem varnosti (ekonomskem, ekološkem, socialnem, tehnološkem) presegle okvire možnosti delovanja, ki izhajajo iz zgolj realističnega razumevanja malih držav. Še vedno so te države majhne po površini in številu prebivalstva, torej gledano kvantitativno, vendar so gospodarsko, notranje-socialno, politično zelo uspešne in s tem močnejše ter vplivnejše. Baehr (1975: 461) pravi, da je »/ž/e Singer opozoril, da je potrebno razločevati med pojmom mala in šibka država«. Če male države razumemo z upoštevanjem gornjega, moramo tako poleg kvantitativnih, upoštevati tudi te neizmerljive dimenzije. Teoretiki take dimenzije imenujejo kvalitativni kriteriji²⁰ klasifikacije malih držav. To so kvalitete države, preko katerih mala država postane močnejša in vplivnejša. Lahko bi rekla, da so to novi viri moči, ki jih mala država lahko izkorišča in s tem postaja vplivnejša.

2.3. Konstruktivistično razumevanje pojma mala država

Iz dosedanjih ugotovitev sklepam, da razumevanje kategorije male države na podlagi uporabe kvalitativnih kriterijev ponuja boljšo razlago za možnosti zunanjepolitičnega delovanja male države v mednarodni skupnosti. Avtorji, ki se pri klasifikaciji držav oprejo

²⁰ Kot zanimivost omenjam izrazoslovje, ki ga uporablja Goetschel. Kvalitativne kriterije imenuje *software* ali virtualni dejavniki, kvantitativne pa *hardware* dejavniki (Goetschel 2000: 23).

»/.../na izključno kvalitativne kriterije, in sicer tako, da opredelijo določeno skupino držav na podlagi percepcije njenega položaja ali vloge v mednarodnem sistemu« (Kajnič 2001: 20), uporabljajo t. i. psihološki pristop. Po Geserju (v Kajnič 2001: 20)²¹ se velikost države tako kaže skozi pripisane lastnosti. Velikost države je torej odvisna od njene samopercepcije s strani njenih članov ali percepcije s strani drugih držav in mednarodne skupnosti. Podlaga za tako razumevanje pojma mala država je konstruktivistična teorija mednarodnih odnosov.²² Ta teorija predpostavlja, da imajo mednarodne norme in institucije dvojni učinek; oblikujejo nacionalni interes in neposredno vplivajo na zunanjo politiko držav (Brglez 2001: 44). Kulturni in institucionalni elementi notranjega in zunanjega okolja držav oblikujejo identiteto držav, na podlagi katere se oblikujejo državni interesi in zunanja politika. Oblikovane identitete držav vplivajo tudi na meddržavne, normativne strukture, zunanja politika držav pa reproducira in sestavlja mednarodne kulturne in institucionalne strukture (*ibid.*).²³ Menim, da sta bistvena elementa, ki ju ta teorija dodaja k razumevanju možnosti zunanjepolitičnega delovanja držav, **identiteta države ter sovplivanje držav in mednarodne strukture**. Struktura (mednarodne institucije, druge države, mednarodne norme) oz. zunanje okolje države skupaj z notranjim okoljem države (akterji znotraj države) oblikuje identiteto države. Hkrati pa tudi država sama vpliva na mednarodno strukturo preko zunanje politike, ki jo oblikuje na podlagi svoje identitete.

Konstruktivistični pristop tako ponuja drugačno optiko obravnave malih držav, saj državo definira kot malo, »/.../ če je tako skonstruirana (*constructed*) s strani svojih članov in drugih, ki so z njo povezani« (Hindmarsh 1996). Majhnost države je socialno konstruirana in ne objektivni, izmerljivi podatek (dejstvo) (*ibid.*). Väyrynen (1971: 99) tako na podlagi konstruktivistične misli malo državo definira kot

državo, ki ima nizke cilje in/ali je nizko rangirana s strani drugih, v kontekstu, v katerem deluje. Poleg tega pa se od malih držav tudi pričakuje, da se bodo obnašale na nek določen način, /.../ kar skupaj z njihovim nizkim rangom vpliva na njihovo obnašanje in možnosti vplivanja.

Tukaj avtor najprej opozori na povezavo med velikostjo države in močjo oz. **vplivom**, ki ga država lahko izvaja. Meni, da je mala država tista, ki je nizko rangirana s strani drugih in da to posledično vpliva na njene možnosti vplivanja, da je torej šibkejša. Baillie (1998: 196)

²¹ Geser, Hans (1992) *Die kleinen Staaten im Internationalen System* v Kajnič (2001: 20).

²² Ta teoretični pristop imenujemo tudi socialni konstruktivizem. Socialni se poudari v primeru, da govorimo o eni izmed notranjih vej, na katere se ta teorija deli, in sicer na splošno orientiran konstruktivizem, ki mednarodne odnose povezuje s splošno družbeno teorijo (Brglez 2002: 43).

²³ Več o konstruktivistični teoriji mednarodnih odnosov Smith, Steeve (2001) *Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory* v Baylis in Smith (2001: 224–249). Kot glavna predstavnika konstruktivistične teorije mednarodnih odnosov Hobson (2000) navaja M. Finnemore in P. Katzensteina.

slednjo ugotovitev potrjuje, vendar meni, da je percepcija države s strani drugih kot šibke, njena prednost, ki jo lahko obrne sebi v prid. »Zmožnost male države braniti svoje interese izvira iz njene sposobnosti zagotavljanja, da je razumljena (*percieved*) kot šibka« (*ibid.*). Poleg možnosti vplivanja pa Väyrynen v svoji definiciji opozori tudi na **kontekst delovanja**, v katerem država deluje, ko se ocenjuje njena 'velikost', oz. bolje – vpliv. Takšno razumevanje narekuje, da je za opredelitev 'šibkosti ali vplivnosti' male države v MRO, pomembno, na katerih področjih je dejavna MRO in na katerih mala država. Mala država je v MRO gotovo močnejša in vplivnejša na področju, s katerim se intenzivno ukvarja tudi sama in na katerem se je že uveljavila, kot na tistem področju, s katerim se ne ukvarja. Če pa je mala država šibka na področju, s katerim se MRO sploh ne ukvarja, potem to ni pomembno za njeno percepcijo. To potrjuje tudi Väyrynen (1971: 99), ki pravi takole: »Obstoj *učinkov konteksta* v smislu da je kontekst, sub-regija, regija, globalni sistem itd., v katerem države delujejo v določenem času ali v določeni situaciji, lahko vpliva na definicijo ali razumevanje, ali je država mala.²⁴ Torej je 'teža' oz. vpliv male države v MRO, tudi v EU, večji na tistem področju, s katerim se mala država ukvarja, in na katerem jo druge države (članice EU) razumejo kot vplivno, pomembno. »Velikost države se potem meri glede na to, koliko vpliva lahko ta mala država izvaja na posameznih področjih delovanja (npr. finančnem, vojaškem, kmetijskem) in ne več samo v geografskem in fizičnem smislu« (Šabič 2002: 5). Avtor tako razumevanje imenuje sektorski pristop. Šabič nadaljuje, da lahko »/v/ končni analizi večji vpliv na posameznem področju delovanja /.../ taki državi pomaga izboljšati njeno celostno podobo in vpliv v mednarodnih odnosih« (*ibid.*). **Mala država članica EU skozi očala konstruktivistične teorije torej lahko izvaja vpliv na določenem področju delovanja v EU, če jo kot vplivno na tem področju dojemajo druge države članice in/ali se kot tako dojema tudi sama.**

Menim, da je pojem kategorije mala država najboljše predstavljen skozi perspektivo konstruktivistične teorije mednarodnih odnosov, saj slednja najboljše zajema pogoje in možnosti zunanjepolitičnega delovanja male države v sodobni mednarodni skupnosti, to je sokonstrukcijo identitete države s strani nje same in mednarodne strukture ter oceno vpliva države na mednarodno strukturo v kontekstu delovanja države. Tudi Kajnc (2001: 22) ugotavlja, da se mnogi avtorji »/.../ odmikajo od pozitivističnega pristopa (sicer značilnega za realistično teorijo, op. a.) in se nagibajo k argumentaciji, ki je značilna za konstruktivistični

²⁴ Besedilo v originalu: *the existence of contextual effects in the sense that the context – sub-region, region, global system, etc. – in which the states are acting in a given time or under a given situation may bear influence upon the definition or the sense of being a small power.*

pristop v teoriji mednarodnih odnosov.« Skozi čas so se namreč spremenile komponente nacionalnega interesa držav (varnosti), ki so se razširile na več področij delovanja tudi v okviru MRO, od katerih je v Evropi najpomembnejša EU. Več področij delovanja, s katerimi se ukvarja EU, je državam dalo več možnosti, da poiščejo nove vire moči, ki niso odvisni od njihove omejenosti z velikostjo površja ali številom prebivalstva. Zaradi teh novih možnosti zunanjepolitičnega delovanja, nekatere države članice EU, ki so male po kvantitativnih kriterijih in posledično šibke po glasovalni pravici oz. zastopanosti v institucijah, nimajo majhne politične teže. Vzrok temu je namreč možnost za uspešno zunanjepolitično delovanje malih držav, kot jo vidi konstruktivistična teorija mednarodnih odnosov. Slednja pravi, da mala država članica EU lahko izvaja vpliv na določenih področjih delovanja EU, če se na teh področjih kot vplivno vidi sama in jo kot tako dojemajo tudi druge države članice. Hkrati lahko na tak način mala država članica EU izboljša svojo celotno podobo oz. vpliv v EU nasploh. Za izvajanje vpliva potrebuje dodaten vir moči za delovanje na izbranem področju. V nadaljevanju me bo tako zanimalo, kako mala država pridobi večjo moč in posledično doseže večji vpliv in uveljavljenost pri delovanju v EU.

3. NAČIN IN PODROČJE ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA SLOVENIJE V EU ZA DOSEGO VPLIVA V EU

Kot smo videli, konstruktivizem mali državi članici MRO ponuja možnosti zunanjepolitičnega delovanja za dosego vpliva in uveljavljenosti na določenem področju delovanja v MRO in tudi nasploh. V tem poglavju me bo zanimalo, na kakšen način naj mala država te možnosti izkoristi, torej kako naj izbere svoje področje delovanja v MRO in kako naj pri tem deluje; zanimalo me bo kako naj oblikuje in izvaja svojo zunanjo politiko v MRO.

Za začetek bom izhajala iz Petričevega predloga, ki pravi, da »/.../ si lahko mala država s svojo **uspešno domačo in mednarodno** (zunanjo, op. a.) **politiko** zagotovi večjo 'težo' v mednarodnih odnosih« (Petrič 1996: 879). Pri tem govori o Sloveniji, ki lahko doseže veljavo, »/.../ kakršno imajo danes npr. Skandinavske države, Avstrija ali Švica«²⁵ (*ibid.*). »**Zunanja politika** je proces in sistem akcij, ki jih kaka v državi organizirana družba izvaja v mednarodnem okolju z namenom vplivati nanj skladno s cilji in interesi njenih političnih

²⁵ Pri tem opozarjam na dejstvo, da je od naštetih v EU vključena le Avstrija, od omenjenih Skandinavskih držav pa Švedska in Finska.

dejavnikov, delujočih v njenem imenu» (Benko 1997: 227). Kot sestavine zunanje politike Petrič (1996) definira organe države za zunanje zadeve, vrednote, cilje, sredstva ter metode in zato specifičnost zunanje politike malih držav povezuje s specifičnostjo navedenih sestavin. Kot meni Benko (1992: 6), pa se male države od velikih razlikujejo v »elaboraciji in uresničevanju zunanje politike glede na: a) tipe problemov, s katerimi se srečujejo, b) obseg zunanjepolitičnega delovanja, c) način vodenja zunanje politike in č) sredstva, ki jih pri uresničevanju svoje strategije uporabljajo.« Če primerjam razmišljanja obeh avtorjev, ugotovim, da specifičnosti zunanje politike malih držav pojmujeta podobno.²⁶ Za osnovo bom vzela Benkovo razdelitev, ki se mi zdi bolj sistematična. Najprej bom proučila specifičnosti obsega zunanjepolitičnega delovanja malih držav in načina vodenja zunanje politike ter ugotovitve poskušala vpeljati v kontekst delovanja male države znotraj MRO. Nato bom v skladu s temi teoretičnimi izhodišči poiskala področje delovanja Slovenije v EU, na katerem bi lahko dosegla vpliv v EU. V naslednjem poglavju se bom osredotočila na sredstva zunanje politike, ki naj bi jih v skladu s teoretičnimi predpostavkami uporabljale male države. Probleme, s katerimi se male države pri tem soočajo, bom identificirala pri vsakem od omenjenih treh področij.

3.1. Izbira področja delovanja za doseg vpliva male države v mednarodni regionalni organizaciji

»Male države so usmerjene le k bližnjemu mednarodnemu okolju in če se že izrekajo o svetovnih problemih, se jih lotevajo iz ožje perspektive, to je v optiki svojih regionalnih problemov/.../«, pravi Benko (1992: 7). Taka usmeritev malih držav izhaja iz njihove realnosti, to je da imajo manj lastnih virov (finančnih, naravnih, kadrovskih), na katere se lahko naslonijo pri svojem zunanjepolitičnem delovanju.²⁷ Paterson (1969: 122) pravi, da lahko mala država na tak način svoje vire in izobražene kadre osredotoči na to področje. To gotovo velja za delovanje male države na ravni mednarodne skupnosti. Za predmet naloge pa je zanimivo, na kakšen način si mala država izbere svoja področja delovanja v MRO?

²⁶ Strinjata se glede sredstev in metod zunanjepolitičnega delovanja malih držav. Glede obsega tega delovanja bi lahko rekla, da sta podobnega mnenja, v kolikor je obseg delovanja določen tudi na podlagi vrednot in ciljev. V zvezi s problemi, s katerimi se male države srečujejo pri izvajanju svoje zunanje politike, pa lahko sklepam, da so slednji povezani z vsemi sestavinami zunanje politike male države, ki jih definira Petrič.

²⁷ Da se male države usmerjajo na delovanje na regionalnem področju, menijo tudi Erling (1968: 159), Paterson (1969: 122), Väyrynen (1971: 96), Petrič (1996: 895) in Hey (2002: 212). Vsi avtorji malo državo razumejo v okvirih liberalistične ali konstruktivistične teorije mednarodnih odnosov, torej priznavajo, da si lahko z delovanjem v mednarodnih organizacijah zagotovi večji vpliv.

Preveriti velja, ali tudi na ravni MRO male države delujejo le na manjšem številu področij, s katerimi se ukvarja MRO in ali se osredotočajo na delovanje v obsegu 'svoje regije'. Pri tem seveda ne mislim na regijo kot celotno MRO, ampak bližnjo pod-regijo male države (na primer sosednje države).

Sektorski pristop, ki ga omenjam pri konstruktivističnem razumevanju pojma mala država, se naslanja na možnosti vplivanja malih držav na celoten mednarodni sistem, predvsem pa na »specifična področja sodelovanja« Šabič (2002: 5). Ta so na primer finančno, vojaško, gospodarsko, kmetijsko področje, s katerim se ukvarja MRO, tudi EU. Šabič (2002: 6) zaključuje, da je za malo državo najbolj ugodno, da »/.../ identificira tista področja sodelovanja, na katerih lahko najbolje uporabi svoje sposobnosti (podčrtala A.B.) in na tak način morda celo izboljša svoj položaj v mednarodnih odnosih.« Pri tem torej ne povzema le ideje sektorskega pristopa, da naj mala država poišče eno področje delovanja in se skozi njega uveljavi, ampak navaja tudi, katero naj bo to področje. Tisto torej, na katerem lahko **najbolje uporabi svoje sposobnosti**. Podobno Zupančič (2003: 100) pri navajanju strategij za vplivanje, značilnih za male države, identificira »/.../organizacijo njihovih administracij, zastavljanje jasnih prioritet, izkoriščanje tržnih niš ter do določene mere združevanje moči.« Izpostavljam strategijo **izkoriščanja tržnih niš**. Avtorica pravi, da aktivno članstvo v EU pomeni predvsem »aktiven pristop do sooblikovanja evropskega okolja, v katerem država deluje« (Zupančič 2003: 103). **Mala država si lahko izbori svoj prostor na tržišču tako, da najde posebno tržno nišo za politiko, ki jo iz lastnega interesa želi uresničevati na evropski ravni** (Antola in Lehtimäki v Zupančič 2003: 103).²⁸ Zupančič (2003: 103) dodaja,

da bi se iskanje možnosti za tako strategijo lahko izkazalo privlačno za države, ki bodo v EU šele vstopile in se bodo hotele kot članice čim prej profilirati (oblikovati, op. a.) oz. v evropske politike vnesti elemente njim lastnih interesov. Kako bodo pri tem uspešne, je odvisno od tega, kako bodo znale idejo tržiti oz. koliko energije bodo vanjo lahko ali pripravljene vložiti.

Mala država mora torej izkoristiti sposobnosti, ki jih ima in jih znati tržiti na političnem trgu v EU. Kako pa naj si razlagam pojem trženja ali izkoriščanja sposobnosti oz. potencialnih prednosti male države? Poskušam ga razložiti s pojmom strukturne moči. Habeeb (v Bukowski 2002: 77)²⁹ namreč pravi, da vpliv, ki ga mala država lahko izvaja na izbranem področju, izhaja iz njene »**strukturne moči na tem specifičnem področju** (*issue-specific*

²⁸ Antola E. in Lehtimäki M. (2001) *Small States in the EU: Problems and Prospects of the Future* v Zupančič (2003: 103). Primera, ki potrjujeta uspešno izvajanje take strategije vpliva, so Skandinavske države članice EU v primeru ekološke in tehnološke politike ter Finska v primeru politike EU do Rusije (Zupančič 2003: 103–104).

²⁹ Habeeb, William M. (1989) *Power and Tactics in International Negotiation: How Weak Nations Bargain with Strong Nations* v Bukowski (2002: 77).

structural power).« Strukturna moč na kratko pomeni »/.../moč odločanja o tem, kako se opravlja določene stvari, moč oblikovati okvire, znotraj katerih se vzpostavljajo odnosi med državami, ljudmi ali podjetji« (Strange 1995: 31).³⁰ Sestavljena je iz štirih dimenzij oz. virov strukturne moči, to so **varnost** (ljudi, zlasti pred nasiljem), **proizvodnja** (blaga in storitev za preživetje), **finance** (nadzorovanje posojilnega kapitala in njegovega razporejanja) in **znanje** (razpolaganje z znanjem in vsaj delno odločanje o pogojih pristopa do tega znanja). Te dimenzije so med seboj povezane tako, da vplivajo ena na drugo, so soodvisne (Strange 1995: 36). Ena dimenzija lahko tudi prevladuje nad drugimi, kar pomeni, da lahko strukturna moč države temelji zgolj na enem od štirih virov, vendar ni vedno nujno tako. Pri tem Strange omenja, da je »/.../ najtežje nadzorovati znanje, saj je najbolj subtilna (občutljiva, op. a.) in najtežje opredeljiva komponenta strukturne moči« (*ibid.*). Država, ki torej želi imeti strukturno moč in posledično vpliv na specifičnem področju delovanja MRO, mora imeti vsaj neko mero nadzora nad vsemi štirimi omenjenimi strukturami, ki se nanašajo na izbrano specifično področje. Lahko pa ima močan nadzor le nad eno dimenzijo strukturne moči in na tak način drugim prav tako spreminja obseg možnega izbora. Ta nadzor je lahko njena sposobnost, vir njene strukturne moči, ki jo razvije v prednost pred drugimi državami članicami v MRO in tako postane bolj vplivna.

Sposobnosti, ki jih mala država ima in na podlagi katerih lahko določi svoje področje delovanja v MRO, gotovo izhajajo iz dejavnikov oz. iz raznih virov, ki so državi na razpolago in/ali ki jih lahko tudi sama razvije. Benko (1997: 233) pravi, da država oblikuje zunanjo politiko na podlagi njenega notranjega in zunanjega okolja. Notranje okolje zunanje politike je nacionalni družbeni prostor, ki ga opredeljujejo determinante in dejavniki, izmed katerih kot prvo navaja »družbo z območjem«. To pomeni »obseg, lokacijo, strateški geopolitični položaj, konfiguracijo meja, notranjo komunikacijsko členitev, umestitev ozemlja v mednarodno okolje in mednarodno komunikacijsko mrežo (vse podčrtala A.B.) in slednjič naravne vire« (*ibid.*). Benko (1992: 6) prav tako navaja, »/.../ da se mora mala država, ki vodi aktivno strategijo zunanje politike, opreti na prednosti, kakršne ima kot mala država v varnostni geografiji.« Podobno meni Erling (1968: 158–159), ki pravi, da je »/g/eografski položaj male države mnogokrat pomemben dejavnik v varnostni geografiji /.../« in da »/.../ njegova pomembnost narašča, če raste intenzivnost interesa velike sile (v bližini te male

³⁰ Tako pojmovanje moči se razlikuje od klasičnega relacijskega razumevanja moči, ki je značilno za realistični pristop. Pomen strukturne moči je torej mnogo širši in se najbolje pokaže v okvirih konstruktivističnega razumevanja mednarodnih odnosov, predstavljenega v prejšnjem poglavju. Ta namreč pravi, da se odnosi (tudi moči) med akterji v mednarodni skupnosti oblikujejo na podlagi *sovplivanja* akterjev in strukture.

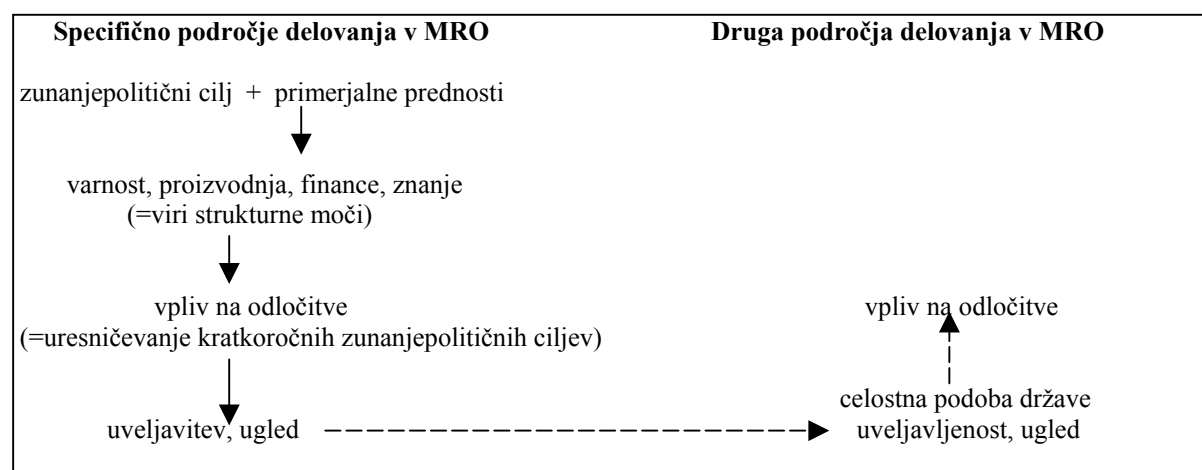
države, op. a.)³¹ za to geografsko področje» (podčrtala A.B.). Sklepam lahko, da enako velja tudi v primeru velikega interesa MRO za neko geografsko območje. O prednosti, ki jo lahko geografski položaj mali državi prinese pri sodelovanju z MRO govori Svetličič (1994). Omenja primer Slovenije in njene bližine področju Jugovzhodne Evrope, ki je pomembno za več MRO v Evropi. Kot primer navedenih možnosti zunanjepolitičnega delovanja male države v MRO lahko navedem delovanje Luksemburga v EU. Njegova strateška geografska pozicija, ki izhaja iz njegovega specifičnega zgodovinskega konteksta v povezavi z jezikovnim in kulturnim znanjem o Nemcih in Francozih, tej mali državi prinaša odlično podlago za čezmejno sodelovanje (Baillie 1998: 199). Omenjena sposobnost, položaj države v centru Evrope in zmožnost »identifikacije s svojimi sosednjimi državami« pa so za Luksemburg že od začetka evropskih integracij vedno pomenili predvsem odlično »pogajalsko naložbo« (*ibid.*).³² Z izkoriščanjem tega znanja, ki se je razvilo v specifičnem zgodovinskem kontekstu, je ta mala država tako našla svojo »tržno nišo« in uveljavlja svoj vpliv v Evropskih skupnostih in danes v EU. Baillie v svoji študiji *A theory of Small state influence in the European union* identificira tri neodvisne spremenljivke, preko katerih mala država lahko vpliva na odločitve (*outcomes*) v EU v procesu odločanja (odvisno spremenljivko). To so zgodovinski kontekst, specifičen za malo državo, institucionalni okvir in konfliktom izogibajoče pogajalsko obnašanje (Baillie 1998: 197). Baillie opozori, da je teorijo vplivanja male države v EU, ki jo je oblikovala na podlagi študije Luksemburga, možno uporabiti tudi na primerih drugih malih držav v EU. Tudi East (1973: 559) meni, da mora mala država poudariti svoje delovanje na določenih funkcijskih področjih in geografskih območjih, na katerih naj deluje različno aktivno. Da je zunanjepolitična usmerjenost male države na delovanje v svoji bližnji regiji celo ena od najpomembnejših, opozarja Petrič. Navaja namreč, da »/.../ naj bi mala država storila vse, da se uveljavi kot aktiven subjekt in partner pri urejanju tistih zadev, ki so zanjo neposredno pomembne ali če gre za probleme v njeni regiji« (Petrič 1996: 896). Seveda pa je mogoče identificirati tudi druga področja delovanja malih držav v MRO. Mednarodno sodelovanje je danes usmerjeno na mnogo novih (funkcijskih) področij sodelovanja (politično, ekonomsko, finančno, okoljsko, socialno, varnostno). Za izbor področja delovanja male države v MRO je zato pomemben tudi mandat organizacije same oz. osredotočenost njenih ciljev.

³¹ Iz konteksta in primera, ki ga Erling navaja, je razvidno, da govori o mali državi in veliki sili v neki regiji. To utemeljuje s primerom pomembnosti položaja Albanije za Sovjetsko zvezo v času hladne vojne.

³² Enakega mnenja o vlogi geografije in zgodovine v primeru Luksemburga je tudi Hey (2002: 218).

Iz navedenih teoretičnih predpostavk izhaja, da naj se mala država v MRO osredotoči na tista področja delovanja, na katerih lahko izrablja svoje določene sposobnosti oz. prednosti, ki jih ima v primerjavi z drugimi državami članicami MRO in ki je pomembno za samo MRO, oz. za katerega ima MRO velik interes in na njem aktivno deluje. V praksi EU zasledimo številne primere, ki ustrezajo takemu teoretičnemu razumevanju.³³ Kot možne prednosti malih držav za delovanje v MRO je največkrat mogoče zaslediti strateški geopolitični položaj in v tej povezavi zgodovinski kontekst, ekonomsko odprtost, strateški naravni vir, zgledno urejenost nekega področja v notranjepolitičnem okolju. Če bo torej mala država znala identificirati svoje možne **primerjalne prednosti**³⁴ pred drugimi državami članicami in se osredotočiti na ustrezno področje delovanja MRO, bo lahko te prednosti dobro izkoristila; z vlaganjem v povečanje svojih virov strukturne moči na tem specifičnem področju bo posledično dosegla večjo moč in vpliv na odločitve v MRO, ki se bodo sprejemale v zvezi z izbranim področjem. Poleg tega pa bo na tak način lahko izboljšala tudi svojo celostno podobo, splošni ugled in veljavo v MRO in tudi na ravni celotne mednarodne skupnosti. Na podlagi slednjega bo lahko dosegla vpliv na odločitve tudi na drugih področjih delovanja MRO. Te ugotovitve so prikazane v Skici 1.

Skica 1: Možnost zunanjepolitičnega delovanja male države v mednarodni regionalni organizaciji za doseg vpliva v mednarodni regionalni organizaciji



³³ Primer Luksemburga in drugih uspešnih malih držav članic EU (Finska in njena politika do Rusije v kontekstu EU, Švedska in njena okoljevarstvena politika v okviru EU).

³⁴ Pojem primerjalna prednost izhaja iz teorije mednarodne menjave, uvedel pa ga je David Ricardo v začetku 19. stoletja. V njegovi teoriji o trgovanju na podlagi primerjalne prednosti, slednja pomeni »manjšo absolutno slabost« (Salvatore 1998: 30–31). Če to prenesem na primer male države v MRO, lahko rečem, da je njena primerjalna prednost neka kvaliteta, ki ne izhaja iz velikosti države (kar je njena absolutna slabost). Primerjalna prednost male države v MRO izhaja iz neke druge sposobnosti, ki malo državo članico MRO v primerjavi z drugimi državami članicami MRO naredi primerljivo oz. konkurenčno pri delovanju na področjih, s katerimi se ukvarja MRO. Ker izraz izhaja iz ekonomske teorije, se v zvezi z izkoriščanjem primerjalnih prednosti uporablja pojem 'tržiti'. Ker menim, da pojem pri prenosu na področje zunanjepolitičnega delovanja držav ohrani izvirno idejo, ga uporabljam v nadaljevanju naloge.

Polne puščice predstavljajo neposredni vpliv ene komponente na drugo v smeri puščice, puščice s prekinjeno črto pa posredni vpliv. Skica prikazuje možnost zunanje političnega delovanja male države v MRO za uresničenje kratkoročnih zunanje političnih ciljev, to je doseganje vpliva na odločitve, hkrati pa tudi dolgoročnih ciljev, kot je doseganje splošnega vpliva in uveljavljenosti v MRO.

3.2. Način vodenja zunanje politike male države v mednarodni regionalni organizaciji za doseg vpliva v mednarodni regionalni organizaciji

Petrič (1996: 889) pravi, da je

/p/ogoj za uspešno zunanjo politiko majhne države /.../, da zna najti prostor in možnosti za uresničenje 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 uveljavljanje lastnih ciljev.

Pri izvajanju zunanje politike mora biti mala država torej iznajdljiva, mora si 'pomagati' z izbiro pravega časa ter si ustvarjati prave priložnosti za uresničenje svojih zunanje političnih ciljev. »Značilnost (delovanja, op. a.) malih držav torej morda ni v tem, da so šibke, ali da so (kot menijo nekateri) na zelo poseben način močne, ampak ravno v tem, da so tako 'zmožne preživetja' (*survivable*), tako prilagodljive /.../« (Knudsen 2002: 188). Možnost prilagajanja zunanje političnega delovanja pri doseganju zastavljenih ciljev v smislu gornjega konteksta lahko mala država izkoristiti, če upošteva svoje sposobnosti, oz. prednosti, ki izhajajo iz njene majhnosti.

V literaturi je mogoče zaslediti mnogo izhodišč, kakšno zunanjo politiko naj mala država izvaja (v MRO) in kako. Primeri segajo od splošnih, kot so na primer miroljubna in prilagodljiva zunanja politika (Väyrynen 1971: 96), izogibanje velikim tveganjem in izdatkom (*low-profile*) (East 1973: 558; Baillie 1998: 210), izogibanje konfliktom in pogajanje (Baillie 1998: 205–212), do zelo specifičnih, kot sta posredništvo ali izurjeno pogajalstvo na določenem področju in specifične tehnike, ki sodijo zraven (Hey 2002: 219). V osnovi je mogoče ločiti dve strategiji zunanje političnega delovanja male države (Benko 1992: 6). Prva je aktivna in pomeni, da mala država vodi zunanjo politiko, kakršno določa sama in s svojo aktivnostjo zmanjšuje asimetrijo med mednarodnim okoljem in viri, ki jih ima sama na voljo. Druga pa je pasivna, kjer mala država želi le ohranjati *status quo* (*ibid.*). V nadaljevanju se bom osredotočila na različne načine aktivnega vodenja zunanje politike male

države, saj se strinjam z ugotovitvijo, do katere je v svoji raziskavi prišel Goetschel (2000: 10), in sicer da sta moč in vpliv malih držav v okviru (Skupne zunanje in varnostne politike [SZVP] EU) večja, če je identiteta države bolj odprta.³⁵

Najpogostejši način aktivnega vodenja zunanje politike male države je izogibanje konfliktom in delovanje skozi pogajanja. »Psihologija pogajanj in v tem kontekstu *l'art de convaincre* (umetnost prepričevanja, op. a.) je bila vedno v interesu malih držav«, pravi Erling (1968: 165). Hey (2002) celo meni, da je ena večjih prednosti, ki jih mala država mora razviti in izkoristiti, diplomatska veščina njenih politikov in diplomatov. Jazbec pravi, da je vloga diplomatskih pogajanj za malo državo najpomembnejša in najbolj priročna (2001: 58). Kot že omenjeno, mala država nima mnogo lastnih finančnih, kadrovskih, naravnih virov, ki bi jih lahko izkoriščala pri svojem delovanju, tako da se ji ne izplača spuščati v neposredne konflikte in svoje cilje lažje doseže preko pogajanj. Knudsen (2002: 190) tako pravi, da se »/.../ male države zato bolj opirajo na svoje nematerialne faktorje, kot so politična legitimnost, politična mobilizacija in koncentracija, organizacija, talent in dobro vodstvo.« Z uporabo takih virov si mala država lahko zagotovi uspešno delovanje kot posrednica ali pogajalka. Väyrynen (1971: 96) na primer omenja, da lahko mala država deluje kot most med bolj močnimi državami, ki so med seboj v konfliktu. Mala država je lahko tudi »pošten 'broker' ali nevtralen koordinator« (Baillie 1998: 196). S svojim delovanjem, ki temelji na pripravljenosti pomagati drugim, hkrati pa z izgledom, da je šibka in da nima 'hegemonskih' interesov, si lahko mala država zagotovi centralno vlogo v procesu odločanja, ki ji zagotavlja dovolj priložnosti, da brani svoje interese (*ibid.*). Erling (1968: 167) dodaja tudi možnost, da »/.../ si mala država z delovanjem na področju zunanjih zadev kot sta neprovokativna zunanja politika in določen talent za promocijo 'pravičnih' poravnav /.../, celo poveča svoj mednarodni ugled.«

Vse te vloge, ki jih mala država 'igra' v MRO, temeljijo na moči idej (Goldstein in Keohane v Goetschel 2000: 7).³⁶ Seveda lahko na to dimenzijo moči vplivajo tudi kvantitativni dejavniki, kot so vojaški ali ekonomski viri. Vendar pa teh virov ne moremo neposredno pretvoriti v moč in vpliv na odločitve. Zato so, kot pravi Sundelius, za malo državo v okviru MRO kot »vir moči odločilne predvsem informacije, pogajalske spretnosti,

³⁵ Goetschel (2000) v že omenjeni raziskavi o zunanjepolitičnem delovanju malih držav v okviru SZVP EU odprto identiteto države razlaga kot način izvajanja zunanje politike, kjer država skuša vplivati na mednarodno okolje. Zaprta identiteta pa pomeni ohranjanje avtonomije – odpornost pred vplivanjem drugih na državo samo.

³⁶ Goldstein, Judith in Robert O. Keohane (ur.) (1993) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change* v Goetschel (2001: 7).

izpopolnjeno šolanje in podobni dejavniki, povezani s strukturo pogajalskega procesa» (Sundelius v Goetschel 2000: 7),³⁷ skratka **znanje**.

Na podlagi navedenih predpostavk o načinu izvajanja zunanje politike za dosego vpliva lahko rečem, da je za malo državo v MRO najbolj primerno, da vodi zunanjo politiko na miroljuben način, s katerim bo kot vir moči uporabljala svoje znanje in ne z uporabo prisile. Njena majhnost pri drugih državah članicah MRO vzbuja prepričanje, da zaradi svoje navidezne nezmožnosti imeti splošne hegemonске težnje, ni 'nevarna'. Zato mora mala država v MRO dajati vtis, da želi pomagati drugim, pri tem pa skuša čim bolj uresničiti svoje lastne zunanjepolitične cilje. Tak način vodenja zunanje politike se sklada tudi z razumevanjem iz konstruktivistične teorije, ki poudarja pomen percepcije vloge male države s strani drugih držav članic MRO. Mala država članica MRO bo uspešna, če bo iskala vlogo **posrednika** pri reševanju raznih spornih zadev med članicami MRO ali pri zadevah, s katerimi se ukvarja MRO. Pomembno je, da ima glede teh zadev glavni vir moči, to je znanje, ki ga bo lahko spreminjala v vpliv na odločitve.

3.3. Zahodni Balkan kot področje delovanja Slovenije v EU za dosego vpliva v EU

Ugotovila sem, da naj si mala država izbere manj področij delovanja v MRO, ker ji omejenost s finančnimi in kadrovskimi viri ne omogoča, da bi aktivno sodelovala na vseh področjih. Poleg tega pa mora mala država bolj intenzivno sodelovati na tistih področjih, na katera so vezani njeni zunanjepolitični cilji. To lahko torej trdim tudi za Slovenijo – članico EU. Poleg tega je potrebno v primeru Slovenije upoštevati tudi okoliščino, da bo Slovenija nova članica EU in hkrati, da je mlada država, ki je še v procesu oblikovanja svoje identitete v mednarodni skupnosti in tudi v svoji regiji. Tako država še ni posebej uveljavljena na področjih mednarodnega sodelovanja, s katerimi se ukvarja EU. Zelo očitno bi bilo namreč mogoče sklepati, da bi si Slovenija za svoje področje delovanja v EU najprej izbrala tisto področje, na katerem je že uveljavljena kot nečlanica. Takšne možnosti Slovenija torej ne more izkoristiti. Kljub temu pa lahko iz tega izpeljem, da je za Slovenijo ugodno, če začne kot nova članica EU delovati na tistem področju EU, o katerem je sama dobro poučena, ima na njem izkušnje oz. se z njim ukvarja že pred vstopom v EU. Iz teoretičnih izhodišč lahko izpeljem, da naj Slovenija izbere tisto področje delovanja v EU, na katerem ima določene

³⁷ Sundelius, Bengt (1980) *Independence and Foreign Policy* v Goetschel (2000: 7).

primerjalne prednosti pred drugimi državami članicami. Ugotovila sem, da so te prednosti lahko: strateški geopolitični položaj in v tej povezavi zgodovinski kontekst, ekonomska odprtost, strateški naravni vir ali zgledna urejenost nekega področja v notranjepolitičnem okolju. Nadalje sem prišla do spoznanja, da naj mala država te prednosti usmeri v večanje svoje strukturne moči na tem specifičnem področju delovanja in da so komponente strukturne moči varnost, proizvodnja, finance in znanje. Rečem lahko, da mora Slovenija poiskati primerjalne prednosti v zvezi s temi štirimi elementi na nekem področju delovanja EU in nato to področje izbrati za svoje področje delovanja v EU. Na takem področju ima Slovenija največ možnosti, da doseže vpliv na odločitve in se na njem uveljavi. Posledično bo na tak način lahko dosegla vpliv tudi na drugih področjih delovanja EU. Seveda pa je treba hkrati upoštevati, da mora biti izbrano področje delovanja v interesu Slovenije oz. mora biti eden od slovenskih zunanjepolitičnih ciljev.

V Uvodu sem postavila hipotezo, da je ena od možnosti zunanjepolitičnega delovanja Slovenije za doseganje vpliva v EU trženje primerjalnih prednosti v zvezi s poznavanjem Zahodnega Balkana, predvsem držav nekdanjih republik SFRJ in izbira Zahodnega Balkana kot področja delovanja v zunanjih odnosih EU. Če torej lahko potrdim, da Slovenija v EU ima primerjalne prednosti v zvezi z Zahodnim Balkanom pred drugimi državami članicami EU in da jih lahko s svojim delovanjem v EU trži, potem je smiselno, da si to področje izbere za svoje prioritarno področje delovanja v EU. Zahodni Balkan³⁸ je območje Jugovzhodne

³⁸ Na tem mestu želim razjasniti uporabo termina Zahodni Balkan in pomen nekaterih podobnih pojmov, kot so Balkan, Balkanski polotok, nekdanja Jugoslavija in Jugovzhodna Evropa. Menim, da je to potrebno, saj se zaradi nedoslednosti v zvezi z rabo teh pojmov njihov pomen mnogokrat zamenjuje ali napačno tolmači.

Balkan: (turško 'gorovje') ima v geografskem smislu dva pomena. Označuje Staro planino, to je gorovje v Bolgariji od srbske meje do Črnega morja, dolgo 600 km. Drugi pomen Balkana je Balkanski polotok. (Leksikon Cankarjeve založbe 1994: 73). Politični pomen pojma razlagata Evans in Newnham (1998: 45). Pravita, da »p/ojem balkanizacija izvorno uporabljajo zgodovinarji in diplomati, za opis namerne razdrobitve regije v več neodvisnih ali kvazi neodvisnih centrov moči, ki so si med seboj sovražni. Namen tega je preprečiti združenje osredotočene grožnje nekemu vsiljivcu.« Kot primer navajata rusko politiko do držav na balkanskem polotoku – Albanija, Bolgarija, Grčija, Romunija, Jugoslavija – ob koncu 19. stoletja (*ibid.*). K temu dodajata, da je po razpadu Jugoslavije med letoma 1992 in 1996 pojem prevzel bolj nenaklonjen, zlovesč (*sinister*) pomen. Danes ga javnost še posebej povezuje z genocidom in etničnim čiščenjem (*ibid.*).

Balkanski polotok: je polotok na jugovzhodu Evrope, severna meja poteka po Savi in spodnji Donavi, obsega: Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Srbijo in Črno goro, Bolgarijo, Albanijo, Grčijo in evropski del Turčije (Leksikon Cankarjeve založbe 1994: 73).

Nekdanja Jugoslavija: je pojem, ki ga definiram za potrebe lastne naloge kot sinonim za državo SFRJ (Socialistično federativno Republiko Jugoslavijo), ki je od 29. 11. 1945 obstajala na območju današnjih držav Slovenije, Hrvaške, Bosne in Hercegovine, Srbije in Črne gore ter Makedonije in je dejansko razpadla – nehala obstajati 25. 6. 1991 (uporabljam datum razglasa samostojnosti Republike Slovenije in Republike Hrvaške) (Leksikon Cankarjeve založbe 1994: 448).

Jugovzhodna Evropa: je geopolitični pojem, ki zajema dele nekdanje Jugoslavije, Madžarske in Romunije ter Bolgarijo, Albanijo, Grčijo in evropski del Turčije (Leksikon Cankarjeve založbe 1994: 72). V političnem pomenu se ta izraz uporablja za navajanje nekaterih držav tega geografskega območja, v kontekstu pridruževanja k EU. V političnem smislu se je izraz bolj pogosto začel uporabljati leta 1999, ko je bil na pobudo EU

Evrope, ki zajema Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Srbijo in Črno goro, Makedonijo (vse izmed navedenih so republike nekdanje Jugoslavije) in Albanijo. Čeprav uporabljam izraz Zahodni Balkan, se bom v nalogi osredotočila predvsem na prednosti, ki jih ima Slovenija v zvezi z državami, ki so nekdanje republike SFRJ. To področje je na zunanje-politični agendi EU zelo pomembno, saj se nahaja neposredno v evropski regiji in je še danes politično, pravno in gospodarsko nestabilno. Kot pravi komisar, odgovoren za zunanje odnose EU, Patten, je cilj, ki ga EU želi doseči v tej regiji, reforma držav in regije kot celote na tak način, da bo sposobna delovati po načelih pravne države, demokratičnih in stabilnih institucij ter svobodnega, tržnega gospodarstva (Patten 2001). Na srečanju v Zagrebu leta 2000 je EU zato začela udeležati Stabilizacijski in pridruževalni proces, preko katerega bodo države dosegale gornje tri cilje in se tako postopno, vendar aktivno pripravljale na zahteve, ki jim je treba zadostiti za začetek procesa priključevanja k EU.³⁹ EU v regiji izvaja Stabilizacijske in pridruževalne sporazume z vsako državo posebej, poleg tega pa je vzpostavila tudi Pomoč Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo (CARDS – *Community Assistance for reconstruction, development and stabilisation*); program, ki pomeni bolj strateški pristop k pomoči državam pri vzpostavljanju institucij za uresničevanje sklenjenega sporazuma. Dolgoročni cilj omenjenega procesa je tudi vzpostaviti komunikacijo med državami v tej regiji (bilateralne odnose), da se bodo individualno in kot celota sposobne odzivati na

ustanovljen Pakt Stabiliteti za Jugovzhodno Evropo (PS JVE), ki naj bi k regiji pristopil s primerno dolgoročno strategijo preprečevanja konfliktov. Omenjeni pakt v okvir regije Jugovzhodne Evrope vključuje osem držav: Albanijo, Bolgarijo, Bosno in Hercegovino, Hrvaško, Makedonijo, Moldavijo, Romunijo ter Srbijo in Črno goro. *Stability pact for South Eastern Europe*: <<http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>> (16. 3. 2004).

Zahodni Balkan: je pojem, ki ga je EU začela uporabljati leta 1998 na Evropskem svetu na Dunaju. Strategy paper presented to the special meeting of »The Club of three and the Balkans« (Club-of-3 2000: 13–24) pravi, da je ta izraz neprimeren, saj: 1) »Napeljuje na idejo, da so se strukturni problemi kot sta gospodarska nerazvitost in etnični nacionalizem skrčila na to periferno regijo Evrope« in 2) »Glede na diskurzivno rabo izraza to regijo celo uvrsti izven Evrope.« Zato predlaga, da »naj se raje uporablja izraz Jugovzhodna Evropa, ki jasno poudarja, da je to področje del Evrope in da so njegovi problemi evropski problemi« (*ibid.*). EU kljub temu še naprej uporablja izraz Zahodni Balkan, v katerega področje uvršča: Hrvaško, Bosno in Hercegovino, Srbijo in Črno goro, Makedonijo ter Albanijo. Vendar pa tudi EU sama pri tej rabi ni dosledna, saj na primer v zadnjem poročilu Komisije o Stabilizacijskem in pridruževalnem procesu za Jugovzhodno Evropo (COM (2003)193) za zgoraj opredeljene države Zahodnega Balkana uporablja izraz Jugovzhodna Evropa kot sopomenko. Prav tako je nedoslednost glede rabe izraza Zahodni Balkan zaslediti v okviru predstavitve delovanja EU na tem območju na spletnih straneh EU portala. Kot sopomenke so uporabljeni trije izrazi, in sicer Zahodni Balkan, Balkan (*Balkans*) in Jugovzhodna Evropa (Portal EUb). Sama menim, da izraz ni neprimeren zaradi negativnih predsodkov, ki jih zbuja pri nepoznavalcih ali splošni javnosti. Menim, da bi bilo bolje, če bi ga EU in tudi drugi subjekti mednarodnih odnosov (predvsem pa tisti z območja Zahodnega Balkana) uporabljali bolj dosledno. Množina pojmov, ki je danes v rabi in ki naj bi definirali to območje, namreč samo dela zmedo in kvečjemu prispeva k nadaljnjemu zamenjevanju, nepoznavanju območja in gojenju predsodkov. Moje mnenje je, da bi lahko z dosledno rabo izraza Zahodni Balkan opozorili na razliko med dejanskim pomenom (tako geografskim kot političnim) različnih območij, ki se jih sedaj zamenjuje (predvsem Zahodni Balkan in Jugovzhodna Evropa) in počasi dosegli večje poznavanje in razumevanje držav tega območja. Zato sem se odločila, da bom glede na vsebino naloge in pomembnost izraza zanj v nalogi vztrajala pri uporabi izraza Zahodni Balkan.

³⁹ Portal EUc.

aktualne izzive v svoji regiji.⁴⁰ Končni strateški cilj EU pa je vključiti Zahodni Balkan nazaj v širšo evropsko konstrukcijo (Patten 2001). Ugotavljam torej, da je delovanje EU na področju Zahodnega Balkana pomembno področje zunanjih odnosov EU.

Slovenija ima na območju Zahodnega Balkana pomembne zunanje politične cilje, ki jih po vstopu v EU želi uresničevati bilateralno, pa tudi v okviru EU. O zunanjepolitičnih ciljih Slovenije na področju Jugovzhodne Evrope (v pomenu Zahodnega Balkana) je precej zapisano v zunanje političnih strategijah Slovenije.⁴¹ Da je področje Zahodnega Balkana zaradi gospodarskih, varnostnih in dobrososedskih odnosov eden od pomembnih zunanje političnih ciljev Slovenije, je zapisano že v Temeljnih strategije zunanje politike Republike Slovenije iz leta 1991.⁴² Varnostni interes Slovenije na Zahodnem Balkanu je najbolj izpostavljen v Deklaraciji o zunanji politiki Republike Slovenije,⁴³ ki jo je konec leta 1999 sprejel Državni zbor. Primerna zunanja politika pa obravnavano področje opredeli kot »obzorje ključnega pomena«, na katerem Slovenija »uresničuje svoje pomembne politične in gospodarske interese«. Zahodni Balkan je torej pomemben zaradi gospodarskih,⁴⁴ političnih in varnostnih interesov Slovenije. Tako v Deklaraciji o zunanji politiki kot v Primerni zunanji politiki je zapisano, da se bo zato Slovenija morala v okviru SZVP EU osredotočiti predvsem na Jugovzhodno Evropo. »Poznavanje razmer v regiji je velika prednost Republike Slovenije, ki je lahko koristna tudi za evropske partnerje,« pravi Primerna zunanja politika. Slovenija torej ima interes, da Zahodni Balkan izbere za svoje področje delovanja v okviru EU. Ali ima tudi primerjalne prednosti, kot trdi v gornjem dokumentu? Na varnostnem področju je Slovenija gotovo v prednosti pred drugimi državami, saj je v neposredni geografski bližini obravnavanega področja. Z njim je prometno, infrastrukturno, zgodovinsko, informacijsko

⁴⁰ Na primer organiziranemu kriminalu, preprodaji orožja in trgovanju z ljudmi.

⁴¹ Strateški dokumenti o zunanji politiki Republike Slovenije:

1. Temelji strategije zunanje politike Republike Slovenije,
2. Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije:
3. Primerna zunanja politika – Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave.

⁴² Temelji strategije zunanje politike Republike Slovenije je ostal le osnutek, objavljen v Poročevalcu Skupščine RS in Skupščine SFRJ, ki ga Skupščina Republike Slovenije ni nikoli uradno potrdila. O zunanje političnih ciljih Slovenije v jugoslovanskih državah pravi: »Gospodarski in mnogoteri drugi razlogi narekujejo, da razvijamo kar najboljše odnose z državami, ki bodo nastale na tleh sedanje Jugoslavije« (Temelji strategije zunanje politike Republike Slovenije, Poročevalec Skupščine RS in Skupščine SFRJ, št.11, str.11–15).

⁴³ Dokument navaja, da »/p/olitični, varnostni in gospodarski ter drugi interesi in razlogi zahtevajo, da je Slovenija aktivno prisotna v Jugovzhodni Evropi /.../. Stabilnost Jugovzhodne Evrope je v življenjskem interesu Slovenije in prav ta prostor je tisti del Evrope, kjer se Slovenija skupaj s svojimi strateškimi partnerji mora uveljaviti kot pomemben mednarodni dejavnik« (Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, sprejeta v Državnem zboru dne 17. 12. 1999).

⁴⁴ Slovenija je imela konec leta 2002 v državah – republikah nekdanje SFRJ v obliki tujih neposrednih investicij vloženih 835,7 milijonov USD, kar znaša skoraj 59 % vseh njenih naložb te vrste (Banka Slovenije 2004).

povezana. Slovenija v okviru Pakta Stabilnosti za Jugovzhodno Evropo (PS JVE)⁴⁵ aktivno sodeluje v Delovnem omizju za varnostna vprašanja.⁴⁶ Prav tako bi lahko poiskala primerjalne prednosti Slovenije v zvezi s proizvodnjo. Slovenska podjetja dobro sodelujejo z zahodno balkanskimi in na to področje tudi intenzivno investirajo. Na MZZ RS so v kontekstu gospodarskega sodelovanja Slovenije z državami Jugovzhodne Evrope zapisali:

Dejavniki, ki olajšujejo vstop slovenskih podjetij na tržišča Jugovzhodne Evrope, so med drugimi tradicija, geografska bližina trga, dobro poznavanje poslovnega okolja, poznavanje jezika in kulture, številni osebni in poslovni kontakti iz prejšnjega časa, kompatibilnost gospodarstev in konkurenčna sposobnost.⁴⁷

Primerjalne prednosti Slovenije na Zahodnem Balkanu v zvezi s financami lahko poiščem v raznih oblikah sodelovanja Slovenije kot države donatorke v programih povojne⁴⁸ rekonstrukcije, stabilizacije in politične demokratizacije držav obravnavane regije. Novak (2000: 78–79) pravi: »/d/anes govorijo na Zahodu že o debalkanizaciji v smislu gospodarske pomoči za obnovo (drugi *Marshallov* načrt) in /.../ je pogoj njihovega združevanja v EU. Slovenija naj bi postala svetovalka za te operacije.« Slovenija kot država donatorka že aktivno sodeluje v PS JVE, predvsem v okviru Delovnega omizja za gospodarsko obnovo in razvoj.⁴⁹ Nazadnje naj poiščem še primerjalne prednosti Slovenije v zvezi z znanjem o Zahodnem Balkanu. Slovenija je bila več kot sedemdeset let povezana v državotvorno enoto z nekaterimi, od leta 1945 pa do 1991 pa z vsemi državami zahodno balkanske regije, razen z Albanijo. V tem času si je o teh državah nabrala precej znanja v smislu poznavanja temeljev pravnega sistema, kulture v širšem smislu (način življenja, vrednote, običaji, jezik) in načina vodenja zunanje politike oz. obnašanja v odnosu do drugih držav. To pridobljeno znanje lahko Slovenija uporabi v okviru svojega delovanja v EU glede vodenja poslov z državami tega območja, tako da svetuje in posreduje svoje znanje drugim državam članicam EU ali pa institucijam EU. Slovenija bo torej v EU res imela primerjalne prednosti v zvezi z Zahodnim Balkanom.⁵⁰

⁴⁵ PS JVE je široko zasnovana, mednarodna politična iniciativa, usmerjena v krepitev sodelovanja med državami Jugovzhodne Evrope. Ustanovljen je bil 10. 6. 1999 na vrhunskem srečanju držav članic EU v Kölnu. MZZ RSa.

⁴⁶ MZZ RSa.

⁴⁷ MZZ RSb.

⁴⁸ Izraz se nanaša na osamosvojitveno vojno na Hrvaškem in v Bosni in Hercegovini med 1992 in 1995 ter na vojno na Kosovu v prvi polovici leta 1999, ki je vplivala tudi na eskalacijo konfliktov med Makedonijo in njeno albansko manjšino v letih 1999 do 2001.

⁴⁹ MZZ RSa.

⁵⁰ Pri tem bi rada poudarila še, da kategorije primerjalnih prednosti po moje ne gre jemati samoumevno. Tudi druge države članice imajo znanje o Zahodnem Balkanu (predvsem tiste, ki v to znanje vlagajo finančno in kadrovske), geografsko bližino in vpliv na varnostno komponento (na primer Madžarska), so investitorke na tem območju in sodelujejo kot donatorke v programih gospodarske obnove. Poleg tega se je Slovenija v zadnjih letih

Teorija o strukturni moči pravi, da lahko ima država nadzor nad vsemi štirimi viri strukturne moči, ali pa nadzoruje zgolj enega in ostale z njim podpira; tudi na tak način ima strukturno moč. Zanima me, ali bi eno od primerjalnih prednosti Slovenije v tem smislu lahko izpostavila kot vodilno in katero. To lahko ugotovim, če pogledam z druge strani; katere od štirih struktur moči imajo države EU in institucije EU najmanj in katero je najtežje pridobiti. Varnost bi lahko najprej izločila; Slovenija to primerjalno prednost ima, a v okviru EU ni tako relevantna, saj se EU primarno ne ukvarja z vojaškimi vidiki varnosti, ampak bolj z drugimi; socialnimi, ekonomskimi, kulturnimi, ekološkimi, katerih učinki se kažejo preko sodelovanja na teh drugih področjih. Primerjalne prednosti Slovenije v proizvodnji so take narave, da jih koristijo predvsem podjetja in manj države (geografska bližina trga, dobro poznavanje poslovnega okolja, poznavanje jezika in kulture, osebni in poslovni kontakti, kompatibilnost gospodarstev). V finančnem vidiku ima Slovenija prednost zato, ker pozna področje in lahko s svojim sodelovanjem v mednarodnih institucijah, ki državam Zahodnega Balkana posojajo kapital v namen obnove in razvoja, svetuje, kam (v katere sektorje) naj se ta kapital razporeja. Vendar se v okviru EU s tem ukvarja Evropska investicijska banka, ki pa je »samostojna institucija, na delovanje katere Svet EU in Evropski parlament (instituciji ki (so)odločata, op. a.) formalnopravno nimata neposrednega vpliva« (Mrak 2002: 497). Zato večanje vpliva Slovenije v EU ne morem nasloniti na to dimenzijo strukturne moči. O znanju, ki ga ima Slovenija o Zahodnem Balkanu lahko rečem dvoje: to je znanje, s katerim razpolaga država sama in tudi odločanje o pogojih pristopa drugih do tega znanja. Ta vir moči je najtežje pridobiti; Slovenija ga je 'pridobivala' več kot sedemdeset let s skupnim življenjem v eni državi. Ker znanje dejansko pomeni človeški kapital in vključuje tako specifične vidike, kot je poznavanje kulture, jezika, običajev, prava, načina zunanjepolitičnega delovanja držav in zgodovine, lahko rečem, da druge države članice EU in EU sama take izkušnje oz. te vrste znanja gotovo nimajo. Lahko so ga pridobile, vendar le posredno (iz zgodovinskih dejstev, učbenikov ali z lastnim opazovanjem in raziskovanjem). Zato je, kot pravi Golob (2003) »EU tudi sama večkrat izrazila, da vidi Slovenijo kot nekakšen most med EU in območjem Zahodnega Balkana« za posredovanje informacij in omogočanje lažjega razumevanja tega območja. Na podlagi navedenega lahko sklenem, da je znanje tisti vir strukturne moči, ki je za

približevanja EU in NATO ter izgradnje tudi evropske identitete bolj odmikala od Balkana kot ga skušala raziskovati in razumeti. Kot navaja Bučar (2001: 144), se Slovenija na začetku na primer ni želela vključiti v PS JVE in SECI (*South European Cooperative Initiative* – Inicijativa za sodelovanje Jugovzhodne Evrope). Ob tem je potrebno dodati še to, da Slovenija nekatere primerjalne prednosti (na področju gospodarstva) morda celo nespametno zapravlja, predvsem zaradi nespretnosti pri reševanju nekaterih vprašanj, ki ali izvirajo iz nasledstva nekdanje Jugoslavije (Jedrska elektrarna Krško, vloge varčevalcev Ljubljanske Banke na Hrvaškem in v Bosni in Hercegovini) ali so postala aktualna zaradi osamosvojitve republik SFRJ (državna meja s Hrvaško).

doseganje vpliva Slovenije v EU najpomembnejši. Znanje podpira druge tri vire moči. Tako bom v nadaljevanju kot primerjalno prednost Slovenije v EU na področju Zahodnega Balkana obravnavala le **znanje**.

Eden od primerov, kako bi Slovenija lahko izkoristila svoje znanje o Zahodnem Balkanu za povečanje vpliva v EU, je prenos izkušenj iz pogajalskega procesa oz. svetovanje državam Zahodnega Balkana, kako vstopati v procese približevanja in priključevanja EU.⁵¹ Slednje je izpostavil tudi komisar, odgovoren za širitev EU, Verheugen, v svojem govoru v času obiska v Sloveniji (Verheugen 2003):

Slovenija ima koristne izkušnje pri pomaganju svojim sosedom Jugovzhodne Evrope, da ponovno vzpostavijo mir in stabilnost. Slovenija je vodilni primer zgodbe o uspehu kar se tiče politične in ekonomske reforme ter izvoza stabilnosti preko svojih meja. Ko postanete člani EU, se bo vpliv vaše države v regiji moral (*is bound to*) povečati.

Iz gornje izjave lahko razberem, da bo za Slovenijo z vstopom v EU znanje najpomembnejši vir strukturne moči. Vendar ga bo Slovenija morala znati izkoristiti in ga pretvoriti v vpliv na odločitve v EU v zvezi z Zahodnim Balkanom. Na tak način si bo lahko v okviru EU stalno zagotavljala uresničevanje svojih ciljev, povezanih z območjem Zahodnega Balkana.

3.4. Sklep

Na podlagi ugotovitev v tem poglavju lahko rečem, da bo Slovenija v EU res imela primerjalne prednosti pred drugimi državami članicami na področju Zahodnega Balkana. Našla sem jih tako na področju varnosti, financ, proizvodnje in znanja, od katerih je za doseganje vpliva Slovenije na odločitve v okviru EU najpomembnejše znanje o Zahodnem Balkanu. To ugotovitev podkrepi tako teorija o strukturni moči kot izhodišča za način zunanje-političnega delovanja male države v MRO. Prva pravi, da bo Slovenija vpliv v EU lažje dosegla na področju Zahodnega Balkana, saj ima določeno primerjalno prednost – vir strukturne moči, kar jo na tem področju delovanja postavi v boljši položaj kot druge države članice EU. Omenjena izhodišča prav tako potrjujejo smiselnost izbire Zahodnega Balkana za področje delovanja Slovenije v EU, saj malo držav usmerjajo k izbiro področja delovanja, kjer se lahko uveljavi v vlogi posrednika ali diplomatskega pogajalca oz. mostu med dvema

⁵¹ V kontekstu prenosa izkušenj Slovenije na države obravnavane regije lahko kot prednost Slovenije štejemo tudi dejstvo, da se države Zahodnega Balkana zgledujejo po nas kot gospodarsko in politično najuspešnejši državi iz nekdanje SFRJ. Slovenija je bila najbolje ocenjena država pristopnica, kljub temu da je v pogajalski proces vstopila kot zadnja (MZZ RSc).

ali več strankami. Na tak način se Slovenija lahko uveljavi kot nekakšno mostišče med EU in Zahodnim Balkanom.⁵²

Če bo Slovenija znanje o Zahodnem Balkanu znala izkoristiti kot vir strukturne moči, si bo z njim lahko povečala vpliv pri odločanju o tem področju delovanja v EU. Ker sem potrdila, da ima Slovenija v okviru EU na področju Zahodnega Balkana pomembne zunanje politične cilje in tudi primerjalne prednosti v zvezi z Zahodnim Balkanom, je torej za Slovenijo smiselno, da si Zahodni Balkan izbere za svoje prioriteto področje delovanja v EU. S tem bo svoje z njim povezane cilje lahko uresničila tudi preko delovanja v EU, in sicer z vplivom na odločitve o in izvajanje politike EU do Zahodnega Balkana. Če bo uspela doseči vpliv na tem specifičnem področju, si bo povečala ugled in uveljavljenost v EU in posledično lažje dosegala vpliv tudi na drugih področjih delovanja v EU (glej Skica 1). Slovenija lahko torej delovanje v EU na področju Zahodnega Balkana izkoristi kot neke vrste tržno nišo za dolgoročno uveljavljenost in doseganje vpliva v EU. V naslednjem poglavju bom proučila, s katerim sredstvom zunanje politike bo lahko Slovenija znanje o Zahodnem Balkanu v EU tržila najbolje. Ker je ta primerjalna prednost v bistvu človeški kapital oz. je povezana s kadri,⁵³ predvidevam, da jo bo najbolje izkoristila preko diplomacije.

4. DIPLOMACIJA KOT SREDSTVO ZUNANJE POLITIKE ZA TRŽENJE ZNANJA SLOVENIJE O ZAHODNEM BALKANU IN DOSEGANJE VPLIVA V EU

Za uresničevanje svojih zunanje političnih strategij in ciljev vse države uporabljajo **sredstva zunanje politike**. Tudi Slovenija bo svojo primerjalno prednost v EU lahko tržila le z uporabo primernih sredstev zunanje politike. Nekateri ta sredstva v osnovi delijo v sredstva prisiljevanja (vojaška in gospodarska moč) in prepričevanja (diplomacija in propaganda) (Petrič 1996). Drugi opredeljujejo diplomatska, vojaška in ekonomska sredstva ter jim dodajajo psihološka v smislu propagande (Russet in Starr 1996). Slednjima se pridružuje Benko (1997), ki jih prav tako razdeli na diplomacijo, ekonomska sredstva, sredstva prisiljevanja (neposredno uporabo vojaške sile in grožnjo s slednjo) ter propagando v smislu vplivanja na javnost in javno mnenje. Vendar pa je v Benkovi razlagi posameznih sredstev

⁵² Izraz 'mostišče' sem povzela po besedilu uvodnega dela vabila na Mednarodni znanstveni sestanek »Slovenija po letu 2004 – mostišče med EU in Jugovzhodno Evropo«, ki ga je od 23. do 25. septembra 2003 v Kopru priredilo Znanstveno-raziskovalno središče Koper (Znanstveno-raziskovalno središče Koper 2003).

⁵³ Ne ravno eksplicitno, a vseeno nazorno o tem Svetličič v intervjuju s Cizljem, nekdanjim vodjo misije RS pri EU: »Na vsak način pa je vpliv velikih in malih članic (EU, op. a.) odvisen od znanja. Znanje o predmetu in znanje o procedurah /.../, skratka od kadrov« (Svetličič v Cizelj 1998: 237).

zunanje politike mogoče zaslediti, da se vsako (lahko) uporablja samostojno in/ali v povezavi z diplomacijo. Prav tako White (2001: 327) loči čisto diplomacijo od kombinirane (*pure vs. mixed*). Čista naj bi bila le sredstvo prepričevanja, kombinirana pa naj bi pomenila kanal komuniciranja, po katerem se sporoča prisiljevalna sredstva (vojaško moč, ekonomske ukrepe). Posebno sredstvo zunanje politike po Whiteu pa je tudi '*subversion*', ki naj bi vključevalo na primer propagando, obveščevalno aktivnost (*ibid.*). Tudi Russet in Starr (1996: 245) navajata, da »/.../ diplomacija predstavlja instrument, ki tudi drugim metodam omogoča, da učinkovito vplivajo na ciljne države.« Torej je mogoče sklepati, da so sredstva zunanje politike diplomatska, ekonomska, vojaška in propagandna, pri čemer se lahko diplomatsko uporablja v kombinaciji z vsemi drugimi. Zato diplomatska sredstva delim še nadalje na (čisto) diplomacijo, diplomatsko-ekonomska, diplomatsko-vojaška in diplomatsko-propagandna sredstva zunanje politike.

Zanima me, katera od gornjih sredstev zunanje politike so najprimernejša za uspešno delovanje male države v MRO oz. za doseganje vpliva na odločitve v MRO. Vsaka država ne glede na velikost mora namreč svoje zastavljene cilje uresničevati s sredstvi, ki so zanjo ustrezna in predvsem dosegljiva. Glede najprimernejših sredstev zunanje politike za male države je literatura precej skladna; avtorji⁵⁴ menijo, da je diplomacija (torej podvrsta diplomatskih sredstev zunanje politike) tista, s katero lahko mala država najboljše vpliva na subjekte mednarodnih odnosov in uresničuje svoje zunanjepolitične cilje. **Diplomacija**, ki je v osnovi miroljubno sredstvo zunanje politike, je za malo državo najustreznejša izbira, saj je taka država največkrat omejena z viri, ki bi ji omogočali druge subjekte prisiliti v dejanja. To se sklada z ugotovitvijo, da male države nimajo velike relacijske moči, zato morajo izbrati tista sredstva zunanje politike, preko katerih bodo lažje izvajala svojo strategijo vpliva, ki izhaja iz strukturne moči, to je diplomacijo. Tudi način zunanjepolitičnega delovanja, ki naj bi bil primeren za male države (izvajanje vloge posrednika, nevtralnega koordinatorja, pravičnega pogajalca) navaja na izbiro diplomacije kot najustreznejšega sredstva izvajanja zunanje politike male države. Ker je podlaga teh vlog človeški vir oz. znanje, lahko rečem, da je tudi z vidika trženja znanja diplomacija najboljše sredstvo. Iz navedenega lahko povzamem, da bo Slovenija v okviru delovanja v EU za doseganje vpliva v EU svoje znanje o

⁵⁴ Na primer Vandenbosch (1964: 304), East (1973: 558, 560), Benko (1992: 1997), Petrič (1996: 888), Jazbec (2001) in Hey (2002: 212). Hey (2002) kot zelo sodobna avtorica že omenja, da male države uporabljajo diplomatska in ekonomska sredstva zunanje politike kot alternativo vojaškim. Pri tem je ekonomska sredstva gotovo mogoče razumeti v smislu delovanja na ekonomskem področju in ne v tradicionalnem smislu prisiljevanja, npr. uvajanja uvoznih kvot. Za 'ozadje' Heyine ideje je pomembno tudi dejstvo, da proučuje zunanjepolitično delovanje Luksemburga.

Zahodnem Balkanu najboljše tržila z diplomacijo. V naslednjem podpoglavju se bom najprej posvetila pojmu diplomacije kot sredstvu zunanje politike, ki ga uporablja mala država v MRO, kasneje pa ugotovitve prenesla na primer Slovenije v okviru delovanja v EU.

4.1. Diplomacija kot sredstvo zunanje politike male države v mednarodni regionalni organizaciji

Na tem mestu bom proučila **pojem diplomacije** in njene naloge, saj preko njih mala (vsaka) država deluje v MRO. Pojem diplomacija ima več različnih pomenov. Pri vsakem različnem pomenu diplomacije bom poiskala tudi možne omejitve oz. probleme, s katerimi se pri tem soočajo male države. White (2001: 317) poudarja, da »/.../ je diplomacija eden tistih medlih pojmov, ki lahko imajo različne pomene, odvisno od uporabnika in uporabe.« »Konceptualno lahko diplomacijo razumemo kot spretnost, znanost, sposobnost, proces, prakso, funkcijo in institucijo /.../« (Vukadinović 1994: 109). Tako Vukadinović (1994: 107–109) klasificira štiri različne poglede na diplomacijo: 1) enačenje diplomacije z zunanjo politiko in oblikovalce zunanje politike z diplomati, 2) enačenje diplomacije s tehnikami zunanje politike, 3) enačenje diplomacije z mednarodnimi pogajanjmi in 4) razumevanje diplomacije kot dejavnosti, spretnosti diplomatov. V nadaljevanju se bom osredotočila na pojmovanje **diplomacije v smislu sredstva zunanje politike** in ugotovila, kateri od teh pogledov zajema(jo) njeno najboljše pojmovanje. Kot sredstvo zunanje politike je diplomacija »opredeljena kot 'primarna metoda, s katero se uresničuje zunanja politika' ali kot 'normalno (stalno, op. a.) sredstvo komuniciranja v mednarodnih odnosih'. K temu seveda sodi normalno organiziran diplomatski aparat /.../« (*ibid.*). Tudi Benko (1997: 256) pravi, da je »diplomacija eno od sredstev zunanje politike oz. eden od načinov komuniciranja med državami.« Podobno White (1997: 318–319) loči dvojni, a hkratni pomen diplomacije: a) iz makro perspektive svetovne politike je to proces komunikacije in b) iz mikro perspektive posameznih mednarodnih akterjev, na primer držav, je to instrument za izvajanje zunanje politike.⁵⁵ Definicija diplomacije, ki zajema oba omenjena vidika, je tudi opredelitev, »/.../ da je diplomacija institucija države, ki ji je na formalni ravni poverjena naloga vzdrževati stike z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti in s temi stiki uresničevati svoje interese /.../« (Benko 1997: 256). Podobno (in po moji presoji bolj jedrnato) diplomacijo opredeli Barston

⁵⁵ Pri tem se mi zdi Whiteova opredelitev nekoliko boljša od prejšnjih dveh, saj (čeprav ne eksplicitno, a vseeno) opozori na dejstvo, da diplomacijo uporabljajo tudi nedržavni subjekti mednarodnih odnosov, na primer mednarodne vladne in nevladne organizacije, interesne skupine, posamezniki.

(1991: 1), ki pravi, da se »/z/ vidika države diplomacija **ukvarja s svetovanjem, oblikovanjem in izvajanjem zunanje politike**. To pomeni, da države preko svojih /.../ predstavnikov /.../ artikulirajo, koordinirajo in varujejo svoje posebne ali širše interese.« Ta definicija se mi zdi najprimernejša, saj na enostaven način navaja vse ravni, na katerih je diplomacija kot sredstvo vključena v zunanjepolitični proces.

Iz gornje definicije je razvidno, da je diplomacija dejavnost z jasno določenimi funkcijami. Pri opredelitvi **funkcij diplomacije** sledim njenemu širšemu pojmovanju (gornja definicija), in sicer da je instrument izvajanja zunanje politike (preko kanalov komunikacije), hkrati pa tudi svetuje in oblikuje zunanjo politiko. Menim, da iz te definicije izhaja bolj celostna opredelitev funkcij diplomacije. V literaturi namreč lahko opazimo, da nekateri avtorji (Vukadinović 1994: 168; Benko 1997: 258) temu pojmovanju ne sledijo in funkcije diplomacije navajajo mnogo ožje, in sicer kar kot funkcije diplomatske misije v bilateralnih odnosih med državo pošiljateljico in državo sprejemnico.⁵⁶ Menim, da so to samo funkcije diplomacije v smislu stalnega organiziranega diplomatskega aparata med dvema državama. Vendar pa v diplomaciji delujejo tudi nekarierni (neprofesionalni) diplomati, na primer posebni odposlanci ali državni uradniki, to je organi države, ki imajo po mednarodnem pravu prav tako funkcijo predstavljanja države v mednarodni skupnosti.⁵⁷ V tem obsegu delovanja diplomacije ti akterji v ožji definiciji niso vključeni. Države pa so predstavljene (imajo diplomatske odnose) tudi pri mednarodnih organizacijah, ne le pri drugih državah. Če sledim zgolj zgoraj omenjeni ožji definiciji, diplomacija v multilateralnem okolju potemtakem nima opredeljenih funkcij.⁵⁸ In nadalje, ali diplomacija v MRO nima funkcij?⁵⁹ Razen tega pa nobena definicija, ki vključuje zgolj vidik predstavljanja držav posebej ne izpostavlja 'aktivne'

⁵⁶ Te so določene v tretjem členu Dunajske konvencije o diplomatskih odnosih (18.4.1961) 500 U.N.T.S. 95 in so: zastopanje države, varstvo interesov države, pogajanje, opazovanje in obveščanje, promocija prijateljskih odnosov.

⁵⁷ Ti organi so na primer predsednik države, vlade ali parlamenta, pa tudi drugi funkcionarji, ki se predstavijo z ustreznimi pooblastili. Vukadinović (1994: 109) sam definira, da h komuniciranju v diplomaciji sodijo »/.../ vsi uradni stiki, med vladami, najsi bo ustni ali pisni, neposredni ali posredni /.../.« Prav tako na to opozarja Barston (1991: 1) z besedami »/.../ preko svojih formalnih in drugih predstavnikov, kot tudi drugih akterjev /.../.«

⁵⁸ Če avtorji (Vukadinović 1994: 168; Benko 1997: 258) že navajajo funkcije diplomacije po kodificiranem mednarodnem pravu (konvencijah), bi vsekakor morali upoštevati tudi Dunajsko konvencijo o predstavljanju držav pri mednarodnih organizacijah univerzalnega značaja (14. 3. 1975), UN doc. A/conf.67/81. Slednja namreč diplomatski misiji države pošiljateljice poleg prejšnjih omenjenih funkcij (v prilagojenem kontekstu, saj je v tem primeru v vlogi države sprejemnice mednarodna organizacija) v točkah b in d šestega člena 'omogoča' tudi funkcijo vzdrževanja stikov z mednarodno organizacijo in zagotavljanja sodelovanja države pošiljateljice pri aktivnostih mednarodne organizacije. Pri tem je treba dodati dejstvo, da ta konvencija še ni postala *jus cogens* (obče običajno mednarodno pravo), saj so se vse države, ki so gostiteljice mednarodnih organizacij glasovanja vzdržale, same konference pa se je udeležilo zelo malo držav (Simoniti 1995: 57).

⁵⁹ Dunajska konvencija o predstavljanju držav pri mednarodnih organizacijah univerzalnega značaja namreč, kot pove že ime, obsega le mednarodne organizacije univerzalnega značaja, med katere štejemo na primer Organizacijo združenih narodov in organizacije, ki spadajo v njen sistem, Mednarodni denarni sklad, Svetovno trgovinsko organizacijo.

vloge diplomacije pri oblikovanju zunanje politike, ampak jo predstavi zgolj instrumentalno.⁶⁰ Zaradi teh nedoslednosti menim, da je bolje, da se funkcije diplomacije opredelijo na bolj splošen način, na tak, kjer bodo vključeni vsi kanali komuniciranja med neko državo in drugimi subjekti mednarodnih odnosov, ki jih razumemo kot diplomacijo in kjer bo diplomacija hkrati razumljena kot metoda izvajanja in tudi kot sooblikovalka zunanje politike. Na te 'podrobnosti' se osredotočam zato, ker je problematika naloge zasnovana na ravni delovanja male države v MRO, kar pa sem ugotovila, da najbolj priporočljivo poteka z uporabo diplomacije. Poskus take širše definicije funkcij diplomacije predstavi Poullada (v Russet in Starr 1996: 246)⁶¹, ki navaja naslednjih pet funkcij diplomacije: 1) uravnavanje konfliktov, 2) reševanje problemov med dvema vladama ali več, 3) pospeševanje in omogočanje medkulturne komunikacije na številnih področjih, 4) pogajanje in dogovarjanje o posebnih primerih, in 5) celovito izvajanje in načrtovanje programa zunanjepolitičnih odločitev neke države v odnosu do druge. Russet in Starr (1996: 246) ugotavljata, da je rezultat teh dejavnosti predvsem posredovanje pogledov svoje vlade in izmenjava informacij. Kljub vsebinsko širši obravnavi pojma, je tudi pri tej definiciji funkcij diplomacije še vedno predstavljena le raven delovanja država - država. Drugi akterji v mednarodni skupnosti, na primer MRO, niso upoštevani. 'Aktivna' vloga diplomacije pri oblikovanju zunanje politike pa je že nekoliko bolj izpostavljena v peti točki (celovito izvajanje in načrtovanje). Veliko bolj natančno opredelitev funkcij diplomacije predstavi Barston (1991: 2–3). Po njem povzemam naslednjih šest nalog oz. funkcij diplomacije:

1. **formalno** (predaja akreditivov, protokol in participacija v diplomatskem zboru) **in** – veliko pomembnejše – **vsebinsko predstavljanje** (razlaga in obramba nacionalne politike preko ambasad in drugih kanalov, pogajanja ter interpretacija zunanje in notranje politike države sprejemnice,

⁶⁰ Naj si dovolim pojasniti to trditev. Mnogokrat se namreč zdi, da prevladuje razumevanje funkcij diplomacije v smislu, da ima država vzpostavljen diplomatski aparat, to je da ima svoja predstavništva pri drugih državah, mednarodnih organizacijah itd. Torej zgolj 'biti tam' (in nič drugega) naj bi bila vloga diplomacije. Morda je izraz 'aktivna' vloga diplomacije nekoliko neprimeren. Z njim ne želim povedati, da zgolj predstavljanje države in njenih interesov ni aktivno IZVAJANJE zunanje politike, ampak da je 'le' njeno izvajanje. Z izrazom 'aktivna' skušam nekoliko bolj izpostaviti PREDLAGANJE, SVETOVANJE IN OBLIKOVANJE zunanje politike, ki jih prav tako opravlja diplomacija, a so v zgoraj navedenem okviru razumevanja vsebinsko velikokrat zanemarjeni v primerjavi z izvajanjem.

⁶¹ Leon P. Poullada, *Diplomacy: The Missing Link in the Study of International Politics*, V D. S. McClellan, W. C. Olson in F. A. Sonderrmann (ur.) *The theory and Practice of International Relations* (1974) 194–202 v Russet in Starr (1996: 246).

2. naloga veleposlaništva, da identificira glavne probleme, notranje in zunanje vzorce, ki se pojavljajo in tudi njihov pomen, da lahko o njih obvesti ali opozori državo pošiljateljico (*'acting as a listening post'*),
3. **pripravljanje podlage** za politiko ali za nove pobude,
4. **zmanjšati trenja** v bilateralnih ali multilateralnih odnosih **v primeru** dejanskega ali potencialnega bilateralnega ali širšega **konflikta** (*conflict management*),
5. **prispevati k redu in regulaciji sprememb** (da se tudi ob nastopu slednjih obdrži red) na lokalni, regionalni in mednarodni ravni,
6. **ustvarjanje, snovanje in dopolnjevanje** širokega spektra **mednarodnih pravil** normativne in regulatorne narave, na katerih temelji struktura mednarodnega sistema.

Barstonova opredelitev funkcij diplomacije je očitno obsežnejša, bolj splošna in vseobsegajoča v smislu vključitve subjektov mednarodnih odnosov in vsebine, v katero je vpletena diplomacija. Prvi dve točki povzemata naloge misije, kot jih navajajo tudi avtorji v prej omenjenih opredelitvah. Vendar se mi zdi ta veliko širša, saj poudarja 'aktivno' vlogo diplomacije pri identificiranju možnih področij delovanja, ki bi bila zanimiva za državo pošiljateljico. Kot takšno vlogo diplomacije bi opredelila tudi interpretacijo zunanje in notranje politike države sprejemnice, ki je navedena v prvi točki. Na to še posebej opozarja tretja funkcija. Četrto funkcijo prav tako omenja nekaj drugih avtorjev (Russet in Starr 1996) vendar le v bilateralnem, ne pa tudi regionalnem in multilateralnem kontekstu. Pomembnost delovanja diplomacije v slednjem je razvidna tudi iz pete navedene funkcije, ki se zdi precej vezana na delovanje mednarodnih organizacij na raznih področjih. Mednarodne organizacije in tudi drugi mednarodni forumi⁶² so namreč tisti, v katerih se države članice sporazumno odločijo skupaj regulirati neko področje delovanja. Šesta izbrana naloga diplomacije je priprava in kodifikacija mednarodnega prava, ki se prav tako odvija v mednarodnih forumih.

Za nadaljnjo vsebino naloge je pomembno, kaj opredeljene funkcije diplomacije pomenijo za malo državo v MRO. Ugotoviti želim, **katere funkcije diplomacije so pomembnejše** za malo državo in s kakšnimi **težavami** se **pri** njihovem **izvajanju** mala država srečuje.

1. V zvezi s formalnim in vsebinskim predstavljanjem države pri MRO lahko rečem, da je drugo precej pogojeno s prvim. Za malo državo je delovanje v mednarodnih organizacijah bistveno bolj ugodno kot bilateralno delovanje. Tradicionalna bilateralna diplomacija je zelo drag način vodenja aktivnosti, male države pa se morajo zaradi omejenosti z viri zatekati k

⁶² Na primer mednarodne konference, kongresi, konvencije.

manj dragim in bolj ekonomičnim metodam (East 1973: 560; Petrič 1996: 882). Zaradi kadrovskih, finančnih in posledično mnogokrat prostorskih omejenosti je mogoče trditi, da je za male države celo najprimernejša **multilateralna diplomacija**, to je »diplomacija, ki vključuje državne in nedržavne akterje« (mednarodne vladne ali nevladne organizacije, op. a.) (White 2001: 328).⁶³ Iz tega lahko sklepam, da bo **mala država v MRO bolj uspešna, če bo delovala z diplomacijo na ravni institucij MRO preko svojega diplomatskega predstavništva pri MRO** in ne bilateralno preko svojih veleposlaništev pri državah članicah MRO. O težavah, ki jih imajo male države pri formalnem in posledično vsebinskem zastopanju, govori mnogo avtorjev.⁶⁴ Izpostavljajo predvsem slabost, ki jo mali državi prinaša manjši nabor ljudi in materialnih sredstev. Ta slabost se kaže v nezmožnosti primerno zadostiti potrebam pridobivanja informacij zaradi vse hitrejšega odvijanja svetovnih zadev. Tako male za velikimi državami vedno zaostajajo z ažurnostjo, kvaliteto in količino informacij, ki jih imajo na voljo. Imajo namreč manj razvejano mrežo veleposlaništev, manj diplomatov, in manj finančnih sredstev, ki bi jih namenjale gornjim aktivnostim. Rešitve, na katere naj bi se male države naslonile, da bi omilile opisani primanjkljaj, so pretežno povezane z dobro **organizacijo in vlaganjem v znanje oz. človeški kapital** (Hey 2002). Poskrbele naj bi za dobro izobraževanje svojih diplomatov, ki naj bi bili v večji meri 'generalisti'. Specialistov za ozka področja si namreč ne morejo privoščiti. V večini naj bi bili to **karierni diplomati**, ki se ne menjajo z menjavo vlade (Petrič 1996; Hey 2002). To omogoča kontinuiteto dela kljub notranjepolitičnim spremembam v vrhu **MZZ**. Slednje mora delovati kot **središčni organ pri koordiniranju zunanje politike**. Mala država si namreč ne more privoščiti, da bi različni predstavniki države (karierni diplomati, politiki, posebni odposlaniki) zastopali različne ideje ali interese. Petrič (1996: 881) zato za dosego enotnosti in usklajenosti zunanje politike predlaga ustanovitev posebnega koordinacijskega telesa. Majhen diplomatski aparat oz. birokracija pa lahko prinaša tudi prednosti, ki jih lahko mala država izkoristi (Hey 2002: 219). Ker je osebja malo, mora delati bolj zagnano, a so v njem **manjše možnosti korupcije in olajšana komunikacija in sodelovanje** (*ibid.*). Izkoristiti mora tudi morebitno večjezičnost in znanje o kulturnem okolju države. Za večjo uspešnost diplomatske službe male države pa lahko poskrbijo tudi njeni **vodje** (minister za zunanje zadeve, predsednik vlade) s svojim zglednim delom, osebno angažiranostjo in prepoznanim delovanjem v MRO, kar Hey (2002: 221) dokazuje na primeru Luksemburga.

⁶³ O multilateralni diplomaciji bolj natančno v nadaljevanju.

⁶⁴ Na primer Paterson (1969: 122), East (1973), Singer (v Baehr 1975: 462), Petrič (1996), Jazbec (2001) in Hey (2002: 220).

2. Bistvena za uspešno delovanje diplomatske mreže je tudi **analitična služba** znotraj ministrstva za zunanje zadeve, ki mora biti povezana z intelektualnimi potenciali tudi izven administracije (inštituti, univerzami, *'think-tanki'*) (Petrič 1996: 882). Učinkovitost analiziranja je gotovo odvisna od izobrazbe in usposobljenosti diplomatov, ki delujejo v predstavništvih v MRO. Slednji morajo dobro poznati področja delovanja MRO in stalno spremljati dogajanja v institucijah MRO ter o njih poročati.

3. Podlago za politiko in nove pobude lahko pripravijo diplomati v predstavništvu države pri MRO ali pa analitična služba v okviru MZZ. Petrič (1996: 880) mali državi svetuje, naj »/.../sistematično neguje stike državnih služb (MZZ še posebej) z raziskovalnimi centri, univerzo in posamezniki izven vlade, kolikor jih pač je, da se zagotovi čim boljša strokovna podlaga odločitvam in projektom zunanje politike.«

4. Diplomacija male države se lahko izkaže na določenem področju delovanja MRO, ki ga država dobro pozna, kot posrednica ali pomočnica v pogajanjih (glej podpoglavje 3.2.).

5. Ob uveljavljanju sprememb na določenem področju delovanja MRO ima mala država možnost, da ji MRO ponudi vlogo skrbeti za vzpostavitev reda na tem področju; ta možnost je vsekakor večja na tistem področju, na katerem je mala država dejavna in vplivna.

6. Mala država se lahko izkaže v diplomatskih pogajanjih na mednarodnih konferencah, kjer se oblikujejo nova pravna pravila za delovanje MRO.⁶⁵

Iz navedenega lahko povzamem, da mora mala država zaradi kadrovske in materialne omejitve delovanje svojega diplomatskega aparata organizirati zelo racionalno, natančno in fleksibilno. Ministrstvo za zunanje zadeve mora imeti močno osrednjo vlogo pri oblikovanju zunanje politike ter skrbeti za njeno koordinacijo in enotnost, pri čemer je zelo pomembna dobra analitična služba. Veliko mora vložiti v izobrazbo in sposobnosti svojih diplomatov, ki morajo imeti splošno znanje, izkoristiti svojo večjezičnost in kulturni kapital (znanje) o drugih državah. Dejstvo, da je njen diplomatski aparat manj številen, lahko mala država obrne tudi v svoj prid in izkoristi lažjo komunikacijo in boljše sodelovanje med osebjem. Svojo diplomacijo v smislu uspešnosti izvajanja njenih funkcij lahko promovira tudi preko uspešnih vodilnih posameznikov.

⁶⁵ Na primer v EU pri delu Konvencije o prihodnosti Evrope.

4.2. Delovanje diplomatskega aparata države v pogojih članstva v EU

V prejšnjem podpoglavju sem ugotovila, da je za male države najprimernejša multilateralna diplomacija. Slovenija pri svojem delovanju v EU ni nobena izjema. Zato sklepam, da bo tudi za trženje znanja Slovenije o Zahodnem Balkanu v okviru EU najprimernejša multilateralna diplomacija. V tem podpoglavju predstavljam razumevanje pojma multilateralna diplomacija ter njeno delovanje. Ker pa država članica v okviru EU ne deluje zgolj preko te oblike diplomacije, bom predstavila celotno delovanje diplomatskega aparata države v pogojih članstva v EU.

Janković (1988) v osnovi loči dvojni pojem multilateralne diplomacije; na ravni države in mednarodne skupnosti, predstavi pa tudi pomen multilateralne diplomacije na ravni mednarodne organizacije. Tako **multilateralno diplomacijo neke države** definira kot: »1) skupno delovanje, v okviru katerega se pogosto oblikujejo ožje skupine držav, ki zaradi podobnih ali enakih interesov delujejo skupaj, 2) zagotavljanje podpore in zavezništva v odnosu do rešitve, ki jo želijo doseči in 3) skupek odnosov, ki imajo izhodišče v eni državi in predstavljajo pomemben aspekt njene zunanje politike« (oštevilčila A.B. za lažje razumevanje). »Gledana v celoti, pa **multilateralna diplomacija na globalnem nivoju** predstavlja skupek vseh teh pogledov zunanjega delovanja vsake od članic mednarodne skupnosti« (Janković 1988: 143). Z nastankom mednarodnih vladnih organizacij pa se pojem multilateralne diplomacije še razširi. »Potrebno mu je dodati dva nova vidika: delovanje samih mednarodnih ustanov kot aktivnih članic multilateralne diplomacije na eni in delovanje držav znotraj teh institucij na drugi strani« (Janković 1988: 143). **Z vidika države članice MRO** lahko torej vsebinsko nadgradim pojem sodobne multilateralne diplomacije kot »**njeno ad hoc delovanje na mednarodni sceni – kot se je to vedno odvijalo – in njeno stalno delovanje znotraj mednarodnih institucij**« (*ibid.*). To je tudi definicija multilateralne diplomacije z vidika Slovenije – članice EU.

Če pa se osredotočim na **multilateralno diplomacijo mednarodne organizacije** (torej tudi MRO), pa le-ta poteka prav tako po dveh 'kanalih'. »Prvi je aktivnost skupka diplomacij držav članic, njihovo medsebojno pogajanje in kot rezultat tega odločanje o aktivnostih organizacije in tudi določena diplomatska aktivnost vsake države članice v tej organizaciji« (Janković 1988: 172). Ugotavljam, da je tega avtor razvil na podlagi analogije razumevanja multilateralne diplomacije na ravni mednarodne skupnosti. »Drugi kanal je delovanje aparata mednarodne organizacije pri izvajanju odločitev organizacije, sprejetih s strani držav članic,

ki pa lahko v določenih priložnostih in situacijah dobi novo lastnost, da se manifestira kot svojevrstna 'politika' organizacije kot take» (*ibid.*). Če poskušam strniti, je **multilateralna diplomacija MRO delovanje držav pri oblikovanju politik MRO, to je odločanje na eni in izvajanje politik MRO preko aparata MRO na drugi strani**. Podobno lahko rečem, da multilateralna diplomacija v EU pomeni zunanje politično delovanje vseh njenih držav članic pri sprejemanju odločitev ter delovanje EU same oz. izvajanje teh odločitev. Nekateri avtorji (Jørgensen 1999; Paschke 2000) tako izpostavljajo razvoj in dejanski obstoj pojma (**moderna**) **evropska diplomacija**. Jørgensen (1999: 78) ga razume kot:

subtilna medsebojna delovanja (vplivanja) med nacionalnimi in evropskimi nivoji oblikovanja politike, ki so se razvila v zadnjih tridesetih letih tekom večje ali manjše stopnje sodelovanja na zunanje političnih področjih Evropskega političnega sodelovanja znotraj Evropske Skupnosti, SZVP znotraj EU in kar zadeva obrambnih zadev tudi znotraj Zahodnoevropske unije.

Najprej bom proučila prvi pomen multilateralne diplomacije v EU, to je zunanje politično delovanje vseh njenih držav članic pri sprejemanju odločitev, kasneje pa še drugi pomen, delovanje EU same oz. izvajanje teh odločitev. Jørgensen (1999: 78) pri gornjem razumevanju moderne evropske diplomacije izrecno izpostavlja, da »/.../s tem, ko se osredotoči na multilateralno diplomacijo, ne misli, da so druge, tradicionalne oblike evropske diplomacije, povsem izginile.«⁶⁶ Podobno navajata Rušt (2001: 43) in Paschke (2000)⁶⁷ za primer evropske diplomacije. Slednji je v svoji analizi ugotovil, da veleposlaništva v državah članicah EU niso zastarela ali neuporabna, ampak da se je njihova vloga tekom procesov evropskih integracij spremenila in tako danes od njih zahteva, da izvajajo nove naloge (*ibid.*). Jørgensen (1999: 78) povzame, da »/s/mo priča spremembam v obliki in funkcijah, ne pa izginjanju dobro ustaljenih vzorcev.« **Nove naloge** tako dobivajo vse stopnje **organizacije diplomatskega aparata države članice EU**, ki so povezane z delovanjem te države v EU. Te stopnje organizacije so:

1. Zunanje ministrstvo, ki dobiva nove odgovornosti, predvsem nadzor in usklajevanje notranje politike. Pri tem se najvišja raven notranjega usklajevanja mednarodne politike prenese na osrednje strukture usklajevanja, kot je kabinet ali na primer francoski generalni

⁶⁶ Tudi White (2001: 321) meni, da z razmahom na evropskih konferencah velikih sil tekom devetnajstega stoletja, v dvajsetem pa s porastom mednarodnih vladnih organizacij, multilateralna diplomacija nikakor ni zamenjala bilateralne.

⁶⁷ Veleposlanik Karl Th. Paschke je v imenu Zveznega ministra za zunanje zadeve Nemčije med januarjem in avgustom 2000 izvedel poseben pregled nemških bilateralnih veleposlaništev v drugih štirinajstih državah članicah EU. Namen raziskave je bil ugotoviti, kako je evropsko integriranje spremenilo potrebe delovanja nemških veleposlaništev v državah članicah EU. Paschke je predloge v tej raziskavi namenil za primer Nemčije (največje države članice EU po številu prebivalstva). V nadaljevanju izpostavljam tiste, ki so v lahko v smiselni nasvet vsem drugim državam članicam EU (ne glede na njihovo velikost).

sekretariat za usklajevanje med ministrstvi ali pa urad predsednika vlade, na primer urad zveznega kanclerja v Nemčiji (Rušt 2001: 43). Paschke (2000) svetuje tudi intenzivno notranje izobraževanje v okviru MZZ o vsebinah EU, posebne sposobnosti in znanje bi morali biti nagrajeni s hitrejšo možnostjo napredovanja.

2. Veleposlaništvo države članice EU v drugih državah članicah EU. Vloga bilateralizma med državami članicami EU se z večanjem števila zadev, o katerih se razpravlja v Bruslju, ni zmanjšala, ampak se je predrugačila. Paschke (2000) govori o 'novem bilateralizmu'. Pravi namreč, da se zadeve med državami članicami še vedno v veliki meri vodijo preko stalnih diplomatskih predstavništov. Ta predstavništva so zadolžena za koordinacijo posameznih tem in za plasiranje teh tem v širši okvir odnosov (*ibid.*). Avtor meni, da je glavna naloga veleposlaništva v državi članici EU, da išče dialog s svojim partnerjem glede zadev, ki so zanj najpomembnejše, da poskuša doseči razumevanje njihovega stališča in pridobiti bolj jasno mnenje o stališču države sprejemnice. Kakršna koli informacija v zvezi s tem bi morala biti takoj posredovana v prestolnico. Veleposlaništvo v državi članici EU mora skrbeti tudi za promocijo države pošiljateljice in njenih interesov, to je izvajati javno diplomacijo (*ibid.*). Ciljne skupine pri tem so predstavniki medijev in z njimi mora veleposlaništvo (tiskovni ataše in tudi vodja veleposlaništva) redno vzdrževati dialog. Avtor tudi svetuje, da je treba večjo pozornost posvetiti sposobnostim komunikacije (med drugim poznati lokalni jezik države sprejemnice) in izobraževanju osebja (intenzivni jezikovni tečaji), sodelovanju pri neposrednem oblikovanju osnutkov, potrebnih v prestolnici in kvaliteti toka informacij. Avtor dodaja, da se je v veleposlaništvih po Evropi (v državah članicah EU) kot zelo uspešna izkazala vloga (mesto) uradnika za EU zadeve (*EU affairs officer*) in da so temu zgledu sledile tudi druge države članice EU. Slednji, osebje ministrstva, zadolženo za zadeve EU in vodje veleposlaništev bi se morali vsaj dvakrat letno sestajati v Bruslju ali v prestolnici na sestankih in '*briefingih*'. Oprema informacijske tehnologije (materialna in programska) veleposlaništva mora biti na najvišjem nivoju, veleposlaništva se naj obrnejo na profesionalne svetovalce, da bodo lahko izdelala svoje lastne domače spletne strani. Paschke (2000) svetuje tudi poenostavljenje in izboljšanje administrativnih postopkov.

3. Stalna misija države članice pri EU. Potrebno je sistematično sodelovanje med vsemi tremi (MZZ, veleposlaništva pri državah članicah EU in stalna misija pri EU) (Paschke 2000).

Ob spremenjenem načinu delovanja diplomatskega aparata in diplomacij držav članic EU, pa »so eden najbolj vidnih aspektov evolucije moderne diplomacije odnosi, ki jih MRO

razvijajo z drugimi MRO, mednarodnimi institucijami, skupinami držav in posameznimi državami« (Barston 1991: 108). Tudi EU je razvila take vrste sodelovanje z drugimi subjekti mednarodnih odnosov in ki ga lahko opišemo kot **asociativno diplomacijo**. Simoniti (1995: 50) meni, da je asociativno diplomacijo razvila Evropska gospodarska skupnost (EGS), kasneje pa jo je utrjevalo Evropsko politično sodelovanje in od 1992 naprej EU v okviru SZVP. Asociativno diplomacijo opredeli kot vrsto multilateralne diplomacije mednarodne organizacije (*ibid.*). Barston (1991: 108) navaja, da asociativna diplomacija služi dvema glavnima namenoma: ustvariti večjo skupino (*grouping*) in koordinirati politike in medsebojno pomoč v skupnosti.⁶⁸ Splošno obstajajo štirje elementi asociativne diplomacije: institucionalni in pogodbeni okvir, stalni sestanki višjih političnih vodij in predstavnikov, določeni ukrepi usklajevanja politik, in projekti za promocijo ekonomskih odnosov skupin⁶⁹ (*ibid.*). Vendar pa Barston meni, da lahko asociativna diplomacija vključuje enega ali več sektorjev javne politike, vključujoč socialno-kulturne izmenjave, ekonomske, politične in varnostne odnose, pri čemer lahko rečemo, da obstajajo različni tipi asociativne diplomacije, odvisno na katerega od omenjenih področij so osredotočeni. Simoniti (1995: 50) poudarja, da je asociativna diplomacija »koristna predvsem za manjše in revne države, ki nimajo sredstev niti ljudi za klasično diplomacijo.« Primeri asociativne diplomacije EU so sodelovanje z ASEAN, Evropsko-arabski dialog in Lomé Konvencija (sodelovanje z afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami), kot najbolj aktualnega pa lahko navedem sodelovanje v okviru t. i. zunanjih odnosov EU (*external relations*) z Zahodnim Balkanom.⁷⁰

4.3. Sklep

Na podlagi ugotovitev v tem poglavju, lahko rečem, da bo Slovenija za doseganje vpliva v EU svoje znanje o Zahodnem Balkanu res najbolje tržila z diplomacijo kot sredstvom zunanje politike. Najbolje je, da uporablja multilateralno diplomacijo, to je svoje delovanje znotraj institucij EU. Pri tem tradicionalni bilateralni odnosi nikakor ne smejo biti zapostavljeni; s članstvom v EU bo namreč ta raven diplomacije prevzela nove naloge in oblike, ki jih bo Slovenija prav tako lahko uporabljala pri trženju svoje primerjalne prednosti

⁶⁸ Druga dva cilja pa sta še vzdrževanje političnega, ekonomskega in varnostnega vpliva 'primarne' skupine držav in povečanje identitete posameznih članov ali skupine držav (Barston 1991: 108).

⁶⁹ To so trgovinski krediti, splošni preferencialni sporazumi, projektna pomoč in finančna posojila (Barston 1991: 108).

⁷⁰ Regije, s katerimi sodeluje EU v okviru zunanjih odnosov, so pregledno predstavljene na spletni strani Portala EU: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/search/regions.htm> (9. 12. 2003).

v EU. Treba je izpostaviti možnost delovanja Slovenije v okviru multilateralne diplomacije EU oz. asociativne diplomacije EU z Zahodnim Balkanom. V tem primeru Slovenija sicer ne bo mogla nastopati kot država, vendar bi kljub temu lahko tržila svoje znanje preko slovenskih strokovnjakov, zaposlenih v institucijah EU, ki izvajajo asociativno diplomacijo.

5. SLOVENSKA DIPLOMACIJA PRI DELOVANJU NA PODROČJU ZAHODNEGA BALKANA V OKVIRU EU

Preverila in potrdila sem trditev, da lahko Slovenija v EU svoje znanje o Zahodnem Balkanu najbolje izkoristi z diplomacijo. V tem poglavju želim ugotoviti, kako naj bi se pri tem organizirala in ali to že počne. Najprej bom oblikovala organizacijo slovenskega diplomatskega aparata pri delovanju na področju Zahodnega Balkana v okviru EU. Nato bom delovanje različnih ravni tega aparata predstavila bolj natančno – v skladu s teoretskimi izhodišči. Pri tem bom preverila, v kakšni meri tej organizaciji sledi Slovenija v praksi, da bi izkoristila svoje znanje o Zahodnem Balkanu in dosegla vpliv v EU.

5.1. Slovenski diplomatski aparat pri delovanju v EU na področju Zahodnega Balkana

Zahodni Balkan je eno od področij zunanjih odnosov EU.⁷¹ O njem se odloča v Svetu EU in sicer v Svetu za splošne zadeve in zunanje odnose (GAERC – *General Affairs and External Relations Council*); na njem se sestajajo ministri za zunanje zadeve držav članic in odločajo o zunanjih odnosih in vprašanjih o splošni politiki.⁷² Delo Sveta EU pripravlja Odbor stalnih predstavnikov (COREPER – *Le Comité des Représentants Permanents*) držav članic EU v Bruslju. Po 2. točki 19. člena Poslovnika Sveta EU⁷³ je naloga COREPER-ja, da vnaprej prouči vse zadeve za sestanek Sveta EU. Ta odbor si mora prizadevati, da na svoji ravni doseže dogovor in ga Svetu EU predloži v potrditev. COREPER lahko tudi predlaga smernice in možne rešitve. Ta odbor tudi nadzoruje in koordinira delo odborov ali delovnih skupin za pripravo stališč (*committees or working parties*),⁷⁴ ki pripravljajo vnaprej zahtevana gradiva

⁷¹ Zunanji odnosi so eno od področij, s katerimi se ukvarja Evropska komisija. Torej spadajo v prvi steber EU, za razliko od SZVP, ki sama obsega drugi steber EU.

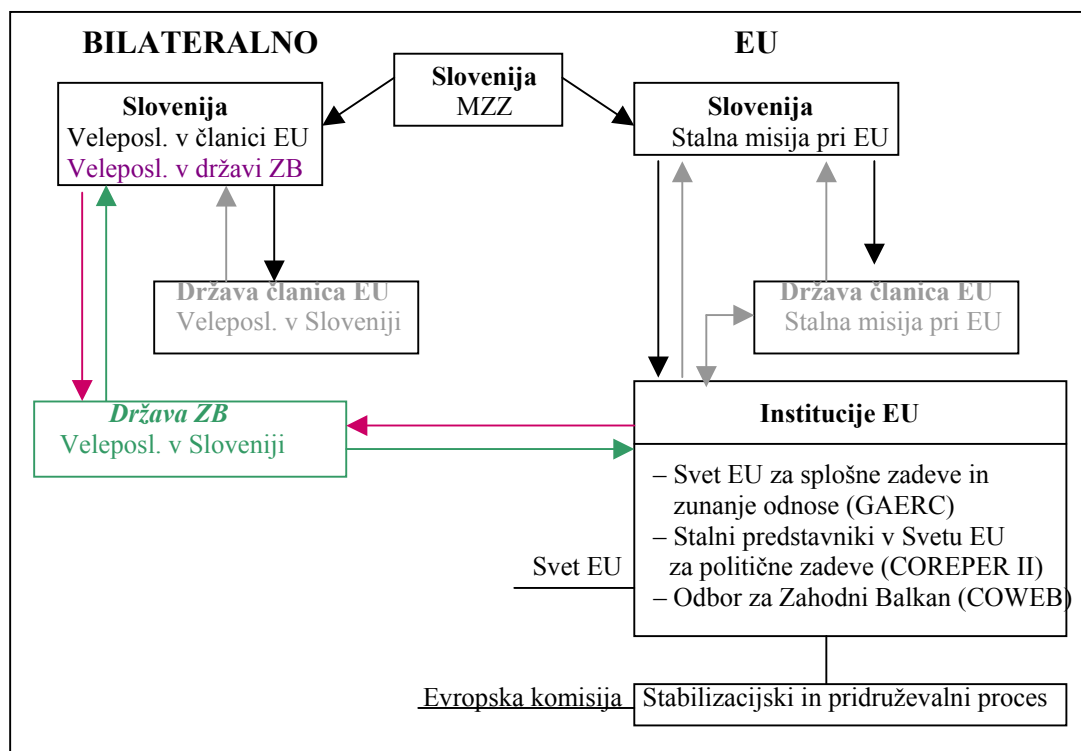
⁷² Portal EUč.

⁷³ *Council decision of 5 June 2000, adopting the Council's Rules of Procedure* (23. 6. 2000) O.J. (L 149) 21.

⁷⁴ Slednjih je okoli 250, sestavljajo pa jih uradniki držav članic (Portal EUD).

ali študije. COREPER ima dva dela, COREPER I in COREPER II. O Zahodnem Balkanu se odloča v COREPER II, saj se ta ukvarja s temami institucionalne in politične narave. Pripravlja sestanke Svetov za splošne zadeve in zunanje odnose, ekonomijo in finance ter pravosodje in notranje zadeve.⁷⁵ Delovna skupina, ki je zadolžena za pripravo stališč Sveta EU do Zahodnega Balkana se imenuje Odbor za Zahodni Balkan (COWEB – *Committee for Western Balkans*).⁷⁶ Za izvajanje politike EU do Zahodnega Balkana (asociativne diplomacije) pa je zadolžena Evropska komisija, ki izvaja že omenjeni Stabilizacijski in pridruževalni proces in istoimenske sporazume z vsako od držav Zahodnega Balkana posebej. V spodnji skici predstavljam organizacijo slovenskega diplomatskega aparata pri delovanju na področju Zahodnega Balkana tako bilateralno kot znotraj institucij EU.

Skica 2: Slovenski diplomatski aparat pri delovanju v EU na področju Zahodnega Balkana



Skica 2 ponazarja dvoje: 1) kako lahko Slovenija – članica EU vpliva na odločanje v EU v zvezi z Zahodnim Balkanom (na sliki je simbolično ponazorjen kot Država ZB v zeleni barvi) in 2) možnosti neposrednega delovanja oz. izvajanja politike na tem izbranem področju tako

⁷⁵ COREPER I pripravlja sestanke za področja nekoliko bolj tehnične narave: zaposlovanje, socialna politika, zdravje in varstvo potrošnikov, konkurenca, transport, telekomunikacije in energija, kmetijstvo in ribištvo, okolje, izobraževanje, mladi in kultura. Italijansko predsedstvo Svetu EU; COREPER I in COREPER II: <http://www.euitaly2003.it/FR/LaPresidenzaInforma/Calendario/11/12/ev_12novcor.htm> (24. 11. 2003).

⁷⁶ Intervju z Mitjem Močnikom, državnim podsekretarjem na Sektorju za sosednje države in Jugovzhodno Evropo na MZZ RS, MZZ RS, Ljubljana, 10. 12. 2003.

Slovenije kot EU same (asociativna diplomacija). Smer vplivanja Slovenije na odločitve je označena s črnimi puščicami, smer izvajanja politike na izbranem področju pa z vijoličnimi. Sive puščice ponazarjajo interakcijo Slovenije z drugimi subjekti, ki vplivajo na sprejem odločitev v EU in med temi subjekti samimi.⁷⁷ Zelene puščice kažejo vplivanje države Zahodnega Balkana na proces odločanja o njej sami.⁷⁸ Odebeljeni tisk v pravokotnikih ponazarja vsakega od vključenih subjektov, normalni tisk pa organ preko katerega ta subjekt deluje – vpliva na druge. Razvidno je, da so pomembni kanali vplivanja Slovenije na odločitve držav članic EU njena veleposlaništva v teh državah (na sliki je poenostavljeno prikazana le ena – Država članica EU). Po tem kanalu lahko Slovenija apelira na posamezne druge članice in pri njih išče podporo za predloge glede Zahodnega Balkana, ko se o njem odloča v EU. Multilateralni proces je prikazan pod označbo EU, kar pomeni, da se odvija na tem nivoju, in je dvojen. Slovenija lahko vpliva na sprejem odločitev v EU preko svoje stalne misije pri EU, ki išče podporo drugih članic – pri njihovih stalnih misijah pri EU. Druga pot pa je multilateralna diplomacija znotraj institucij EU, predvsem Sveta EU, kjer se odloča o evropskih zunanjih odnosih oz. o SZVP. Izvajanje politike EU na Zahodnem Balkanu poteka po principu asociativne diplomacije, za katero je odgovorna Evropska komisija. Slovenija lahko tako v končnem preseku na Zahodni Balkan vpliva sama bilateralno in hkrati v okviru EU preko vplivanja na odločanje in na izvajanje politike EU na tem področju. V prvem primeru deluje na države članice bilateralno preko svojega veleposlaništva v članici, da pri njem pridobi podporo za predloge. Na države Zahodnega Balkana pa deluje preko svojega veleposlaništva v teh državah. V multilateralnem procesu Slovenija deluje preko svoje stalne misije pri EU in podporo drugih članic pridobiva preko delovanja svoje stalne misije na njihove stalne misije pri EU in tudi znotraj institucij EU. Slednje se odvija na ravni odločanja o politiki EU do Zahodnega Balkana (Svet EU) in izvajanja te politike (Evropska komisija). Seveda pa omenjeni možnosti trženja znanja Slovenije o Zahodnem Balkanu v EU za doseganje vpliva v EU ne pomenita veliko, če ju Slovenija ne prepozna oz. če svoje zunanjepolitično delovanje ne bo usmerila v trženje tega znanja.

⁷⁷ Pri tem je to sodelovanje predstavljeno zelo okrnjeno v namen poenostavitve in kot aktivno izpostavlja le Slovenijo. Vplivanje Države članice EU na Državo ZB na primer ni upoštevano. Prav tako tudi ne ponazarja vplivanja med državami članicami brez Slovenije, saj druge države članice predstavlja le država članica EU.

⁷⁸ Na primer vplivanje na oblikovanje stališč o Zahodnem Balkanu, ki jih bo v EU zastopala Slovenija ali pa neposredno vplivanje držav Zahodnega Balkana preko nastopov njihovih predstavnikov v Svetu EU.

5.2. Prepoznavanje primerjalne prednosti in usmeritev v delovanje na področju Zahodnega Balkana v okviru EU

V Uvodu sem postavila hipotezo, da Slovenija prepozna možnost doseganja uveljavljenosti in vpliva v EU preko trženja svojega znanja o Zahodnem Balkanu in da se na to ustrezno pripravlja. V tem podpoglavju želim ugotoviti, ali je Slovenija od podpisa Pristopne pogodbe do februarja 2004 izbrala Zahodni Balkan kot svoje prioriteto področje delovanja v EU in ali je to storila zaradi prepoznavanja in možnosti izkoriščanja svoje primerjalne prednosti. Če tega ni storila, bom v nadaljevanju vseeno pregledala, kako Slovenija načrtuje svoje delovanje v EU na področju Zahodnega Balkana (priprave diplomatskega aparata). Če pa je Slovenija svojo primerjalno prednost spoznala, bom proučila, ali obravnava delovanje na področju Zahodnega Balkana kot eno od možnosti za povečanje uveljavljenosti in vpliva v EU. V skladu s predpostavkami iz teorije bom določila, kako naj bi pri tem organizirala svoj diplomatski aparat in preverila, do kakšne mere ta izhodišča Slovenija dejansko upošteva.

Dokumente RS, v katerih so predstavljene njene zunanje politične strategije in cilji, sem že predstavila v poglavju o izbiri področja delovanja Slovenije v EU (podpoglavje 3.1.). Ugotovila sem, da ima Slovenija kot svoj zunanje politični cilj opredeljeno tudi sodelovanje z državami Zahodnega Balkana. To je predvsem razvidno iz najnovejšega od obstoječih dokumentov, to je Primerna zunanja politika iz decembra 2002. V nadaljevanju bom proučila, ali je Slovenija od podpisa Pristopne pogodbe v skladu s tem določila svoja prioriteta področja delovanja v EU. Oktobra 2003 sem izvedela, da se dokument take vrste, ki bo podal strateške usmeritve zunanje politike Slovenije v EU, šele pripravlja, in sicer da ga oblikuje vlada v sodelovanju z Državnim zborom.⁷⁹ Do januarja 2004 je Služba vlade RS za evropske zadeve (SVEZ), ki je zadolžena za koordinacijo evropskih zadev znotraj države, že oblikovala *Delovni program (ali prednostne naloge) vlade Republike Slovenije na področju spremljanja in sprejemanja aktov EU za leto 2004*. Ta dokument podaja splošne usmeritve za delovanje Slovenije v EU na vseh področjih, s katerimi se ukvarja EU. Na podlagi tega delovnega programa pa naj bi do vstopa Slovenije v EU SVEZ oblikovala krajši in bolj konkreten dokument, ki bo zajemal usmeritve za delovanje na zgolj tistih področjih, ki so za Slovenijo v

⁷⁹ O tem je govoril Andrej Engelman, namestnik direktorja Službe vlade RS za evropske zadeve, v predavanju za novinarje z naslovom Koordinacija evropskih zadev v Sloveniji (Državni zbor, 10. 11. 2003).

EU prioriteta.⁸⁰ Da bi ugotovila, ali Slovenija prepoznava svojo primerjalno prednost v EU, sem pregledala govore in izjave pomembnih predstavnikov RS oz. tistih, ki oblikujejo in zastopajo našo zunanjo politiko, to so minister za zunanje zadeve, predsednik vlade in države. Eden pomembnejših dogodkov v tem kontekstu je bil septembra 2003 organiziran dvodnevni Posvet o delovanju slovenske diplomacije v pogojih članstva Slovenije v EU, ki so se ga aktivno udeležili vsi trije omenjeni akterji. Vsi trije so izpostavili, da »/.../mora Slovenija zaradi svoje razmeroma majhne diplomacije oblikovati svoje prednostne naloge in se osredotočiti na vprašanja njenih vitalnih interesov.«⁸¹ Predsednik vlade Rop je kot eno izmed treh glavnih prednostnih nalog Slovenije v prihodnjem obdobju omenil aktivno zunanjo politiko v državah Jugovzhodne Evrope.⁸² »Slovenija ima tu primerjalne prednosti, lahko se pohvali z razmeroma dobrimi odnosi z večino držav območja, kjer izvaja tudi niz konkretnih aktivnosti. Slovenija je državam regije ponudila svoje znanje in izkušnje na področju evropskih zadev /.../« (*ibid.*). Predsednik države Drnovšek je na tem posvetu prav tako govoril o pomenu Zahodnega Balkana kot usmeritvi slovenske zunanje politike v EU. Zavzel se je za »nadaljevanje aktivne vloge Slovenije na prostoru Jugovzhodne Evrope, pri čemer mora Slovenija ohraniti kredibilnost tako v očeh EU kot v očeh držav v regiji.«⁸³ Minister za zunanje zadeve Rupel se je v svojem govoru osredotočil na vlogo diplomatskih predstavništev po pristopu Slovenije k EU in ustrezni prilagoditvi delovanja celotnega diplomatskega aparata, zato ni govoril posebej o prioritetah zunanje politike (Rupel 2003). Jih je pa omenil v svojem prispevku na Posvetu o prihodnosti Slovenije pri predsedniku republike o prihodnji zunanji politiki (13. 10. 2003). Tam je dejal, da »/.../mora biti prva zunanjepolitična prioriteta Slovenije njena ugodna in stabilna mednarodna uvrstitev.« Kot članica EU pa »bo Slovenija še naprej krepila svojo identiteto srednjeevropske in sredozemske države in v okviru SZVP igrala pomembno vlogo zlasti na Zahodnem Balkanu, s katerim nas povezujejo zgodovinske izkušnje in razvejano gospodarsko sodelovanje.« V nadaljevanju je omenil še vlogo Slovenije na tem področju: »Slovenija lahko kot nova članica EU s svojimi izkušnjami odigra tudi vlogo povezovalca interesov EU in držav v njenem sosledstvu, ki vidijo svojo prihodnost v članstvu EU.«⁸⁴ Da je Zahodni Balkan ena od prioritet slovenske zunanje politike v EU je

⁸⁰ Pogovor s Tamaro Požar, vodjo oddelka za koordinacijo II na SVEZ, 3.3.2004, SVEZ, Ljubljana.

⁸¹ STAA.

⁸² Tudi slovenski politiki velikokrat nedosledno uporabljajo izraze, povezane s področjem Zahodnega Balkana. Mnogokrat se iz konteksta izkaže, da uporabljeni izraz Jugovzhodna Evropa ne pomeni vseh držav tega območja, ampak le države Zahodnega Balkana.

⁸³ STAB.

⁸⁴ MZZ RSČ.

minister Rupel omenil ob več drugih priložnostih, predvsem na zasedanjih GAERC, kadar se je razpravljalo o Zahodnem Balkanu.⁸⁵ Na obisku v Beogradu 29. 8. 2003 je izpostavil, da

bo prednostna naloga slovenske zunanje politike v pogojih članstva v EU Zahodni Balkan. Pričakujemo, da bomo s članstvom v EU postali ena od 'referenčnih točk' za Zahodni Balkan tudi za ostale (druge, op. a.) članice in bomo v sodelovanju z njimi sooblikovali politiko EU do regije.⁸⁶

Ob drugi priložnosti pa je to še potrdil in znova poudaril vlogo Slovenije kot mostišča med EU in državami Zahodnega Balkana, ki se želijo približati EU :

Slovenija zaradi skupne preteklosti in izkušenj s sožitjem z državami Zahodnega Balkana vidi svojo vlogo kot most za sodelovanje in prenos izkušenj pri vključevanju držav Jugovzhodne Evrope v evro-atlantski integraciji, ki predstavljata zagotovilo za stabilizacijo razmer v regiji.⁸⁷

Na prvi novinarski konferenci v letu 2004 je minister za zunanje zadeve ponovno potrdil, da se bo Slovenija v letošnjem letu še naprej intenzivno ukvarjala s problemi Zahodnega Balkana, kar je tudi v interesu EU.⁸⁸ Vlada se je namenila oblikovati program oz. strategijo za delovanje Slovenije na področju Zahodnega Balkana v okviru EU, ki je v še v pripravi. Nastala naj bi nekje od vstopa v članstvo EU pa do konca irskega predsedovanja (junija 2004). Kot pravi Močnik v intervjuju, je bilo najprej v načrtu, da to strategijo pripravi Sektor za Jugovzhodno Evropo in sosednje države na MZZ v sodelovanju s SVEZ pod pokroviteljstvom vlade. Vendar pa je vlada konec januarja 2004 ustanovila medresorsko delovno skupino za Zahodni Balkan, ki ima kot eno od prednostnih nalog tudi oblikovanje strategije delovanja Slovenije na področju Zahodnega Balkana v okviru EU, tako da bo omenjeno nalogo zdaj opravila ta medresorska delovna skupina.⁸⁹

K identifikaciji primerjalnih prednosti Slovenije v zvezi z Zahodnim Balkanom je pristopila tudi SVEZ in na podlagi tega oblikovala svoje delovanje. Golob (2003) navaja naslednje:

Med primerjalnimi prednostmi na SVEZ poudarjajo predvsem dejstvo, da so za države območja, ki se bodo začele pogajati o pogojih vstopa v Unijo, precej bolj dragocene izkušnje tistih držav, ki so se še pred kratkim pogajale tudi same. Slovenija svoje prednosti vidi tudi v oceni, da uživa ugled države, ki je bila v pristopnih pogajanjih zelo dobro organizirana, prav tako pa zelo dobro pozna države regije – nenazadnje jo z mnogimi med njimi povezuje skupna zgodovina, ima pa tudi izrazite prednosti v poznavanju jezika. Med pomembne

⁸⁵ MZZ RSd.

⁸⁶ MZZ RSe.

⁸⁷ MZZ RSf.

⁸⁸ MZZ RSg.

⁸⁹ Pogovor s Tamaro Požar, vodjo oddelka za koordinacijo II na SVEZ, 3. 3. 2004, SVEZ, Ljubljana. Več o medresorski delovni skupini za Zahodni Balkan v nadaljevanju.

prednosti sodi še dejstvo, da imajo pravni sistemi držav, nastalih na območju nekdanje Jugoslavije, podlago v pravnem sistemu nekdanje skupne države.

Tako Slovenija pričakuje, da bo s svojimi primerjalnimi prednostmi postala aktivna pri sooblikovanju prihodnje politike EU do Zahodnega Balkana (Golob 2003).

Na podlagi analize govorov akterjev, ki oblikujejo in izvajajo slovensko zunanjo politiko, lahko ugotovim, da si je Slovenija že izbrala Zahodni Balkan za svoje prioritetno področje delovanja v EU.⁹⁰ Potrdim lahko, da je to storila zato, ker prepoznava svoje lastne interese na tem področju in tudi primerjalno prednost (poleg izkušenj in gospodarskega sodelovanja je izpostavljeno tudi znanje) v primerjavi z drugimi državami članicami EU.

V nadaljevanju želim preveriti, kaj je v skladu s prepoznavanjem primerjalne prednosti in možnostjo dosega vpliva s trženjem te prednosti Slovenija že storila. Zato bom preverila, kako se zamisli, ki so razvidne v omenjenih izjavah, odražajo v dejanskem delovanju Slovenije in njenega diplomatskega aparata. Med drugim sem se pogovarjala tudi z uslužbenci MZZ tako s sektorja za Jugovzhodno Evropo in sosednje države kot s Sektorja za evropske integracije in ekonomske odnose na MZZ.⁹¹ Menim namreč, da bom lahko na podlagi dejanskega delovanja Slovenije v zvezi s trženjem znanja o Zahodnem Balkanu ugotovila, ali je Slovenija to možnost doseganja vpliva in uveljavljenosti v EU res že prepoznala, hkrati pa tudi kakšne aktivnosti v zvezi s tem že izvaja.

5.3. Organizacija posameznih organov slovenskega diplomatskega aparata pri delovanju v EU na področju Zahodnega Balkana

V tem podpoglavju bom izpostavila vse ravni delovanja slovenskega diplomatskega aparata v EU pri trženju znanja o Zahodnem Balkanu za dosego vpliva v EU. Najprej bom predstavila, kako naj bi bil posamezni organ organiziran in kakšne naloge naj bi opravljal glede na teoretične predpostavke ter pri vsakem opisala tudi dejansko delovanje organov slovenskega diplomatskega aparata. Na koncu poglavja bom podala kritično oceno o primernosti organizacije slovenskega diplomatskega aparata za izkoriščanje primerjalne prednosti Slovenije v EU.

⁹⁰ Kot drugi dve prioriteti je predsednik vlade Rop navedel še medvladno konferenco in notranje priprave na vstop v Unijo (STAA).

⁹¹ Izvedla sem dva intervjuja. Enega z Mitjem Močnikom, ki sem ga že omenila in drugega s Petrom Grkom in Gašperjem Dovžanom – Intervju z Gašperjem Dovžanom, svetovalcem I in Petrom Grkom, tretjim sekretarjem, oba s Sektorja za sosednje države in Jugovzhodno Evropo na MZZ RS, MZZ RS, Ljubljana, 15. 12. 2003.

5.3.1. Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije

5.3.1.1. *Koordinacija politike do Zahodnega Balkana*

Na osnovi teoretičnih izhodišč, ki so predstavljena v poglavju 4.2., bi bilo za koordinacijo slovenske zunanje politike v pogojih članstva Slovenije v EU najbolj učinkovito, da bi MZZ RS postalo glavni koordinativni in nadzorni organ pri oblikovanju zunanje politike znotraj države. Za tovrstne naloge bi bilo celo primerno, da bi MZZ oblikovalo poseben kabinet ali generalni sekretariat, ki bi skrbel za notranje usklajevanje mednarodne politike med ministrstvi, lahko pa bi to nalogo opravljal tudi urad predsednika vlade. Kljub temu da imajo tudi drugi organi države neposredne mednarodne kontakte, bi moralo biti MZZ tisto, ki usmerja, koordinira in nadzoruje izvajanje celotne zunanje politike. Iz tega izhaja, da bi moralo MZZ nadzorovati in koordinirati tudi vse dejavnosti, ki jih Slovenija na zunanjepolitičnem področju načrtuje in izvaja v zvezi z Zahodnim Balkanom. Primerno bi bilo, da za to ustanovi posebno koordinacijsko telo, ki bi s svojo avtoriteto zagotavljalo medresorsko koordinacijo med ključnimi akterji zunanjih zadev. Z notranje usklajeno zunanjo politiko do Zahodnega Balkana bi Slovenija dosegla, da bo ta politika profesionalna, racionalna in uspešna.

Če se osredotočim na dejansko delovanje MZZ RS, ugotovim, da se MZZ že pripravlja na delovanje Slovenije v pogojih članstva v EU. Močnik pravi, da je MZZ s sklepom vlade dobilo nalogo pripravljati in izvajati delovanje Slovenije v II. stebru EU, to je v SZVP, in pa tudi na področju zunanjih zadev EU. Zato se MZZ že od aprila 2003 **reorganizira** v skladu s potrebami delovanja Slovenije v EU. Znotraj MZZ bodo ustanovljeni direktorati in sektorji, ki bodo skrbeli za posamezna področja delovanja. Tako bo za delovanje Slovenije na Zahodnem Balkanu skrbel **Sektor za Zahodni Balkan**, ki bo nastal s preoblikovanjem dosedanjega Sektorja za Jugovzhodno Evropo in sosednje države. Ta sektor bo pokrival regionalno sodelovanje na tem področju, na primer PS JVE in podobno. Sektor bo zadolžen za bilateralne odnose s temi državami in delovanje v EU; torej za pripravo opomnikov in stališč različnega obsega, ki jih bo Slovenija v zvezi s tem področjem delovanja zastopala v Svetu EU. Sektor tako deluje že sedaj (v času pristopanja Slovenije k EU), saj pripravlja stališča, ocene o državah Zahodnega Balkana in opomnike za slovenske predstavnike, ki se srečujejo bilateralno ali drugače ter za diplomate. Posreduje jih stalni misiji RS pri EU v Bruselj, kjer jih potrebujejo za sodelovanje na sestankih, še posebej v COWEB-u. Močnik pravi, da je

njegov sektor precej operativna stvar, saj na eni strani deluje bilateralno – usmerja, koordinira odnose z državami Zahodnega Balkana, po drugi strani pa posreduje stališča tudi na COWEB. Na MZZ deluje tudi **Sektor za evropske integracije in ekonomske odnose**, ki koordinira vse delo MZZ v zvezi z delovanjem Slovenije v EU. Za te potrebe je ta sektor oblikoval projektno skupino, ki skrbi za koordinacijo dela, to je za koordinacijo delovnih skupin za pripravo stališč v Svetu EU in pripravo gradiva za srečanja GAERC in Evropski svet. Po besedah Grka se je sektor reorganiziral na tak način, da bo v tem okviru sposoben delovati tudi potem, ko bo Slovenija članica EU. Stališča je namreč treba pripravljati že sedaj, kakor bo to po 1. 5. 2004.

5.3.1.2. Načrtovanje slovenske politike do Zahodnega Balkana

Iz analize v poglavju 4.2. izhaja, da bi morali podlago za politiko in nove pobude pripravljati odgovorni sektor oz. analitična služba v okviru MZZ in/ali diplomati v stalni misiji RS pri EU. To velja za sprotne odločitve o delovanju Slovenije v EU na področju Zahodnega Balkana. Kar se tiče širše umestitve Zahodnega Balkana v slovensko zunanjo politiko in delovanje Slovenije v EU nasploh, pa bi moralo oblikovanje takih projektov potekati v okviru širšega kroga odločevalcev, na primer vlade v sodelovanju z Državnim zborom ter eksperti s tega področja znotraj in izven državne uprave (akademiki). Tako bi se določilo dolgoročno strategijo delovanja Slovenije v EU na tem področju na podlagi široke strokovne presoje, kako pomembne zunanjepolitične cilje ima Slovenija na tem področju. Slovenija bi morala v sklopu iskanja take strategije poskrbeti za dobro delovanje analitične službe znotraj MZZ in pri tem še posebej sistematično vzdrževati stike med MZZ in intelektualnimi potenciali izven administracije, to je z raziskovalnimi centri, univerzo in posamezniki izven vlade.

Pri dejanskem načrtovanju slovenske politike do Zahodnega Balkana oz. pri oblikovanju tega področja kot prioritete Slovenije v EU sodeluje tudi (bodoči) Sektor za Zahodni Balkan. Vodja sektorja Močnik pravi, da pri načrtovanju v bistvu sodelujejo dnevno s pripravo prej omenjenih stališč, opomnikov, ocen. Vendar pa se njegovemu sektorju – glede na to, da se bo ukvarjal s slovensko prioriteto v EU – ne namenja nobene dodatne pozornosti; več denarja, osebja, izobraževanja, raziskav ipd. Močnik je v pogovoru omenil tudi dokument, ki naj bi ga vlada pripravljala o delovanju Slovenije v EU. V njem je omenjeno tudi stališče Slovenije do Zahodnega Balkana, vendar pa to ni strateški načrt delovanja Slovenije na tem področju; tega Slovenija še nima. 20. 1. 2004 je minister za zunanje zadeve sicer organiziral posvet s

slovenskimi državniki in intelektualci o prihodnosti slovenske zunanje politike v EU, vendar na njem ni bilo podrobno obravnavanih posameznih prioritet slovenske zunanje politike v EU.⁹² Za lažjo in bolj učinkovito koordinacijo dela na področju Zahodnega Balkana pa je spodbudno oblikovanje **medresorske delovne skupine za Zahodni Balkan**, ki jo je ustanovila vlada 29. 1. 2004. »Delovna skupina bo pripravila pregled odnosov med Slovenijo in državami Zahodnega Balkana, opredelila interese Slovenije na tem področju in način njihovega uresničevanja ter pripravila strategijo odnosov s temi državami, ki bo služila kot osnova za delovanje na dvostranski ravni (bilateralno, op. a.) kot tudi za delovanje v okviru mednarodnih struktur.«⁹³ Ustanovitev te skupine se mi zdi zelo pomembna, saj je Močnik v intervjuju posebej omenil, da je usklajevanje raznih pobud in načrtov med ministrstvi znotraj RS izjemno težko in da razdrobljenost pristojnosti po posameznih ministrstvih onemogoča soglasje o prioritetah delovanja, oz. da tako usklajevanje poteka znotraj vlade, v medresorski skupini, a dokaj počasi. Dejansko dogajanje v mednarodnih odnosih pa ni počasno. Z novo medresorsko skupino, ki se bo osredotočala zgolj na Zahodni Balkan so možnosti za hitrejšo in bolj učinkovito koordinacijo med posameznimi akterji znotraj vlade veliko večje.⁹⁴

5.3.1.3. Izobraževanje diplomatov in organizacija slovenskega diplomatskega aparata

Na podlagi ugotovitev o načinu zunanjepolitičnega delovanja malih držav (podpoglavje 3.2.) in organizaciji diplomatskega aparata države v pogojih članstva v EU (podpoglavje 4.2.) je ključnega pomena za učinkovitost načrtovanja, analiziranja in izvajanja slovenske zunanje politike izobrazba in usposobljenost diplomatov, ki delujejo v samem MZZ in v vsem diplomatskem aparatu. Ker je slovenski diplomatski aparat kadrovsko in finančno omejen, bi ga moral MZZ dobro organizirati in vlagati v znanje oz. človeški kapital. Poskrbeti bi bilo treba za dobro izobraževanje slovenskih diplomatov, saj morajo ti dobro poznati področje Zahodnega Balkana in stalno spremljati dogajanja, o njih poročati in aktivno sodelovati v institucijah EU. Dobro bi bilo, da MZZ organizira intenzivno notranje izobraževanje o vsebinah EU. Slovenija pa bi morala težiti tudi k večanju diplomatskih sposobnosti svojih diplomatov (sposobnosti pogajanja, opazovanja, ustvarjanje zvez – lobiranje, znanje jezikov). Izpostaviti velja primer finske diplomacije, ki si je v EU že pridobila ugled strokovne in zelo

⁹² MZZ RSh.

⁹³ STAc.

⁹⁴ Temu oporeka podatek, da se do 3. 3. 2004 ta medresorska skupina še ni sestala. Pogovor s Tamaro Požar, vodjo oddelka za koordinacijo II na SVEZ, 3. 3. 2004, SVEZ, Ljubljana.

usposobljene. Zupančič (2003: 104) tako pravi: »Finska je pogosto omenjena kot izredno učinkovita manjša članica EU, kar je večkrat povezano z izkušeno in profesionalno diplomatsko elito.« Ker si Slovenija specialistov za ozka področja ne more privoščiti, bi morali biti slovenski diplomati v večji meri 'generalisti'. V večini naj bi bili to karierni diplomati, ki se ne menjajo z menjavo vlade, kar bi omogočalo kontinuiteto dela kljub notranjepolitičnim spremembam v vrhu MZZ. Posebne sposobnosti in znanje posameznih uslužbencev bi moralo MZZ nagraditi s hitrejšo možnostjo napredovanja. Majhen diplomatski aparat oz. birokracija lahko Sloveniji prinese prednosti, ki jih mora znati izkoristiti. Ker je osebja malo, mora delati bolj zagnano, a so v njem manjše možnosti korupcije in olajšana komunikacija ter sodelovanje. Izkoristiti mora tudi večjezičnost in kulturni kapital o Zahodnem Balkanu. Za večjo uspešnost diplomatske službe Slovenije pa lahko poskrbijo tudi njeni vodje (minister za zunanje zadeve, predsednik vlade) s svojim zglednim delom, osebno angažiranostjo in prepoznanim delovanjem v EU.

Iz dejanske kadrovske organizacije slovenskega diplomatskega aparata je razvidno, da na MZZ RS delujejo večinoma **diplomati generalisti**, kar je v skladu z dejstvom, da je diplomatski aparat Slovenije majhen. Na Sektorju za evropske integracije in ekonomske odnose imajo diplomati več znanja, usmerjenega v delovanje institucij EU. Vodja (bodočega) Sektorja za Zahodni Balkan Močnik pravi, da v njegovem sektorju glede na posebno naravo dela prav tako ne potrebujejo specifičnega znanja. Pravi, da se v tem sektorju ukvarjajo z informacijami in če na primer potrebujejo pravno mnenje, ga dobijo na ministrstvu za pravosodje. V tem sektorju MZZ so zaposleni z znanjem mednarodnih odnosov, angleščine in francoščine in Močnik meni, da določeni pravniški ali ekonomski poklici, ki ponujajo sicer natančno, a ozko poznavanje problematike, ne zagotavljajo pogojev za uspešno delo. Seveda pa to ni pravilo. Močnik dodaja, da je vse odvisno od posameznika, njegovega znanja in sposobnosti. Vendar pa je na (bodočem) Sektorju za Zahodni Balkan osebja premalo. V sektorju jih je zaposlenih pet, od tega dva pripravnika, po mnenju Močnika pa bi potrebovali najmanj deset ljudi. Da bi bilo več osebja, zaenkrat ne kaže. Meni namreč, da so kadri v Sloveniji problem, saj jih bo nekaj odšlo na delo v institucije EU, NATO, poleg tega pa bo Slovenija v kratkem potrebovala več kvalitetnega osebja, saj v letu 2005 predseduje Organizaciji za sodelovanje in varnost v Evropi. Močnik je prepričan, da bi Slovenija zato morala glede trenutnega angažiranja človeških potencialov upoštevati tri letno obdobje (2003–2006). Sicer pa pravi, da država po svojih močeh vlaga v izobraževanje; obstajajo seminarji in tečaji za uslužbence v diplomatskem aparatu. Minister za zunanje zadeve se je zavzel za »načrtno oblikovanje kadrovske podlage slovenske diplomacije, preko katere bo

mogoče identificirati mlade in uspešne kadre, in ki ne bo strankarsko-politično obremenjena.« Dejal je, da je »tudi zato potrebno izobraževanje v obliki Diplomatske akademije, ki je žal postala predmet političnih blokad zunaj MZZ.«⁹⁵ Bolj obetavna za intenzivno izobraževanje Slovenije o Zahodnem Balkanu je napoved ministra za zunanje zadeve, da bo »Republika Slovenija v sodelovanju z inštitutoma CSIS (*Center for strategic and international studies* – Center za strateške in mednarodne študije, op. a.) iz Washingtona in ESI (*European Stability Initiative* – Evropska pobuda za stabilizacijo, op. a.) iz Berlina spomladi organizirala konferenco o problematiki Zahodnega Balkana, kar bo predstavljalo tudi uvod v intenzivnejše in konceptualno podrobnejše ukvarjanje Slovenije s problemi Zahodnega Balkana.«⁹⁶

5.3.1.4. Možnost sodelovanja slovenskih diplomatov v asociativni diplomaciji EU

Na podlagi analize možnosti doseganja vpliva Slovenije v EU preko asociativne diplomacije EU (podpoglavje 4.2.) je mogoče reči, da bi MZZ moralo dobro proučiti tudi možnosti Slovenije pri sodelovanju v procesih izvajanja politike EU do Zahodnega Balkana, ne le v procesih odločanja o tej politiki. Res je, da asociativno diplomacijo EU izvajajo njeni uslužbenci – funkcionarji Evropske komisije. Vendar pa so to posamezniki iz držav članic EU. Če bi se slovenski diplomati uspeli izkazati kot strokovnjaki na tem področju v okviru delovanja v Evropski komisiji in njenih programih, bi to prav tako pomenilo priznanje Sloveniji in ne le možnost trženja znanja o Zahodnem Balkanu, pač pa tudi večanje njene strukturne moči na področju politike EU do Zahodnega Balkana. To bi posledično lahko tudi povečalo ugled Slovenije kot male države, ki je strokovnjakinja za področje, ki si ga je izbrala za svoje prioriteto področje delovanja v EU. Gotovo pa je omenjena možnost sodelovanja slovenskih diplomatov pri izvajanju politike EU do Zahodnega Balkana odvisna na eni strani od poznavanja problematike in izobraževanja kadrov v okviru MZZ, na drugi strani pa od angažiranosti, volje in truda posameznikov – potencialnih kandidatov za omenjeno delo. Na mestu je mnenje Borisa Cizlja.⁹⁷ Na trditev, da bomo imeli Slovenci od članstva v EU več, če bomo imeli dobre kadre in manj, če bomo imeli slabe kadre, pravi takole (Cizelj 1998: 237):

To je nedvomno velika resnica in tega se seveda vse države članice zelo dobro zavedajo in se na to pripravljajo. Usmerjajo, vzpodbujajo in organizirajo šolanje in pridobivanje izkušenj za svoje

⁹⁵ MZZ RSč.

⁹⁶ MZZ RSg.

⁹⁷ Vodja misije RS pri EU v Bruslju od 1. oktobra 1991 do 5. marca 1998 (elektronska pošta Katarine Ljubič z MZZ RS, Sektor za evropske integracije in ekonomske odnose, 9. 2. 2004).

kadre, ki potem lahko učinkovito zastopajo njihov interes v evropskih institucijah. Že danes bi morali začeti pripravljati 150 do 200 ljudi, ki jih bo Slovenija lahko imela v aparatu Komisije.

O možnosti sodelovanja slovenskih diplomatov v asociativni diplomaciji EU na področju Zahodnega Balkana še ni opaziti načrtovanja s strani MZZ RS. Iz pogovora z uslužbenci MZZ iz prej omenjenih sektorjev je sicer mogoče razbrati prepoznavanje te možnosti, nikakor pa se s tem MZZ še ne ukvarja v smislu dolgoročnega izobraževanja lastnih diplomatov, ki bi bili sposobni delovati pri izvajanju politike EU do Zahodnega Balkana v okviru Evropske komisije. Dovžan je v intervjuju omenil možnost, da bi Slovenija izvajala *twinning* programe⁹⁸ EU, Močnik pa, da bi prevzela izvajanje Stabilizacijskega in pridruževalnega sporazuma EU s Hrvaško. Minister za zunanje zadeve je sicer izjavil, da »bi bilo potrebno ustvariti evidenco slovenskih zunanjepolitičnih strokovnjakov iz vseh struktur in političnih opcij, ki bi sestavljali neke vrste 'diplomatski pool' in bi jih lahko ponudili za pogodbeno ali stalno zaposlitev v mednarodnih institucijah,«⁹⁹ vendar uslužbenci MZZ o tem še niso obveščeni, iz česar sklepam, da se to zaenkrat še ne udejanja. Edino vidno sodelovanje Slovenije v tem kontekstu je zaenkrat predstavljanje slovenskih izkušenj iz širitvenega procesa EU, ki jih izvaja minister za evropske zadeve. Slednji je bil lani oktobra s strani italijanskega predsedstva povabljen na COWEB, kjer je o omenjeni temi govoril predstavnikom držav Zahodnega Balkana.¹⁰⁰

5.3.2. Stalna misija Republike Slovenije pri EU

5.3.2.1. Vloga stalne misije Republike Slovenije pri EU

Na podlagi analize teoretičnih izhodišč in tudi ugotovitev iz prakse držav, navedenih v podpoglavju 4.2., bi bilo potrebno sistematično sodelovanje med stalno misijo RS pri EU in MZZ. V ta tok informacij bi morala biti vključena tudi slovenska veleposlaništva v državah članicah EU in v državah Zahodnega Balkana. Stalna misija RS pri EU bi morala stalno sporočati MZZ oz. sektorju, zadolženemu za Zahodni Balkan, kaj potrebuje za zastopanje

⁹⁸ *Twinning* je glavno sredstvo izvajanja predpristopne pomoči državam kandidatkam za vstop v EU, ki ga je EU ustanovila leta 1998. Usmerjen je predvsem v pomoč kandidatkam pri izgradnji in razvoju modernih in učinkovitih institucij (administracije, človeških virov, upravljalnega znanja) za sposobnost izvajanja skupnega pravnega reda EU. Izvaja se kot program, ki ga skupaj razvijeta in izvajata ena država članica EU ter ena kandidatka za članstvo v EU (Portal EUe).

⁹⁹ MZZ RSč.

¹⁰⁰ STAč.

Slovenije pri odločanju v institucijah EU. Ker je Zahodni Balkan prioriteto področje delovanja Slovenije v EU, bi mu bilo treba nameniti več pozornosti v smislu opazovanja in pridobivanja mnenj in stališč drugih držav članic EU ter posredovanja lastnih stališč. Slovenija bi morala aktivno sodelovati pri pripravi stališč in v nadaljnjem procesu odločanja v Svetu EU že v najnižji fazi odločanja oz. priprave stališč, to je v COWEB-u.

5.3.2.2. Organizacija diplomatskega aparata stalne misije Republike Slovenije pri EU

V stalni misiji RS pri EU bi morali delovati diplomati s splošnim, a zelo dobrim znanjem o delovanju institucij in politik EU. Vodja te misije mora imeti dovolj znanja in izkušenj v zvezi z EU s prejšnjih delovnih mest.¹⁰¹ Za prioriteto področje delovanja v EU – Zahodni Balkan bi morala imeti stalna misija RS pri EU na razpolago več sredstev (finančnih in kadrovskih), da bi lahko v institucijah EU aktivno sodelovala pri pridobivanju informacij in stališč drugih držav članic EU in pri posredovanju slovenskih stališč. Tisti uslužbenci, ki se bodo ukvarjali z Zahodnim Balkanom, bi morali razpolagati z odličnim znanjem o tem področju in imeti primerne diplomatske sposobnosti za pogajanja v okviru institucij EU. Oprema informacijske tehnologije (strojna in programska) v stalni misiji bi morala biti na najvišjem nivoju pri čemer naj bi se stalna misija RS pri EU obrnila na profesionalne svetovalce, da bo lahko na primer izdelala svoje domače spletne strani. Dobro bi bilo tudi poenostaviti administrativne postopke.¹⁰²

V zvezi z dejansko organizacijo in delovanjem stalne misije RS pri EU je minister za zunanje zadeve na že omenjenem posvetu o delovanju slovenske diplomacije v pogojih članstva v EU dejal, da je njena ključna vloga sodelovanje v evropski diplomaciji. Pri tem je poudaril, da je potrebno vstopu v EU prilagoditi delovanje celotne diplomatsko-konzularne mreže. »Potrebna je bolj kvalitetna organizacija in disciplina dela misij (veleposlaništev in stalne misije pri EU, op. a.), ključnega pomena pa je vzpostavitev dobrih komunikacijskih kanalov – tako v Bruslju kot v prestolnicah držav članic« (Rupel 2003). Delovanje pretoka informacij, ki je vzpostavljen med stalno misijo RS pri EU in MZZ, Močnik ocenjuje kot zelo

¹⁰¹ Kot svetuje Paschke (2000) za primer mesta uradnika za EU zadeve.

¹⁰² Tako svetuje Paschke (2000) za primer veleposlaništev Nemčije v državah članicah EU in ne za veleposlaništvo pri EU v Bruslju, kakor povzemam sama za primer Slovenije. Mislim, da je avtorjev nasvet zelo dober in ga je zato vredno upoštevati za vsa veleposlaništva katerekoli države članice EU, saj se nobena članica EU niti njena misija ne more izogniti zahtevam modernega časa, v katerih danes posluje njihova diplomacija. Zato uporabljam Paschkejev nasvet tudi za primer Slovenije in lahko velja za vsa njena veleposlaništva, ne le tista, povezana z delovanjem Slovenije na področju Zahodnega Balkana v okviru EU.

dobro. Ko se v COWEB-u pripravljajo stališča, stalna misija RS pri EU pošlje na (bodoči) Sektor za Zahodni Balkan zahteve po oblikovanju stališč RS. Sektor jih pripravi, če pa potrebuje mnenje držav Zahodnega Balkana oz. stališča slovenskih veleposlaništev v teh državah, jih o tem obvesti in ocene oz. mnenje prejme v kratkem roku (večinoma to komuniciranje poteka preko elektronske pošte). Močnik potem pošlje mnenja oz. stališča nazaj na stalno misijo RS pri EU. Tam je stalno delujoč diplomat ekspert s tega področja, ki se trikrat tedensko udeležuje sestankov COWEB, enkrat mesečno na te posvete potuje tudi Močnik kot vodja omenjenega sektorja. Ta koordinacija je posebna in glede na potrebe po hitrem pretoku informacij zelo učinkovita, ocenjuje Močnik. Tudi Grk v intervjuju pravi, da koordinacija dela med našo stalno misijo pri EU in MZZ že poteka po ustaljeni poti in posebnih sprememb ne bo več treba vpeljati. Ta izmenjava informacij je zelo fleksibilna in če bi ugotovili, da je sistem, ki ga imajo sedaj, neuspešen, bi ga spremenili. Močnik ocenjuje, da je Slovenija na področju Zahodnega Balkana v Svetu EU dobro zastopana, saj je naš predstavnik na vseh zasedanjih COWEB-a. Vendar pa je Dovžan v intervjuju pojasnil, da Slovenija nima sheme, po kateri bi določila, za katera področja bodo diplomati eksperti člani osebja njene stalne misije pri EU, za katera področja pa bodo na sestanke hodili iz prestolnice. Omenil je, da je eden od faktorjev pogostost sestankov odborov za pripravo stališč Sveta EU, da bi se o omenjenem odločali glede na prioritete delovanja Slovenije v EU, pa ni navedel. Menim namreč, da je za Slovenijo zelo pomembno, da si kot nova država članica EU čim prej ustvari dobre zveze (lobira) pri drugih državah članicah. Če bodo slovenski diplomati v stalni misiji pri EU rezidenčni, bo to mnogo lažje, kot če bodo eksperti v Bruselj prihajali le za krajši čas.

5.3.3. Veleposlaništva Republike Slovenije v drugih državah članicah EU

5.3.3.1. *Vloga veleposlaništva Republike Slovenije v državi članici EU*

Če izhajam iz analize delovanja diplomatskega aparata države v pogojih članstva v EU, predstavljene v podpoglavju 4.2., bi morala biti slovenska veleposlaništva v drugih državah članicah EU zadolžena za koordinacijo posameznih tem in za uvrstitev teh tem v širši okvir odnosov, pri čemer je Zahodni Balkan za Slovenijo v EU ena od primarnih tem. Ena od glavnih nalog slovenskega veleposlaništva v državi članici EU bi morala biti iskanje dialoga s svojim partnerjem glede naših stališč do Zahodnega Balkana, doseganje razumevanja

slovenskega stališča in pridobivanje bolj jasnega mnenja o stališču države sprejemnice. Kakršna koli informacija v zvezi s tem bi morala biti takoj posredovana na MZZ. Preko bilateralnih stikov z državami članicami EU bi torej Slovenija lahko pridobivala podporo za svoja stališča (temelječa na njenih zunanje-političnih ciljih) do Zahodnega Balkana, ki jih bo zavzela v procesu odločanja v EU. Zato je zelo pomembno, da tok informacij med MZZ in veleposlaništvom v državah članicah EU dobro deluje. Poleg analitičnega poročanja mora biti naloga slednjih tudi izvajanje javne diplomacije, to je promocije Slovenije in slovenskih interesov. Veleposlaništvo v državi članici EU bi moralo v državi sprejemnici promovirati dejstvo, da je področje Zahodnega Balkana velik zunanje-politični interes tako EU kot Slovenije in da se zato Slovenija z njim aktivno ukvarja. Njena najpomembnejša ciljna skupina bi morali biti predstavniki medijev, s katerimi bi morala redni dialog vzdrževati tako tiskovni ataše kot tudi vodja veleposlaništva.

5.3.3.2. Organizacija diplomatskega aparata veleposlaništva Republike Slovenije v državi članici EU

Na podlagi gornje analize in tudi praktičnih izkušenj nekaterih držav članic EU, ki jih predstavlja Paschke (2000), lahko rečem, da bi bilo za Slovenijo zelo primerno, da bi v svojih veleposlaništvih v državah članicah EU določila vlogo (mesto) uradnika za EU zadeve, saj se je to mesto pri drugih državah članicah izkazalo za zelo uspešno. Seveda bi morala imeti oseba na omenjenem mestu izkušnje v zvezi z EU s prejšnjih delovnih mest in to je treba upoštevati pri načrtovanju in zaposlovanju novih uslužbencev. Uradniki za EU zadeve bi se morali vsaj dvakrat letno sestajati v Bruslju in ali v prestolnici, poročati in deliti izkušnje. Enako velja tudi za vodje veleposlaništev in osebje MZZ, zadolženo za EU zadeve. Ti bi morali poročati o najnovejših dogajanjih v EU in prispevati svoj lastni vložek v proces oblikovanja mnenj. Slovenija bi morala veliko pozornosti posvetiti sposobnostim komunikacije njenih diplomatov v veleposlaništvih pri državah članicah EU in izobraževanju osebja (na primer intenzivni jezikovni tečaji za poznavanje lokalnega jezika države sprejemnice). Enako kot za stalno misijo RS pri EU velja predlog o opremljenosti z informacijsko tehnologijo na najvišjem nivoju, možnostjo izdelave na primer domačih spletnih strani ter o poenostavljenju administrativnih postopkov.

Na tem mestu bom proučila, ali dejansko delovanje slovenskega diplomatskega aparata potrjuje, da se MZZ zaveda nove vloge slovenskih veleposlaništev v državah članicah EU in

jih v tem smislu tudi organizira. Minister za zunanje zadeve je pravilno ugotovil, da se »/z/aradi članstva v EU spreminja pogled na zunanje zadeve. Klasične bilaterale z državami EU je vedno manj, vendar se uveljavlja vsebinsko nova bilateralna, ki jo pogojujeta kontekst in zorni kot države članice EU« (Rupel 2003). Rupel pravi, da gre za dvosmerno komunikacijo, saj je za dobro poročanje namreč nujna tudi primerna obveščenost predstavništev, ki morajo biti dobro opremljena z jasnimi kratkoročnimi in dolgoročnimi strateškimi cilji oz. s prioritetami Slovenije po posameznih področjih (*ibid.*). Seveda ne nadaljuje v podrobnosti, da bi identificiral te prioritete, a je povedano kljub temu mogoče postaviti v kontekst delovanja Slovenije na področju Zahodnega Balkana in oceniti kot primerno. O aktivni vlogi slovenskih veleposlaništev v državah članicah EU govori tudi Dovžan v intervjuju. Pravi, da imajo slovenska veleposlaništva aktivno vlogo v tem smislu, da glede konkretnih vprašanj, ki so v našem interesu, pridobivajo podporo. Tako bodo navodila za to aktivno vlogo veleposlaništva v državah članicah EU dobila z MZZ, hkrati pa bo MZZ od njih dobil povratne informacije, kakšni so rezultati oz. ali Slovenijo v njenih stališčih kdo podpira ali ne. To bo aktivna vloga teh veleposlaništev in Dovžan pravi, da se takšno zbiranje podpore od njih pričakuje. Minister za zunanje zadeve izpostavlja tudi spremenjeno vlogo vodij veleposlaništev v državah članicah EU. Pravi, da bodo morali veleposlaniki v prestolnicah in MZZ skrbno spremljati vsa dogajanja v diplomatski mreži, nastajanje koalicij v EU, ravnotežja med državami članicami EU in v bruseljskih ustanovah (Rupel 2003). Izpostavil je tudi nujnost povečanja delovne discipline, saj veleposlaniki ne morejo imeti svojih lastnih političnih agend. Inicativnost veleposlanikov je nujno potrebna, vendar predvsem glede zbiranja informacij in prenašanja slovenskih pobud v evropski sistem. Poudaril je, da bodo za doseganje kvalitete dela vsi veleposlaniki morali vedeti, kaj se dogaja v Evropi, ne le, kaj se dogaja v posamezni državi akreditacije, poleg tega pa obvezno poznati vso evropsko problematiko, zakonodajo, politična dogajanja, ustanove, mehanizme od medvladnih konferenc in Evropskega sveta do GAERC in COREPER (*ibid.*). Mesto uradnika za EU zadeve, ki se je kot uspešno izkazalo v praksi drugih držav članic EU, MZZ še ni ustanovilo, je pa v tem smislu zelo aktivna vloga vodje veleposlaništva. Glede izmenjave izkušenj, mnenj in idej med veleposlaniki v državah članicah EU tudi še ni bilo govora, vendar pa je bil omenjeni posvet za veleposlanike v državah članicah EU organiziran tudi v ta namen. »Posvet je potreben tudi zaradi koordinacije in doseganja soglasja v odnosih Slovenije navzven,« je zaključil minister za zunanje zadeve (*ibid.*).

5.3.4. Veleposlaništva Republike Slovenije v državah Zahodnega Balkana

Iz ugotovitev o načinu organizacije diplomatskega aparata države v pogojih članstva v EU lahko izpeljem tudi vlogo in organizacijo slovenskih veleposlaništev v državah Zahodnega Balkana. Vloga slovenskih veleposlaništev v državah Zahodnega Balkana bi morala biti zbiranje informacij, relevantnih za odločanje v EU o zadevah v zvezi z Zahodnim Balkanom. Zato je treba osebje teh veleposlaništev spodbuditi k neposrednemu oblikovanju osnutkov, ki jih potrebujejo v MZZ oz. v stalni misiji RS pri EU.¹⁰³ Pri tem je treba zagotoviti visoko kvaliteto toka informacij, ki je zelo pomemben v procesu odločanja, kjer je treba hitro zavzeti stališče in ga znati dobro utemeljevati. Prav tako ne gre zanemariti velike potrebe, da bi morali slovenski diplomati v državah Zahodnega Balkana ustvarjati široke zveze v organih države, ki odločajo o zunanji politiki, v političnih krogih in pri medijih.

V pogovoru z Močnikom sem izvedela, da je delovanje veleposlaništev v državah Zahodnega Balkana že sedaj dobro organizirano in da večjih sprememb v načinu dela ali v številu osebja v njih Slovenija ne načrtuje. Bistveno pri teh veleposlaništvih je, da pravočasno ugotavljajo in posredujejo informacije, predvsem pa da so aktivno vključena v nekatere projekte. Prav tako je veleposlaništvo v državi Zahodnega Balkana že zdaj zadolženo za aktivno oblikovanje idej in politike Slovenije do teh držav, za kar skrbi vodja veleposlaništva, ki usmerja, koordinira delo in daje navodila svoji ekipi. Veleposlaništva se udeležujejo rednih sestankov, dajejo pobude, iniciative. Pomembno je, da osebje pridobi podatke o stališčih držav sprejemnic glede zadeve, o kateri se razpravlja ali odloča v EU. Ta stališča veleposlaništvo posreduje MZZ oz. (bodočemu) Sektorju za Zahodni Balkan in ta podatke posreduje na stalno misijo RS pri EU.

5.3.5. Sklep

V podpoglavju 5.3. sem proučila, kako bi lahko Slovenija svojo primerjalno prednost – znanje o Zahodnem Balkanu v EU izkoristila preko diplomacije kot sredstva zunanje politike. Ker je pri tem zelo pomembno, kako bo organiziran njen diplomatski aparat, sem hkrati pregledala, kako je le-ta dejansko organiziran za trženje znanja o Zahodnem Balkanu v EU.

¹⁰³ Slovenska veleposlaništva v državah Zahodnega Balkana proučujem v kontekstu delovanja slovenskega diplomatskega aparata pri odločanju o politiki EU do Zahodnega Balkana. Bilateralno sodelovanje s temi državami preko slovenskih veleposlaništev je v tem smislu zapostavljeno.

Glede tega sem ugotovila, da se slovenski diplomatski aparat, ki bo vključen v delovanje Slovenije na področju Zahodnega Balkana sicer reorganizira (predvsem MZZ), vendar le v kontekstu splošnih potreb za delovanje Slovenije v okviru EU. Omenjena strategija o delovanju Slovenije na področju Zahodnega Balkana namreč še ni pripravljena in v sektorju na MZZ, ki skrbi za to področje se ne dogaja 'nič posebnega' v smislu dodatnega financiranja, zaposlovanja ali izobraževanja. Za uspešno trženje znanja o Zahodnem Balkanu bi moralo MZZ diplomatski aparat pripravljati bolj intenzivno; oblikovati strategijo delovanja, izvajati analize in sodelovati z akademskimi institucijami za večanje lastnega znanja, dodatno finančno in kadrovsko podpreti (bodoči) Sektor za Zahodni Balkan ter v svoj diplomatski aparat vnesti novosti, kot so organ za koordinacijo zunanje politike znotraj države, vloga uradnika za EU zadeve, sestanki vodij veleposlaništev v državah članicah EU in izvajanje javne diplomacije v državah članicah EU.

Zaključim lahko, da je za dosego vpliva v EU v zvezi z Zahodnim Balkanom in posledično uveljavitve Slovenije v EU pomembno dvojje: slovenski diplomati morajo imeti znanje o Zahodnem Balkanu in ga stalno nadgrajevati, hkrati pa morajo imeti sposobnosti dobrih, profesionalnih diplomatov, da bodo to znanje znali tržiti skozi svoje delovanje v diplomatskem aparatu, povezanem z delovanjem Slovenije v EU. Diplomacija sama po sebi – kot sredstvo zunanje politike – namreč uspeha ne zagotavlja, ampak le omogoča okvir, znotraj katerega lahko Slovenija v EU izkoristi svojo primerjalno prednost. Diplomacija je v tem kontekstu nujen, ne pa zadosten pogoj. Za uspešno trženje znanja o Zahodnem Balkanu, preko katerega bo Slovenija lahko dosegla vpliv in uveljavitev v EU, je res treba diplomatski aparat učinkovito organizirati (v skladu z gornjimi predlogi). Hkrati pa so za dolgoročno ohranjanje tako primerjalne prednosti kot možnosti za njeno trženje in dosego vpliva v EU potrebne tudi razne oblike izobraževanja (tečaji lokalnih jezikov, nabiranje kulturnega kapitala, poznavanje zgodovinske in aktualne problematike, urjenje v diplomatskih veščinah) in stalno tehnično in vsebinsko izpopolnjevanje diplomatske mreže; skratka nenehno vlaganje v oboje, tako v znanje kot v diplomacijo.

5.4. Trženje znanja o Zahodnem Balkanu za dosego uveljavljenosti in vpliva v EU

Ali Slovenija prepozna možnost trženja svojega znanja o Zahodnem Balkanu kot eno od možnosti za povečanje svoje uveljavljenosti in vpliva v EU, sem preverila na podlagi izjav in govorov predstavnikov slovenske zunanje politike in uslužbencev MZZ, s katerimi sem

opravila intervju. Izjava, ki še najbolje izraža zavedanje Slovenije, da lahko z uspešnim delovanjem na področju Zahodnega Balkana oz. izkoriščanjem svoje primerjalne prednosti doseže uveljavljenost in posledično vpliv tudi na drugih področjih delovanja v EU, je naslednja izjava ministra za zunanje zadeve ob lanskem dnevu državnosti: »V EU in NATO bomo uspešni, če bomo znali uporabiti svoje primerjalne prednosti in če se bomo znali iznajdljivo odzivati na ponujene priložnosti.«¹⁰⁴ Tukaj sicer ne govori eksplicitno o primerjalni prednosti v zvezi z Zahodnim Balkanom, vendar pa povezuje uspešnost, torej doseganje vpliva na odločitve z uporabo naših primerjalnih prednosti. Druga izjava, ki je v tem kontekstu pomembna, je del nagovora ministra za zunanje zadeve na posvetu o delovanju slovenske diplomacije v pogojih članstva v EU (Rupel 2003):

Če želimo (nov politično-varnostni in kulturni okvir v EU, op. a.) izkoristiti v prid slovenske mednarodne prepoznavnosti in uveljavljenosti v mednarodni skupnosti, je potrebno usklajeno delovanje celotne diplomatske mreže, Ministrstva za zunanje zadeve in državne uprave. Na ta način bomo lahko najbolje izkoristili kapital in znanje, ki ga imamo na razpolago. V EU bomo uspešni in upoštevani, če se bomo uveljavili kot tisti, ki določene probleme poznajo bolje kot drugi.

Vendar pa gornji izjavi nista v skladu z ugotovitvami iz pregleda dejanskega delovanja Slovenije za trženje znanja o Zahodnem Balkanu v EU; strategija za delovanje na tem področju še ni pripravljena, diplomatski aparat še ni primerno organiziran in tudi v znanje kot človeški vir se ne vlaga dolgoročno. Ravno iz razlogov, ker Slovenija ne deluje primerno v zvezi z organizacijo svojega delovanja v EU na področju Zahodnega Balkana, Močnik dvomi, da se Slovenija zaveda pomembnosti tega področja za svoje delovanje v EU. To potrdi tudi pogovor z Dovžanom in Grkom s Sektorja MZZ za evropske integracije in ekonomske odnose, iz katerega je razvidno, da je ideja o uveljavljenosti Slovenije v EU preko delovanja na področju, kjer ima primerjalno prednost, sicer razumljiva in celo verjetna, ampak ne aktivna. Dovžan je tako stanje razložil z dejstvom, da je MZZ oz. diplomacija zgolj sredstvo in ne glavni generator vsebine. Kljub temu sem mnenja, da mora diplomatski aparat, če želi vsebino uspešno izvajati, to vsebino tudi dobro poznati.

Edini, ki znanje o Zahodnem Balkanu obravnavajo v namen povečanja uveljavljenosti Slovenije v EU, je SVEZ. Golob (2003) v zvezi s tem navaja naslednje:

Slovenija kot skorajšnja novinka v EU že išče 'tržne niše' pri oblikovanju in utrjevanju svojega profila in položaja v Uniji. Eno izmed njih Ljubljana vidi v prenosu svojih izkušenj iz pristopnega procesa državam JV Evrope. In prav Slovenija lahko državam območja zaradi svojih primerjalnih prednosti priskoči na pomoč s prenosom ustreznih znanj in izkušenj –

¹⁰⁴ MZZ RSi.

takšno željo in pričakovanja je nenazadnje večkrat izrazila tudi Unija sama, ki državo vidi kot nekakšen 'most' v odnosih povezave z državami JV Evrope.

Golob dodaja, da minister za evropske zadeve Potočnik meni, da je pomoč, ki jo Slovenija nudi državam nekdanje Jugoslavije, izjemna priložnost, ki jo mora Slovenija izkoristiti. »Gre tudi za možnost politične afirmacije, tudi v okviru EU, je prepričan Potočnik.« (*ibid.*)

Zaključim lahko, da ideja o možnosti trženja znanja Slovenije o Zahodnem Balkanu za dosego uveljavljenosti in vpliva Slovenije v EU sicer obstaja, vendar gotovo ni niti nastala niti se še ni uveljavila kot strategija, o kateri bi obstajalo soglasje med akterji v državi. Zato se tudi še ne izvaja načrtovano, kar je razvidno iz pogovorov z uslužbenci MZZ RS in dejanskega delovanja MZZ. Eno od možnosti, da se Slovenija v EU uveljavi in doseže vpliv, to je izkoriščanje omenjene tržne niše, je mogoče identificirati le v zavesti posameznikov oz. posameznih služb državne uprave (v bistvu le SVEZ), ki menijo, da je ta možnost dobra in se za njeno udejanjanje kar sami organizirajo. Tega dela hipoteze torej ne morem potrditi, a hkrati niti ovreči. Lahko bi dejala, da se bo morda bolj aktivna politika do trženja našega znanja o Zahodnem Balkanu v EU oblikovala do vstopa v EU v primeru, da bodo posamezniki, ki o tem imajo zavest, o tem podali predloge v okviru vlade ali pristojnih sektorjev MZZ in na omenjeno možnost opozorili vodilne oblikovalce zunanjepolitičnega delovanja Slovenije v EU.

5.5. Druge aktivnosti Slovenije v zvezi s trženjem znanja o Zahodnem Balkanu v okviru delovanja v EU

5.5.1. Delovanje Službe vlade Republike Slovenije za evropske zadeve

Kot že povedano, je SVEZ edini akter slovenske vlade, ki je poleg prepoznavanja možnosti izkoriščanja znanja o Zahodnem Balkanu, v zvezi s tem tudi začel izvajati aktivnosti že pred vstopom Slovenije v EU. Golob (2003) navaja, da je SVEZ spomladi 2003 pripravila celovit institucionalni in pravni okvir za tehnično pomoč Slovenije državam Jugovzhodne Evrope na področju evropskih zadev, ki ga je potrdila tudi vlada. Program poteka v obliki seminarjev o prenosu slovenskih izkušenj iz pogajalskega procesa državam regije,¹⁰⁵ ki se bodo izvajali v zainteresiranih državah. Pravni okvir programa določa poseben memorandum,

¹⁰⁵ Ti seminarji so med aprilom in julijem 2003 že potekali v Makedoniji, na Hrvaškem, v Srbiji in Črni gori in v Bosni in Hercegovini (Golob 2003).

ki ga je Slovenija že podpisala z Makedonijo (*ibid.*). Minister za evropske zadeve Potočnik je s predstavitvijo slovenskih izkušenj iz predpristopnega procesa decembra 2003 sodeloval tudi na Forumu za Jugovzhodno Evropo, kjer je bilo zanimanje za tako posredovanje znanja s strani Slovenije izjemno.¹⁰⁶ Ob že omenjenem nastopu v COWEB-u oktobra 2003 je Potočnik izjavil, da je Slovenija glede prenosa izkušenj, nabranih v pristopnem procesu k EU, na Zahodni Balkan že nekaj časa precej angažirana in da to zaenkrat poteka predvsem na dvostranski ravni. Ob dejanskem vstopu v EU pa Slovenija računa, da ga bo lahko vpela v širši kontekst EU.¹⁰⁷

5.5.2. EU portal

Za delovanje oz. usposobitev EU portala je zadolžen SVEZ. EU portal bo osnovno informacijsko orodje za pretok informacij med ministrstvi, vlado in Državnim zborom na področju evropskih zadev. Tako bo na enem mestu zagotovljen kronološki pregled zakonodajnih in drugih predlogov EU, slovenskih stališč, poročil z zasedanj v Svetu EU, stališč držav članic (posredujejo jih diplomatsko-konzularna predstavništva) in bo široko dostopen.¹⁰⁸ Jeseni 2003 je bil v fazi testiranja, januarja 2004 pa je začel delovati na ravni vlade, a zaradi tehnološke in vsebinske zahtevnosti še vedno ostaja v testni fazi. Spomladi 2004 naj bi bil dostopen Državnemu zboru, 2005 pa naj bi bili predlogi EU in stališča RS dostopni tudi za javnost.¹⁰⁹ EU portal omenjam zato, ker bo zelo olajšal pretok informacij med veleposlaništvu v državah članicah EU in MZZ ter stalno misijo RS pri EU. To bo gotovo pripomoglo tudi k izboljšanju možnosti za trženje znanja Slovenije o Zahodnem Balkanu pri delovanju na tem področju v okviru EU.

¹⁰⁶ STAd.

¹⁰⁷ STAč.

¹⁰⁸ Andrej Engelman, namestnik direktorja SVEZ, v predavanju za novinarje z naslovom Koordinacija evropskih zadev v Sloveniji (Državni zbor, 10. 11. 2003). Po navedbah Koširja, ki je pripravil interni dokument Urada vlade za informiranje o EU portalu, bo EU portal pravzaprav deljen na dva dela; prvi bo viden samo uporabnikom s pravicami urednika EU (vladni organi, Državni zbor), drugi del pa bo za vse druge uporabnike (Košir 2003: 3). Vanj se bo lahko evidentiralo naslednje dokumente: predlog akta, dnevni red, informacijo, analizo, poročilo, dokument, stališče, pripombo, poročilo in (splošen) dokument (*ibid.*).

¹⁰⁹ Pogovor s Tamaro Požar, vodjo oddelka za koordinacijo II na SVEZ, 3. 3. 2004, SVEZ, Ljubljana.

5.6. Sklep

V tem poglavju sem prišla do spoznanja, da si je Slovenija že izbrala Zahodni Balkan za svoje prioriteto področje delovanja v EU ter da je to storila zaradi svojih očitnih gospodarskih in politično-varnostnih interesov na tem območju in tudi zaradi prepoznavanja primerjalne prednosti, ki jo ima v zvezi s tem področjem, to je znanje. Vendar pa razen pri posameznikih (minister za evropske zadeve, SVEZ) ni opaziti ideje, da bi to primerjalno prednost v EU izkoristili v namen večanja uveljavljenosti in vpliva Slovenije v EU. Obstaja možnost, da bi se to še uresničilo do vstopa Slovenije v EU v smislu izdelane dolgoročne strategije delovanja, vendar le v primeru, da bi omenjeni posamezniki na to možnost posebej opozorili vodilne oblikovalce slovenske zunanje politike. Bodoči sektor za Zahodni Balkan na MZZ, ki bi lahko izvajal osnovne iniciative za oblikovanje takih idej, namreč ni dobil nobenih dodatnih sredstev v namen izvajanja analiz ali raziskav, na podlagi katerih bi lahko sam izdelal strategijo trženja znanja o Zahodnem Balkanu. Ta sektor se bolj oz. izključno ukvarja z operativnim tekočim delovanjem v smislu priprave stališč, ocen, gradiv za participacijo Slovenije pri odločanju v Svetu EU. V tem smislu je slovenski diplomatski aparat dobro organiziran; pretok informacij deluje zelo dobro, v stalni misiji RS pri EU imamo rezidenčnega diplomata specialista, ki nas redno zastopa v COWEB-u pri oblikovanju stališč Sveta EU in sodelovanje diplomatske mreže med veleposlaništvu v državah članicah EU, v državah Zahodnega Balkana, MZZ in stalno misijo RS pri EU je prav tako dobro. Za koordinacijo delovanja akterjev znotraj države, ki oblikujejo in izvajajo politiko do Zahodnega Balkana, je bila celo ustanovljena medresorska skupina. Morda bi bilo treba več vložiti v izobraževanje diplomatov; enkratni posvet o delovanju diplomacije v pogojih članstva v EU gotovo ni zadosten. Na šibkost analitične službe MZZ in izobraževanja slovenskih diplomatov sta opozorila že Bučar (1994: 1067; 2001: 149) in Petrič (1996: 882). Še posebej sta izpostavila potrebo po povezovanju z akademsko ravni; inštituti, univerzami. To je MZZ za leto 2004 napovedal predvsem v primeru Zahodnega Balkana, zato lahko ocenim, da je na dobri poti, da omenjeno pomanjkljivost odpravi.

Vendar pa sem ugotovila, da na splošno velja, da se MZZ ukvarja predvsem z vsakodnevnimi tekočimi opravili, torej pripravo stališč v delovnih skupinah in koordinacijo med udeleženci pri izvajanju zunanje politike. Delovanje v okviru oz. ob zavesti, da bi se težilo k doseganju dolgoročnega cilja Slovenije, to je doseganje uveljavljenosti in vpliva v EU, pa ni izrazito. Podobno ugotavlja Bučar (2001: 149), ko pravi, da je tako stanje v

slovenski zunanji politiki še najlažje razložiti s konceptom 'organizacijskega procesa',¹¹⁰ ki zunanjepolitično odločanje razlaga z neskončnostjo malih korakov. Precej strogo oceni, da

/r/eferenti prelagajo papirje s kupa na kup, jih mečejo v koše za smeti, z malo ali nič znanja o širšem političnem okviru, znotraj katerega delujejo. Njihovi cilji so popolnoma nevtralni. Sistem mora delovati zato, da se izogne napakam, doseganje pozitivnih ciljev pa ni pomembno. Dolgoročnost jih ne zanima, kratkoročno pa je zgolj potrebno minimizirati negotovost.

Bučar tako nadaljuje, da se posledično v MZZ nadzoruje le mikro raven in še ta ne povsod in da je politika v tem primeru retrospektivna racionalizacija, ne pa cilj, ki usmerja in skupek dejanj, ki naj bi pripeljal do cilja v nadzorovanem okolju (*ibid.*). Menim, da je zavedanje o omenjenem dolgoročnem cilju – uveljavitvi in doseganju vpliva Slovenije v EU – potrebno imeti v ospredju kljub pomembnosti vsakodnevnih opravkov, ki bodo ob uspešnem udejanjenju navsezadnje vodili k uresničenju tega cilja. Ker je vizija slovenske uveljavljenosti in vpliva v EU zapostavljena ob izvajanju vsakodnevnih nalog, sklepam, da ne obstaja ali pa ni zadostno izdelana, da bi bila natančno predstavljena uslužbencem. Tako tudi ena od možnosti za uveljavljanje in doseg vpliva Slovenije v EU – trženje znanja o Zahodnem Balkanu ob delovanju na tem področju zunanjih odnosov EU – ni v zavesti ob vsakodnevem ukvarjanju z evropskimi zadevami in se tako tudi (še) ne more izvajati. Sklepam lahko, da je to tudi razlog, da še ni načrtov o možnostih usposabljanja slovenskih diplomatov za delovanje v okviru asociativne diplomacije EU. Prav tako lahko neobstoj načrtov o delovanju javne diplomacije v veleposlaništvih v državah članicah EU v zvezi z našim delovanjem na Zahodnem Balkanu ali pa o aktivni izmenjavi mnenj in idej vodij veleposlaništev v državah članicah EU pripišem enakemu razlogu, torej dejstvu, da širši politični okvir za doseganje dolgoročnih ciljev Slovenije v EU še ne obstaja. Zaključim lahko, da Slovenija sicer prepozna svojo primerjalno prednost v EU in da si je delno tudi zato izbrala Zahodni Balkan za svoje primarno področje delovanja v EU, vendar pa hkrati nima dolgoročne vizije, kam naj rezultate izkoriščanja omenjene prednosti usmeri oz. za doseganje kakšnega cilja naj jih uporabi.

¹¹⁰ Ta koncept je eden od modelov zunanjepolitičnega odločanja, ki jih je razvil Allison. Druga dva modela sta model racionalnega delovalca in model vladne politike (Allison, Graham T. (1971) *The essence of decision* v Russett in Starr 1996: 363–365).

6. ZAKLJUČEK

V nalogi sem se ukvarjala z vprašanjem možnosti doseganja uveljavljenosti in vpliva Slovenije – male države in nove članice v EU. Omenjeno sem obravnavala kot dolgoročni zunanjepolitični cilj Slovenije v EU. Ugotovila sem, da kategorija male države Sloveniji precej zmanjša možnosti zunanjepolitičnega delovanja v EU, a ji hkrati omogoča več drugačnih možnosti za doseganje vpliva. Pomen kategorije male države razumem primerljivo konstruktivistični teoriji mednarodnih odnosov, za katero menim, da ponuja najboljše razumevanje tega pojma v sodobni mednarodni skupnosti. Mala država v EU je tako poenostavljeno tista, ki jo kot tako razumejo druge države članice EU in ona sama. V skladu s tem se tudi obnaša oz. vodi svojo zunanjo politiko v EU. Vendar pa lahko kljub manjši količini resursov mala država doseže vpliv na odločitve v EU. Strategije so različne, od osredotočanja na organizacijo njihovih administracij, zastavljanja jasnih prioritet, združevanja moči do izkoriščanja tržnih niš. V nalogi sem proučila eno od teh možnosti, in sicer zadnjo med naštetimi; podlaga za takšno odločitev so bila ugotovljena teoretična izhodišča za izbiro področja delovanja male države v MRO. Ugotovila sem, da je za malo državo najbolj primerno, da si izbira miroljubne načine zunanjepolitičnega delovanja, predvsem pa skuša delovati kot posrednica med strankami v sporih. Prav tako je mala država bolj uspešna, če se pri svojem delovanju v MRO osredotoči na eno področje delovanja, to je tisto, na katerem ima določene primerjalne prednosti pred drugimi državami članicami MRO. Na tem področju si lahko poveča svojo strukturno moč in hkrati vpliv na tem izbranem področju. Dolgoročno to pomeni, da bo država dosegla uveljavljenost na tem področju, in to lahko postopno 'prenesla' na druga področja delovanja v MRO in posledično tudi na teh področjih dosegla vpliv na odločitve. Postavila sem hipotezo, da ima Slovenija primerjalne prednosti v EU na področju poznavanja Zahodnega Balkana in da je zato smiselno, da si izbere to področje za svoje delovanje v EU. To hipotezo sem potrdila, s tem da sem se omejila le na eno od identificiranih prednosti, to je znanje, saj se je izkazalo, da je ta vir strukturne moči mogoče neposredno pretvoriti v vpliv na odločitve v EU.

V nadaljevanju sem poiskala najprimernejše sredstvo zunanje politike za trženje znanja Slovenije o Zahodnem Balkanu v EU. Na podlagi teoretičnih spoznanj se je izkazalo, da je to diplomacija, kot sem predvidevala v postavljeni hipotezi. Slovenski diplomatski aparat, povezan z delovanjem v EU na področju Zahodnega Balkana, mora biti organiziran primerno že zaradi samega delovanja v pogojih članstva države v EU, hkrati pa tudi za omogočanje

izkoriščanja primerjalne prednosti. Pri tem je treba posebej izpostaviti dejstvo, da je diplomacija v tem smislu zgolj sredstvo, preko katerega lahko Slovenija izvaja omenjeno strategijo zunanje politike. To pomeni, da je treba za omogočanje dolgoročnega izkoriščanja primerjalne prednosti poleg v znanje stalno vlagati tudi v diplomacijo v smislu izobraževanja diplomatov tako o Zahodnem Balkanu kot o diplomatskih veščinah, izvajanja analiz, promocije preko javne diplomacije ter tehnološkega izpopolnjevanja sredstev in načinov komunikacije.

Tretja hipoteza, ki sem jo preverjala, se je nanašala na ustreznost aktivnosti Slovenije v zvezi s trženjem znanja o Zahodnem Balkanu za doseganje uveljavljenosti in vpliva v EU. Omenjeno ustreznost sem preverila na podlagi primerjave z izhodišči, ki jih ponuja teorija oz. ki sem jih našla v pregledani literaturi. Ugotovila sem, da je Slovenija svoje delovanje v EU že usmerila na področje Zahodnega Balkana in da je to storila tudi zato, ker je prepoznala svojo primerjalno prednost v zvezi s tem področjem delovanja v EU. Ta del hipoteze sem tako potrdila. Vendar pa v nadaljevanju nisem mogla potrditi dela hipoteze, ki se je nanašal na trženje znanja o Zahodnem Balkanu v dolgoročni namen doseganja uveljavljenosti in vpliva Slovenije v EU. Ta možnost oz. strategija zunanjepolitičnega delovanja še ni prisotna ob vsakodnevem delovanju Slovenije na področju evropskih zadev in tako sem sklepala, da ali še ni oblikovana ali pa ni zadostno predstavljena osebju diplomatskega aparata. Menim, da tukaj ne gre iskati pomanjkanja aktivnosti in prodornosti same diplomatske službe, ampak nekega splošnega političnega okvira, ob zavedanju katerega bi morali diplomati stalno delovati pri vsakdanjem izvajanju evropskih zadev. Edina, ki je omenjeno možnost Slovenije prepoznala, je SVEZ, ki že izvaja konkretne aktivnosti trženja znanja o Zahodnem Balkanu s prenašanjem izkušenj Slovenije iz predpristopnega procesa. Ta služba je edina, ki že izkorišča primerjalno prednost Slovenije za doseganje vpliva na izbranem področju ter dolgoročne uveljavljenosti in vpliva Slovenije v EU.

Organizacije slovenskega diplomatskega aparata ne gre kritizirati kot slabe. Prav nasprotno; ugotovila sem, da je raven organizacije, komunikacije, pretoka informacij in vsakodnevnih operativnih dejavnosti osebja v diplomatskem aparatu zelo visoka in tako prinaša učinkovitost v smislu doseganja sprotnih oz. kratkoročnih ciljev. Pri tem bi lahko rekla, da se je Slovenija morda odločila za te vrste strategijo doseganja vpliva v EU, namreč organizacijo svoje administracije. To je dobro, celo nujno za državo, ki ima v organizaciji svoje zunanje politike majhen in finančno omejen diplomatski aparat. Vendar pa je za doseganje bolj splošnih oz. dolgoročnih ciljev Slovenije v EU, na primer uveljavljenosti in

vpliva v EU, temu cilju gotovo potrebno aktivno pristopiti in ne zgolj čakati, da se bo uresničil sam od sebe kot seštevek sicer uspešnih sprotnih delovanj. Eno od priložnosti, ki jih Slovenija ima, da se v EU uveljavi in doseže vpliv na odločitve, to je trženje svojega znanja o Zahodnem Balkanu, bi država torej morala obravnavati z bolj aktivno politiko; vlagati bi morala v omenjeno znanje in v diplomacijo in to priložnost oblikovati v zunanjepolitično strategijo, ki se je zavedajo in k izvajanju katere aktivno pristopajo vsi akterji, ki sodelujejo pri delovanju Slovenije v EU.

7. SEZNAM VIROV IN LITERATURE

PRIMARNI VIRI:

Act concerning the conditions of accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded (23. 9. 2003) *O.J. (L 236)* 33. Dostopno na:

<http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_236/l_23620030923en00330049.pdf> (04. 11. 2003).

Banka Slovenije (2004) Statistika: neposredne naložbe 1994–2002. Dostopno na:

<http://www.bsi.si/html/publikacije/nep_nalozbe/nn_1994_2002.pdf> (3. 4. 2004).

Council decision of 5 June 2000, adopting the Council's Rules of Procedure (23. 6. 2000) *O.J. (L 149)* 21. Dostopno na:

<http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_149/l_14920000623en00210035.pdf> (30. 3. 2004).

Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, sprejeta v Državnem zboru Republike Slovenije dne 17. 12. 1999 :

<http://www.sigov.si/mzz/zunanja_poli/deklaracij_o_zuna_poli_repu_slov.html> (16. 10. 2003).

Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe (18. 7. 2003) *O.J. (L 169)*. Dostopno na: <http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_en.htm#Article6> (29. 10. 2003).

Eurostat: EU enlargement, The new EU of 25 compared to EU 15. 36/2004. Dostopno na:

<<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat/Public/dashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=1-11032004-EN-AP-EN&mode=download>> (11. 3. 2004).

Vienna Convention on diplomatic relations and optional protocols (18.4.1961), 500 *U.N.T.S.* 95. Dostopno na: <<http://www.un.org/law/ilc/texts/diplomat.htm>> (20.11.2003).

Vienna Convention on the representation of States in their relations with international organizations of a universal character (14. 3. 1975), UN doc. A/conf.67/81 V Iztok Simoniti (1995) *Multilateralna diplomacija*. Teorija in praksa, posebna izdaja. Ljubljana. FDV.

Poročilo Evropske komisije o stabilizacijskem in asociacijskem procesu za Jugovzhodno Evropo (COM (2003)193). Dostopno na:

<http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/sap/rep2/index.htm> (20. 10. 2003).

Temelji strategije zunanje politike Republike Slovenije, Poročevalec Skupščine RS in Skupščine SFRJ (26. 3. 1991), št.11, str.11–15.

Primerna zunanja politika – Temeljne prvine zunanje politike Republike Slovenije ob vključevanju v evroatlantske povezave, sprejeta v Vladi Republike Slovenije dne 10. 10. 2002. Dostopno na: <http://www.sigov.si/mzz/minister/mnenja/primerna_zunanja_politika.doc> (16. 10. 2003).

SEKUNDARNI VIRI:

Baehr, Peter J. (1975) Small states: a tool for analysis? *World Politics* 27, 456–466.

Barston, Ronald, Peter (1991) *Modern diplomacy*. Tretja izdaja. London, New York: Longman.

Baylis, John in Steve Smith (2001) Introduction. V John Baylis in Steve Smith (ur.) *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations*, 1–6. Druga izdaja. Oxford: Oxford University Press.

Benko, Vlado (1992) O vprašanju prioritet v zunanji politiki Slovenije. *Teorija in praksa* 29(1/2), 3–11.

Benko, Vlado (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: FDV.

Breus, Fritz (1998) Izkušnje male države v Evropski uniji – primer Avstrije. *Teorija in praksa* 35(1), 199–221.

Brglez, Milan (2002) NATO Enlargement and Slovenia: Interpreting, Mapping and Constructing International Relations Perspectives. V Charles Bukowski in Zlatko Šabič (ur.) *Small States in the Post-Cold War World, Slovenia and NATO Enlargement*, 25–52. Westport, Connecticut, London: Praeger.

Bučar, Bojko (1994) Slovenska zunanja politika med Evropo in Balkanom. *Teorija in praksa* 31 (11–12), 1063–1068.

Bučar, Bojko (2001) Stroka in politika ob deseti obletnici Slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa* 38(1), 142–151.

Bukowski, Charles (2002) Slovenian-American Relations in the Context of NATO Enlargement. V Charles Bukowski in Zlatko Šabič (ur.) *Small States in the Post-Cold War World, Slovenia and NATO Enlargement*, 53–81. Westport, Connecticut, London: Praeger.

Buzan, Barry (1991) *People states and fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era*. Druga izdaja. New York (etc.): Harvester Wheatsheaf.

Buzan, Barry, Ole Wæver in Jaap de Wilde (1998) *Security; A new Framework for Analysis*. Boulder, London: Lynne Reiner Publishers, Inc.

Castello, Sergio, John Olienyk in Terutomo Ozawa, (1997) Nation size, outward orientation, and structural adaptability: Small versus large European economies. Book 1. *Development & international cooperation* 13(24–25), 85–104.

Cizelj, Boris (1998) EU: priložnosti Slovenije. Intervju Marjana Svetličiča. *Teorija in praksa* 35(1), 232–241.

Club-of-3 (2000) *The Balkans and New European Responsibilities*. Bruselj: Bertelsmann Stiftung.

Dansko predsedstvo Svetu EU; Države pristopnice po številu prebivalcev:
<<http://www.eu2002.dk/eu/default.asp?MenuElementID=5181>> (05. 11. 2003)

Degan, Vladimir Đuro (2000) *Međunarodno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet.

Dunne, Tim in Brian C. Schmidt (2001) Realism. V John Baylis in Steve Smith (ur.) *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 141–161. Druga izdaja. Oxford: Oxford University Press.

East, Maurice A. (1973) Size and foreign policy behaviour, a test of two models. *World Politics* 25(4), 556–576.

Erling, Bjøl (1968) The Power of the Week. *Cooperation and Conflict* 3, 157–168.

Evans, Graham in Jeffrey Newnham (1998) *The Penguin Dictionary of International Relations*. London: Penguin books.

Goetschel, Laurent (1998) The foreign and security policy interests of small states in today s Europe. V Laurent Goetschel (ur.) *Small States Inside and Outside the EU: Interests and Policies*. 13–31. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers.

Goetschel, Laurent (2000) 'Power and identity: Small states and the common foreign and security policy of the EU', Bern: Universität Bern, Institut für Politikwissenschaft, National Research Program »Foundations and Possibilities of Swiss Foreign Policy.« Dostopno na:
<<http://www.snf.ch/NFP/nfp42/synthese/33Goetschelsynthesis42.pdf>> (8. 3. 2004)

Golob, Saša (2003) *Slovenija izkušnje iz pristopnega procesa prenaša državam JV Evrope*. Dostopno na: <<http://www.sta.si/vest.php?id=756950>> (20. 8. 2003)

Hay, Colin (2002) *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave.

Hey, Jeanne A. K. (2002) Luxembourg's Foreign Policy: Does Small Size Help or Hinder? *Innovation* 15(3), 211–225.

Hänggi, Heiner (1998) Small state as a third state. V Laurent Goetschel (ur.) *Small States Inside and Outside the EU: Interests and Policies*. Boston, Dordrecht, London: Kluwer Academic Publishers.

Hindmarsh, Jennie Harre (1996) How to define small states and islands? A critical analysis of alternative conceptualisations. *Convergence* 29(2), 36–45.

Hobson John M (2000) *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Italijansko predsedstvo Svetu EU; COREPER I in II:

<http://www.euitaly2003.it/FR/LaPresidenzaInforma/Calendario/11/12/ev_12novcor.htm> (24. 11. 2003)

Janković, Branimir M. (1988) *Diplomatija: Savremeni sistem*. Beograd: Naučna knjiga.

Jazbec, Milan (2001) *The diplomacies of new small states: the case of Slovenia with some comparison from the Baltics*. Aldershot (etc.): Ashgate.

Jørgensen, Knud Erik (1999) Modern European Diplomacy: A Research Agenda. *Journal of international relations and development* 2(1), 78–96.

Kajnič, Sabina (2001) *Srednje velike države v Evropi: iskanje paradigme na primerih Poljske in Španije: diplomsko delo*. Ljubljana: FDV.

Keohane, Robert (1969) Lilliputians' dilemmas: Small States in International Politics. *Review essays* 23(2), 291–310.

Knudsen, Olav F. (2002) Small States, Latent and Extant: Towards a general perspective. *Journal of international relations and development* 5(2), 182–198.

Košir, Gregor (2003) *EU-portal*. Interni dokument Urada vlade RS za informiranje. Ljubljana: SRC.SI.

Dolinar, Ksenja in Seta Knop (ur.) (1994) *Leksikon Cankarjeve založbe*. Tretja izdaja. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Moreau Defarges, Philippe (2000) *Relations internationales 1. Questions régionales*. Tretja izdaja. Éditions du Seuil.

Mrak, Mojmir (2002) *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV založba.

MZZ RSa: Pakt stabilnosti za Jugovzhodno Evropo:

<http://www.sigov.si/mzz/zunanja_poli/pakt_stab.html> (16. 10. 2003)

MZZ RSb: Slovenija in Jugovzhodna Evropa:

<http://www.sigov.si/mzz/zunanja_poli/jugovzhodn_evro.html> (16. 10. 2003)

MZZ RSc: Izjava ministrstva o poročilu Evropske komisije:

<http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/03110502.html> (12. 11. 2003)

MZZ RSč: Minister dr. Rupel na pogovorih o prihodnosti Slovenije:

<<http://www.sigov.si/mzz/govori/03101301.html>> (16. 10. 2003)

MZZ RSD: Udeležba ministra dr. Rupla na GAERC:

<http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/03072101.html> (12. 11. 2003)

MZZ RSe: Obisk ministra dr. Rupla v Beogradu:

<http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/03082801.html> (12. 11. 2003)

MZZ RSf: Uvodni nastop ministra dr. Rupla na mednarodni konferenci "Meje v Jugovzhodni Evropi – Kultura in politika med 18. in 21. stoletjem":

<http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/03090402.html> (12. 11. 2003)

MZZ RSg: Novinarska konferenca ministra dr. Rupla:

<http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/04010901.html#okoliscine> (24. 1. 2004)

MZZ RSh: Pogovor ministra dr. Rupla s slovenskimi državniki in intelektualci:

<http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/04012101.html> (24. 1. 2004)

MZZ RSi: Izjava zunanjega ministra dr. Dimitrija Rupla ob dnevu državnosti:

<http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/03062401.html> (12. 11. 2003)

Novak, Bogomir (2000) Političnokulturni vidiki ocenjevanja ustreznosti Slovenije za vstop v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 37(1), 71–81.

Paschke, Karl (2000) »*Report on the Special Inspection of 14 German Embassies in the Countries of the European Union.*« Berlin: Federal Foreign Office. Dostopno na:

<<http://www.grberridge.co.uk/Paschke.htm>> (16. 10. 2003)

Paterson, William E. (1969) Small States in International Politics. *Cooperation and Conflict* 2, 119–123.

Patten, Chris (2001) »*Strategija EU na Balkanu.*« Govor na The International Crisis Group. Bruselj. Dostopno na: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/sp_balkans.htm> (20. 10. 2003)

Petrič, Ernest (1996) Zunanja politika majhnih držav. *Teorija in praksa* 33(6), 876–897.

Portal EUa: The Future of the European Union – Debate:

<http://europa.eu.int/futurum/constitution/index_en.htm> (3. 4. 2004)

Portal EUb: The EU's relations with South Eastern Europe:

<http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/index.htm> (16. 3. 2004)

Portal EUc: Zagreb Summit: <http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/actions/sap.htm> (14. 1. 2004)

Portal EUč: What is the General Affairs & External Relations Council?

<http://europa.eu.int/comm/external_relations/gac/> (20. 1. 2004)

Portal EUD: Council of the EU – working methods: <<http://ue.eu.int/en/info/main3.htm>> (20. 1. 2004)

Portal EUe: Enlargement, Pre-Accession Assistance for Institution Building – Twinning:

<<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/twinning/>> (19. 3. 2004)

Portal EUf: The history of the European Union:

<http://europa.eu.int/abc/history/2002/index_en.htm> (4. 2. 2004)

Rupel, Dimitrij (2003) »Vloga diplomatskih predstavništev po pristopu Slovenije k Evropski uniji.« <<http://www.sigov.si/mzz/govori/03091501.html>> (16. 10. 2003)

Russet, Bruce in Harvey Starr (1996) *Svetovna politika: izbira možnosti*. Ljubljana: FDV.

Rušt, Stanka (2001) *Mesto in vloga Ministrstva za zunanje zadeve v političnem sistemu in sodobni mednarodni skupnosti : magistrsko delo*. Ljubljana: FDV.

Salvatore, Dominick (1998) *International economics*. Šesta izdaja. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

Simoniti, Iztok (1995) *Multilateralna diplomacija*. Teorija in praksa, posebna izdaja. Ljubljana: FDV.

STAA: Diplomacija ključna za uspešno in učinkovito delovanje Slovenije v EU:

<<http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=734325>> (28. 11. 2003)

STAB: Drnovšek: Slovenija bo v EU izrazila svoja stališča:

<<http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=734439>> (28. 11. 2003)

STAD: Forum za JV Evropo: Zanimanje za izkušnje Slovenije izjemno:

<<http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=753442>> (5. 12. 2003)

STAČ: Potočnik v Bruslju z balkanskimi državami o slovenskih širitvenih izkušnjah:

<<http://www.sta.si/vest.php?s=s&id=742972>> (5.12.2003)

STAC: Vlada o ustanovitvi medresorske delovne skupine za Zahodni Balkan:

<<http://www.sta.si/vest.php?id=802368>> (30. 1. 2004)

Svetličič, Marjan (1994) Contemporary development strategy options of small countries: the case of Slovenia. V Bojko Bučar in Stein Kuhnle (ur.) *Small states compared: Politics of Norway and Slovenia*, 53–70. Alma Mater. Stavanger.

Svetličič, Marjan in Matija Rojec (2002) The Global Economy, Security, and Small States Aspiring for NATO Membership. V Charles Bukowski in Zlatko Šabič, (ur.) *Small States in the Post–Cold War World, Slovenia and NATO Enlargement*, 129–144. Westport, Connecticut, London: Praeger.

Stability pact for South Eastern Europe: <<http://www.stabilitypact.org/about/default.asp>> (16. 3. 2004)

Strange, Susan (1995) *Države in trgi*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Šabič, Zlatko (1999) *Voting in international organisations: Mere formality or a matter of substance?* Scientific Library. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.

Šabič, Zlatko (2002) Small States Aspiring for NATO Membership: Some Factors Influencing the Accession Process. V Charles Bukowski in Zlatko Šabič, (ur.) *Small States in the Post-Cold War World, Slovenia and NATO Enlargement*, 1–24. Westport, Connecticut, London: Praeger.

Vandenbosch, Amry (1964) The small states in international politics and organization. *The Journal of Politics* 26(2), 293–312.

Väyrynen, Raimo (1971) On the Definition and Measurement of Small Power Status. *Cooperation and Conflict* 1, 91–102.

Verheugen, Günter (2003): »Slovenia's Accession to the EU – A New Chapter in the European Integration Process.« Govor na Pravni fakulteti. Ljubljana. Dostopno na: <http://www.evropska-unija.si/pages/delegacija_ek/2003/verheugen_6marec2003.html> (19. 3. 2004)

Vital, David (1971) *The Survival of Small States, Studies of Small Power / Great Power Conflict*. London: Oxford University Press.

Vukadinović, Radovan (1994) *Diplomacija, strategija političnih pogajanj*. Zagreb: Otvoreno sveučilišče.

White, Brian (2001) Diplomacy. V John Baylis in Steve Smith (ur.) *The Globalisation of World Politics: An Introduction to International Relations*, 317–329. Druga izdaja. Oxford: Oxford University Press.

Znanstveno-raziskovalno središče Koper (2003): Mednarodni znanstveni sestanek »Slovenija po letu 2004 – mostišče med EU in Jugovzhodno Evropo« <<http://www.zrs-kp.si/novo3.htm>> (29. 9. 2003)

Zupančič, Mihela (2003) Manjše države v Evropski uniji – kako do vpliva? V Slavko Gaber, Zlatko Šabič in Mitja Žagar (ur.) *Prihodnost Evropske unije, Zbornik*. 95–109. Ljubljana: Državni svet Republike Slovenije.