

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Kristina Pahor

Mentor: predavatelj Marko Kosin

Somentor: asistent mag. Milan Brglez

MULTILATERALNA DIPLOMACIJA MALIH DRŽAV

**Proces implementacije nacionalnih interesov in ciljev ter sklepanje
strateških zavezništev, primer Evropske unije (EU)**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

Diplomo posvečam mami in sestri Nives,
ki sta mi omogočili, da lahko danes
uživam ta pomembni trenutek!

Ko se prenehamo truditi, da bi bili boljši, nehamo biti dobri...

VSEBINA

SEZNAM KRATIC	III
1. UVOD	1
1.1. PREDSTAVITEV TEME	1
1.2. DELOVNI TEZI TER RAVEN ANALIZE	3
1.3. STRUKTURA ANALIZE, METODOLOGIJA IN OMEJITVE NALOGE	4
2. TEORETIČNI OKVIR	6
3. VLOGA IN POMEN MALIH DRŽAV V MEDNARODNI SKUPNOSTI	9
3.1 OPREDELITEV MALIH DRŽAV	10
3.2 OPREDELITEV MALIH DRŽAV GLEDE NA VELIKOST TERITORIJA TER ŠTEVILO PREBIVALSTVA	10
3.3 NACIONALNI INTERESI DRŽAV	11
3.4 ZAVEZNIŠTVO, OBRAVNAVANO KOT ZUNANJEPOLITIČNA STRATEGIJA MALIH DRŽAV	13
3.4.1 OBLIKE ZAVEZNIŠTEV	13
3.4.2 POMEN ZAVEZNIŠTEV ZA MALE DRŽAVE	14
3.5 POMEN MOČI ZA MALE DRŽAVE	14
3.5.1 MOČ MALIH DRŽAV IN POMEN DIPLOMACIJE	16
3.6 KVALITATIVNI IN KVANTITATIVNI KRITERIJI KLASIFIKACIJE MALIH DRŽAV TER POMEN MOČI	17
3.7 VPLIV MALIH DRŽAV V ODNOSU DO VELIKIH DRŽAV	18
3.8 MEDNARODNA POGAJANJA IN UVELJAVLJANJE ŽELENIH IZIDOV	20
3.8.1 POGAJANJA MED MALIMI IN VELIKIMI DRŽAVAMI	21
4. MULTILATERALNA DIPLOMACIJA	23
4.1 DIPLOMACIJA	23
4.1.1 DEFINICIJA DIPLOMACIJE	24
4.1.2 OBLIKE OZIROMA VRSTE DIPLOMACIJE	26
4.1.3 DIPLOMACIJA MALIH DRŽAV	27
4.2 MULTILATERALIZEM	27
4.3 MULTILATERALNA DIPLOMACIJA	29
4.3.1 AKTERJI MULTILATERALNE DIPLOMACIJE	30
4.3.2 OKVIR DELOVANJA MULTILATERALNE DIPLOMACIJE	31
4.3.3 METODE MULTILATERALNE DIPLOMACIJE	32
4.3.4 MULTILATERALNA DIPLOMACIJA NASPROTI BILATERALNI	33
4.3.5 TEHNIKE MULTILATERALNE DIPLOMACIJE	36
4.3.6 MULTILATERALNA POGAJANJA	37
4.3.7 FUNKCIJE MULTILATERALNE DIPLOMACIJE	38
4.3.8 USPEŠNOST MULTILATERALNE DIPLOMACIJE	39
5. MULTILATERALNA DIPLOMACIJA MALIH DRŽAV, PRIMER EU	40
5.1 MALE DRŽAVE EU	40
5.1.1 ZAVEZNIŠTVA NA RAVNI EU	41
5.1.2 IZBRANE MALE DRŽAVE EU – DRŽAVE BENELUKS	42
5.1.2.1 Kraljevina Belgija	42
5.1.2.2 Veliko Vojvodstvo Luksemburg	44
5.1.2.3 Kraljevina Nizozemska	47

5.1.3	PODROČJA USKLAJENOSTI POLITIK MALIH DRŽAV EU	49
5.1.4	VLOGA MALIH DRŽAV PRI VZPOSTAVLJANJU EVROPSKE SKUPNOSTI	50
5.2	VLOGA MALIH DRŽAV V ZGODOVINI EU	51
5.2.1	EVROPSKA SKUPNOST ZA PREMOG IN JEKLO (ESPJ)	51
5.2.2	POGAJANJA V MESSINI: Z NAMENOM VZPOSTAVITI SKUPNI TRG	53
5.2.3	OBDOBJE MED LUKSEMBURŠKIM KOMPROMISOM IZ LETA 1966 TER MAASTRICHTSKO POGODBO LETA 1992	54
5.2.4	MALE DRŽAVE IN NEDAVNI RAZVOJ EU	55
5.3	MULTILATERALNA DIPLOMACIJA NA RAVNI EU	58
5.3.1	MULTILATERALNA DIPLOMACIJA NA CENTRALNEM NIVOJU EU	59
5.3.2	POGAJANJA MED NACIONALNIMI VLADAMI DRŽAV ČLANIC EU V SVETU UNIJE	61
5.4	FAKTORJI, KI LAHKO VPLIVAJO NA UČINKOVITOST NACIONALNE DIPLOMACIJE NA RAVNI EU	63
5.4.1	ANALIZA FAKTORJEV, KI LAHKO VPLIVAJO NA UČINKOVITOST NACIONALNE DIPLOMACIJE NA RAVNI EU – PRIMER NIZOZEMSKÉ	66
5.4.2	VLOGA MALIH DRŽAV V MULTILATERALNI DIPLOMACIJI EU	70
6.	ZAKLJUČEK	73
VIRI		76

SEZNAM KRATIC

Beneluks – Belgija, Nizozemska, Luksemburg

BLEU - Belgijsko-Luksemburška ekonomska unija

BDP – Bruto domači proizvod

CAP – Common Agricultural Policy (Skupna kmetijska politika)

COREPER – Comite des representants permanents (Odbor stalnih predstavnikov)

EEA – Enotni Evropski Akt

EGS – Evropska gospodarska skupnost

EK – Evropska komisija

EMS – Evropski monetarni sistem

EMU – Evropska monetarna unija

EP – Evropski parlament

ES – Evropska Skupnost

ESPJ – Evropska skupnost za premog in jeklo

EU – Evropska unija

ND – Nedefiniran datum

OEEC – Organisation for European Economic Cooperation (Organizacije za evropsko ekonomsko sodelovanje)

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj)

PES – Pogodba o Evropski skupnosti

PEU – Pogodba o Evropski uniji

Svet – Ministrski svet EU

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika

WEU – Western European Union (Zahodno-evropska unija)

1. UVOD

1.1. Predstavitev teme

Vse hitrejša in vse intenzivnejša globalizacija in internacionalizacija družbenega življenja pomembno vplivata na tok dogodkov v sodobni mednarodni skupnosti. Priča smo pojavu vse večje odvisnosti med narodi, državami in posamezniki na političnem kot tudi na gospodarskem in družbenem področju življenja. Na eni strani lahko zatorej govorimo o pozitivnih trendih, ki obstojijo v mednarodni skupnosti, o trendih, ki krepijo integracijske politične in ekonomske procese, medtem ko na drugi strani sledimo nenehnim nihanjem mednarodnega političnega in ekonomskega življenja zaradi spreminjanja in prilagajanja različnih sistemov, parcialnih interesov in ciljev posameznih subjektov. Vse to ima izreden vpliv na mednarodni ravni, kar pomembno vpliva na razmah multilateralne diplomacije.

»Načelo občega mednarodnega prava določa, da je mednarodna skupnost sestavljena iz enakopravnih suverenih držav, vendar pa se v realnosti države močno razlikujejo po obsegu, moči, družbeni vsebini, vplivu in dejanski vlogi ali 'teži', ki jo imajo v mednarodnem življenju« (Petrič 1996:876). V praksi so interesi držav najpogosteje nezdružljivi, kadar so nekatere države močnejše od drugih. V takšnih pogojih se male države osredotočajo na diplomacijo kot najpomembnejši način vodenja poslov z drugimi političnimi subjekti, kar se zlasti izkazuje v večpolnem mednarodnem sistemu. Naloge diplomacije so doseči tisto, kar je mogoče.

Izhajajoč iz tega me bo v diplomski nalogi zanimalo, na kakšen način lahko male države, članice Evropske unije (v nadaljevanju EU), individualno ali z oblikovanjem medsebojnih zavezništev in sodelovanja izkoristijo priložnosti in uveljavijo svoje interese in cilje v mednarodni skupnosti, oziroma natančneje v multilateralni tvorbi, kakršno predstavlja EU. Posvetila se bom vprašanju, ali male države opredeljujejo svoja stališča glede določenega vprašanja zgolj naključno ali morda obstaja neka logika, že obstoječa tradicija glede njihovega diplomatskega delovanja.

Torej, temo svoje diplomske naloge bom skušala razviti in na koncu zaključiti na primeru treh malih evropskih držav, ali natančneje na primeru Belgije, Luksemburga in Nizozemske (države Beneluks). Ni naključje, da sem si izbrala ravno omenjene tri države. Izbrane male države so zanimive, saj so v EU prisotne že od samega začetka. Z različnimi strategijami, medsebojnimi ali posameznimi, so uspele tekom procesa evropskega integriranja uveljaviti svoje strateške pozicije. Omenjene države so zanimive tudi zato, ker jih lahko glede na različne indikatorje (kvantitativne ali kvalitativne) uvrstimo bodisi med male bodisi med velike države. Opozoriti velja, da splošno sprejeta definicija, ki bi opredeljevala male države, ne obstaja, saj je težko določiti, kateri so tisti indikatorji, ki dejansko določajo velikost države. Ali so ti indikatorji velikost prebivalstva, ozemlja, vojaška moč ali pa so morda determinirajoči in pravi indikatorji tisti, ki opredeljujejo ekonomsko moč in vpliv? V nadaljevanju bom skušala opredeliti male države glede na kvantitativne ter kvalitativne kriterije, čeprav slednjih na izbranem primeru držav Beneluks ne bom upoštevala kot determinirajočih, saj so lahko te države glede na kvalitativne kriterije obravnavane kot velike države EU. Da je to tako, nakazujejo številne okoliščine, prisotne v evropskem političnem prostoru, ko se države Beneluks obravnavajo kot kredibilni partnerji oziroma sogovorniki velikim državam, čeprav je njihova relativna moč še vedno premajhna, da bi lahko samostojno uveljavljale svoje interese. Zaradi tega dejstva potrebujejo za uspešno izvajanje svojih strateških usmeritev dovolj močne, zanesljive koalicijske partnerje (v tem primeru druge male države EU), s katerimi zastopajo skupna stališča, ki si jih tudi sicer medsebojno delijo. Države Beneluks obravnavam hkrati kot dober vzorec, oziroma primer, kako naj bi delovale druge države članice in pridružene članice EU, kako naj le-te izkoristijo svoje prednosti, možnosti in interese ter kako naj jih čim uspešneje uveljavijo v multilateralnih zaveznih.

Temeljni namen mojega diplomskega dela ni dokazovanje deprivilegiranega položaja malih držav znotraj EU. Moj namen je prikazati, da lahko male države s spretno izbrano zunanjepolitično strategijo in z visokokakovostno diplomacijo bistveno prispevajo k uveljavitvi lastnih nacionalnih interesov. Izhajala bom iz predpostavke, da države vodijo predvsem interesi, kar velja tudi v multilateralu; velja pa morda opozoriti, da bodo v diplomski nalogi zastavljena izhodišča obravnave multilateralne diplomacije v samem začetku nekoliko v nasprotju s stališči, ki jih zagovarja teorija multilateralizma. V nadaljevanju bom v veliki meri izhajala iz tega, da lahko male države preko institucije multilateralne diplomacije uveljavljajo svoje lastne nacionalne interese in cilje ter tako

dosegajo zelene izide, kar seveda ni v skladu s predpostavkami multilateralizma, ki zagovarja sodelovanje vseh akterjev vključenih v proces sprejemanja odločitev, zatiranje individualnih teženj, težnje po posploševanju obravnavanih tem itd..

1.2. Delovni tezi ter raven analize

Temeljni vodili diplomske naloge mi bosta predstavljali dve delovni tezi:

1. multilateralna diplomacija je za male države pomembna, saj jim omogoča, da si na mednarodnem prizorišču poiščejo partnerje, ki jih združujejo podobni interesi; z njimi v strateških zavezništvih tako lažje uveljavljajo lastne nacionalne interese in cilje
2. za male in uspešne države je bolje, če vzpostavijo zavezništva s podobnimi malimi državami, ki pripadajo podobnemu kulturnemu oziroma geografskemu okolju; tovrstna zavezništva so smiselna zato, ker so običajno trdnejša, dolgotrajnejša in tako tudi učinkovitejša. Omenjeno trditev podpiram; menim namreč, da je diplomacija malih držav usmerjena veliko bolj na specifične in posamezne primere (saj ti neposredno zadevajo njihove interese v bližnjem mednarodnem okolju), medtem ko je na drugi strani diplomatsko delovanje velikih držav opredeljeno širše (spekter zadev, s katerimi se ukvarjajo te države, je obsežnejši in tako rekoč zadeva vsa področja političnega delovanja držav).

Izhajajoč iz tega me bo v nadaljevanju tudi zanimalo, ali so velike države sploh pripravljene sklepati strateška zavezništva z malimi, če pri tem niso v vodilnem položaju. Analiza izbrane tematike bo temeljila na preučevanju primarnih (dokumentov, pogodb) in sekundarnih virov (knjig, člankov, poročil). V diplomski nalogi sem se glede številnih tem in vprašanj naslanjala na vire z medmrežja, to pa predvsem zaradi pomanjkljive razpoložljivosti knjižnih virov, ki bi neposredno zadevali multilateralno diplomacijo malih držav EU. Članki z medmrežja se lahko velikokrat interpretirajo kot subjektivni in ne dovolj verodostojni, zato želim opozoriti, da so bili članki, ki sem jih uporabljala kot vir informacij za pisanje diplomske naloge, objavljeni v znanih evropskih časopisih ali na spletnih straneh uglednih univerz, kjer so bili priporočeni kot študijsko gradivo. Uporaba le-teh se mi je zatorej zdela smotrna, saj je bil glede na to, da pri nas nisem dobila razpoložljivih fizičnih izvodov, to zame edini možni način dostopa do relevantnih, s temo diplomskega dela povezanih virov.

1.3. Struktura analize, metodologija in omejitve naloge

Strukturno je diplomska naloga razdeljena na šest poglavij, kjer prvi, uvodni del namenjam predstavitvi teme, delovnih tez, metodam analize ter sami strukturi naloge. Drugo poglavje predstavlja teoretični okvir obravnave malih držav. Tretje poglavje temelji na splošni opredelitvi vloge in pomena malih držav v mednarodni skupnosti. Tu me bodo zanimali cilji, ki si jih le-te postavljajo, sposobnosti, s katerimi razpolagajo, da bi te cilje uresničile, ter kakšne strategije v ta namen uporabljajo, da bi te cilje uresničile. Posebno mesto bom namenila opredelitvi malih držav glede na kriterija moči in vpliva ter temu, kako ta dva kriterija vplivata na izbiro sredstev, postopkov za uresničevanje interesov in ciljev malih držav. V četrtem poglavju bom definirala, kaj je to multilateralna diplomacija, kdo so njeni akterji, kakšen je pravzaprav njen okvir delovanja, kakšne metode in tehnike uporablja, kakšne so njene funkcije, kako meriti njeno uspešnost itd. Peto poglavje bo temeljilo na konkretizaciji diplomske naloge na primeru EU ali natančneje na konkretnih primerih treh malih držav članic EU, držav Beneluks. Namen je predstaviti prispevek držav Beneluks - njihove multilateralne diplomacije v organih EU - pri kreaciji evropske strukture od njenih začetkov do danes. Ugotoviti bom poskušala, ali je bila diplomacija teh držav dovolj močna in na kakršenkoli način soodgovorna pri vzpostavitvi pravil, norm, postopkov ipd., ki so bili in so v njihovem interesu, hkrati pa so ta pravila, norme in postopki tudi lastni institucijam EU. Nadalje bom poskušala ugotoviti, kako uspešne so te male države pri uresničevanju lastnih interesov in ciljev, kako le-te delujejo, kako uresničujejo zastavljene cilje (individualno ali v zavezništvih z ostalimi malimi državami članicami EU ali kandidatkami za članstvo v EU). Ali se le-te povezujejo tudi z velikimi državami v EU ter ali v večini primerov pristopajo k reševanju problemov na osnovi multilateralnih ali bilateralnih zavezništev. Konec analize bom poskušala povzeti v ugotovitvah, v katerih bom skušala odgovoriti na to, ali v malih državah obstaja že vnaprej določena strategija doseganja zastavljenih prioritet in ali kljub vsemu ostaja še dovolj odprtega prostora za t.i. »diplomatske spletke« držav. V sedmem, zaključnem delu bom poskušala ovrednotiti zastavljeni tezi.

V diplomski nalogi velja opozoriti tudi na določene vsebinske omejitve. Slednje so prisotne zlasti v empiričnem delu, ali natančneje v poglavju, kjer obravnavam multilateralno diplomacijo malih držav EU. Tako že pri sami predstavitvi držav Beneluks omenjam zgolj dogodke, ki so se mi zdeli pomembni za predstavitev obravnavane teme, in

ne podajam natančnejših profilov obravnavanih držav. Ravno tako v podpoglavju, kjer je orisan zgodovinski pregled EU ne obravnavam dosledno in povsem natančno vseh pomembnih dogodkov evropskega združevanja, pač pa postavljam v ospredje zlasti tiste »prelomne« dogodke, kjer je bila vloga malih držav EU, zlasti pa držav Beneluks, najvidnejša. V zadnjem podpoglavju, ki proučuje multilateralno diplomacijo na ravni EU, je morda temeljna omejitev prav to, da analiziram zgolj uspešnost nacionalne diplomacije Nizozemske. Belgijo in Luksemburg sem pri tem zavestno izpustila iz analize, saj se mi je zdel nizozemski primer dovolj zgovoren. Izhajajoč iz tega konkretnega primera sem sklepala na splošno o vlogi malih držav v multilateralni diplomaciji EU. Za takšen pristop sem se odločila predvsem zaradi pomankanja virov in drugih podatkov, ki bi mi omogočili analizo in sklepanje o uspešnosti nacionalnih diplomacij Belgije in Luksemburga. Na tem mestu velja tudi opozoriti, da celotno poglavje, ki obravnava multilateralno diplomacijo malih držav EU, temelji na osebni interpretaciji pomembnih dogodkov zgodovinskega razvoja EU, zaradi česar je v določenih vidikih proces evropskega združevanja le delno obdelan.

2. TEORETIČNI OKVIR

Uporaba dominantnih teorij mednarodnih odnosov na delovanje malih držav znotraj mednarodnih organizacij sproža dilemo. Tako realizem kakor tudi neoliberalni institucionalizem sta si enotna, da so države primarni akterji v mednarodnih odnosih. Pri tem Mosser (2002:5) opozarja, da navedeni teoriji ne obravnavata malih držav kot samostojnih igralcev na mednarodnem prizorišču. Isti avtor meni, da teoriji ne upoštevata prednosti, ki jih malim državam ponuja spreminjajoča se narava mednarodnega sistema (ibid.). Mosser na tam mestu sicer ugotavlja, da sta se realizem in neoliberalni institucionalizem zlasti v zadnjem času poenotila glede različnih akterjev, ki se danes pojavljajo v sistemu (2002:7), kakor na primer: glede nevladnih organizacij, multinacionalnih in transnacionalnih korporacij. To pa nikakor ne odgovarja na vprašanje, ali spreminjajoča se narava mednarodnega sistema zahteva ponovno ovrednotenje spremenljivke državne velikosti.

Kljub že izdelanim predpostavkam teorij realizma in neoliberalnega institucionalizma se bom za pravilno in popolno razumevanje obravnavane tematike diplomskega dela pri razlagi koncepta moči (ki predstavlja hkrati temelj v nadaljevanju obravnavane teorije »institucionalnega realizma«) oprla na definicijo, ki jo je podala Susan Strange v svojem delu *Države in trgi*. Menim, da lahko z uporabo njenega pristopa, ki je sicer temeljil na predpostavkah mednarodne politične ekonomije, lažje predstavim moč kot kategorijo, ki lahko pojasni določeno družbeno delovanje malih držav v okviru mednarodnih institucij oziroma širše mednarodne skupnosti. Obenem se mi zdi koncept moči, kot ga definira Strangeva, primeren, saj pri tem ločuje dve obliki, in sicer strukturno in relacijsko moč (1995:30). Po njenem mnenju relacijska moč izvira iz odnosov in je skladna z opredelitvijo moči realistov; je moč, ki jo ima A, da vpliva na B, da stori nekaj, kar sicer ne bi storil (1995:30). Relacijska moč, kot jo definira Strangeva, je tako v skladu s temeljnimi predpostavkami teorije realizma tista, ki določa, kako se bodo države vedle v mednarodnih odnosih. Predvsem pa je bil namen Strangeve analizirati temeljne dimenzije strukturne moči. Strukturno moč definira kot moč odločanja o tem, kako se opravlja določene stvari, oziroma kot moč oblikovati okvire, znotraj katerih se vzpostavljajo odnosi med državami, ljudmi itd. (1995:31). Po njeni opredelitvi izvira strukturna moč iz nadzora nad varnostjo, proizvodnjo, financami ter znanjem, prepričanji in idejami (1995:32).

Vsaka izmed teh oblik strukturne moči je temelj ostalim in med njimi vlada odnos soodvisnosti.

Izhajajoč iz zgoraj predstavljenih teoretičnih osnov teorij realizma in neoliberalnega institucionalizma ter iz opredelitve koncepta strukturne moči Susan Strange, bom v nadaljevanju predstavila teorijo »institucionalnega realizma«, ki po mnenju Mosserja (2002) ohranja temeljna izhodišča teorij institucionalizma in realizma. Institucionalizem tako pravi, da institucije prinašajo red in stabilnost mednarodnemu sistemu (Jackson in Sorensen 1999:119-122), medtem ko realizem predpostavlja, da države delujejo v skladu z lastnimi koristmi, zato da bi obdržale prednosti in dosegle zelene cilje (Jackson in Sorensen 1999:103). S poskusom opredelitve »institucionalnega realizma« Mosser (2002:5-15) izhaja iz predpostavke, da se države zavedajo in zato prepoznavajo pomembno vlogo institucij, ki jim kot take lahko pomagajo pri doseganju svojih ciljev. Ti cilji so bodisi primarni (preživetje) bodisi sekundarni (ekonomski in politični napredek). Pravila postopka in pravila odločanja, ki so prisotna v mednarodnih organizacijah, omogočajo vzpostavljanje reda, preprečujejo anarhijo, hkrati pa dajejo besedo in večjo vlogo manjšim državam.

»Institucionalni realizem« kot teoretični okvir lahko pojasni delovanje malih držav tedaj, ko so te sposobne uveljaviti svoj vpliv pri oblikovanju pravil ter v postopkih sprejemanja odločitev mednarodne organizacije. Slednje omogoča malim državam, da se povzpnejo nad svoj dejanski položaj (gledano glede na razpoložljiva sredstva v državi), in sicer tako, da zavedno in s točno določenim namenom oblikujejo ter nato usmerjajo in odločajo o pravilih nastale mednarodne organizacije tako, kakor najbolj ustreza njihovim potrebam in zmožnostim (Mosser 2002).

»Institucionalni realizem« ohranja temeljne predpostavke realizma, saj je v skladu s tem pristopom moč tista, ki določa, kako se bodo države vedle v mednarodnih odnosih. Pri tem želim opozoriti, da se v teoretičnih izhodiščih diplomske naloge opiram na definicijo moči, kakor jo podaja Strangeva, saj v nadaljevanju upoštevam relacijsko in strukturno moč držav in pri tem menim, da lahko tako ena kakor tudi druga oblika moči pojasni vlogo in pomen neke male države v okviru mednarodnih institucij.

V nadaljevanju bom izhajajoč iz konceptualnih osnov teorije »institucionalnega realizma« opredelila temeljne pojme, za katere menim, da so ključni za pravilno in popolno razumevanje celotne diplomske naloge. Tako bom natančneje predstavila koncepte malih držav, nacionalnega interesa, zavezništev in sodelovanja, moči, vpliva ter mednarodnih pogajanj. Obravnava omenjenih konceptov je pomembna zlasti zato, ker bom s tem definirala natančnejši okvir svoje obravnave. Ključni pojem diplomske naloge ali pojem multilateralne diplomacije malih držav bo predstavljen v nadaljevanju, znotraj samostojnega poglavja.

3. VLOGA IN POMEN MALIH DRŽAV V MEDNARODNI SKUPNOSTI

Države stalno presojava v smislu velikosti – govorimo o velesilah, srednjih silah, malih državah, mikro državah. Lastnosti, kakor so prebivalstvo, površina in BDP, predstavljajo po mnenju Russetta in Starra (1996:227-228) osrednje vidike baze moči in kategorizacije velikosti neke države. Predstavljajo majhen sklop oprijemljivih in izmerljivih elementov moči in zmogljivosti vplivanja neke države (ibid.).

V splošnem velja prepričanje, da je vloga malih držav v mednarodnih odnosih precej zamegljena, saj se te nemalokrat pojavljajo kot nepomembne enote na političnih agendah velikih držav oziroma kot elementi njihovih spletk z drugimi velikimi državami (Goetschel 2000). Menim da to ne velja; pri tej moji trditvi se želim opreti na stališče, ki pravi, da so za države lahko poleg t.i. kvantitativnih indikatorjev (velikosti nacionalnega ozemlja, prebivalstva, gospodarska razvitost) pomembni tudi t.i. kvalitativni kazalci uspešnosti v mednarodnih odnosih, kot so kvalitetna diplomacija in vlada, BDP, delež visoko kvalificirane delovne sile ter visoko kakovostne informacije (Sundelius 1980:202). Tako si temelječ na moči kvalitativnih kazalcev male države dvigajo pomen in vlogo na pogajanjih z velikimi, vplivnimi državami; to bom zagovarjala v naslednjih poglavjih na konkretnem primeru EU. Menim namreč, da v primerih, ko so male države vključene v proces oblikovanja mednarodne organizacije, lahko le-te na osnovi kvalitativnih kazalcev postanejo kredibilni partnerji velikim državam in si tako pridobijo močnejši glas glede samega vzpostavljanja pravil te organizacije. Temeljni problem, ki se poraja malim državam, ko se le-te vključujejo v mednarodno okolje, je pomanjkanje potrebnih sredstev in strokovnega znanja na področjih, kjer nimajo neposrednih nacionalnih interesov; zaradi tega imajo velikokrat šibkejšo pogajalsko pozicijo, ko se srečujejo s tovrstnimi področji. Za male države je zato pomembno, da sklepajo strateška zavezištva, s čimer si lahko okrepijo svojo pogajalsko pozicijo in tako prispevajo k ugodnemu izidu na področjih, ki zadevajo uveljavljanje nacionalnih interesov (Thorhallsson 2000). Male države si zaradi svoje majhnosti ter zaradi upoštevanja svojih nacionalnih interesov prizadevajo biti vključene v procese sodelovanja na mednarodni ravni. To zmanjšuje njihovo ranljivost, krepi njihovo dejansko pozicijo, obenem pa povečuje njihov profil, prisotnost in možnosti sodelovanja v procesih, ki se odvijajo v mednarodni skupnosti (Jazbec 2001:56).

3.1 Opredelitev malih držav

V zgodovini so se pojavili številni poizkusi definiranja malih držav. Avtorji so poskušali slednje definirati na osnovi različnih razpoložljivih indikatorjev. Benko (2000:154) na primer ločuje med velikimi, srednjimi in malimi državami s pomočjo fizičnih indikatorjev obsega države, teritorija, števila prebivalstva, stopnje ekonomskega razvoja in vojaškega potenciala. Ker se v literaturi pojavljajo številne definicije malih držav, ki so glede na različne avtorje zelo raznolike, se bom v diplomski nalogi omejila na lastno definicijo. Predpostavljam, da je klasifikacija države kot male smiselna samo tedaj, ko je ta obravnavana v odnosu do velike. V nadaljevanju bom obravnavala izbrane male države EU, ali natančneje države Beneluks, kjer bom kot temeljni dimenziji kategorizacije majhnosti uporabila teritorialno prostranost ter velikost prebivalstva. Slednja kriterija se mi namreč zdita smotrna, saj so obravnavane države glede na ostale t.i. kvalitativne kriterije lahko obravnavane kot »velike« države.

3.2 Opredelitev malih držav glede na velikost teritorija ter število prebivalstva

Številni avtorji, ki so skušali opredeliti male države glede na kriterija velikosti teritorija in število prebivalstva, so si bili enotni glede neposredne povezanosti obravnave teh dveh indikatorjev.

Senjur (1992) in Jazbec (2000) sta za opredelitev malih držav glede na indikator velikosti teritorija uporabila klasifikacijo, ki določa zgornjo in spodnjo mejo ozemlja kot determinirajočo. Tako sta menila, da je primerna klasifikacija spodnje meje ozemlja 10.000 km² ter zgornje meje 100.000 km². Podobnega mnenja je bil tudi Stanič (1990) (v:Jazbec 2000), pri čemer je ta opredelil le zgornjo mejo ozemlja, 100.000 km². Omeniti velja, da sta tako Senjur (1992) kakor tudi Jazbec (2000) uporabljala indikator velikosti teritorija v navezavi z indikatorjem števila prebivalstva.

Klasifikacija majhnosti glede na indikator števila prebivalstva je prav tako predstavljala osnovo za delo mnogih avtorjev. Slednji so majhnost opredelili različno, v razponu med enim (1) in petnajstimi (15) milijoni prebivalcev. Tako Jazbec (2000) na primer opredeli male države kot tiste, ki imajo med ena in pol (1,5) in petnajst (15) milijonov prebivalcev, medtem ko se po Senjurju (1992:8-9) slednje opredeljene glede na spodnjo mejo en (1)

milijon in zgornjo mejo deset (10) milijonov prebivalcev. Jazbec (2000) v svojem delu nadalje navaja opredelitve številnih drugih avtorjev, ki so se ukvarjali s tovrstno opredelitvijo. Tako Barston (1973) postavi meje majhnosti med deset (10) in petnajst (15) milijoni prebivalcev, Clark in Payne (1987) do en (1) milijon, Kramer (1994) do petnajst (15) milijonov, Stanič (1990) do deset (10) milijonov ter Bray in Packer (1993) ena in pol (1,5) milijonov prebivalcev (v:Jazbec 2000).

V nadaljevanju bom za opredelitev malih držav upoštevala meje (velikost teritorija in prebivalstva) držav Beneluks, saj so slednje predmet obravnave diplomskega dela v delu, ki zadeva diplomacijo malih držav na ravni EU. To pomeni, da se bom glede na kriterij velikosti teritorija strinjala s Staničem, ki opredeljuje le zgornjo mejo ozemlja, medtem ko bom pri opredelitvi majhnosti glede na kriterij velikosti prebivalstva postavila lastno klasifikacijo, kjer bom določila zgornjo mejo prebivalstva šestnajst milijonov. Mejo šestnajst milijonov sem določila zato, ker je to zgornja meja števila prebivalstva Nizozemske, ki jo v nadaljevanju tudi natančneje obravnavam. Izhajajoč iz tega bom države Beneluks opredelila kot male države EU, kar bom dosledno upoštevala.

3.3 Nacionalni interesi držav

Benko (1997:68) pravi, da je pod pojmom nacionalni interes držav razumeti zagotovitev samostojnosti in teritorialne integritete države, političnega sistema in političnih vrednot, kakor tudi nacionalne kulture ter nacionalnih vrednot. Vukadinović poda ožjo definicijo. Nacionalni interes opredeli kot »skupek teženj, ki jih določena država skuša trajno uresničiti preko delovanja svojih zunanjepolitičnih akterjev« oziroma kot »skupek določenih, značilnih zahtev, ki se jih akter zunanjepolitičnega odločanja drži pri izbiranju svoje alternative« (1989:163-164).

Primeren oziroma sprejemljiv način uveljavljanja nacionalnih interesov malih držav v sodobni mednarodni skupnosti je mogoče razložiti z že predhodno obravnavano teorijo »institucionalnega realizma«. Slednja se opira na temeljne predpostavke realizma, ki poudarja vlogo nacionalnega interesa pri določanju ravnanja neke države. Bistvo teorije klasičnega realizma predstavlja koncept interesa, ki je vodilo moči nacionalne države. Realisti menijo, da se mora vsaka država boriti, če je za nacionalni interes to potrebno. Ravnanje držav po njihovem mnenju vodijo nacionalni interesi, ki ne temeljijo na

moralnih načelih, saj je za njih moralno le tisto dejanje, ki prinaša boljši končni rezultat za državo. Realisti sicer skušajo vsaj konceptualno uskladiti nacionalni interes z nadnacionalnimi ideali, vendar poudarjajo, da ima nacionalni interes primat nad nadnacionalnim (Morgenthau 1995:9). Menim, da glede na doseženo stopnjo mednarodnih integracij predpostavke realizma ne ponujajo zadovoljivega odgovora na vprašanje, kako naj države oblikujejo in uveljavljajo svoje nacionalne interese v mednarodni skupnosti. »Institucionalni realizem« se razlikuje od realizma po tem, da zagovarja stališče, da je za države pri oblikovanju in uresničevanju nacionalnih interesov v mednarodnem okolju koristno, da delujejo v okvirih mednarodnih institucij (Mosser 2002:21-22). Za slednje je značilno, da jih opredeljujejo pravne norme. Na doseženi stopnji razvoja mednarodne skupnosti so nacionalni interesi držav skladni z interesi širše mednarodne skupnosti in ne izražajo individualnih teženj. Mednarodno sodelovanje v okviru mednarodnih institucij zahteva od držav, da spoštujejo pravna načela, ki so uveljavljena v mednarodni skupnosti. Mednarodnopravna načela vsebujejo določene zapovedi in nespoštovanje le-teh je sankcionirano (Simoniti 1994:18). Realisti mednarodnega prava ne poimenujejo kot pravo, saj menijo, da zaradi odsotnosti mehanizmov prisile ravnanje držav, ki ni v skladu s splošno sprejetimi moralnimi načeli, nima posebnih posledic. »Institucionalni realizem« s tem ko priznava pomen mednarodnopravnih norm, priznava tudi omejevalne mehanizme uveljavljanja nacionalnih interesov in posredno nacionalne moči. Z vstopanjem v mednarodne odnose so države, spričo razvejanega mednarodnega sodelovanja, primorane uresničevati tudi interese drugih držav, zato se soočajo z vprašanjem, kako kar najbolje in najučinkoviteje uresničiti svoje lastne nacionalne interese. Poudarjeno se izpostavi vprašanje, kako naj se države oprejo na večjo ali manjšo količino moči, ki jim je na voljo. Cilji neke države se v okolju mednarodnih odnosov precej posplošijo, hkrati pa se razmeroma hitro spreminjajo in prilagajajo novim okoliščinam. Ker je to tako, si države ne glede na velikost zastavljajo različne prioritete in cilje, ki jih uresničuje na različne načine, kot na primer s sklepanjem strateških zavezništev s podobno mislečimi državami v okvirih mednarodnih institucij, s spretno in taktično diplomacijo itd..

»Institucionalni realizem« omejuje države v njihovi želji po moči, hkrati pa jim daje pravico obstoja in delovanja. Izhajajoč iz tega, menim, da je »institucionalni realizem« kot teoretični pristop v sodobnem svetu izredno uporaben. Le-ta spodbuja države, da se pri uresničevanju svojih nacionalnih interesov poslužujejo mednarodnih institucij, v okviru

katerih lahko vplivajo na dejanja drugih (velikih ali malih) držav, skladno s splošno sprejetimi mednarodnopravnimi normami.

3.4 Zavezništvo, obravnavano kot zunanjepolitična strategija malih držav

Zavezništva so oblika zunanjepolitične strategije neke države. Morgenthau pravi, da je odgovor na vprašanje, ali bo neka država izvajala politiko zavezništev ali ne, stvar prikladnosti in ne nekega načela države (1995:286). Morgenthau nadaljuje, da se bo država sklepanju zavezništev izogibala, če bo menila, da je dovolj močna brez pomoči drugih, ali pa če utegnejo obveznosti zavezništva presežati pričakovane koristi (1995:290). Države se zavedajo, da distribucija ugodnosti znotraj zavezništva največkrat odraža distribucijo moči, za kar velja, da bodo velesile v zavezništvu s šibkim partnerjem najbrž izterjale svoje ugodnosti in svojo politiko (ibid.). Iz tega sledi, da se male države odločajo, da bodo sledile velikim silam le tedaj, ko bodo imele kratkoročne prednosti. Na dolgi rok lahko te prednosti, ki izhajajo iz zveze malih držav z zmagovalno stranjo, povečajo nestabilnost v mednarodnem sistemu in s tem nadaljnje zmanjšajo možnosti, da bi male države ohranile svojo neodvisnost v primeru konflikta (Mosser 2002). Že v starodavni Grčiji je Tukidid izjavil, da so »identični interesi najbolj zanesljiva vez med državami kot med posamezniki« (v: Morgenthau 1995:83). Zatorej lahko povzamem, da bi morale idealno-tipsko sodelovanje med državami sloneti na identičnih interesih med njimi, saj bi s tem zmanjkalo prostora za raznovrstne prevare in spletke, ki se odvijajo znotraj zavezniških struktur in temeljijo zgolj na relativno podobnih interesih ter na razmerjih moči.

3.4.1 Oblike zavezništev

Morgenthau navaja različne oblike zavezništev, kjer ločuje med zavezništvu, ki služijo identičnim, komplementarnim ali ideološkim interesom in politikam (1995:288). Nadalje ločuje med vzajemnimi in enostranskimi, splošnimi in omejenimi, začasnimi in trajnimi ter operativnimi in neoperativnimi zavezništvu.

Benko (1987:439) pravi, da je oblika zavezništva odvisna od samih držav ter od tega, koliko so se te države pripravljene angažirati za uveljavitev interesov in ciljev, zaradi katerih vstopajo v zavezniške odnose. Tako nastajajo zavezništva med državami, ki:

- imajo morda povsem različne interese, vendar podobne vizije glede izbire in uporabe sredstev,
- imajo enake interese ter vizije glede uporabe in izbire sredstev, ali
- imajo dokaj omejene interese in cilje ter so večje ali manjše trajnosti (ibid.).

Tipično zavezništvo je po mnenju Morgenthaua vpeto v dinamično polje raznovrstnih interesov in ciljev (1995:291). Ali in kako dolgo bo neko zavezništvo delovalo, je odvisno od moči interesov, na katerih le-to temelji, oziroma od razmerja med močjo teh interesov in močjo drugih interesov, ki jih imajo države znotraj zavezništva.

3.4.2 Pomen zavezništev za male države

V zgodovini se je vedno pojavljalo vprašanje smotrnosti zavezništev za male države. Tako je že Machiavelli v svojem delu »The prince«¹ opozarjal, da je za male države sklepanje zavezništev z velikimi silami lahko nevarno (v: Vegič 1999:1001), kjer so svarila temeljila na nevarnosti, ki jih prinaša odnos med neenakimi partnerji. Neenakost lahko povzroči, da manjše države postanejo podrejene interesom večjih in s tem lahko v znatni meri izgubijo svojo suverenost in avtonomijo (Vegič 1999:1001). Vendar pa to dejstvo ne pomeni, da so zavezništva za male države nasploh nekoristna. Te države naj bi dajale prednosti mešanim multilateralnim zavezništvom, tj. zavezništvom, v katerih je več držav, tako malih kot velikih. Rothstein (1968) meni, da so teoretično zavezništva za male države privlačna iz več razlogov:

- v takšnem zavezništvu so manjše možnosti, da bi to postalo sredstvo za izvajanje politike, ki je v interesu zgolj ene velesile
- moč v takšnih zavezništvih ni skoncentrirana v rokah ene, najmočnejše zaveznice, pač pa je difuzna; zato redko prevlada interes ene same države, za male države pa se poveča možnost vplivanja na odločitve
- večje število članic normalno pomeni več pogajanj in več kompromisov, kar tudi povečuje možnost malih držav za uveljavljanje lastnih interesov,
- v določenih razmerah lahko mala država v multilateralnih zavezništvih igra vlogo uravnoteževalca /.../ moči in s tem poveča svoj prestiž in vpliv (v Vegič 1999:1002).

3.5 Pomen moči za male države

¹ Machiavelli; The Prince: poglavje 21.

V preteklosti je bila moč obravnavana kot eden izmed najpomembnejših pojmov v političnih znanostih, pri čemer je politični proces definiral temelj oblikovanja, razdelitve in izvajanja moči (Lasswell 1962:16). Izmed mnogih avtorjev, ki so obravnavali pomen moči, je bil posebno prodoren Hans Morgenthau. Le-ta je menil, »/.../ da državniki mislijo in delujejo v skladu z interesi, ki definirajo moč« (v: Goetschel 2000:3). Morgenthau je šel s svojim razglabljanjem o moči še dalje in svojo definicijo moči posplošil na višjo raven, na raven mednarodne politike. Zagovarjal je trditev, da je »/m/ednarodna politika, tako kot vse politike, boj za moč. Ne glede na končne cilje mednarodne politike je moč vedno njen neposredni cilj« (Morgenthau 1995:102). Danes se v zvezi z močjo pojavi problem same opredelitve pojma moči, saj ima ta pojem številne široke pomene in si jo lahko predstavljamo na različne načine. Russett in Starr tako ugotavljata, da nekateri vidijo v moči sposobnosti zmanjševanja negotovosti v okolju, nekaterim predstavlja sredstvo za doseg cilja, medtem ko za druge moč pomeni vzročnost, saj razlaga, kdo ima moč in zakaj so se stvari zgodile (1996:215). V splošnem pa lahko moč preprosto pomeni sposobnost vplivanja na občutljivost in ranljivost drugih akterjev, kjer lahko takšen vpliv izvajajo tudi države, ki so sicer male in relativno šibke. Tudi Clausewitz (1968) je imel na razpolago dobro delovno definicijo moči, interpretirano kot sposobnost ene stranke usmeriti drugo stranko v zeleno smer (v: Zartman in Rubin 2000:7). Izhajajoč iz tega, si moč lahko predstavljamo kot odnos. Slednja dobi pomen tedaj, ko ravnanje ene države vpliva na ravnanje druge države oziroma drugega mednarodnega akterja. Russett in Starr pravita, da izbiro vsake države ne omejujejo le njene lastne zmogljivosti, cilji, politika in ukrepi, pač pa tudi značilnosti države, s katero vstopa v interakcijo; poskusi države, da vpliva na druge, in poskusi drugih, da vplivajo nanjo (1996:213). Tudi Hague in Harrop (2001:10) poudarjata, da je eno izmed meril moči sposobnost skupnosti uresničevati svoje težnje oziroma zahteve. Po njunem mnenju moč ni več obravnavana kot moč nad nečem ali nekom, pač pa kot moč oziroma sposobnost uveljavljanja svojih interesov in ciljev (ibid.). Na tem mestu velja omeniti tudi Susan Strange, ki ugotavlja, da obstajajo vsaj trije izvori moči, in sicer sila oziroma prisila, bogastvo in ideje oziroma moralna avtoriteta (1995:29). Za razliko od drugih avtorjev Strangeva ugotavlja, da v današnjem svetu postaja vse pomembnejša strukturna moč držav, ki izvira iz nadzora nad varnostjo, proizvodnjo, financami ter znanjem, prepričanji in idejami (1995:32).

Posamezni akterji v mednarodnih odnosih uporabljajo različne vire moči. Po Zartmanu in Rubinu (2000:10) se ti pojavljajo v različnih oblikah in velikostih, kar preprečuje, da bi se

le-ti združili v eni sami, edinstveni meri. Oba avtorja zagovarjata stališče, da se lahko viri obravnavajo brezoblično in sicer v oblikah, kot so vodstvo ali moralni viri moči, za katere je značilno, da se jih ne da izmeriti (ibid.). Tudi učinki moči se lahko po njenem mnenju obravnavajo različno. Najlažje jih lahko na primer predstavimo na ravni, ko predstavnik države A izvaja moč nad predstavnikom države B. Moč izvaja tedaj, ko lahko dejanja predstavnika države A negativno ali pozitivno vplivajo na predstavnika države B, da ta spremeni končni izzid glede določenega izpogajanega vprašanja.

V diplomski nalogi koncepta moči ne obravnavam kot moč oziroma sposobnost posamezne države, da lahko uporabi silo, pač pa kot sredstvo držav za izvajanje vpliva nad drugimi subjekti, ki delujejo v mednarodni skupnosti ter kot sredstvo nadzora nad strukturnimi viri moči. Morgenthau pravi, da se lahko takšna oblika moči uveljavlja z ukazi, grožnjami, avtoriteto ali karizmo človeka oziroma njegove funkcije, ali pa s poljubno kombinacijo vsega naštetega (1995:104).

3.5.1 Moč malih držav in pomen diplomacije

Mosser (2002) poudarja, da je moč za male države izrednega pomena. Ko se v mednarodnem sistemu obravnava male države, ki si delijo določene karakteristike tako z državami kakor tudi z drugimi nedržavnimi akterji, je za uspešno razrešitev uganke o vplivu malih držav potrebno upoštevati njihovo moč. Male države so tako rekoč skrite znotraj mednarodnega sistema, ki favorizira velike in vplivnejše države, kjer je le-tem omogočeno, da izvajajo ukrepe, ki jih manjše in manj vplivne države ne morejo.

Država, ki ima manj virov, je običajno šibkejša, čeprav v mednarodnih pogajanjih lahko poveča svojo moč s spretnimi taktikami, z mobilizacijo virov, s tretjimi strankami in s številnimi drugimi namerami. Morgenthau opozarja, da ko so šibkejše države soočene z navidezno obsežnimi viri močnejših držav, lahko v večini pogajanj sposobni in spretni diplomati z uporabo pravih taktik in strategij izboljšajo končni rezultat (1995:242-243). Veleposlaniki velikokrat igrajo izredno pomembno vlogo na mednarodnih konferencah, včasih je ta vloga celo veliko pomembnejša in vplivnejša kot je dejanska moč, vpliv države, ki jo veleposlanik zastopa. Na tem mestu velja opozoriti, da sta diplomatska moč in vpliv, izražena z organizacijskim in pogajalskim ugledom, dokaj ločena od ostalih elementov moči. V tem smislu je za Morgenthaua spretna in kakovostna diplomacija

pomembno sredstvo državne moči, saj lahko diplomati uporabljajo moč na vseh stopnjah pogajalskega procesa. Države si z diplomacijo lahko povečujejo svojo moč. Kvaliteta nacionalne diplomacije združi različna nacionalna sredstva v integrirano celoto, jim določi smer in težo ter zbudi v njih potencialne tako, da jim vdihne resnično moč. Morgenthau poudarja, da »/v/odenje nacionalnih zunanjih zadev s pomočjo diplomatov v času miru pomeni za nacionalno moč isto, kar je vodenje vojaške strategije in taktike s pomočjo vojaških poveljnikov v času vojne« (1995:242). Pri diplomaciji gre torej za umetnost združiti različne elemente nacionalne moči tako, da kar najbolj učinkovito vplivajo na točke v mednarodni situaciji, ki najbolj neposredno zadevajo nacionalne interese. Diplomacijo lahko v tovrstnem smislu opredelimo kot možgane nacionalne moči.

Danes moč države ni več odvisna od njene velikosti ali velikosti njenega prebivalstva, prav tako pa se je ne meri več glede na vojaške vire oziroma sredstva, temveč glede na gospodarsko blaginjo in dobrobit prebivalcev (Keohane/Nye 1998). Poleg tega postaja danes vse pomembnejši t.i. koncept »mehke« moči, kjer lahko država na dogajanje v mednarodni skupnosti vpliva s pomočjo znanja, posredovanja določene informacije ali ideje, zagovarjanja določene vrednote in podobno. Mehka moč je dostopnejša malim državam v mednarodni skupnosti.

3.6 Kvalitativni in kvantitativni kriteriji klasifikacije malih držav ter pomen moči

Male države lahko klasificiramo glede na t.i. kvantitativne in kvalitativne kriterije. Kvantitativni kriteriji so tisti, ki opredeljujejo geografsko prostranost, velikost populacije, bruto družbeni proizvod (BDP) ali število diplomatskih predstavništev države, medtem ko kvalitativne kriterije opredeljujejo kvaliteta diplomacije (pogajalske spretnosti) in vlade, visoko kakovostne informacije ter delež visoko kvalificirane delovne sile.

Male države so manj močne velike države in posledično trpijo zaradi deficita moči. Vprašanje je, do kakšne mere vplivajo na ta deficit moči izključno kvantitativni faktorji. Vital pravi, da sta sposobnost držav, da se lahko upirajo zunanjim vplivom ter njihova sposobnost izvajati svojo lastno politiko, ključna kriterija majhnosti (1967:4). Če skušamo to razložiti s pojmom moči, lahko majhnost opredelimo kot enega izmed tistih učinkov, ki proizvaja deficit tako na področju vpliva kakor tudi na področju državne avtonomije (Goetschel 2000). Male države imajo relativno malo vpliva v svojem mednarodnem okolju

in je zatorej njihova avtonomija glede na to okolje majhna. Hirsch (1976) pravi, da je lahko »država velika in mala obenem« (v: Goetschel 2000:4). Skupni indikatorji moči so bili nekoč razpoložljivost vojaških in ekonomskih indikatorjev, s katerimi se je lahko izvajalo pritisk. Vse večja kompleksnost sodobnega mednarodnega okolja je prerazporedila sredstva moči tam, kjer so tradicionalna sredstva moči izgubila pomen. Kvantitativni znaki moči niso več zadostni. Danes postajajo mednarodne organizacije temeljni centri interakcije in sklepanja odločitev. Sekretariati tovrstnih organizacij so bili že pred dvema desetletjema predstavljeni kot centri, ki so posredovali informacije in različne nacionalne pozicije, oblikovali so koalicije in zastopali ideje. Sundelius pravi, da današnje mednarodno okolje sili države, da zavzamejo aktivno vlogo v multilateralnih organizacijah, kar jim omogoča, da si oblikujejo možnosti vplivanja ter uresničevanja svojih lastnih nacionalnih potreb (1980:201). Tako male države poskušajo nadomestiti svojo tradicionalno kvantitativno šibkost z vse večjim poudarjanjem kvalitativnih vrtilin, najsi bodo te vrtiline strukturne ali intelektualne².

3.7 Vpliv malih držav v odnosu do velikih držav

Kdaj in kako so male in ali šibke države zmožne izvajati vpliv na mednarodnem prizorišču oziroma kdaj lahko rečemo, da so male države pomembne za njim večje in vplivnejše nasprotnike ter kaj in kje je razlog za to? Kaj nam lahko predpostavljen vpliv malih držav na večje in močnejše države pove o sami naravi moči v mednarodnem sistemu držav? In končno, kaj je tisto, kar v mednarodnem okolju dovoljuje malim državam, da izvajajo vpliv?

² Oran Young razločuje strukturna gibal, ki skušajo prevesti sredstva moči v pogajalsko moč, od intelektualnih gibal, ki se zanašajo na moč idej; slednja naj ustvarijo takšen intelektualni kapital, ki bo razpoložljiv tistim, ki se vključujejo v mednarodna pogajanja (1991:300). Prva kategorija zasleduje realistični pristop do mednarodne soodvisnosti, glede na katero moč izvira iz procesov in struktur (npr.: procesi pogajanj). Moč takšne vrste je bila poimenovana kot pogajalska moč. To je tako definiral Thomas Schelling, ki je obenem razvil razumevanje strategije in konflikta v kontekstu soodvisnosti (v: Goetschel 2000:5). Druga kategorija se nanaša na točno določene koncepte vlog, ki so na razpolago malim državam. Takšne vloge so na primer: posredovanje, vzpostavljanje zavezništev in uporaba drugih neprisilnih sredstev (Rothstein 1968:26). To vključuje tudi moč idej (Goldstein in Keohane 1993). Na takšno dimenzijo moči lahko vplivajo tudi kvantitativni indikatorji moči, kot so vojaška in ekonomska sredstva. Vendar Sundelius pravi, da lahko pogajalske spretnosti, visoko izobražena delovna sila, informacije in drugi faktorji, ki so povezani s samo strukturo pogajalskega procesa, v končni fazi igrajo odločilno vlogo (1980:202). Kar je pomembno v tem kontekstu sta torej moč izida in sama moč sredstev. Sredstva je veliko lažje izmeriti, vendar so izidi tisti, ki dejansko ponazarjajo, kakšno je razmerje moči.

Idejo, da lahko male države v mednarodnem okolju pomembno vplivajo na večje in močnejše države, je relativno preprosto pojasniti. Obsežna in vsestranska literatura, ki zadeva ravnanje malih držav v mednarodnem okolju, kaže na to, da lahko v določenih primerih male države sklenejo zaveznitva in skozi le-ta uveljavijo vpliv v odnosu do svojih partnerjev (velikih držav). Določena literatura predstavlja celo male države v vlogi nevtralnih držav med sovražnimi silami v mednarodnih odnosih. V tovrstnih primerih male države niso ravno zmožne uveljaviti svojega vpliva na večje države, so pa lahko v vlogi nevtralne države med dvema silama, ki sta v konfliktu. Lahko so torej v pomoč svojim večjim in močnejšim sosedom, ko le-ti želijo izpeljati akcijo nasproti državi, na katero mala nevtralna država meji.

V največ primerih študije, ki se ukvarjajo z vlogo malih držav v mednarodnem sistemu, niso uspeli dokazati neodvisnih učinkov teh držav na sebi enake države v mednarodnem sistemu. Posebno na področjih t.i. »visoke politike«, kot so na primer mednarodna varnost in danes vse bolj prisotni mednarodni politično-ekonomski odnosi, imajo male države prenizke interese in sposobnosti, da bi lahko kakorkoli vidno vplivale na politike večjih držav (Benko 2000:157). Iz tega sledi dejstvo, da se na mednarodnem prizorišču male države redkokdaj individualno spuščajo v t.i. »proaktivna« vedenja. Lahko izvajajo svoje zunanje politike v vlogi nevtralne države med dvema sovražnima državama (ang. »buffer state«) (Mosser 2002), ali pa se lahko zanašajo na svojo moč v mednarodnih organizacijah (Väyrynen 1997). Vendar pri tem ne velja prezreti, da je sposobnost vplivanja malih držav na večje in bolj vplivne države znotraj mednarodnih organizacij s pisanim članstvom (malih in velikih, bogatih in revnih ipd. držav), in kjer je državam podeljen enakopraven status, še vedno v veliki meri odvisno od volje velikih, da prisluhnejo glasu malih držav.

Robert Keohane (1969:295-296) je razdelil države glede na njihov vpliv na sistem v štiri kategorije, in sicer v tiste države, ki določajo sistem (ang. »system determining«), nadalje tiste, ki vplivajo na sistem (ang. »system influencing«), na tiste, ki tako same kakor tudi v skupini ne morejo bistveno vplivati na mednarodni sistem (ang. »system affecting«) in na države, ki same ne morejo vplivati na sistem, edina možnost minimalnega vpliva je preko skupin, ki jih vodijo velike države (ang. »system ineffectual«). Benko pravi, da nas to vodi h kategorizaciji, ki globalno vzeto razlikuje med državami, ki vplivajo na mednarodni sistem, in državami, ki se morajo mednarodnemu sistemu prilagajati (2000:159). Tako bi tudi iz tega veljalo, da se morajo male države neprenehoma prilagajati.

Kaj dejansko pomeni imeti vpliv? Po Russettu in Starru (1996:216) moč pomeni, da dosežeš svoje, medtem ko je vpliv način, s katerim ljudje in države dosežejo svoje. Avotrja nadalje menita, da v najsplošnejši obliki pomeni vpliv to, da dosežeš, da drugi naredijo stvari, za katere hočeš, da jih naredijo (ibid.). Torej v grobem lahko zaključim, da je vpliv sposobnost, da učinkuješ na ravnanje drugih; morda tudi to, da se upiraš poskusom drugih, da bi učinkovali na tvoje ravnanje.

Tradicionalna dilema malih držav je sestavljena iz protislovja med vplivom in avtonomijo: male države bi želele povečati svoj vpliv in avtonomijo ali pa bi jo želele vsaj ohraniti. Predpostavljam, da imajo male države zaradi njihovega pomanjkanja vpliva večji interes kot druge države, da bi povečale svoj vpliv pri odločitvah na področju »visoke politike«. Vendar če malim državam uspe povečati svoj vpliv z institucionalnimi rešitvami, se lahko kaj kmalu zgodi, da izgubijo svojo avtonomijo. Možne posledice tega so lahko, da ob izgubi avtonomije ne bodo mogle sodelovati kot enakovredne partnerice v procesu odločanja, da bo vrednost njihove nacionalne zunanje in varnostne politike postavljena pod vprašaj, ali pa da bodo prisiljene sodelovati v mednarodnih akcijah, ki ne zadovoljujejo njihovih nacionalnih interesov. Tudi velike države se srečujejo z dilemo, ki se širi med vplivom in avtonomijo, vendar je v njihovem primeru protislovje veliko manjše kot pri malih državah. Pod določenimi pogoji imajo male države celo možnost, da povečajo svoj vpliv kakor tudi avtonomijo (Baumann et al. 1999:266). Kelstrup (1997) in Frei (1977) opozarjata, da je mogoče pričakovati, da bodo tovrstne države posvetile posebno pozornost predvidenim posledicam mednarodnih sporazumov, ki bi vplivali na njihovo avtonomijo, posebno v primerih integracijskih sistemov (v: Goetschel 2000:6). Vpliv in avtonomija sta za male države v veliki meri odvisna od infrastrukturne podlage ter od političnih sredstev, ki jih ima mala država na razpolago doma kakor tudi od pričakovane podpore s strani tretjih držav in mednarodnih organizacij (Goetschel 2000).

3.8 Mednarodna pogajanja in uveljavljanje zelenih izidov

Pogajanja lahko definiramo kot prizadevanje dveh ali več strani, da raziščejo in medsebojno poravnajo konfliktne pozicije, pri čemer naj bi bil cilj doseči za vse sprejemljiv izid. Ne glede na izid (izid je lahko v prid ene izmed strank, ki so vključene v pogajanja), je namen pogajanj vedno identificirati področja skupnega interesa in konflikta

(Soetendorp in Hosli 2000). Za Zartmana pomenijo pogajanja skupno sprejemanje odločitev med sodelujočimi strankami, kjer vsaka stranka, ki je udeležena v pogajanjih, skuša doseči želen rezultat z različnimi strategijami, predlogi in protipredlogi, ne glede na to, ali pred samim začetkom pogajanj obstojajo okoliščine soglasja ali konflikta (2000:12).

Proces pogajanj si največkrat predstavljamo kot »pogajanja prek mize«. Čeprav se celotni postopek v neki fazi dejansko odvija »preko pogajalske mize«, si pogajanja med udeleženi strankami lažje predstavljamo kot proces, ki celostno vključuje tudi različne neformalne aktivnosti, kot so na primer lobiranje, izmenjava predlogov in drugih oblik posvetov. Pogajanja lahko potekajo na razdaljo, preko formalne ali neformalne diplomatske korespondence, telefona ali teleksa (Barston 1988:75-76). Barston obenem opozarja, da se lahko uporabljene pogajalske metode med pogajanci spreminjajo (ibid.).

3.8.1 Pogajanja med malimi in velikimi državami

Ko govorimo o pogajanjih, ki se odvijajo na eni strani med malimi in šibkejšimi ter na drugi strani med velikimi in močnejšimi državami, naletimo na zanimiv paradoks. Zastavi se nam vprašanje, kako se lahko male oziroma šibkejše države pogajajo z velikimi oziroma močnejšimi državami in pri tem uspejo doseči določen želen rezultat. Namreč, če bi šibkejša država pričakovala, da bo izgubila, bi se z vsemi močmi skušala izogniti pogajanjem z močnejšo državo, medtem ko se močnejši državi v takšnih okoliščinah ne bi bilo potrebno pogajati, saj bi lahko preprosto dobila to, kar bi sama želela. Tudi v primerih, ko sta šibkejša in močnejša država medsebojno povezani in sta v določenem odnosu sodelovanja, si morata prizadevati za čim večjo stopnjo neodvisnosti v svojih dejanjih, kar pomeni, da se ne smeta podrediti zahtevam druge strani. Če bi velikost pomenila moč, bi lahko stranke predhodno preračunale, s kom se želijo pogajati in s kom ne in se s tem izognile določenih družbenim srečanjem in pogajanjem, saj bi tako lahko zelo preprosto ugotovile, kdo bo v takšnih pogajanjih zmagal.

Morda se velja v tej točki tudi vprašati, zakaj se male in velike države pogajajo. V splošnem lahko rečemo, da skušajo danes države (tako male kakor tudi velike) vse večje število perečih vprašanj reševati z medsebojnimi posvetovanji in pogajanci. Namen tega naj bi bilo ustvariti ugodno politično ozračje, ki bi omogočilo implementacijo zastavljenih ciljev. Male države nastopajo v številnih mednarodnih organizacijah kot enakovredne

partnerice velikim, pri čemer imajo izredno različne pristope, kar zadeva stopnje njihovega sodelovanja in vključevanja v te organizacije. Menim, da imajo male države, članice mednarodnih organizacij, v številnih primerih drugačne politične usmeritve kot velike države, poleg tega pa si zastavljajo institucionalna vprašanja na področjih, ki so za njih posebnega pomena zaradi podobnega dojemanja mednarodnih vzvodov moči. Manj vplivne države lahko s spretnostmi in z znanjem svojih individualnih predstavnikov pomembno vplivajo na potek mednarodnih konferenc oziroma pogajanj, kjer sodelujejo tako velike kakor tudi male države. Za določene male države lahko tovrsten vpliv velja le toliko časa, dokler le-te ne rešijo vprašanj s področja, ki jim je v posebnem interesu. Druge male države pa lahko svoj vpliv zadržijo oziroma celo povečajo, in sicer zato, ker predsedujejo določenemu odboru ali pa zato, ker imajo posebne spretnosti, znanje ali vedenje na določenem področju. Iz tega lahko sklepam, da manjše sile lahko ravno tako kot večje preprečijo, zavlačujejo ali pospešijo kompromise, sporazume itd.. Barston pri tem še posebej poudarja, da se predstavniki malih držav ne srečujejo s pritiski in izsiljevanji doma; tako razpolagajo z veliko mero zaupanja s strani tistih, ki jih pooblastijo, da nastopajo v imenu države, kar pa jim seveda omogoča večjo fleksibilnost pri samih pogajanjih (1988:83).

Iz tega lahko torej povzamem, da so pogajanja med predstavniki velikih in malih držav smotrna, saj omogočajo tako enim kakor tudi drugim, da s spretnimi pogajalskimi taktikami oziroma prijemi dosežejo želeni rezultat.

4. MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

Moderna diplomacija je v zadnjih desetletjih v svojem bistvu zaznamovana z vse hitrejšo rastjo multilateralne diplomacije. Pojav in razvoj multilateralne diplomacije se je manifestiral v pojavu in razvoju mednarodnih konferenc (tako *ad hoc*, kot permanentnih) in mednarodnih organizacij (s stalnim osebjem in s posebnimi pravili postopka) (Jazbec 2001:81). Danes se povečanje števila držav v mednarodni skupnosti skupaj s povečanjem števila drugih subjektov mednarodnega prava kaže v vse bolj prisotnem in v vse bolj manifestnem multilateralnem delovanju med udeleženci mednarodnih odnosov, ki komplementarno z bilateralno diplomatsko prakso povečujejo namen diplomatske komunikacije.

Multilateralna diplomacija se v svojem bistvu prekriva z drugimi oblikami in vrstami diplomacije, in sicer od klasične in demokratične do bilateralne in parlamentarne diplomatske prakse. Multilateralna diplomacija se od slednjih razlikuje, saj številni akterji, ki so vključeni v multilateralnih pogajanjih, uporabljajo posebne diplomatske tehnike in strategije, kjer se posebno mesto namenja tudi pravilnemu razumevanju in uporabi postopkovnih pravil mednarodnih forumov, konferenc, organizacij itd.. Izhajajoč iz tega, bom v nadaljevanju v prvi vrsti predstavila pomena terminov diplomacija (v klasičnem smislu) ter multilateralizem, čemur bo v osrednjem delu tega poglavja sledila natančnejša opredelitev multilateralne diplomacije. Multilateralno diplomacijo bom poskušala predstaviti kot taktično sredstvo, ki se ga države poslužujejo v medsebojnem komuniciranju s ciljem uresničevati lastne interese.

4.1 Diplomacija

Države se medsebojno razlikujejo na področjih kulture, političnih režimov in nacionalnih interesov, vendar kljub temu vse uporabljajo diplomacijo kot sredstvo, ki jim omogoča medsebojno komunicirati na predvidljiv in organiziran način. Batora pravi, da so diplomati temeljni varuhi in pospeševalci nacionalnih interesov držav, ki jih zastopajo na mednarodnem prizorišču, ter so sočasno s tem člani transnacionalnih skupin profesionalcev, ki si delijo skupno korporativno kulturo, profesionalni jezik, vedenjske vzorce, protokolarne postopke, socializacijske vzorce, norme in standarde (2003:1).

Diplomacija se ukvarja z upravljanjem odnosov med državami ter med državami in drugimi akterji. Iz zornega kota države se po Barstonu diplomacija ukvarja s svetovanjem glede delovanja na zunanjepolitičnem področju, z oblikovanjem predlogov ter izvajanjem zunanje politike (1988:1). Kot takšna je sredstvo, s katerim država preko formalnih in drugih predstavnikov (kakor tudi drugih akterjev) artikulira, usklajuje delovanja, politike, zagotavlja uresničevanje posebnih in širših interesov lastne države, in sicer pri tem se poslužuje korespondence, privatnih srečanj, pogovorov, izmenjave stališč, lobiranja, obiskov, groženj in drugih aktivnosti (ibid.).

Posplošeno, diplomacija se mnogokrat interpretira kot sredstvo za doseganje državnih interesov. Tovrstna interpretacija diplomacije v številnih vidikih prezira dejansko vlogo, ki jo ima diplomacija v kontekstu niza načel, pravil in organiziranih vzorcev vedenja v meddržavnih odnosih.

Natančnejša obravnava institucije diplomacije razkriva temeljno dilemo med dvema vlogama. Po mnenju Batore se ta pojavlja med vlogo, ki jo ima diplomacija kot nosilec interesov, in politike določene države, ko le-ta vzpostavlja odnose z drugimi državami v mednarodnem okolju, ter med vlogo, ki jo ima diplomacija v okviru sistema transnacionalnih načel, norm in pravil postopka, ki jih določajo in ohranjajo predstavniki držav v medsebojnih odnosih (2003:1-2).

4.1.1 Definicija diplomacije

Beseda »diplomacija« ima več pomenov. Mnogi jo enostavno enačijo z mednarodnimi odnosi, zunanjimi zadevami, z izvajanjem zunanje politike, z uradnimi stiki med državami in vladami in s pogajanjem, vendar opozoriti velja, da je takšno opredeljevanje precej površno in netočno. Ker so različni avtorji podali različne definicije pojma diplomacija, se bom v nadaljevanju omejila na definicije tistih avtorjev, za katere domnevam, da so primerne za razumevanje diplomacije glede na kontekst diplomske naloge.

Vukadinović pravi, da lahko diplomacijo »konceptualno razumemo kot spretnost, znanost, sposobnost, proces, prakso, funkcijo in institucijo« (1995:109), hkrati pa dodaja, da se izraz diplomacija uporablja, kadar govorimo o pogajanjih, komuniciranju, usklajevanju bistvenih državnih interesov z drugimi državami (1995:107). Benko jo razume kot

»institucijo družbe, organizirane v državo, ki je nastala s pojavom in razvojem mednarodnih odnosov, z nalogo, da na posredni in formalizirani ravni predstavlja državo in njene interese, jih prevaja v ustne in pisne dogovore ter z instrumentom pogajanj usklajuje kooperativna in razrešuje konfliktna razmerja med njimi« (1998:40). Hans Morgenthau in Jacques Chazelle opredeljujeta diplomacijo precej splošno in v neposredni navezavi z zunanjo politiko, kjer jo Morgenthau definira kot »oblikovanje in izvajanje zunanje politike« (v: Vukadinović 1995:107), medtem ko jo Chazelle razlaga kot »niz sredstev in določenih aktivnosti, ki jih država uporablja v zunanji politiki«³ (v: Diplomatic Dictionary, 2003). Po drugih definicijah je »diplomacija /.../ izvajanje strategije, ki jo izvajajo diplomati s ciljem realizacije nacionalnih interesov v mednarodnem okolju« (Morton Kaplan,⁴ v: Diplomatic Dictionary, 2003), je »znanost ali umetnost pogajanj« (Charles de Martens,⁵v: Diplomatic Dictionary, 2003) oziroma »uveljavljena metoda mednarodnega dogovarjanja ali umetnost vodenja mednarodnih odnosov, predvsem s pogajanj« (v: Encyclopedia Britannica, 1999). Adam Watson diplomacijo opredeljuje kot: (1) »ugotovitev ali inteligentno domnevo, kaj je eni sili potrebno vedeti o drugi, (2) preiskava in primerjava dobljene informacije, (3) določitev za vlado razpoložljivih možnosti ter predložitev teh možnosti za odločitev in (4) sporočanje ter razlago vladne odločitve drugi vladi«⁶ (v: Diplomatic Dictionary, 2003).

Izhajajoč iz zgoraj navedenih definicij, je na tem mestu potrebno poudariti, da s tem ko države vstopajo v mednarodne odnose z drugimi mednarodnimi subjekti, ne delujejo po trenutnih vzgibih, pač pa izpolnjujejo vloge, določene z že ustaljenimi diplomatskimi pravili in načeli. Dejanja držav v mednarodnem okolju so smotrna le tedaj, ko te države delujejo znotraj že izoblikovanega institucionalnega okvira diplomacije. Diplomacija kot institucija zmanjšuje zapletenost meddržavnih odnosov in povečuje sposobnost držav kot akterjev v mednarodnem okolju. Tako so z uporabo diplomacije dejanja držav v meddržavnih odnosih razumljivejša in bolj predvidljiva. Navkljub številnim razlikam v kulturi, političnih režimih in interesih si države delijo skupno institucionalno identiteto, ki je v veliki meri definirana in določena z institucionalnim okvirom diplomacije.

³ Jacques Chazelle (1962), *La Diplomatie*, Paris: Presses Universitaires de France, 9

⁴ Morton Kaplan (1952), "Introduction to Diplomatic Strategy", *World Politics*, 548

⁵ Charles de Martens (1866), *Le Guide diplomatique*, Leipzig: 1

⁶ Adam Watson (1982), *Diplomacy: The Dialogue Between States*, London: Methuen, 122-4

Če torej uporabimo definicijo institucij, ki sta jo podala March in Olsen (1989), je »diplomacija kot institucija skupek pravil in običajev, ki definirajo primerna dejanja držav v mednarodnem okolju z upoštevanjem razmerja med vlogami držav ter med specifičnimi situacijami« (v: Batora 2003:5).

Po Batori je diplomacija kot institucija označena z naslednjimi značilnostmi:

- s transnacionalno sprejetim formalnim nizom pravil (Dunajska Konvencija iz leta 1961), ki določa, kdo so legitimni udeleženci, kaj je legitimno upravljanje, katere so pravice in dolžnosti udeležencev;
- s transnacionalnim deležem profesionalnih vrednot, kjer se upoštevajo vedno iste metode rekrutiranja in socializacije na zunanjih ministrstvih;
- s transnacionalnim profesionalnim jezikom;
- s transnacionalnimi skupnimi normami in načeli (kot na primer medsebojno priznavanje diplomatskih predstavnikov, ekstrateritorialnost, imuniteta);
- s transnacionalno razdeljenimi delovnimi metodami in postopki (kot sta na primer standardni format pogajalske in pisne komunikacije) (2003:6).

Omenjenih pet elementov predstavlja osnovo diplomacije. Njihova stabilnost in stalnost zagotavljata preživetje diplomacije kot institucije.

4.1.2 Oblike oziroma vrste diplomacije

Diplomacijo lahko razdelimo na več vrst in oblik. Govorimo lahko o bilateralni in multilateralni diplomaciji, o tradicionalni in parlamentarni diplomaciji ter javni in tajni diplomaciji. Bilateralna diplomacija je »skupek sredstev in načinov, preko katerih neka država v smislu svojega zunanjepolitičnega programa in skozi institucijo formalnega diplomatskega predstavljanja vodi svoje odnose z neko drugo državo v skladu s pravili in načeli mednarodnega prava« (Janković 1988:34), medtem ko je multilateralna diplomacija »skupek sredstev in načinov, ki se jih države v mednarodni skupnosti poslužujejo z namenom, da bi uskladile svoje mednarodno-politične programe s skupnimi interesi mednarodne skupnosti in dosegle neka soglasja v skladu z načeli in s pravili mednarodnega prava« (Janković 1988:143). Poseben vidik multilateralne diplomacije predstavlja diplomacija, ki se odvija v okviru mednarodnih organizacij.

Danes lahko razvoj mednarodnih organizacij (posebno vladnih) enačimo z razvojem multilateralne diplomacije (Simoniti 1995:51). Simoniti pri tem opozarja, da se pri tem upošteva vrsta mednarodnih vladnih organizacij, ki so bile ustanovljene po funkcionalnem ali regionalnem merilu in z lastno (praviloma podobno) organizacijsko strukturo, znotraj katere se odvija multilateralna diplomacija. Učinkovitost multilaterale znotraj teh in njim podobnim organizacij ni enaka in povsod zadovoljiva, so pa to primeri »asociativne diplomacije«, s čimer se razume skupni (regionalni) nastop držav članic (ibid.). Namen »asociativne diplomacije« je lahko različen, saj slednja lahko prispeva k oblikovanju večjih skupin, znotraj katerih države medsebojno sodelujejo in vzklajujejo svoje politike. Morda velja tukaj tudi omeniti, da je »asociativna diplomacija« posebno primerna za male države, saj slednjim velikokrat primanjkujejo tako sredstva kakor tudi osebje, s katerimi bi lahko izvajale klasično diplomacijo.

4.1.3 Diplomacija malih držav

Z razvojem majhne, vendar učinkovite birokracije lahko male države osredotočijo svoje diplomatske napore na osrednje mednarodne probleme. Sloves diplomatske učinkovitosti je lahko dragocena pogajalska moč, poleg tega pa lahko selektivna izbira veleposlaništev in osebja pripomore k zmanjševanju informacijskih in komunikacijskih ovir, ki so jim države podvržene zaradi svoje majhnosti (Papadakis in Starr 1987/1991). Po Benku je diplomacija še zlasti pomembna za male države (1997:253). Je namreč njihov najpomembnejši način vodenja poslov z drugimi političnimi subjekti, hkrati pa je pomembna značilnost današnje diplomacije, da deluje preko strategij, taktik in tehnik ter preko osebnih kakovosti in spretnosti njenih izvajalcev (ibid.).

Sposobna diplomacija lahko torej z ugodno uporabo skritih potencialov svoje države poveča njeno moč nad pričakovano raven. Morgenthau pravi, da lahko visoko kvalitetna diplomacija spretno uskladi cilje in sredstva zunanje politike z razpoložljivimi viri nacionalne moči, pri čemer se poslužuje tudi skritih virov nacionalne moči ter jih tako s spretnimi taktikami preliva v politično realnost (1995:243).

4.2 Multilateralizem

Prva dokumentirana uporaba termina »multilateralen«, ki bi opisoval mednarodno ureditev, sega že v sredino 19.stoletja, medtem ko se beseda »multilateralizem« kot

samostalniška oblika začne uporabljati kasneje, in sicer kot rezultat prve svetovne vojne (Ruggie 1993:14-24).

James Caporaso je opazil, da se multilateralizem kot samostalniška oblika pojavlja v obliki 'izma', kar po njegovem mnenju nakazuje bolj na neko verovanje ali ideologijo kot pa na dejanski položaj, ki ga multilateralizem danes ima (1993:53). Tudi definicija, ki se je pojavila v ameriški zunanji politiki po letu 1945, podpira pravkar omenjeno opazko. Multilateralizem je bil tedaj definiran kot mednarodno vladanje «mnogih» (Caporaso 1993:55). V samem jedru se je obravnaval kot nasprotje bilateralnim in diskriminatornim ureditvam, za katere se je predpostavljalo, da še dodatno večajo moč in vpliv že tako vplivnih držav nad šibkejšimi, kar naj bi imelo za posledico številne mednarodne konflikte (ibid.).

Čeprav se je od konca druge svetovne vojne veliko spremenilo, lahko rečemo, da ostaja temeljna definicija multilateralizma enaka. Leta 1990 ga je Robert Keohane definiral kot »prakso koordiniranja nacionalnih politik v skupinah treh ali več držav« (v: Ruggie 1993:6). John Ruggie se je glede definicije le-tega strinjal s Keohanejem, čeprav jo je poimenoval kot »nominalno« in jo je temu primerno označil za nepopolno (1993:6). Ruggie (1993:6-8) je menil, da multilateralizem ne predvideva samo usklajevanje nacionalnih politik skupine treh ali več držav, kar sicer počno tudi druge organizacijske oblike. Nadalje dodaja, da je za multilateralizem značilno, da usklajevanje nacionalnih politik poteka na temelju določenih načel, ki urejajo odnose med udeleženi državami (ibid.). Tako je Ruggie podal neodvisno definicijo multilateralizma, v kateri navaja, da se le-ta »nanaša na uravnavanje odnosov med tremi ali več državami v skladu z določenimi načeli« (1993:7), ko jih James Caporaso podaja v bolj zgoščeni obliki. Caporaso (1993:53-54) razlaga:

Kot organizacijsko načelo se institucija multilateralizma razlikuje od ostalih oblik po treh lastnostih: nedeljivost, splošeno načelo vodenja in razpršena vzajemnost /.../ Nedeljivost se lahko obravnava kot okvir (geografski in formalen), znotraj katerega se opredeljujejo stroški in koristi /.../ Splošeno načelo vodenja se običajno pojavlja v obliki norm, ki spodbujajo k splošnim oziroma celo univerzalnim načinom povezovanja z drugimi državami, kar je boljši način, kot siceršnje vzpostavljanje odnosov na temelju razlikovanja, ki varira od primera do primera, razlikovanje pa je odvisno od individualnih cenitev, situacijskih nujnosti, ali posebnih okoliščin. Razpršena vzajemnost ureja koristolovske težnje ter poudarja, da akterji pričakujejo dolgoročne koristi glede številnih vprašanj /.../.

Vključitev »načel« v definicijo multilateralizma, ki jo je podala ameriška vlada leta 1945 ter kasneje še Ruggie in Caporaso, torej nakazuje, da sta tako vera, zaupanje kakor tudi formalna pravila enako pomembna za učinkovito multilateralno sodelovanje.

Ko govorimo o multilateralizmu je bistvena trditev, da multilateralen način delovanja držav presega kratkoročno in egoistično usmerjenost k samointeresu ter predvideva prizadevanje za aktivno sodelovanje med omenjenimi akterji. Caporaso poudarja, da vsako sodelovanje ni multilateralno, je pa vsako multilateralno delovanje zasnovano na podlagi sodelovanja (1993:55).

Ruggie (1992) pravi, da se multilateralizem od običajnega sodelovanja, ki temelji zgolj na medsebojni interakciji, razlikuje na podlagi splošnih organizacijskih načel, ki to delovanje regulirajo in sankcionirajo (v: Lozar 1999:68). Tako so pravila delovanja držav za posamezno skupino aktivnosti posplošena, že vnaprej določena in dogovorjena. Multilateralizem zatorej označuje predvsem poenotenost meril za sodelovanje vseh v odnos vključenih akterjev.

4.3 Multilateralna diplomacija

Značilnost multilateralne diplomacije je v tem, da z njo posamezna država sodeluje in vzpostavlja diplomatske stike in odnose z vsemi državami hkrati, in sicer ob istem času, na enem mestu ter v okviru ene mednarodne dejavnosti oziroma organizacije.

Opozoriti velja, da je danes multilateralna diplomacija za številne pisce še vedno predvsem slovesna parada govornikov, replik, propagande in včasih žalitev. Zanje je vse to velika farsa, ki nima nobenega oprijemljivega pomena in ki ne more obroditi resnih sadov. Eden od ameriški piscev Inis L. Claude se sprašuje, ali ne gre pri multilateralni diplomaciji preprosto za diplomacijo z več udeleženci, z organizacijo in s tehnikami potrebnimi za tako veliko skupino, in ali je pomanjkanje zasebnosti pač ena od značilnosti tovrstne diplomacije (v: Vukadinović 1995:158-159). Nekateri avtorji celo trdijo, da je multilateralna diplomacija najslabši možni položaj za diplomatsko dogovarjanje, pogajanje, manevriranje in sklepanje kompromisov (ibid.). Predpostavko avtorjev, ki kritično pristopajo k pomenu in vlogi multilateralne diplomacije v sodobnem svetu, bom

zavrгла in zato v nadaljevanju predstavila zlasti pozitivne aspekte multilateralnega delovanja držav, ki jih zagovarjam tudi sama.

Zaradi vse večjega števila držav, mednarodnih organizacij, konferenc, mednarodnih režimov in *ad-hoc* skupin v mednarodni skupnosti postaja multilateralna diplomacija vse pomembnejši vidik mednarodnega dogovarjanja. Multilateralizem obdobja po koncu hladne vojne je označen s kompleksnejšimi agendami konferenc in pogajanj, obravnava se vse večje število vprašanj, poleg tega pa so v sam pogajalski proces vključeni številni strokovnjaki, družbene skupine in nevladne organizacije (Petrovski 1998). Danes je multilateralna diplomacija resničnost in nemogoče si je predstavljati t.i. čisto diplomatsko dejavnost brez multilaterale. Multilateralna diplomacija deluje v prvi vrsti na razreševanju vprašanj skupnega pomena vseh sodelujočih držav, kar zahteva medsebojno usklajevanje ter skupno obravnavanje in reševanje problemov. Menim, da je multilateralna diplomacija postala eno izmed najučinkovitejših sredstev, ki lahko prispeva k pospeševanju dinamike vsestranskega mednarodnega sodelovanja. Cilj tovrstnega sodelovanja je uresničitev interesov vsake izmed sodelujočih držav, in sicer tako, da se s posvetovanji in pogajanjmi ustvari med predstavniki držav članic ugodno politično ozračje, ki bi omogočilo implementacijo zastavljenih ciljev. Te naloge se izvršujejo s subjekti multilateralne diplomacije, torej z neodvisnimi državami, za katere je multilateralno sodelovanje zlasti pomembno orodje za doseganje želenih ciljev in izvajanje nacionalnih interesov.

4.3.1 Akterji multilateralne diplomacije

Čeprav države ostajajo glavni igralci v mednarodnih odnosih in v multilateralni diplomaciji, je spreminjajoča se narava mednarodnih odnosov v zadnjih desetletjih pomembno vplivala na vlogo držav v multilateralnih pogajanjih. Države so tako postopoma prenesle nekatere izmed svojih poslov in aktivnosti na mednarodno raven, v različna okolja, institucije in iniciative. Sočasno s tem pa igrajo različni akterji (kot so politične stranke, profesionalna združenja, lobiji, mediji in širša javnost) vse pomembnejšo vlogo z vse bolj aktivnimi interesi v mednarodnih odnosih, s čimer skušajo na tem področju vplivati na dejanja svojih držav. Spremembe v sestavi, članstvu in v pristojnostih mednarodnih organizacij so vplivale na pozicijo in vlogo teh akterjev v mednarodnih odnosih.

Tradicionalne in nove nevladne organizacije pridobivajo vse večjo moč na mednarodnem področju. Nove oblike nevladnih organizacij, ki se običajno ukvarjajo z nekim določenim področjem, so razvile dejanske organizacijske strukture, poleg tega pa z njihovim delovanjem postajajo vse bolj aktivne in glasne na mednarodnem prizorišču. Običajno ne uporabljajo metod in ciljev tradicionalne diplomacije, kar se izraža v njihovih stališčih in dejanjih.

Tudi mediji igrajo vse večjo vlogo v mednarodnih aktivnostih. Ne zadovoljujejo se več z izključno vlogo poročevalcev. Le-ti spodbujajo kampanje, katerih namen je proizvesti neposreden vtis na sam potek multilateralne diplomacije, za kar uporabljajo zelo znane znanstvenike, pisatelje, filozofe in druge javne osebnosti, ki jim pomagajo podkrepiti njihova dejanja in stališča.

Končno pa ne velja prezreti tudi vloge posameznikov, ki so vse bolj vključeni v neformalna srečanja diplomatov kakor tudi ostalih posameznikov, zainteresiranih za debate glede političnih in drugih vprašanj ter za izvajanje poskusov vpliva na aktualne mednarodne zadeve.

4.3.2 Okvir delovanja multilateralne diplomacije

Z multilateralno diplomacijo so pogajanja postala bolj zapletena in dolgotrajnejša. Namesto stališč dveh držav se pojavljajo stališča več deset držav, kjer vsaka po svoje vidi problem in tako ima vsaka svoje maksimalne in minimalne zahteve in seveda vsaka svojo strategijo pogajanj. Vukadinović pri tem opozarja na uvajanje sistema konsenza, ki še dodatno otežuje proces multilateralnih pogajanj, saj lahko le-ta privede do tega, da neka mala država, ki trdno vztraja pri svojem stališču in ki morda ne razume celovitega problema, dolgo zavira celotni proces (1995:182). Prav tako se lahko zgodi, da se problemi zdijo le deloma rešeni. Glede dela problema je doseženo soglasje, o podrobnostih pa se pogajalci ne dogovorijo in zato sveženj ni sprejet v celoti.

Multilateralna diplomacija je učinkovito sredstvo, ki zavira hegemonistične in druge egoistične interese velikih držav, hkrati pa je vse večja prisotnost slednje pomembna tudi za diplomatske aktivnosti malih držav. Geser (1992) pravi, da lahko mala država s članstvom v multilateralni tvorbi pridobi določene koristi (v: Jazbec 2001:90-91). Tako

lahko bolj učinkovito uporablja svoja omejena sredstva, saj ji članstvo v kakršnikoli mednarodni organizaciji omogoča, da si razširi mednarodne stike na določenem področju sodelovanja in to z minimalnim povečanjem svojega prispevka v organizaciji (ibid.). Poleg tega Geser nadalje sklepa, da so mednarodne organizacije za male države posebno zanimive, ker jim le-te omogočajo v večini enakovreden odnos z ostalimi večjimi članicami, in sicer tako, da jim le-te podeljujejo ugodne možnosti za sodelovanje, za pridobivanje večje pomembnosti in mobilnosti, kar pa je očitno nesorazmerno z demografskim, političnim in vojaškim statusom malih držav (ibid.).

Institucionalni in organizacijski okvir delovanja multilateralne diplomacije vključuje konference, mednarodne organizacije, mednarodne režime in *ad-hoc* razvrstitve (Multilateral diplomacy, 2003). Konferenčna diplomacija se je v zadnjih desetletjih spremenila posebno kar zadeva sklicevanje in gostitev konvencij, pri čemer se je domena premestila od držav k mednarodnim institucijam. Tudi posvetovalni organi medvladnih organizacij so pridobili dvojno vlogo, saj so bistveni za delovanje mednarodnih organizacij ter hkrati služijo multilateralni diplomaciji kot shajališča za obravnavo določenih vprašanj. Danes je pomemben poudarek tudi na vse bolj naraščajočem številu mednarodnih režimov in sekretariatov, ki jih običajno ustanavljajo mednarodne konvencije s prvotnim ciljem spodbujati izvajanje teh konvencij.

4.3.3 Metode multilateralne diplomacije

Multilateralna diplomacija je zaradi vse večjega števila mednarodnih organizacij ter zaradi vse bolj prisotne težnje, da se aktualna mednarodna vprašanja rešujejo znotraj mednarodnih organizacij (kot so na primer EU in druge) v določenih aspektih zamenjala bilateralno diplomacijo, čeprav se tako ena kot druga medsebojno dopolnjujeta. To je tako zaradi številnih razlogov. Države v multilateralne kontekstu le redko delujejo samostojno in pri dogovarjanju potrebujejo bilateralne izmenjave mnenj z ostalimi državnimi in nedržavnimi akterji. Tudi mednarodni sekretariati predstavljajo svoje organizacije na podoben način kot nacionalne administracije predstavljajo lastne države ter so običajno kanal za bilateralne odnose med državami in mednarodnimi organizacijami.

Kar zadeva formalna srečanja posvetovalnih teles so postopki običajno zavezani strogim proceduralnim pravilom, kar je zlasti v zadnjem obdobju pripeljalo do novih pristopov,

kot so na primer zamenjava formalnih zasedanj z neformalnimi razpravami. V okviru formalnih srečanj se največkrat odvijajo neformalna srečanja, ki so pogosto tajna ter običajno zadevajo dva akterja ali peščico le-teh, vsekakor pa ne celotnega posvetovalnega telesa. Danes je vse bolj prisoten trend po uvajanju neformalnih srečanj tudi na formalni ravni.

4.3.4 Multilateralna diplomacija nasproti bilateralni

Multilateralna diplomacija se pogosto obravnava kot superstruktura nad bilateralno diplomacijo. Po mnenju Petrovskega (1998) sta to dve plati istega kovanca in nobena plat ne izključuje druge. Vzajemno delovanje med multilateralno in bilateralno diplomacijo oblikuje novi vzorec političnega delovanja.

Če primerjamo delovanje bilateralne in multilateralne diplomacije, se srečamo z ugotovitvami več avtorjev. Vukadinović pravi, da so učinki bilateralne diplomacije hitrejši in očitnejši, vendar je prav multilateralna diplomacija tista, ki državam omogoča vključevanje v številne nove procese mednarodnih pogajanj ter jim hkrati ponuja možnosti za vzpostavljanje novih mednarodnih stikov (1995:163). Jazbec meni, da multilateralna diplomacija obsega vse večje število bilateralnih funkcij, ki so rezultat srečanj visokih predstavnikov držav pošiljateljic na sedežu mednarodnih organizacij; posebna srečanja na vrhu so občasno organizirana tudi izven sedeža organizacije (2001:90). Zaradi vse večjega števila mednarodnih obveznosti in s tem vse manj razpoložljivega časa najvišjih državnih predstavnikov je pomembno poudariti, da sodobna multilateralna diplomatska praksa prinaša širše možnosti za bilateralna srečanja; prav to dandanes omogoča vzpostavljanje mednarodnih odnosov med številnimi akterji, in sicer ob istem času in na enem mestu.

Bilateralna diplomacija temelji na dvosmerni komunikaciji med predstavniki države pošiljateljice in predstavniki države sprejemnice. Diplomati države pošiljateljice, ki je poslan v državo sprejemnico za določeno obdobje in ki je sprejet s strani države sprejemnice, izvajajo diplomatske aktivnosti v imenu svoje države v odnosu z državo sprejemnico in z njenimi organi, ki so odgovorni za zunanjo politiko (Janković 1988:40). Multilateralna diplomacija se od bilateralne diplomacije razlikuje, saj temelji na večstranski formalni komunikaciji med predstavniki držav pošiljateljic in se odvija na sedežu mednarodne organizacije, v kateri so bili ti predstavniki akreditirani (Jazbec

2001:88). Diplomati držav pošiljateljic so za določeno obdobje poslani v mednarodno organizacijo, kjer v skladu s svojimi pooblastili izvajajo diplomatske funkcije.

Glede nosilcev diplomatske komunikacije je za bilateralno diplomacijo značilno, da vključuje predstavnika države pošiljateljice na ozemlju države sprejemnice (rezidenčna ali nerezidenčna akreditacija) in predstavnika države sprejemnice, komunikacija med njima pa vključuje vse zadeve, ki se nanašajo na dialog med dvema državama (Jazbec 2001:87). Multilateralna diplomacija držav v mednarodnih organizacijah pozna kot dodatek bilateralni diplomaciji vsaj tri nosilce diplomatske komunikacije, in sicer diplomate držav pošiljateljic, ki se medsebojno dogovarjajo in sporazumevajo glede določenih skupnih zadev, ki se nanašajo na aktivnosti določene mednarodne organizacije, ter predstavnika mednarodne organizacije, ki obravnava določene mednarodne zadeve v imenu svojih članic (Dembinski 1988:74 ter 239; Janković 1988:201-202). Naloga predstavnika mednarodne organizacije je, da pospeši, olajša in omogoči razreševanje zadev, s katerimi se ukvarjajo države, in sicer s koordinacijo različnih stališč držav pošiljateljic in z oskrbo primerne tehnične podpore za doseg omenjenega (Jazbec 2001:88). Multilateralna diplomatska komunikacija se tako izvaja med diplomatskimi predstavniki držav pošiljateljic, ki razpravljajo o rešitvah določenih problemov (Zartman 1994:4) (enem ali več, vendar ne o vseh in ne kar o nekaterih, glede na to, da je število in okvir področij, s katerimi se neka mednarodna organizacija ukvarja, omejeno s cilji te mednarodne organizacije).

Jezik diplomatske komunikacije je pri bilateralni diplomaciji stvar dogovora med obema stranema, kar pomeni, da je lahko katerikoli jezik, čeprav obstaja pravilo in tudi iz praktičnih razlogov se običajno uporablja eden izmed šestih uradnih diplomatskih jezikov (angleški, francoski, ruski, španski, kitajski in arabski – prva dva sta tudi diplomatska delovna jezika) (Janković 1988:110-111), medtem ko je jezik, v katerem se izvaja multilateralna komunikacija vedno uradni jezik (eden ali več) mednarodne organizacije (Jazbec 2001:88). Moderna diplomatska praksa vse bolj zagovarja stališče, da so uradni (in delovni) jeziki tudi najpogostejše diplomatski jeziki.

Bilateralna diplomatska komunikacija se običajno izvaja na sedežu institucije države sprejemnice (predstavnik države pošiljateljice gre na razgovor k predstavniku države sprejemnice). Kljub temu pa obstoji neka dvojnost: država pošiljateljica A pošlje

diplomatskega predstavnika v državo sprejemnico B, ki je primerno sprejet s strani slednje. V skladu z vzajemnostjo diplomatske prakse in z naravo diplomatskih nalog država B prevzame vlogo države pošiljateljice in pošlje svojega diplomatskega predstavnika v državo A, ki tako postane država sprejemnica. Multilateralna komunikacija običajno poteka na sedežu mednarodne organizacije (posebna vrhovna srečanja se lahko odvijajo tudi na drugih lokacijah) in je odvisna od tega, kako zelo diplomat države pošiljateljice A »potrebuje« diplomata države pošiljateljice B ali države pošiljateljice C itd. za podporo stališča svoje države (A) v odnosu do, recimo, države D. Ta komunikacija se odvija preko stalnih diplomatskih predstavnikov držav pošiljateljic v mednarodno organizacijo ter občasno preko uglednih nestalnih predstavnikov držav pošiljateljic kot na primer: zunanjih ministrov držav ob zaključku pogajanj in pri ratifikaciji mednarodne konvencije glede določene zadeve (Dembinski 1988).

Bilateralna diplomatska komunikacija je organizacijsko vzporedna, čeprav se določeni postopki vedno izvajajo po jasno opredeljenih enostranskih (nevzporednih) kanalih. Na primer, če država A kot država pošiljateljica želi izdati protestno noto državi B kot državi sprejemnici, se to ne bo zgodilo preko diplomata, ki je akreditiran pri državi B, pač pa bo država A praviloma izdala to protestno noto diplomatu države B, ki je akreditiran v državi A⁷ (Feltham 1994:14-15). Multilateralna komunikacija je v nasprotju s tem individualne narave.

Kot je razvidno, med bilateralno in multilateralno diplomacijo obstajajo pomembne razlike. Te razlike se nanašajo predvsem na število ter na naravo obravnavanih tem, na misije predstavnikov, na naravo komunikacije in jezika, ki se uporablja, na kraj, okolje, kjer se diplomatska komunikacija odvija itd., vendar kljub temu ne moremo reči, da sta bilateralna in multilateralna diplomacija strogo ločeni obliki diplomatskega delovanja (Zartman 1994:3). Jazbec opozarja, da je danes vse bolj prisoten trend, da se diplomatski predstavniki države pošiljateljice v državi sprejemnici vse pogosteje in v vse večjem obsegu posvečajo obravnavi multilateralnih tem kot dodatek sicer izključno bilateralnim temam (2001:89). Predstavniki države pošiljateljice lahko na primer posredujejo svoja stališča glede določene multilateralne teme predstavnikom države sprejemnice. Tako lahko spoznajo stališče države sprejemnice, lobirajo njene predstavnike za podporo

⁷ Morda velja v tej točki opozoriti, da je v večini primerov temu tako, čeprav je hkrati mogoče, da diplomat države A protestira v sprejemni državi.

njihovega lastnega stališča (glede odločitve o določeni temi), lobirajo državo sprejemnico, da le-ta ne sprejme stališča neke tretje države ter poleg tega razpravljajo o skupnih nastopih ali vzajemni podpori na mednarodnem multilateralnem prizorišču (Jazbec 2001:90). Delovanje stalnih diplomatskih predstavnikov obeh držav v mednarodni organizaciji je lahko učinkoviteje, saj lahko država pošiljateljica vpliva na državo sprejemnico (ali sodeluje z njo) preko dveh kanalov: na sedežu mednarodne organizacije ali v državi sprejemnici. To je posebno pomembno zato, ker je za diplomata države pošiljateljice velikokrat lažje neposredno prenesti in podrobno predstaviti stališče svoje države tistim, ki so odgovorni za določeno področje v državi sprejemnici; s tem lahko le-ti poučijo svoje stalne predstavnike v mednarodni organizaciji glede določene teme ali vprašanja.

4.3.5 Tehnike multilateralne diplomacije

V dosedanjem razvoju multilateralne diplomacije se je izkazalo, da se tudi med dolgotrajnejšimi mednarodnimi konferencami lahko razvijejo značilnosti diplomatskih pogajanj na širši podlagi in z več udeleženci. Včasih je to mogoče uporabiti v parlamentarnih razpravah pa tudi pri odločitvah, ki se tam sprejemajo. Številne različne interese je treba uskladiti in ustvariti temelje za sprejetje dogovora, najpogosteje s konsenzom, za to pa so potrebne dolge in pogosto utrudljive razprave (Vukadinović 1995:161). Vukadinović tudi opozarja, da so danes na podlagi multilateralnega delovanja na voljo že številne mednarodne pogodbe, konvencije in sporazumi, ki so sklenjeni v posebnih multilateralnih okoliščinah, vendar z uporabo že znanih diplomatskih tehnik t.i. bilateralne diplomacije (ibid.).

Danes se posvetovanja med predstavniki držav začnejo že v pripravljalnih fazah multilateralnih pogajanj, ko se na primer postavlja dnevni red, ipd.. Posvetovanja in usklajevanje med predstavniki držav se odvijajo zlasti s stiki, ki se vzpostavijo pred multilateralnim srečanjem ali pogajanjem ali med njimi. Lahko so spontani ali institucionalizirani (v okviru *ad-hoc* skupin ali regionalnih organizacij). *Ad hoc* skupine so vzpostavljene bodisi prostovoljno ali pa v okviru regionalnih institucij, vedno pa so sklicane z natančno določenim namenom. Regionalne organizacije lahko celo vzpostavijo pravilo, kako morajo njihove članice delovati – vse enoglasno ali pa imajo možnost in pravico do lastnega različnega mnenja. Moderna diplomacija je zaznamovana s

kompromisi. Kompromisi potrebujejo po besedah Petrovskega (1998) t.i. konstruktivno vzporednost na vseh področjih pogajalskega procesa, kar predpostavlja, da napredek na enem področju ustvarja možnosti za napredek na nekem drugem področju. Kompromis ni ne znamenje vdaje ne znamenje šibkosti, zato se države v multilateralnih forumih, organizacijah vse bolj spodbuja k tovrstnemu vedenju (ibid.). Na tem mestu velja tudi opozoriti, da doseganje kompromisov med državami, ki medsebojno sodelujejo v mednarodnih odnosih, vpliva na učinkovitejše izvajanje sprejetih sklepov in na doslednejše spoštovanje principa suverenosti držav.

4.3.6 Multilateralna pogajanja

Čeprav so multilateralna pogajanja v osnovi precej podobna bilateralnim, so se sčasoma v multilateralizmu razvili številni postopki, s katerimi je mogoče obvladati številne diplomatske interakcije. Vukadinović (1995) in Petrovski (1998) tako na eni strani navajata avtorje, ki menijo, da so pogajanja ena izmed temeljnih nalog vsakršne oblike diplomacije in da se stranke, ki so udeležene v pogajanjih, medsebojno trudijo za dogovor, ki je v končni fazi dosežen na podlagi popuščanja udeleženi. V tem procesu so se diplomati pripravljani pogajati, dogovarjati, popuščati ali zavlačevati pogajanja, nazadnje pa sprejmejo rešitev, ki ne pomeni poraza za nobeno državo. Nasprotno temu mnenju pa Vukadinović (1995) in Petrovski (1998) navajata spet druge avtorje, ki menijo, da v multilateralni diplomaciji pogajanj med udeleženi strankami ni. Tako se ustvari mnenje, da pred očmi javnosti potekajo zgolj veličastne promocije govorov in govornikov, državna stališča so predstavljena kot večne resnice in razen posameznih replik ni nobene možnosti za diplomatsko dogovarjanje in sklepanje kompromisov.

V nadaljevanju se bom posvetila takšni opredelitvi multilateralnih pogajanj, kakršno zagovarjajo avtorji, ki menijo, da so pogajanja ena izmed temeljnih nalog vsakršne oblike diplomacije. Opozoriti velja, da je uspeh multilateralnih pogajanj v veliki meri odvisen od postopkovnih kakor tudi od metodoloških vprašanj, ki se pojavijo med samimi pogajanj, kar je smotrno podpreti z mislijo znanega britanskega diplomata in zgodovinarja Harolda Nicholsona, ki je izjavil, »da organizacijska pravila in postopki niso nič manj pomembni, kot so sama politična vprašanja« (v: Petrovski 1998).

Petrovski (1998) proces multilateralnih pogajanj razdeli na dve fazi, in sicer na raziskovalno kot začetno stopnjo, in na končno oziroma najvišjo stopnjo, ki obsega oblikovanje pogodb. Slednja se lahko nadalje deli na definicijo parametrov sporazuma ter na način oziroma postopek sklepanja tega sporazuma (ibid.). Ta delitev je lahko kljub temu zgolj pogojna; ne obstaja namreč »berlinski zid« med različnima stopnjema. Upoštevajoč to strukturo, lahko na preprost način oblikujemo pogajalski proces tako, da so rezultati le-tega doseženi hitro in z minimalno porabo sredstev. Navkljub temu se v različnih pogajalskih okoljih dogaja, da pogajalci zamešajo različne stopnje in s tem ogrozijo celoten pogajalski proces. Posledica tega je, da lahko takšna pogajanja spremenijo v dolge in razvlečene postopke sprejemanja odločitev, zaradi česar kljub številnim očitnim prednostim multilateralne diplomacije prevladajo šibke točke tega procesa.

Pravkar omenjeno nas torej usmerja na misel, da je pri multilateralni diplomaciji potrebno posvetiti zadostno težo tako organizacijskim pravilom kakor tudi postopkom, saj lahko slednji ob neprimerni obravnavi in nezadostni pozornosti postanejo temeljni faktor razkroja celotnega procesa, znotraj katerega države medsebojno sodelujejo.

4.3.7 Funkcije multilateralne diplomacije

Funkcija multilateralne diplomacije je po mnenju Simonitija zagotoviti delovanje mednarodnega sistema (tj. mednarodne ureditve), v katerem so številni akterji (tj. države, mednarodne organizacije, osvobodilna gibanja in številni drugi nosilci politične moči) z različnimi interesi (1995:9). Multilateralna diplomacija je učinkovita takrat, kadar sistem deluje, tudi če z njegovim delovanjem posamezni akterji niso zadovoljni.

Naloga diplomatov je posredovanje med različno mislečimi. Pri tem je potrebno pritrditi Morgenthauu, ki pravi, da je končna naloga razumne diplomacije ohraniti mir s tem, da izbere ustrezna sredstva za doseg svojih ciljev (v: Simoniti 1995:10). Pri tem ima diplomacija na voljo tri možnosti: prepričevanje, kompromis in grožnja s silo. Veščina diplomacije je v tem, da ob pravem trenutku uporabi primerno sredstvo, najsi gre za eno ali pa kombinacijo vseh treh (ibid.).

Posebno velja izpostaviti, da se danes diplomacija ne ukvarja več z ravnotežjem moči, pač pa se v ospredje njenega delovanja vse bolj postavlja želja po uveljavljanju ravnotežja interesov. Petrovski (1998) pravi, da je prednostna naloga današnje diplomacije v ponovni vzpostavitvi tradicionalnih metod diplomatskega delovanja, kar pomeni, da se ponovno poudarja diplomatsko delovanje, ki je usmerjeno v iskanje kompromisnih rešitev. Petrovski tako nadalje sklepa, da je pravi odgovor na novo geopolitično in ekonomsko realnost uravnoteženi pristop, načelo vse ali nič ne deluje več.

4.3.8 Uspešnost multilateralne diplomacije

Po Simonitiju je multilateralna diplomacija uspešna tedaj, ko prevladujoča večina – da ne rečemo vsi ali velika večina – akterjev meni, da jim delujoči sistem zagotavlja uresničevanje tako posebnih (tj. nacionalnih) kot skupnih interesov (1995:9).

Poleg tega Kaufmann ugotavlja, da je uspeh multilateralne diplomacije v veliki meri odvisen tudi od faktorja zaupanja med državami, ki se udeležujejo mednarodnih pogajanj (1996:42). Določitev obstoječega faktorja je izredno zapletena, saj velja poudariti, da se države v okviru multilateralnih pogajanj ne pogajajo na bilateralni ravni, pač pa delujejo v številnih in različnih konfiguracijah; ena država v odnosu do skupine držav, manjše število držav v skupini v odnosu do večje skupine držav, ena večja skupina držav v odnosu do druge velike skupine držav, države, združene zaradi nekega posebnega interesa v odnosu do držav, ki so združene zaradi nekega drugega posebnega interesa, itd. (ibid.).

5. MULTILATERALNA DIPLOMACIJA MALIH DRŽAV, PRIMER **EU**

V nadaljevanju bom s predstavitvijo razvoja Evropskih skupnosti (v nadaljevanju ES) (od prve Evropske skupnosti za premog in jeklo (v nadaljevanju ESPJ) pa vse do danes) poskušala na ravni EU predstaviti razvoj multilateralne diplomacije. Posebno mesto bom pri tem posvetila državam Beneluks,⁸ kjer bom poskušala odgovoriti na vprašanje, kakšen je bil dejanski pomen in kakšni sta bili moč in vpliv teh držav tekom evropskega integracijskega procesa.

5.1 Male države EU

Obstoje različne klasifikacije malih držav EU. Tako lahko male države EU razdelimo na: dolgoletne članice EU, države ustanoviteljice prve ES, na male prihajajoče članice, bolj razvite ter manj razvite države. Le-te so tekom procesa evropskega integriranja zavzele precej različne drže, kar zadeva proces integracije; nekatere so ostale povsem izven tega procesa, nekatere so se odločile za sodelovanje, vendar so pri tem predstavile določene zadržke (posebno kar zadeva obrambna vprašanja), medtem ko so se spet nekatere odločile za sodelovanje na vseh ravneh.

Poleg različnih klasifikacij malih držav EU lahko nadalje na ravni EU prepoznamo tudi več vrst majhnosti. Tako lahko kvantitativne kriterije, kot so majhnost državnega ozemlja oziroma majhno število prebivalstva, zamenjajo v nekaterih primerih posebne kategorije majhnosti. Za slednje velja, da opredeljujejo majhnost bodisi kot občutek gospodarske šibkosti bodisi kot prevlado političnih ciljev, ki so v nasprotju s cilji ostalih držav članic, kar potiska državo v položaj izolacionizma, itd.. Ker torej obstaja več vrst majhnosti, je mogoče sklepati, da pridružitve koalicijam »enako mislečih« malih držav EU ne poveča nujno pomena oziroma vpliva države. V takšnem primeru je za sklepanje občasnih oziroma strateških notranjih zavezništev znotraj EU potrebno odgovoriti, ali drži, da se male države v resnici povezujejo s podobnimi interesi ali pa gre za države, ki v resnici

⁸ Beneluks je kratica za Belgijo, Nizozemsko in Luksemburg, kakor tudi ime za carinsko unijo med omenjenimi državami, ki je stopila v veljavo leta 1948. Nova pogodba med državami Beneluks o gospodarski uniji je bila ratificirana leta 1960. Carinska unija Beneluks lahko obstaja znotraj EU, saj Rimska Pogodba omogoča tovrstna regionalna združevanja vse dotlej, ko so le-ta v skladu s cilji ES (Dinan 2000:25).

niso male, vendar se počutijo tako, oziroma za take države, ki niso ne nepomembne ne male, iščejo pa strateške partnerje med malimi zato, da bi jih vodile in si s tem povečale svojo specifično težo. V tej točki tudi ni mogoče izključiti možnosti, da morda male države celo bolje sodelujejo v strateških zavezništvih z velikimi.

5.1.1 Zavezništva na ravni EU

V nadaljevanju bom odgovorila na vprašanje, kako male države članice EU vzpostavljajo zavezništva ter ali tovrstna zavezništva temeljijo na sodelovanju med samimi malimi državami članicami ali tudi med malimi in velikimi?

Zavezništvo med dvema ali več državami se vzpostavi, ko imajo te države podobne interese na nacionalni ravni ter potrebna sredstva za vzpostavljanje kompromisov med samimi seboj z namenom dosežati določene cilje. Thorhallsson (2000) poudarja, da se pri vzpostavljanju zavezništev posebno izražata dva osnovna cilja:

1. pobudo ali podporo določenemu predlogu, ki je v skladu z interesi interesnih skupin v domači državi, ter
2. nasprotovanje določenim političnim predlogom, in sicer tako, da se blokirajo odločitve, ki bi lahko oškodovala nacionalne interese.

Znotraj EU obstojajo med državami članicami različna zavezništva, in sicer samo med malimi državami, med malimi in velikimi, ter samo med velikimi državami članicami EU. Ta zavezništva so lahko splošna ali bolj specifična ter krajše ali daljše narave. Specifična zavezništva se oblikujejo tedaj, ko se obravnava neko posamezno oziroma specifično problematiko oziroma vprašanje na nekem področju.

Eno izmed najdaljših in najobstojnejših zavezništev znotraj EU je zavezništvo med državami Beneluks. Še posebej razmerje med državami Beneluks je prepoznano s posebnimi zakoni, ki obstoje znotraj EU, kjer na primer že Rimska pogodba in za tem Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti (v nadaljevanju PES) predpostavljata in nadalje omogočata, da te države sodelujejo med seboj in nadaljujejo svoj integracijski proces, in sicer ne glede na procese, ki se odvijajo v okviru EU.⁹ Tesno sodelovanje med državami

⁹ Člen 306 PES (prej člen 233 Rimske Pogodbe): 'Določbe te pogodbe ne izključujejo obstoja ali uresničitve regionalnih povezav med Belgijo in Luksemburgom ali med Belgijo, Luksemburgom in Nizozemsko, kolikor cilji teh regionalnih povezav niso doseženi z uporabo te pogodbe'.

Beneluks je vse od konca druge svetovne vojne vključevalo širok spekter posvetovanj glede različnih zadev, izmenjavo informacij ter skupne aktivnosti vlad v institucijah EU (Thorhallsson 2000). Države so razvile določene vzorce delovanja, glede na katere se lahko medsebojno usklajujejo. Med nacionalnimi administracijami obstajajo stalni stiki; ministri držav se sestajajo med seboj pred začetki srečanj z ostalimi ministri Ministrskega sveta, predsedniki vlad se sestanejo pred vrhunskimi srečanji Evropskega sveta, pri čemer je namen teh srečanj medsebojna posvetovanja, usklajevanja in izmenjava informacij (ibid.). Kljub številnim in intenzivnim stikom ter usklajevanjem politik med predstavniki držav Beneluks pa lahko v splošnem rečemo, da je njihovo sodelovanje veliko bolj usmerjeno na formiranje skupnega delovanja pri razvoju institucionalnih politik in splošnih smernic EU kakor pa na konkretna področja, kjer se oblikujejo specifične politike EU.

5.1.2 Izbrane male države EU – države Beneluks

5.1.2.1 Kraljevina Belgija

Belgija je ena izmed šestih držav, ki so sodelovale pri ustanovitvi prvih ES in je že od samega začetka aktivno vključena v proces evropskega integracijskega procesa. Evropska integracija je potekala skupaj s postopno federalizacijo države, kar je bilo vse od leta 1970 pomemben dejavnik belgijske zgodovine povojnega časa (po letu 1945). Belgija je danes izjemno proevropsko usmerjena. Kot relativno mali državi ji je v interesu sodelovati z drugimi evropskimi malimi državami. Belgija navezuje intenzivne politične in gospodarske stike po celem svetu. Pri tem seveda ni zanemarljivo dejstvo, da je Bruselj prestolnica EU, kar Belgiji samodejno podeljuje posebno težo. Belgija ima sloves ene izmed svetovnih trgovskih velesil z odlično geografsko pozicijo, prvovrstno infrastrukturo ter prilagodljivo in izobraženo delovno silo.

Med evropskim integracijskim procesom so belgijski politiki (znani kot mojstri kovanja političnih kompromisov) igrali zelo aktivno, včasih celo ključno vlogo. Belgijski zunanji minister Paul-Henri Spaak je predsedoval skupini ekspertov, ki je oblikovala in podala osnutke pogodb z določili za ustanovitev Evropske gospodarske skupnosti (v nadaljevanju EGS) in Evropske skupnosti za atomsko energijo (v nadaljevanju EURATOM) leta 1956. Leta 1974 so predsedniki držav in vlad držav članic ES z namenom ponovne oživitve počasnega procesa evropskega integriranja zadolžili belgijskega predsednika vlade Lea

Tindemansa, da pripravi osnutek poročila, ki bi orisal nadaljnje korake na poti k EU (Tindemas 1976, v: Dinan 2000:24). Preambiciozna narava poročila, ki je zagovarjala ustanovitev Ekonomske in monetarne unije (v nadaljevanju EMU) ter razvoj Skupne zunanje in varnostne politike (v nadaljevanju SZVP), se je izkazala kot predaljnosežna za številne države članice in zato ni bila izvedena.

Koristi članstva v EU za tako malo državo kot je Belgija, niso bile nikdar postavljene pod vprašaj. Z odprto ekonomijo, v veliki meri odvisno od trgovine, je bila Belgija vedno močan zagovornik trgovinske liberalizacije. Leta 1921 je sklenila ekonomsko unijo z Luksemburgom, znano kot BLEU (t.j. Belgijsko-Luksemburška ekonomska unija). Leta 1945 so vlade Belgije, Nizozemske in Luksemburga podpisale Beneluško pogodbo. Kljub intenzivnemu ekonomskemu sodelovanju pa je bila Evropa za države Beneluks več kot zgolj oblika ekonomskega združevanja; v prvi vrsti jim je predstavljala politični podvig, ki naj bi daljnosežno vodil k ustanovitvi Evropske federacije z delujočo zunanjo in varnostno politiko. Belgijski politiki so se ves čas dobro zavedali dejstva, da si lahko male države - kakršna je tudi Belgija - zagotovijo varnost na nacionalni ravni ter uveljavijo svoj glas na mednarodnem prizorišču le z integracijo svoje zunanje politike znotraj širšega evropskega okvira.

Belgija je bila v skladu s tem maksimalističnim pristopom do EU vedno močan zagovornik Monnetove nadnacionalne komunitarne metode, po kateri ima Evropska komisija (v nadaljevanju EK) izključno pravico do iniciative in po kateri ima Svet pravico sprejeti predloge s kvalificirano večino glasov (Dinan 2000:24). Po drugi strani se medvladnemu pristopu pripisuje neučinkovitost in se predpostavlja, da povzroča resna tveganja v smislu prevlade velikih držav (kot so npr. Francija in Nemčija) v EU. Tako sta Nizozemska in Belgija v zgodnjih šestdesetih letih zavrnili francoski predlog Plana Fouchet,¹⁰ ki se je zavzemal za politično unijo.

¹⁰ Plan Fouchet se nanaša na pobudo Francije iz leta 1961 po ustanovitvi politične unije, ki naj bi temeljila na principih medvladne oblike sodelovanja (Arah 1995:92). Delovala naj bi po načelih diplomatskih konferenc, z nalogo usklajevanja zunanje politike držav članic, krepite skupne obrambe, razvijanja kulturnega sodelovanja in sodelovanja na področju zaščite temeljnih pravic in svoboščin človeka, ne da bi s svojim delovanjem kakorkoli posegla v nacionalno suverenost držav članic (ibid.). Prav to pa je po mnenju ostalih članic preveč spominjalo na mednarodno organizacijo klasičnega tipa, da bi ustreglo naraščajočim potrebam po sodelovanju na nadnacionalnih temeljih. Plan Fouchet ni dobil podpore.

Močna proevropska naravnost Belgije prevladuje v vladi kakor tudi v diplomatskih krogih, poleg tega pa je prisotna tudi v splošni javnosti. Evropska integracija se v splošnem obravnava kot dopolnilen proces postopne federalizacije države, hkrati pa prinaša širši okvir, znotraj katerega lahko poteka še nadaljnji prenos moči federalnim enotam brez posebnih posledic na gospodarstvo.

Dejstvo, da se je Belgija popolnoma razvila v federalno državo, je vplivalo na njeno sodelovanje v procesu odločanja ES. Vse od začetka veljavnosti Pogodbe o Evropski uniji (PEU)¹¹ so belgijske federalne enote (regije Valonija in Flandrija, Bruselj kot centralna regija, ter francosko, flamsko in nemško govoreče skupnosti) izkoristile možnost iz 146. člena Pogodbe; ta določa, da lahko tovrstna telesa neposredno sodelujejo na srečanjih Sveta. Pogoj za tovrstno sodelovanje je bil le ta, da so odločitve, ki se jih na srečanjih Sveta sprejme, obvezujoče za celotno Belgijo in ne zgolj za posamezno regijo ali skupnost. Način, kako v Belgiji različne ravni medsebojno sodelujejo v procesu sprejemanja odločitev, je določen v Sporazumu o sodelovanju (ang. »Cooperative Agreement«) med vlado in skupnostmi ter regijami iz leta 1994 (Hooghe 1995, v: Dinan 2000:25).

Belgijsko več kot petdesetletno sodelovanje v Evropskem integracijskem procesu izgleda relativno pozitivno, čeprav prihodnost prinaša številne nove pomembne izzive. Belgijska pozicija glede Evrope je zaznamovana z visoko stopnjo trajnosti, vendar se je mednarodno okolje, znotraj katerega je Belgija zagovarjala svoje maksimalistične težnje, bistveno spremenilo. Soočanje s temi spremembami in z nerazveseljivimi rezultati medvladne konference iz leta 1996-1997 bo za Belgijo pomenilo iskanje novih strategij sočasno z uporabo velike mere kreativnosti, zlasti če se bo želela izkazati za vredno svoje pretekle vloge v ES.

5.1.2.2 Veliko Vojvodstvo Luksemburg

¹¹ Pogodba o Evropski uniji (PEU, tudi Maastrichtska pogodba) je bila podpisana 7. februarja 1992 v Maastrichtu. S PEU so se države članice Evropskih skupnosti sporazumele o razširitvi sodelovanja na področjih, kot so notranje zadeve, pravosodje, varnost in zunanja politika (Arah 1995:313). Pomembna sprememba, ki jo je prinesla, je uvedba naziva Evropska unija. S tem so dotedanjemu, predvsem gospodarskemu sodelovanju med državami članicami dodali tudi politično dimenzijo.

Luksemburg je nedvomno najmanjša država EU. Blaginja velikega Vojvodstva Luksemburg temelji na bančnem, zavarovalnem in svetovalnem sektorju. Luksemburg ima uspešno gospodarstvo z najvišjim BDP na prebivalca v EU in najmanjšo brezposelnostjo.

Že na samem začetku evropske integracije je Luksemburg pomembno vplival na štiri temeljne dogodke. Sodeloval je:

1. pri ustanovitvi ESPJ ter pri začetku francosko-nemške sprave leta 1952,
2. na konferenci v Messini leta 1955, ki je vodila k Rimskim pogodbam¹² iz leta 1957,
3. pri Wernerjevem načrtu za monetarno unijo iz leta 1969, ter
4. pri Pogodbi o Evropski uniji (PEU), posebno na področjih, ki se dotikajo EMU.

Poleg tega sta bila nekdanja luksemburška predsednika vlade Gaston Thorn (na oblasti je bil med leti 1974-1979) in Jaques Santer (na oblasti med letoma 1984-1995) tudi predsednika EK, prvi med letoma 1981 in 1985 in drugi med letoma 1995 in 1999.

Vsi ti individualni prispevki so prišli od države, ki ima samo štiristo tisoč prebivalcev ter z BDP, ki znaša 0.24 odstotka evropskega BDP. K učinkovitosti Luksemburga so zlasti prispevali štirje dejavniki: talentirani in zelo izkušeni državniki, ki so se posebno dobro izkazali v najbolj kritičnih trenutkih; stalna zavezanost idealu EU; neverjetne jezikovne spretnosti in osebni odnosi z voditelji Francije in Nemčije; ter majhna velikost teritorija Luksemburga, ki ni nikdar predstavljala grožnje ostalim državam EU.

V času izgnanstva luksemburške vlade v London (med drugo svetovno vojno) so luksemburški voditelji, še posebno zunanji minister Joseph Bech (1926-1959), poudarjali potrebo po ustanovitvi nove mednarodne organizacije, ki bi pospeševala spravo med Francijo in Nemčijo ter združitev Evrope po koncu druge svetovne vojne. Bech je posebno pozornost posvečal ekonomskim institucijam in prvi rezultat tega je bila carinska unija Beneluks leta 1948. Članice EU so to unijo vzele za zgled, ki naj bi prevladal v celotni Zahodni Evropi (Werner 1996, v: Dinan 2000:330). Ko je francoski zunanji minister Robert Schuman sprejel predlog Jeana Monneta glede ESPJ leta 1950, je luksemburški zunanji minister Bech postal pomemben akter v procesu. Bech je bil idealen sogovornik za Francoze in Nemce; govoril je odlično oba jezika, osnovno in srednjo šolo je obiskoval v

¹² Rimski pogodbi: Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (EGS) in Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (EURATOM).

Luksemburgu skupaj s Schumanom, ter je dobro poznal zahodno-nemškega kanclerja Konrada Adenauerja. Bech je bil izredno priljudna osebnost z neizmerno vztrajnostjo, dobrim spominom, posebno sposobnostjo razumevanja skupnih stališč in z že številnimi bogatimi izkušnjami na političnem področju. Pomagal je v začetni fazi dolgotrajnega procesa francosko-nemške sprave ter leta 1951 pri oblikovanju in uveljavitvi Pariške pogodbe, ustanoviteljice ESPJ. S svojim vplivom je Bech celo prepričal Schumana in italijanskega predsednika vlade De Gasparija, da lahko zaupata Adenauerju (Kasel 1996; Trausch 1996; Haag 1996, v: Dinan 2000:331). Stranski proizvod Bechove vloge je status Luksemburga kot ene izmed treh »prestolnic« EU. Začetek je bila začasna postavitve institucij ESPJ v Luksemburg, vključujoč današnje Sodišče evropskih skupnosti. Edina izjema je bila Skupščina ESPJ (danes Evropski parlament (v nadaljevanju EP)), ki je imela sedež v Strasbourgu, kajti Bech se je bal, da bi vse te institucije, skoncentrirane na enem samem mestu, preplavile luksemburško majhno prestolnico. Adenauer je predlagal Luksemburg za začasno mesto institucij, ker se podpisnice ESPJ niso mogle medsebojno sporazumeti glede formalno določenih predlogov: Liege, Nica ali Torino. Kasneje so se pridružile luksemburškemu institucionalnemu kompleksu še nove institucije, in sicer EURATOM, Evropska investicijska banka, Računsko sodišče ter druge pisarne EU. Hkrati je začasni status institucij ESPJ in Sodišča evropskih skupnosti prerasel v stalnega. Luksemburg se je zbal velikosti nove Komisije, (ki je bila osnovana na Visoki oblasti ESPJ), kljub temu pa je bil kasneje olajšan bremena, ko so se voditelji Skupnosti leta 1957 odločili, da premestijo sedež Komisije v Bruselj (Trausch 1996; Werner 1996, v: Dinan, 2000:331). Bechov temeljni prispevek se je zgodil leta 1955, ko je predsedoval zunanjim ministrom ESPJ na konferenci v Messini. Tesno je sodeloval z belgijskim zunanjim ministrom Paul-Henrijem Spaakom, s katerim sta imela za cilj začeti proces osnivanja pogodb, ki je nadalje vodil k podpisu Rimskih pogodb marca 1957 ter k slovesnemu ustoličenju EGS-ja in EURATOM-a januarja 1958. Desetletje kasneje (leta 1969) je francoski predsednik Georges Pompidou predlagal, da se predsedniki držav in vlad med 1. in 2. decembrom sestanejo v Haagu, in sicer z namenom začeti pogovore o širitvi in poglobljanju EGS. Tedaj so voditelji držav ES zaprosili luksemburškega predsednika vlade Pierra Wernerja, da vodi delovno skupino, ki je obravnavala EMU. Werner je bil tudi finančni minister, poleg tega pa je pospeševal idejo monetarne unije med državami članicami vse od leta 1960. ES ni uspela uresničiti Wernerjevega načrta. Francija se je upirala prisiljeni harmonizaciji monetarnih politik, ZDA so umaknile dolar iz zlatega standarda ter naftna kriza iz leta 1973 je povzročila nadaljnji pritisk na stopnje menjave.

Kljub temu je ES končno le upoštevala določene Wernerjeve predloge in leta 1979 ustanovila Evropski monetarni sistem (EMS) (Werner 1996, v: Dinan 2000:331).

Gaston Thorn je postal predsednik EK leta 1981 in njegova štiri leta predsedovanja so zaznamovala ta čas. Velika Britanija je ostro nasprotovala vsakršnemu napredku na poti k EU, poleg tega pa je globoka recesija še dodatno povečala in potisnila na plan številne težave. Ker je Thorn prihajal iz male države, sam ni imel velike politične moči na evropski ravni; bil je v dobrih odnosih z nemškim kanclerjem Helmutom Schmidtom, vendar v veliko slabših in bolj površinskih z glavnimi francoskimi voditelji (Trausch 1996, v: Dinan 2000:331).

Luksemburg je predsedoval Uniji v najbolj kritičnih trenutkih osnovanja PEU, in sicer v prvi polovici leta 1991 na medvladnih konferencah. Struktura Pogodbe in velik delež temeljnih vsebinskih določil je bil osnovan pod vodstvom Luksemburga. Luksemburški finančni minister Jean-Claude Juncker je določil agendo, našel obrazec delovanja ter predsedoval zasedanjem, kjer so oblikovali tekst pogodbe o EMU.

Nekateri opazovalci evropskega integracijskega procesa so ugotavljali, da nobena mala država v EU ne bo mogla igrati tako pomembne vloge pri oblikovanju zgradbe EU, kakršno je v začetnih stopnjah Evropske integracije igral Luksemburg. Slednji verjamejo, da so spremembe v internih pravilih sprejemanja odločitev na ravni EU ter težnja po novi širitvi članstva EU privedle do prepričanja, da je danes enakovredna vloga predstavnikov malih držav EU z državami ustanoviteljicami ES tako rekoč nemogoča; to je za male države v EU vsekakor slabo.

5.1.2.3 Kraljevina Nizozemska

Nizozemci so posebno veliko prispevali k samemu procesu evropskega ekonomskega združevanja z lastnimi predlogi. Kmalu za tem, ko so politiki držav ustanoviteljic ES predstavili Schumanov načrt, je nizozemski zunanji minister Dirk Stikker predlagal, da se države članice Organizacije za evropsko ekonomsko sodelovanje (ang. »Organisation for European Economic Cooperation« ali OEEC – institucionalni predhodnik OECD) vključijo v proces liberalizacije evropske trgovine po posameznih sektorjih (Jones 2003:6). Nizozemski kmetijski minister, Sizzo Mansholt, je predlagal ustanovitev

Evropske kmetijske skupnosti, ki bi delovala na isti stopnji kot ESPJ (ibid.). Nizozemska predloga nista zaživela, čeprav je bil Mansholtov predlog vsaj delno uveljavljen v okviru Skupne kmetijske politike (v nadaljevanju CAP) EGS s tem, da je Mansholt postal prvi evropski komisar za kmetijstvo (Milward 1984, v: Jones 2003:6).

Med neuspešnimi posvetovanji glede ustanovitve evropske obrambne skupnosti je nizozemski zunanji minister Willem Beyen predlagal, da države članice ESPJ oblikujejo skupni trg. Njegov predlog je bil enak predlogu Paula-Henrija Spaaka. Po mnenju Beyena bi morala biti varnostna integracija podkrepjena z ekonomsko, saj lahko le slednja zagotovi delovanje politične unije držav, ki si želijo ustanoviti evropsko obrambno skupnost (Jones 2003:6). Predlog glede evropske obrambne skupnosti ni obveljal, s tem pa je propadel tudi Beyenov načrt. Predlog o ustanovitvi evropske carinske unije in skupnega trga je ostal vključen v integracijski proces (ibid.).

Nizozemci so nasprotovali Fouchetovem načrtu. Zagovarjali so vstop Velike Britanije v EGS ter vztrajali, da naj bo EK edina nadnacionalna oblast Skupnosti, ki bi obenem tudi nadzirala francosko-nemško nadvlado (Jones 2003:7). Sprva so bili Nizozemci glede svoje pozicije osamljeni, kasneje pa sta Luksemburg in Belgija spremenila svojo pozicijo; zahteve De Gaulla so namreč v okviru Fouchetovih pogajanj postajale vse večje (ibid.). Fouchetov načrt je propadel, Nizozemci pa so še nadalje vztrajali pri svojih prizadevanjih.

Nizozemsko lahko označimo kot zgledno evropsko državo, ki je implementirala večji del evropske zakonodaje navkljub dejstvu, da je njena predanost ideji Evrope v veliki meri odvisna od pragmatične ocene nacionalnih interesov. Od samega začetka evropskega združevanja je Nizozemska vztrajala, da bi se institucionalni strukturi ESPJ dodal Ministrski svet, ki bi lahko zaščitil nizozemsko industrijo jekla ter druga področja v nacionalnem interesu (Jones 2003:5). V zasledovanju nacionalnih interesov so nizozemski politiki skušali s preudarno politično taktiko uresničevati politike, ki bi jim prinašale posredne in neposredne koristi. Dinan pravi, da je nizozemski zunanji minister Josef Luns skoraj desetletje dolgo poskušal pritegniti Veliko Britanijo v Skupnost in s tem preprečiti francosko-nemško nadvlado (2000:355). Danes je za nizozemsko zunanjo politiko značilno, da se zavzema za poglobljanje in širitev EU. Na številnih področjih sodeluje v okviru Beneluks z Belgijo in Luksemburgom, s katerima se zavzema za ohranitev samostojnosti in neodvisnosti znotraj EU.

Nizozemska je že po tradiciji izredno proatlantsko usmerjena, posebno pa na področjih, ki zadevajo skupno varnostno in obrambno politiko. Že za časa druge svetovne vojne so se Nizozemci močno navezali na ZDA, saj so domnevali, da so ZDA edine, ki jim lahko zagotovijo varnost (Dinan 2000:355). Nizozemci so prenosu suverenosti na področjih varnostne in obrambne politike na evropsko raven nasprotovali, saj bi s tem morali zmanjšati ali celo prekiniti tradicionalne transatlantske vezi.

Nizozemska je kot mala država vse od začetka evropskega združevanja uživala koristi finančnih nakazil iz evropske blagajne. Ta trend se je zlasti v zadnjih letih zaradi reforme Skupne zunanje in varnostne politike (SZVP) nekoliko preobrnil, saj je Nizozemska postala eden izmed največjih neto plačnikov v evropski proračun.

Če predpostavka, da je nizozemska politika v veliki meri zaznamovana z oceno nizozemskih interesov, drži, potem je temeljni problem v tem, kako določiti, kateri so ti interesi in kakšen je pravzaprav najboljši način zasledovanja teh interesov. Mnenja se v tej točki razhajajo. Nekateri menijo, da dejstvo, da je Nizozemska mala država, pomeni, da samostojno nima dovolj moči in vpliva na mednarodni ravni. Zatorej bi morala iskati zatočišče v nadsacionalnih strukturah, ki bi vsaj preprečevale širitev dominantne pozicije velikih sosed (kot je v tem primeru Nemčija). Dinan meni, da je ocena nizozemskih nacionalnih interesov v veliki meri odvisna od koristnosti mednarodnih (ne pa nujno tudi nadsacionalnih) struktur, ki temeljijo na pravu in prosti trgovini (2000:356-357).

Učinkovitost nizozemske nacionalne diplomacije na ravni EU obravnavam natančneje v nadaljevanju.

5.1.3 Področja usklajenosti politik malih držav EU

Eden izmed najbolj manifestnih primerov enake opredeljenosti oziroma usklajenosti interesov malih držav EU je na področju usklajevanja temeljev delovanja institucij EU. Evropski integracijski proces je soočil male države z izredno izzivalno izbiro, saj so postopki sprejemanja odločitev in področje delovanja te integracijske tvorbe predstavljali za male države novo obliko mednarodnega sodelovanja; institucionalna struktura je malim državam ponudila številne priložnosti, kjer so lahko uporabile svoje kvalitativne vrline,

poleg tega pa aktivnosti ES niso bile vezane na tradicionalne vojaške dejavnosti, zaradi katerih so morale male države v preteklosti sprejemati izredno težavne odločitve.

Posledica tega je, da se danes male države (članice EU) v svojih strategijah pogosto skupno opredeljujejo za močnejše in učinkovitejše institucije, ki zastopajo njihove interese v pogajanjih z močnejšimi in običajno dominantnimi silami. Pri tem morajo biti male države pripravljene podeliti organom mednarodnih organizacij določeno stopnjo lastne suverenosti, posebno če želijo uživati koristi, ki jih tovrstne organizacije prinašajo. Za male države je to edini učinkovit način, s katerim se lahko uprejo dejanski ali namišljeni nadvladi velikih držav članic EU.

5.1.4 Vloga malih držav pri vzpostavljanju Evropske skupnosti

Evropska Skupnost danes znana kot EU, je najverjetneje najboljši primer, ki kaže, kako lahko male države s svojo spretno strategijo upravljajo mednarodno organizacijo, da le-ta zadovoljuje njihove lastne interese. Zgodovina malih držav poveljne Evrope se ujema z zgodovino evropske integracije. Vpliv, ki so ga male države uspele izvajati pri vzpostavljanju evropskih integracij, je jasno razviden v mnogih fizičnih aspektih evropskih institucij. Na primer, Bruselj, glavno mesto Belgije kot ene izmed najmanjših držav EU, je drugače znan tudi kot glavno mesto Evrope, saj so tu sedeži dveh izmed treh najpomembnejših institucij EU: Svet ministrov in Evropska komisija. Luksemburg, najmanjša država EU, gosti poleg drugih institucij še Sodišče ES, Sodišče I. stopnje, Računsko sodišče, Evropsko investicijsko banko ter sekretariat EP (Grilc in Ilešič 2001:19). Ta oblika vpliva ni naključna, pač pa je bila preudarno vzpostavljena s strani malih držav ob začetku evropskega integracijskega gibanja. Kljub temu da je zgodovina vzpostavljanja institucij evropskih integracij (na primer: Svet Evrope, ESPJ, idr.) dobro dokumentirana, ni povsem jasna vloga malih držav pri uveljavljanju lastnega vpliva znotraj novonastalih organizacij.

V nadaljevanju bom poskušala ugotoviti, kako je malim državam kot soustanoviteljicam Evropske skupnosti - torej Belgiji, Luksemburgu in Nizozemski (znane kot države Beneluks) - uspelo vzpostaviti institucije ES na način, da so sebi v prid vzpostavile večjo količino vpliva pri odločanju kot ostale - torej večje države Skupnosti. Za resnično razumevanje vloge malih evropskih držav znotraj EU in vpliva te organizacije na

vsakodnevni razvoj držav članic je potrebno v prvi vrsti razumeti zgodovinsko ozadje, v katerem se je EU oblikovala.

5.2 Vloga malih držav v zgodovini EU

5.2.1 Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ)

Ko so države Beneluks, kot del prvotnih Šest¹³, sodelovale pri izoblikovanju ESPJ, so to storile iz dveh medsebojno povezanih razlogov. Prvič, skupaj s Francijo so ugotovile, da je za njih bistveno, da (preko pomembnih ekonomskih sektorjev kot sta premog in jeklo) omejijo nemško ekonomijo zaradi geopolitičnih razlogov. Drugič, države Beneluks so ugotovile, da lahko preko razširjene oblike sodelovanja z Nemčijo, Francijo in Italijo skupaj prispevajo k pospešitvi zahodno evropskega okrevanja zaradi splošnega upoštevanja po drugi svetovni vojni ter tako morda preprečijo ekonomski polom v regiji.

Z vzpostavitvijo ESPJ so male države spoznale, da lahko kljub relativni majhnosti lastnega ozemlja in kljub omejenim razpoložljivim virom izkoristijo svojo majhnost preko institucionalnih mehanizmov. Kot velike države, prvotne ustanoviteljice ESPJ (Nemčija, Francija in Italija), so tudi države Beneluks imele svoje lastne interese. Luksemburg, najmanjša država izmed prvotnih Šest, je uvidela koristi sodelovanja na novem, razširjenem trgu jekla, saj so bile zanj koristi sodelovanja večje od same izgube nacionalnega nadzora na tem področju. Nizozemska je podobno kot Francija smatrala ESPJ kot primerno institucijo, ki bi ji lahko pomagala omejiti vlogo Nemčije na tem pomembnem področju, vendar jo je kljub temu ves čas skrbela institucionalna podoba novo nastale organizacije. Belgija, ki je izmed vseh najboljše preračunala svoje lastne interese znotraj nove organizacije na evropski ravni, je spoznala, da lahko svoj vpliv glede na velikost ozemlja najboljše uveljavi z uspešnim delovanjem znotraj nove organizacije.

Temeljni razkol, ki se je na začetni stopnji združevanja izražal med velikimi in malimi državami članicami ESPJ, je bil glede vloge in pomena novo nastale institucije. Države Beneluks so se tako z vsemi močmi borile, da bi zagotovile institucijo, ki bi kljub nasprotovanjem velikih in močnejših držav kar najboljše zadovoljevala njihove lastne interese. Male države (predvsem Nizozemska) so že na samem začetku na pariških

¹³ 'Prvotnih Šest' se uporablja kot poimenovanje za države ustanoviteljice prve Evropske skupnosti za premog in jeklo. Te države so: Belgija, Francija, Italija, Luksemburg, Nemčija in Nizozemska.

pogajanjih spoznale, da je zanje nadnacionalna institucija, kakršna je bila na primer Visoka oblast, v številnih pogledih neprimerna rešitev; na ta način bi jim namreč bila odvzeta pravica do vpogleda v samo delovanje tega organa.

Med pogajanci, ki so vodila k podpisu Pariške pogodbe, so bile zlasti male države – Belgija, Luksemburg, Nizozemska – tiste, ki so vztrajale, da mora obstajati protiutež državam glede na revolucionarni koncept nadnacionalne Visoke oblasti. Države Beneluks so zatorej zagovarjale stališče, da mora obstajati natančno določilo glede pristojnosti nadnacionalnih institucij ter glede posredovanja učinkovitih nadzornih mehanizmov. Pristop Beneluks je stremel k močnejšemu medvladnemu usklajevanju in k šibkejšemu nadnacionalnemu usklajevanju, kar pa je bilo v popolnem nasprotju z željami in zahtevami velikih držav.

Države Beneluks je na začetni stopnji združevanja skrbelo predvsem to, da bi predlagana Visoka oblast ESPJ prekoračila svoj mandat. Iz tega razloga so zahtevali, da se v Pogodbi jasno opredeli dolžnosti in pooblastila Visoke oblasti izključno na področjih premoga in jekla. V začetku leta 1950 je bila celotna ideja ESPJ v hudih težavah, saj je obstajal strah, da bi države Beneluks izglasovale veto na celotno idejo. Predstavnik Belgije Suetens je poudarjal, da se Visoki oblasti ne sme podeliti prevelikih pooblastil (Spierenberg in Poideven 1994:16, v: Mosser 2002:168). Luksemburški predstavnik Wehrer je ob tem dodal, da je potrebno zagotoviti pravico pritožbe kot varovalko, ki se lahko uporabi, ko so ogroženi vitalni interesi posamezne države (ibid.). Predstavnik Nizozemske Spierenberg pa je poudaril, da je potrebno determinirati določene omejitve pristojnosti Visoke oblasti (ibid.). Nizozemska je zagovarjala dejstvo, da morajo imeti nacionalne vlade določen nadzor nad Visoko oblastjo in iz tega razloga morajo ministri pri tem igrati vidno vlogo. V imenu Beneluksa je Spierenberg dodal, da glede vprašanja pristojnosti Visoke oblasti niso pripravljene sklepati kompromisov (ibid.).

Graditev ESPJ je tako pred že samim začetkom delovanja pustila odprto eno izmed najpomembnejših vprašanj, in sicer vprašanje razporeditve glasov v institucijah Skupnosti. Države Beneluks so glasovale za čisto soglasnost, saj so na takšen način želele zaščititi svoje majhne industrije. Za male države je soglasno glasovanje pomenilo varovalko pred velikimi, medtem ko je velikim državam to predstavljalo pomembno zagotovilo za zaščito lastnih interesov, ko so se pogajale med seboj.

Male države – izmed njih še posebno Nizozemska in Luksemburg - so prevzele vodilno vlogo pri zavrnitvi vodje Visoke oblasti in so vzpostavile superiornost Ministrskega sveta nad Visoko oblastjo kot glavnega organa za sprejemanje odločitev v ESPJ (Jones 2003:6). Ministrski svet je bil za male države posebno pomemben, saj so se slednje zavedale, da jim bo preko tega organa zagotovljeno enakovredno predstavništvo kot velikim državam članicam, poleg tega pa bi lahko imele že od začetka pravico do veta (Magnette in Nicoleidis 2003:14).

Richard Griffiths (1980) poudarja, da čeprav na začetni stopnji združevanja ni bilo posebnega zaupanja v nadnacionalni pristop, je slednji postal temelj nadaljnjih, naprednejših faz integriranja (v: Jones 2003:6).

5.2.2 Pogajanja v Messini: z namenom vzpostaviti skupni trg

Pogajanja o EGS so predstavljala pomembno kritično točko za tri male države, ustanoviteljice prve ESPJ. Te so se odločile, da se z integracijo pomaknejo korak naprej in vzpostavijo skupni trg (Nugent 1999:42). Tako so se na pogajanjih v Messini, ki so vodila k podpisu Rimske pogodbe dogovarjali, da bodo vzpostavili nadnacionalno organizacijo, ki bo imela daljnosežnejše cilje od ESPJ. Prišli so tudi do sklepa, da bodo Komisiji (naslednici Visoke oblasti) kot glavni nadnacionalni instituciji znotraj EGS podelili manjša pooblastila (Mosser 2002:175).

Belgijski zunanji minister Paul-Henri Spaak, predstavnik Belgije na pogajanjih v Messini, (znan kot »Mr.Europe« zaradi svoje aktivne vloge v Evropskem integracijskem gibanju), je bil najverjetneje najvplivnejši pogajalec na pogajanjih v Messini; oblikoval je osnovo za pogajanja za Rimsko pogodbo ter prispeval začetne osnove za vsa pogajanja med letoma 1955 in 1957 (Nugent 1999:42). Odbor, ki mu je predsedoval, je še vedno zgled za privržence EU. Ta odbor je namreč danes predstavljen kot eden izmed najpomembnejših forumov, kjer so se sprejele odločitve o institucionalnih spremembah ter o institucionalni podobi nove EGS. Spaak v svojih spominskih govorih o tesnem osebnem sodelovanju predstavnikov držav Beneluks: »/.../ tekom konference sem bil v stalnem stiku s Bechem in Beyenom. Ohranili smo naš sporazum in združili moči z namenom doseči naše cilje. Končni rezultat je presegel naša pričakovanja« (Spaak 1971, v: Mosser 2002:176). Ta

dobesedni navedek lahko kaže na to, da je obstajalo določeno soglasje med tremi zunanjimi ministri držav Beneluks glede samega poteka pogajanj.

5.2.3 Obdobje med Luksemburškim kompromisom iz leta 1966 ter Maastrichtsko pogodbo leta 1992

Obdobje med Luksemburškim kompromisom iz leta 1966 in Enotnim evropskim aktom (v nadaljevanju EEA) iz leta 1985 je med evropskimi kritiki zaznamovano kot obdobje t.i. »euroscleroze« (ang. »euroclerosis«) (Moravcsik ND:1). Dinan pravi, da so bile male države v isti poziciji kot velike; nevoljne (ali nesposobne) premakniti organizacijo naprej, na pot globlje integracije (1994:147). Poživitev ES se je pričela v srednjih osemdesetih letih dvajsetega stoletja s podpisom in zatem ratifikacijo EEA leta 1985 in 1986 ter se nadaljevala z Maastrichtsko pogodbo iz leta 1991. EEA je z enim samim zamahom dal Evropi ponoven zagon in smisel za nadaljnje delovanje: pripraviti ES za dokončanje skupnega trga do konca leta 1992. Pogodba je bila po mnenju Dinana precej tvegana; najverjetneje je bil to eden izmed najdrznejših poskusov, ki je Evropo ponovno okrepil z zaupanjem in odločnostjo, kakršni sta vladali na samem začetku na pogajanjih v Messini in Rimu (1994:147-148).

Spremembe v delovanju ES oziroma EU, ki so bile uvedene z EEA in s PEU, so na male države naložile posebne zahteve po bolj strateškem pristopu k članstvu EU (Hanf in Soetendorp 1998:192). Tako se je na primer povečalo število področij, kjer se lahko glasuje s kvalificirano večino, kar je vplivalo zlasti na male države, med katerimi se je povečala zahteva po medsebojnem usklajevanju. Številna domača ministrstva malih držav so se morala vključiti v transnacionalne stike z ostalimi državami članicami EU, se informirati o tem, kaj se dogaja na evropski ravni, itd. Na tak način so se lahko izognile izolaciji tekom pogajanj, poleg tega pa so vedele, s katerimi državami ter kdaj in kako lahko potencialno stopajo v zaveznitva. Nekatere male države še danes delujejo na »reaktiven« način, medtem ko so spet druge bolj proaktivne (ibid.). Hanf in Soetendorp opazata, da Belgija in Nizozemska skušata v številnih primerih celo vzpostavljati *ad hoc* zaveznitva z velikimi državami, medtem ko nekatere druge male države članice EU (na primer Grčija, Irska itd.) raje čakajo na izide in šele nato sklepajo kompromise v zameno za določene nagrade (1998:194).

5.2.4 Male države in nedavni razvoj EU

Države Beneluks so od samega začetka vedele, da je bila ESPJ, kot si jo je zamislil njen idejni ustanovitelj Jean Monnet veliko preveč nadsacionalna in da ji je primanjkovala zadostna mera nadzora s strani držav članic (Jones 2003). Države Beneluks so si pri sami organizaciji pridobile prednosti, saj so bile prisotne že pri njeni kreaciji. Dodeljena jim je bila enaka pravica glasovanja kot velikim državam, kar jim je vsekakor podelilo moč in vpliv. S preudarno diplomacijo so izkoristile vpliv sebi v prid, in sicer tako, da so oblikovale sebi ugodna pravila postopkov odločanja, ki še danes zavezujejo vse države članice EU, in hkrati določajo pot delovanja same organizacijske strukture. Upoštevajoč velikost ozemlja in populacije, je Nemčija ves čas zagovarjala proporcionalni sistem odločanja glede večine odločitev, ki jih je sprejemal Svet (Nugent 1999:25). Na drugi strani so ostale države zahtevale soglasje¹⁴ za večino odločitev, predvsem pa so poudarjale potrebo po soglasju za večje »ustavne« spremembe, kot so na primer spremembe Pogodbe. V tem oziru lahko rečemo, da imajo nacionalni interesi in državna moč še vedno močan vpliv na države članice.

Države Beneluks in ostale male države, ki so bile priključene kasneje, so veliko pridobile s svojim položajem, ki jim je bil podeljen na področju sprejemanja odločitev s soglasjem glede t.i. »metapравil«¹⁵. To se lahko bolje vidi na zadnjih dveh medvladnih konferencah, ki sta bili sklicani predvsem zato, da bi se razpravljalo in formuliralo najnovejše dodatke k Rimski pogodbi; Amsterdamska medvladna konferenca od leta 1995-1997 in Niška medvladna konferenca od leta 2000-2001. Na pogajanjih v Amsterdamu so velike države - torej Francija, Nemčija in Velika Britanija - sprva verjele, da bo spremeninjanje Rimske pogodbe relativno preprosto; s tem bi avtomatično tudi prispevale k večji fleksibilnosti in učinkovitosti treh temeljnih področij. Področja, za katera se je predvidevala reforma, so bila reforma Komisije, preoblikovanje načina glasovanja v Ministrskem svetu ter povečanje števila členov Pogodbe, o katerih se lahko glasuje s kvalificirano¹⁶ večino namesto s soglasjem. Kot se je izkazalo, so bili v Amsterdamu izredno neuspešni na vseh področjih, za katere se je predvidevala reforma. Male države so se medsebojno povezale,

¹⁴ Sprejemanje odločitev s soglasjem v Svetu EU pomeni, da je eni državi podeljen en glas, pri čemer je odločitev sprejeta, če ji nobena izmed držav ne nasprotuje.

¹⁵ T.i. »metapравilo« (ang. »meta-rule«) je pravilo, ki določa, kako se lahko spreminjajo ostala pravila.

¹⁶ Danes se v EU že osemdeset odstotkov odločitev sprejema s kvalificirano večino, kjer je za sprejem odločitve treba doseči določen prag glasov, pri čemer imajo različne države različno glasovalno težo, odvisno predvsem od njene demografske moči.

ko se je razpravljalo o reformi Komisije in kar zadeva odločitve ponovne razdelitve glasov v Ministrskem svetu. Favorizirale so sistem razdelitve glasov, ki je znan kot »dvojna večina«¹⁷ (ang. »dual majority«), saj naj bi bil ta bolj nepristranski in torej bolj primeren za vse države članice. Na drugi strani pa so velike države članice zahtevale povečano število glasov kot kompenzacijo za vse večje število malih držav v Uniji. Predlagani predlogi v Amsterdamu so bili zavrženi, to pa predvsem zato, ker skupine držav niso bile pripravljene skleniti kompromisa med seboj in ker sta predloga reforme Komisije in povečanja števila glasov velikih držav v Svetu postala nerazrešljivo povezana. Kar zadeva razširitev glasovanja s kvalificirano večino so male države v večini primerov s konsenzom zagovarjale, da ga je potrebno na določenih področjih razširiti, vendar so še vedno zagovarjale politiko veta na področjih, ki so zadevala njihov ožji nacionalni interes.

Na medvladni konferenci v Nici, kjer je bila leta 2001 sklenjena Niška pogodba, so bila pogajanja glede treh institucionalnih sprememb EU še bolj intenzivna in na prvi pogled je izgledalo, da tudi v tem primeru ne bodo uspešna. Med medvladno konferenco so države Beneluks odločno zavračale možnost, da bi se odmaknile od svoje prvotne pozicije glede reforme Komisije, medtem ko je sama Belgija načrtovala, ki so ga sestavile druge države glede ponovne razporeditve glasov v Svetu, odločno nasprotovala. Končna pogajanja med predsedniki držav in vlad so bila napeta in zelo dolga. Vse do konca pogajanj je kazalo, da bo belgijska delegacija zrušila vse, kar je bilo dogovorjeno na konferenci. Na koncu se je Belgija umaknila, saj je bilo jasno, da ostale države ne bi podprle belgijske pozicije; tako se je Niška medvladna konferenca zaključila, Niška pogodba je bila podpisana, vsebovala pa je večino predlogov Amsterdamske medvladne konference.

Na tem mestu velja omeniti tudi Konvencijo o prihodnosti Evrope (v nadaljevanju Konvencija), za katero je značilno, da obravnava glavna vprašanja in morebitne rešitve prihodnjega razvoja EU. Institucionalne debate, ki so bile odprte med Konvencijo, v veliki meri postavljajo male in velike države na dva različna pola. Oba pola držav sta že od samega začetka pogajanj v okviru Konvencije predstavila svoja stališča. Voditelji velikih držav članic so tako zastopali stališče, s katerim so se zavzemali za stalno predsedstvo Evropskega sveta – predlog, ki je izvorno znan kot »ABC predlog«¹⁸ (Magnette in

¹⁷ Dvojna večina pomeni način odločanja, ki upošteva večino držav članic in večino prebivalstva EU.

¹⁸ Inicialke ABC predstavljajo priimke voditeljev treh velikih evropskih držav; A – Aznar (Jose Maria, op.p.), B – Blair (Tony, op.p.) ter C – Chirac (Jacques, op.p.).

Nicoladis 2003:10). Na drugi strani so voditelji držav Beneluks prevzeli vodilno vlogo v skupini malih držav (ibid.). S tem so želeli tekom srečanj Konvencije zastopati stališča skupine šestnajstih oziroma devetnajstih držav članic, ki so ostro nasprotovale predlogom velikih držav. Razdvojenost med malimi in velikimi državami nakazuje tudi na različne težnje med obema skupinama držav. Velike ali male države EU se sicer nagibajo k nadaljnji krepitvi ali medvladnega ali pa nadnacionalnega pristopa v delovanju Unije, čeprav Magnette in Nicoladis opozarjata, da se je tako znotraj kakor tudi izven okvirov Konvencije že delno izoblikoval konsenz glede komunitarnega pristopa (2003:10-11); to je sinteza med medvladnim¹⁹ in nadnacionalnim²⁰ pristopom. Velik delež članov Konvencije se je strinjal, da je potrebno glavne pole institucionalnega trikotnika (Komisija, Svet, Evropski parlament) okrepiti sočasno. Vendar pa se ne glede na doseženo soglasje velika večina članic opredeljuje bolj v smeri enega pola kot pa drugega. Kot se je izkazalo v »ABC predlogu«, se velike države nagibajo k temu, da bi Svet dobil večjo vlogo, saj se zavedajo, da bi s tem lahko izvajale večjo moč. V nasprotju s tem predlogom male države zagovarjajo Komisijo kot glavnega varuha »skupnih interesov« in s tem tudi šibkejših in manjših držav. Poleg omenjenega Magnette in Nicoladis (2003:10) poudarjata, da kar dodatno odraža razcep med malimi in velikimi državami, je napetost med načelom enakosti med državami članicami in načelom demokratičnega predstavnštva Unije. Komunitarni pristop je v tem kontekstu skušal uravnovežiti obe načeli že od samega začetka; tako se je pojavilo temeljno vprašanje v okviru Konvencije in sicer, s kakšnimi stroški in na kakšen način naj bo enakost med državami članicami ohranjena v Uniji. To vprašanje je temeljno, saj poudarja reformo vseh institucij vse od sestave Komisije in Parlamenta do glasovalne metode v Svetu ter seveda vprašanje predsedovanja Evropskemu svetu.

Za zaključek poglavja o nedavnem razvoju EU in o vlogi malih držav menim, da je potrebno izpostaviti temeljno vprašanje, ki zadeva samo delovanje malih držav na ravni EU. Torej, ali lahko rečemo, da na ravni EU obstaja t.i. »skupina malih držav«? Odgovor na to vprašanje je pomemben, saj bi tako lahko v primeru pritrdilnega odgovora povzeli splošno predpostavko, in sicer da male države kot relativno enotna skupina (torej v medsebojnih zaveznih) uveljavljajo skupne in posredno tudi individualne interese na

¹⁹ Medvladni institucionalizem v splošnem poudarja avtonomijo in vpliv nacionalnih voditeljev v odnosu do mednarodnih institucij ter pomen sredstev moči, ki določajo izide medvladnih pogajanj. (Moravscik, ND:9)

²⁰ Nادنacionalni institucionalizem v splošnem poudarja avtonomijo in vpliv, ki jo uživajo mednarodne institucije ter transnacionalne skupine, ki delujejo »nad državo«. (Moravscik, ND:6)

ravni EU. Vendar dejansko stanje v EU kaže, da je skupina malih držav izredno heterogena in nikdar ni resnično oblikovala trdne in trajne koalicijske skupine. Tako je na primer med Konvencijo skupina malih držav vključevala v svoji polni sestavi vse države članice in države kandidatke za članstvo - izključujoč šest velikih držav ter Romunijo in Grčijo, ki sta zavzeli vlogo opazovalca v zadevah, ki se tičejo evropskega predsedstva. Države Beneluks so pri tem ves čas igrale protislovno vlogo, kjer so bile včasih v vlogi voditeljic te skupine (in sicer tedaj, ko so želele uveljaviti svoj začetni predlog), medtem ko so včasih povzele povsem avtonomno pozicijo, s katero so se želele postaviti v vlogo posrednikov v Konvenciji. Iz tega lahko povzamem, da ta dvoplastna strategija držav Beneluks lahko na neki način odseva dvojno identiteto teh držav. Na eni strani so le-te zveste zagovornice interesov malih držav vse od ustanovitve prve ES do danes; po drugi strani pa se lahko te države obravnava kot »Beneluks«, ki je relativno velika država, država ustanoviteljica ES, zato ima večje zahteve po vodstvu kot večina novih malih držav.

5.3 Multilateralna diplomacija na ravni EU

V EU velja, da odnosi med državami članicami ne temeljijo zgolj na transnacionalnih normah in načelih (kot so na primer medsebojno priznavanje diplomatskih predstavnikov, ekstrateritorialnost, imuniteta, itd.), ki jih vključuje diplomacija. EU je danes oblika integracije, ki vse bolj krepi mrežo internih odnosov na ravni Unije. Proces evropske integracije je zaznamovan z vse večjo prepletenostjo administrativnih sistemov držav članic EU, kjer se politike specifičnih sektorjev usklajujejo preko meja nacionalnih držav in kjer se ne vključuje delovanja diplomatov (Trondal in Veggeland 2003). V tej točki se velja vprašati, kje je pravzaprav vstavljena diplomacija kot institucija znotraj EU. Kje naj posameznik razišče njene spremembe? Ali je morda to pri državah članicah in v njihovih bilateralnih odnosih, morda v multilateralnem diplomatskem okolju Sveta²¹ ali morda na centralnem nivoju v Bruslju? Danes je za diplomacijo nacionalnih držav članic EU značilno, da se zadeve, ki so bile v preteklosti stvar bilateralnih pogajanj, urejajo preko

²¹ Svet Unije (od novembra leta 1993), ali drugače znan tudi kot Ministrski Svet, je center sprejemanja odločitev Unije. Na samem začetku je formula za sprejemanje odločitev postavljala Komisijo v vlogo predlagalca ukrepov na ravni Unije, medtem ko je Svet te ukrepe odredil. Čeprav je danes celoten postopek sprejemanja odločitev veliko bolj zapleten zaradi uvedenega postopka soodločanja Komisije z Evropskim Parlamentom, pa Svet kljub vsemu ostaja temeljni forum za meddržavna pogajanja in zastopanje nacionalnih interesov.

stalnih predstavnikov v institucijah Unije ter preko institucionalizirane multilateralne diplomacije.

Stalna predstavništva v institucijah EU opravljajo v bistvu iste naloge kot veleposlaništva, akreditirana pri državah (Simoniti 1995:50). Tako dnevno spremljajo in razčlenjujejo delovanje politike Unije, se pogajajo in skušajo preko raznih lobijev in institucij vplivati na Unijo (ibid.). Ker je ES oziroma EU načelno ekonomska in regionalna mednarodna organizacija, se temu prilagajajo tudi države. V svoje stalne misije namreč pošiljajo diplomate specialiste za finančna, trgovinska in davčna ter druga vprašanja.

Kot opozarja Batora diplomacija na ravni EU ne pomeni več zgolj merjenja odnosov med državami ter med državami in drugimi akterji, pač pa tudi obliko delovanja, ki je skoncentrirano zlasti na oblikovanje evropskega pravnopolitičnega okolja, kjer države članice EU medsebojno delujejo in komunicirajo (2003:12). Tovrstna preobrazba obenem sproži razvoj dodatnih vlog in identitet na zunanjih ministrstvih držav članic, kar dodatno lajša znotrajevropsko obliko diplomacije, ki zahteva okrepitev in spremembe socializacijskih postopkov. Diplomati, ki so vključeni v diplomacijo na ravni EU, razvijajo posebne spretnosti na področjih, ki denimo še vedno zadevajo pospeševanje t.i. nacionalnega »mehkega« vpliva, poravnavo trgovinskih sporov med državami članicami, ipd..

5.3.1 Multilateralna diplomacija na centralnem nivoju EU

Multilateralno okolje EU je drugačno od običajnih multilateralnih srečanj in oblik, kot so na primer konvencije, konference ali mednarodne organizacije. To je tako predvsem zaradi številnih institucij, ki z državami članicami sodelujejo pri pogajanjih ter pri razvoju evropskih pravnih norm. Najpomembnejši diplomatski multilateralni forum, ki je na centralnem nivoju v Bruslju, je Svet EU (Nugent 1999:143). Svet je najbolj nacionalen izmed vseh evropskih institucij (ibid.). Organiziran je na način, ki (kot nasprotujoče nadnacionalnim) dopušča posebne nacionalne vložke v evropski sistem vladanja (Hayes-Rensaw and Wallace 1997:211). Kot primarni forum meddržavne multilateralne diplomacije znotraj Sveta je posebno pomemben COREPER (fr. »Comite des representants permanents«). COREPER (in zatorej tudi vsako nacionalno zunanje ministrstvo) je tradicionalno posebno središče, ki omogoča konstruktivno usklajevanje

politik držav članic na nivoju EU, ter je hkrati posebno posvetovalno in svetovalno središče, ki posreduje nacionalnim akterjem informacije glede tega, kaj je mogoče izpogajati na nivoju EU (Hayes-Renshaw and Wallace 1997:141). COREPER in Svet sta zasidrana v institucionalnem nizu odnosov, ki se odvijajo na centralnem nivoju v Bruslju, kjer ti odnosi niso izključno meddržavni in zato ne povsem diplomatski. Po Westlakeu (1995:294-296) so primarno v COREPER-ju štiri skupine pogajalcev:

1. države članice,
2. predsedstvo EU (ena izmed držav, ki predseduje v šestmesečnem obdobju),
3. Evropska komisija ter
4. Evropski parlament (sodeluje posredno).

Po Westlakeu (1995:289-290) se:

COREPER I²² in COREPER II²³ srečujeta dvakrat tedensko, kar pomeni, da se stalni predstavniki in njihovi odposlanci veliko videvajo. Tako pogosta srečanja vodijo neizogibno h krepitvi odnosov, k boljšemu medsebojnemu poznavanju, včasih celo prijateljstvu ter k medsebojnemu zaupanju in spoštovanju. Stalni predstavniki²⁴ imajo veliko priložnosti za oblikovanje odnosov (več kot njihovi politični voditelji v domači državi), s čimer se izoblikuje občutek institucionalne solidarnosti; to posledično vodi k temu, da veleposlaniki v končni instanci ne zastopajo izključno interesov svoje domače države, članice EU, pač pa tudi veliko bolj splošne institucionalne prioritete Sveta /.../ ter samega COREPER. Med člani COREPER obstoji izreden občutek skupinskega dela. Zgodi se lahko, da so stalni predstavniki različnega mnenja glede določene teme, ki jo obravnavajo, vendar so kljub razlikam vsi skupaj posvečeni enakim temeljnim aktivnostim. Celotno tedaj, ko je posamezni stalni predstavnik povsem izoliran od ostalih ter pod velikim pritiskom, obstoji med člani COREPER medsebojno razumevanje in nagnjenost k temu, da le-ti raje kot posamezne predstavnike posredno ali neposredno kritizirajo nacionalne prestolnice in navodila le-teh.

Izhajajoč iz zgoraj navedenega citata se nam tako pojavi vprašanje, kdo so pravzaprav diplomati držav članic, ki delujejo znotraj COREPER, in kakšne vloge izpolnjujejo v določenih situacijah. So to zvesti predstavniki nacionalnih interesov držav članic ali je njihovo delovanje usmerjeno v spodbujanje širših interesov EU? Menim, da je težko poiskati pravi odgovor, saj je realnot ravno nekje vmes. Tako velja izpostaviti, da čeprav se v okviru COREPER, skladno z normami in pravili tradicionalne diplomacije, odvija

²² COREPER I sestavljajo namestniki stalnih predstavnikov in proučuje tehnična vprašanja (Moussis 1999:63).

²³ COREPER II sestoji iz predstavnikov držav na ravni veleposlanikov, in se ukvarja s političnimi vprašanji (Moussis 1999:63).

²⁴ Stalnim predstavnikom je skupno to, da se jih naziva kot profesionalne diplomate.

intenzivna promocija nacionalnih interesov, pa samo institucionalno okolje EU - kjer so globoko usidrani nadnacionalni interesi ter skupne evropske pravne norme - izziva že vzpostavljene koncepte diplomatske primernosti.

5.3.2 Pogajanja med nacionalnimi vladami držav članic EU v Svetu Unije

V EU se nacionalne vlade zavedajo nujnosti izoblikovanja dobre pogajalske strategije. Dobra pogajalska strategija je lahko pomembno orodje, ki državam omogoči, da si pridobijo in posledično izvajajo vpliv, ter s tem tudi sočasno zasledujejo svoje lastne nacionalne interese. Glede na dejstvo, da države ne morejo vedno vplivati na izid procesa, ki vodi k oblikovanju specifičnih politik, je za boljše razumevanje delovanja neke države znotraj EU zanimivo raziskati faktorje, ki do neke mere določajo, kdaj je neka vlada uspešna v okviru medvladnega pogajalskega procesa EU.

Danes se EU sooča tako z reformo institucij kakor tudi z reformo postopkov odločanja znotraj le-teh. Z novo razširitvijo EU se bo povečalo število področij, kjer se bodo odločitve sprejemale s kvalificirano večino. Prišlo bo do nove obtežitve glasov, kar bo pomenilo, da bo državam dodeljeno število glasov v Svetu, ki bo sorazmerno z velikostjo njihove populacije. Širitev EU, reforma institucij in nova obtežitev glasov bo za male države pomenilo bistveno zmanjšanje možnosti, da bi lahko le-te dale veto na predloge Sveta. Soetendorp in Hosli (2000) pravita, da se bo večini malih držav zmanjšala relativna volilna moč, kar bo posledično vplivalo na zmanjšano pogajalsko moč mnogih malih držav, ter na spremembo ravnotežja moči med državami EU. Če bo temu res tako, pomeni, da bo celotna struktura, ki danes še vedno postavlja male države v privilegiran položaj, ogrožena. Lahko se zgodi, da se bodo pretekle preudarne in uspešne diplomatske spletke držav Beneluks v odnosu do velikih držav enostavno razblinile, saj bodo prevladali interesi večjih in trenutno močnejših držav. Pogajanja, ki so vodila k ustanovitvi prvotnih Skupnosti, ali natančneje pogajanja med malimi (npr. države Beneluks) in velikimi (npr. Nemčija, Francija in Italija), so bila v začetni fazi združevanja relativno preprosta. Število držav, vključenih v pogajanja, je bilo manjše. Danes šteje EU petnajst držav članic in dodatnih deset držav kandidatk za članstvo. Vsaka izmed njih skuša na ravni EU izpogajati in uveljaviti svoje nacionalne interese, kjer je uspeh posamezne države odvisen bodisi od pogajalske pozicije ali od same moči države itd.. Izhajajoč iz tega, me bo v

nadaljevanju zanimalo, kdaj lahko pravzaprav rečemo, da so akterji v okviru evropskih pogajanj relativno uspešni.

V splošnem lahko rečemo, da na relativni uspeh vlad na pogajanjih znotraj Sveta EU vplivajo določeni strukturalni faktorji, kot so velikost države ter način nacionalnega sprejemanja odločitev. Vendar le-ti niso edini in povsem determinirajoči. Soetendorp in Hosli (2000) omenjata poleg strukturalnih faktorjev tudi faktorje, ki nimajo povsem natančno opredeljenega vpliva na sam uspeh države. Ti faktorji so na primer: sposobnost države vzpostavljati koalicije, napotki države pogajalcem, same kvalitete in pogajalske spretnosti pogajalca te države, sodelovanje v pripravljavnih fazah ter uporaba posebnih pogajalskih tehnik (ibid.). Avtorja nadalje opozarjata, da k želenemu pogajalskemu izidu vlade (t.j. izid, ki neposredno predstavlja interese države) še dodatno vplivajo t.i. situacijski faktorji, kot so na primer: samozaznava države glede tega, ali so njena stališča zmerna ali ekstremna glede na stališča ostalih vlad in ali je vlada v položaju, ko predseduje Svetu EU.

Pogajanja v Svetu označujejo dolgi in velikokrat precej razvlečeni procesi. Vsa pogajanja se odvijajo na različnih stopnjah in vključujejo različne udeležence, pri čemer je po mnenju Soetendorpa in Hoslija (2000) razlikovanje med pripravljalno in pogajalsko fazo vse bolj zamegljeno. Celoten pogajalski proces se začne z osnutkom predloga Komisije, ko skušajo uradniki stalnih predstavništev držav članic v Bruslju vplivati na način izoblikovanja osnutka predloga (ibid.). Dejanska medvladna pogajanja med državami članicami EU se začnejo tedaj, ko se predlog prvič obravnava v delovnih skupinah, ki so neposredno povezane s Svetom (ibid.). V okviru le-teh se izmenjujejo različna stališča, identificirajo se različni problemi ter se začne iskanje različnih koncesijskih in kompromisnih rešitev; v primeru, da se doseže sporazum, se zabeležijo sprejeti zaključki (ibid.). Haynes-Renshaw in Wallace (1997:49) opozarjata, da je »sedemdeset odstotkov dokumentov, glede katerih mora Svet sprejeti končno odločitev, že določenih v delovnih skupinah.«

Naslednja stopnja pogajalskega procesa se odvija v Odboru stalnih predstavnikov (COREPER), kjer veleposlaniki držav članic, akreditiranih v EU, pripravljajo srečanja Sveta (Nugent 1999:157). Običajno se v COREPER sprejme dodatnih petnajst oziroma dvajset odstotkov predloga Komisije (ibid.). COREPER je obenem odgovoren za pripravo

agende Sveta, kjer točke dnevnega reda deli na t.i. 'A' točke (t.j. tiste, kjer se je glede vsebine predloga že sporazumelo in ki jih morajo ministri držav samo še sprejeti) ter na t.i. 'B' točke (t.j. točke, glede vsebine, o katerih se morajo ministri še pogajati, ker se člani COREPER niso uspeli sporazumeti o sprejemljivi rešitvi (Nugent 1999:157-158). Tako je v splošnem ministrom držav članic, ki se srečujejo v različnih sestavah Sveta, prepuščenih samo med deset in petnajst odstotkov originalnega predloga Komisije, na osnovi katerega potekajo neodvisna pogajanja znotraj Sveta.

V vseh fazah pogajanj se pogajalski proces izkazuje kot izrazito večplasten proces. Poleg osebnosti in pogajalskih spretnosti predstavnikov vlad, ki so pomembne tako v pripravljalni fazi kakor tudi med samimi pogajanjmi, so lahko zlasti domači politični pritiski pomemben dejavnik, ki vpliva na fleksibilnost in pogajalsko vedenje predstavnikov vlade. Putnam (1988) pravi, da lahko zaradi vse večje povezanosti med domačimi interesi in medvladnim razvojem v EU pogajanja bolje razumemo v smislu dvostopenjskih iger, kjer domače politične prioritete določajo medvladno pogajalsko vedenje držav članic EU.

V nadaljevanju se bom posvetila opisni analizi faktorjev, ki kažejo, ali je določena vlada uspešna pri oblikovanju Evropskih politik.

5.4 Faktorji, ki lahko vplivajo na učinkovitost nacionalne diplomacije na ravni EU

V tem poglavju bom obravnavala osem faktorjev, ki lahko pomembno prispevajo k uspehu nacionalne diplomacije pri pogajanjih znotraj Sveta EU. Pri tem želim opozoriti, da izmed spodaj omenjenih faktorjev nobeden ne predstavlja zadostnega in potrebnega pogoja za uspešno pogajalsko strategijo države, vendar kljub temu menim, da lahko ravno slednji faktorji bistveno pomagajo pri razlagi uspeha države članice (ali relativne šibkosti) na medvladnih, multilateralnih pogajanjih v Svetu EU. Faktorji so povzeti po Soetendorpu in Hosliju (2000).

1. Velikost in teža države članice

Od samega začetka Evropskega integracijskega procesa je bila jasno razvidna razlika med malimi in velikimi državami članicami. Očetje oziroma prvotni zagovorniki ideje ustanovitve prvotnih ES so določili, da je relativna teža držav članic v procesu sprejemanja odločitev Skupnosti odvisna od velikosti populacije. Danes imajo nekatere

male države članice glede na obstoječo volilno ureditev več glasov, kot bi jim v resnici pripadalo glede na njihovo velikost in število prebivalcev. Male države sicer nimajo večje teže kot velike države, ki imajo kljub velikodušnosti do malih skupaj več glasov kot male. Kljub temu dejstvu pa je moč trditi, da je glede na upoštevane faktorje velikosti teritorija in število prebivalstva ravnotežje moči med malimi in velikimi državami EU v korist malih držav.

2. Centralizirana oziroma tesna koordinacija nacionalne pogajalske pozicije

Specifičen način, s katerim so države članice z lastnim nacionalnim vložkom uspele uveljaviti svoje interese v procesu odločanja Sveta EU, lahko obenem tudi vpliva na uspeh vlade, da doseže želen rezultat. Centraliziran oziroma tesen stil sprejemanja odločitev lahko vladi pomaga tako, da si le-ta zagotovi močno in skladno nacionalno pozicijo med vsemi pogajalskimi stopnjami. Glede na to, da je veliko število uradnikov iz številnih vladnih odborov udeleženo v pogajanja Sveta na različnih stopnjah, je jasno, da sta koordinacija in nadzor nad oblikovanjem nacionalne pogajalske pozicije temeljna instrumenta za učinkovitost na pogajanjih Sveta.

3. Članstvo v zmagovalni koaliciji oziroma v koaliciji, ki lahko prepreči sprejetje odločitev

Vse več odločitev znotraj Sveta se sprejema s kvalificirano večino, zato je sposobnost vzpostavljanja oziroma vključevanja v koalicije (v bodisi zmagovalno ali pa v koalicijo, ki lahko prepreči sprejetje odločitev) smatrana kot glavni pogoj, ki določa relativni uspeh na pogajanjih v Svetu. Dejstvo je namreč, da vsak poskus države članice - male ali velike - da bi vplivala na neki želeni izid, vključuje vzpostavljanje ali sodelovanje v obstoječi koaliciji. Za oceno relativnega vpliva članice je v pomoč, če upoštevamo težo glasu te članice, težo glasu ostalih članic ter prag za vzpostavitev bodisi zmagovalne koalicije ali koalicije, ki lahko prepreči sprejetje odločitev. Z evropskim integriranjem so se izoblikovale nekatere skupine, ki obstajajo predvsem zaradi dolgoročnih interesov. Tu velja omeniti skupino Beneluks, ki kot koalicijska tvorba znotraj EU v številnih primerih zastopa interese malih držav. S širitvijo EU bo za vzpostavljanje zmagovalnih koalicij ali koalicij, ki lahko preprečijo sprejetje odločitev, v veliki meri potrebno navezovati bilateralne in multilateralne stike med uradniki in politiki držav članic, ki se bodo odvijali izven okvirov srečanj Sveta. Dejansko se že danes odvijajo številna tovrstna posvetovanja med prestolnicami EU, kjer se skupno iskanje rešitve glede specifičnega dokumenta začne

že veliko pred srečanjem Sveta. V EU petindvajsetih ali tridesetih držav članic, kjer bodo predstavitve na plenarnih zasedanjih Sveta dovoljevale vsaki delegaciji le omejeno število minut govora, bodo bilateralni in multilateralni stiki med glavnimi članicami postali temeljni element medvladnega pogajalskega procesa. Postati del takšnega jedra bo tako morda temeljnega pomena za izvajanje vpliva na proces odločanja Sveta.

4. Fleksibilna pogajalska pozicija

Fleksibilnost pri interpretaciji »pogajalskih navodil« lahko prispeva k uspehu države članice na pogajanjih v EU. Sprejemanje odločitev v Svetu ima dolge cikle. Pogajalska navodila, ki jih pogajalec dobi v svoji prestolnici pred začetkom pogajanj v Bruslju, so lahko do začetka pogajanj že zastarela, saj se lahko pogajalske pozicije ostalih držav članic neprestano spreminjajo. Na ravni Sveta se s samim začetkom pogajanj in med procesom medvladnega kupčevanja (t.i.»dam-daš«) oblikuje posebna dinamika, zato potrebujejo pogajalci za uresničitev zelenega izida določen manevrski prostor, saj nove priložnosti ustvarjajo potrebo po ustvarjalni interpretaciji začetnih pogajalskih navodil.

5. Vključenost oziroma sodelovanje v pripravljalni fazi

Večina držav članic se zaveda, da čim bolj kot so le-te vključene v osnovanje predloga, tem bolj lahko prispevajo k uveljavitvi svojih nacionalnih prioritet, ki se odražajo v končnem predlogu. Delovne skupine so pomembno telo, kjer se sprejme večji del predlogov, o katerih mora Svet sprejeti odločitev. Vse države članice sodelujejo na sestankih delovnih skupin, vendar se vse države ne zavedajo pravega pomena srečanj ter delovanja delovnih skupin. Medtem ko nekatere države članice pošljejo v delovne skupine nacionalne eksperte, ki so dobro pripravljene na obravnavo tematiko, druge države preprosto pošiljajo v tovrstne delovne skupine uradnike iz stalnih predstavništev, ki so običajno manj pripravljene na pogajanja in tako nimajo zadostnega ekspertnega znanja za doseg dobrega sporazuma.

6. Predsedujoča pozicija na pogajanjih

Predsedujoča pozicija med medvladnim pogajalskim procesom lahko poveča možnost uspeha pri dosegu zelenega cilja. Pogajalci, ki so si pridobili sloves dobrih vodij, lahko skozi predsedujočo pozicijo izvajajo znaten vpliv znotraj COREPER in na sestankih Sveta ter na tak način torej delujejo kot prepričljivi zagovorniki zelenih nacionalnih ciljev.

7. Uporaba pogajalskih taktik

Uporaba pogajalskih taktik in strategij lahko državam članicam omogoči, da si pridobijo podporo za zeleno akcijo ali pa zmanjšajo opozicijo za uresničitev zelene akcije. Po mnenju številnih opazovalcev medvladnih pogajanj znotraj EU je najpogosteje uporabljena taktika povezovanje delegacij glede neke določene tematike. Le-ta vključuje izmenjavo koncesij med koalicijskimi partnerji glede različnih vprašanj. To se odvija v obliki t.i. paketnih sporazumov (ang. »package deals«) ali pa v obliki stranskih plačil (ang. »logrolling«). Običajno si politiki pomagajo, ko »trgujejo z glasovi« v smislu, da določen predstavnik podpre vprašanje, o katerem se glasuje, ki ni v njegovem neposrednem interesu, v zameno za glas pri vprašanju, ki zadeva njegove nacionalne interese.

8. Predsedovanje Svetu

Predsedovati Uniji pomeni za državo članico EU večjo možnost za uveljavitev in doseganje zelenih nacionalnih izidov v okviru pogajanj znotraj Sveta EU. Države članice, ki zasedajo mesto predsedstva, vodijo vsa srečanja Sveta v vseh sestavah, vsa srečanja COREPER ter vsako srečanje delovnih skupin. Od njih se pričakuje nepristranskost ter da se vzdržijo vsakršnega poskusa vplivanja na odločitve Sveta. Vendar v praksi temu ni tako; le redko lahko namreč v praksi najdemo države, ki predsedujejo Uniji in ki so sposobne prezreti svoje nacionalne prioritete v procesu formuliranja kompromisa. Kaj se torej dogaja? Ko država članica, ki predseduje Svetu, nasprotuje določeni odločitvi glede nekega vprašanja, lahko manipulira s pogajalskim procesom tako, da zavlačuje proces odločanja tam, kjer vprašanje pride na agendo – ali preprosto zadržuje tovrstna vprašanja izven agende (Westlake, 1995:384). Le redke države se tako lahko uprejo skušnjavi, da bi izkoristile predsedovanje kot priložnost za uveljavljanje lastnih nacionalnih interesov. Kljub vsemu pa mora država za uspeh predsedstva poiskati kompromise z ostalimi članicami; to ji zmanjšuje možnost izvajanja in spodbujanja izključnih nacionalnih prioritet.

5.4.1 Analiza faktorjev, ki lahko vplivajo na učinkovitost nacionalne diplomacije na ravni EU – primer Nizozemske

V nadaljevanju bom uporabila v prejšnjem podpoglavju obravnavane faktorje na primeru Nizozemske. Upoštevala bom dva relativno nedavna dogodka v zgodovini EU, in sicer pogajanja o PEU ter o Agendi 2000. Oba dogodka smatram kot dobra primera, s katerima bom lahko analizirala uspešnost nacionalne diplomacije Nizozemske.

Nizozemski politiki so v okviru pogajanj, ki so vodila k sprejetju dveh pomembnih dokumentov EU - PEU ali t.i. Maastrichtske pogodbe ter Agende 2000 – skušali s spretnimi pogajalskimi taktikami uveljaviti lastne nacionalne interese. Leta 1991 oziroma natančneje v času, ko so predsedovali Uniji, so izkoristili svoj položaj in predstavili lastni osnutek PEU (Soetendorp in Hosli 2000). Nizozemsko predsedstvo si je prizadevalo zavrniti Luksemburški predlog trostebrne strukture Unije (Hanf in Soetendorp 1998). Soetendorp in Hosli (2000) poudarjata, da so Nizozemci želeli uveljaviti nov osnutek pogodbe, ki bi odražal njihova tradicionalna videnja o nadaljnjem poteku evropske integracije. Rezultat ambicioznih in napornih pogajanj je bil za Nizozemsko porazen, saj ni dobila pričakovane podpore ostalih držav članic EU. S tem ko nizozemska vlada ni uspela uveljaviti osnutka predloga o politični uniji ter s tem ko se ji je ponesrečil poskus, da bi bil nizozemski predsednik vlade Ruud Lubbers imenovan za predsednika Evropske komisije, so se na Nizozemskem pojavili različni dvomi glede njihovega dejanskega vpliva na ravni Skupnosti (Hanf in Soetendorp 1998:46-48). Temu posledično se je Nizozemska vlada opredelila za politiko vzpostavljanja potrebnih koalicij pred začetki srečanj Sveta v Bruslju, s čimer je nameravala zaščititi lastne nacionalne interese (ibid.). Poleg tradicionalnega sodelovanja z državami Beneluks je Nizozemska še posebej okrepila vezi s Francijo in Nemčijo; slednje naj bi ji omogočilo lažje in učinkovitejše koalicijsko delovanje z njima.

Agenda 2000 je naslednji poskus, kjer je Nizozemska skušala vplivati na izid pogajanj v Svetu; nanaša se na paket reform, ki ga je predlagala Evropska komisija, in je bil potrjen marca 1999 na vrhovnem srečanju Evropskega sveta v Berlinu. Pogajanja in sporazum so se nanašali na porabo sredstev Unije v obdobju med 2000 in 2006. Nizozemska je v finančnem okvirnem programu postala neto plačnik v evropski proračun, zato so njeni pogajalci močno vztrajali, da se določi najvišja stopnja celotnih dohodkov EU; to bi pomenilo konkretno znižanje evropskega proračuna. Nizozemska delegacija je hkrati zahtevala, da se njeni prispevki v evropski proračun zmanjšajo. Po končanih pogajanjih je nizozemskim pogajalcem uspelo uresničiti oba zahtevana cilja. V končnem finančnem okvirnem programu so se države članice sporazumele o številnih finančnih rezih, še posebno na področjih kmetijstva in strukturnih skladov.

Na osnovi kratkega orisa primerov delovanja Nizozemske na pogajanjih, ki so vodila k sprejemu PEU in Agende 2000, bom v nadaljevanju analizirala v predhodnem podpoglavju predstavljene faktorje.

Glede na prvi faktor lahko rečemo, da Nizozemska velja za največjo med majhnimi in najmanjšo med velikimi evropskimi državami. V zunanjepolitični usmeritvi posveča veliko pozornost nacionalnim gospodarskim interesom in koristim ter kreptvi nizozemskega položaja v svetovnem gospodarstvu in trgovini. Je zunanjepolitično izredno ambiciozna država, kar pogosto pripelje do določenih napetosti s t.i. velikim evropskimi silami (npr. z Nemčijo, Francijo). Nizozemsko stališče je jasno: ni vse, kar je koristno za velike sile, samo po sebi blagodejno tudi za male in seveda tudi obratno. Glede na prvi faktor velikosti in »teže« države članice lahko Nizozemsko - kljub majhnosti ozemlja in populacije - na osnovi kvalitativnih dejavnikov opredelimo kot veliko državo EU.

Drugi faktor je opredeljen s centralizirano oziroma tesno koordinacijo nacionalne pogajalske pozicije. Nizozemska ima v splošnem precej centraliziran koordinacijski sistem za pripravo pogajalskih pozicij na vseh ravneh EU. Mreža nacionalnih uradnikov, ki jim je dodeljena precejšnja avtonomija pri oblikovanju evropskih politik, je omejena na zelo ozek krog najvišjih javnih uslužbencev (Thorhallsson 2000:89). Običajno sodelujejo na tedenskih srečanjih s stalnimi predstavniki, kjer določajo temeljne pozicije delovanja na področju politik EU. Srečujejo se ločeno formalno kot tudi neformalno (ibid.). Vsakdo od teh uradnikov ima na svojem pristojnem ministrstvu na voljo veliko svobode delovanja ter lahko s soglasjem ministra deluje neodvisno na srečanjih s stalnimi predstavniki (ibid.). Thorhallsson (2000:89) obenem poudarja, da imajo nizozemski najvišji javni uslužbenci v sektorskih ministrstvih, poleg pravice oblikovanja vladne pozicije glede politik EU, tudi pravico fleksibilne izbire pogajalskih taktik, ki se uporabljajo v Svetu. Navodila za srečanja COREPER se najprej oblikujejo v sektorskih ministrstvih, pristojnih za določena vprašanja, ki se obravnavajo na ravni EU. Oblikujejo jih predstavniki, ki so se že udeležili različnih pogajanj, kjer so si prizadevali rešiti pereče zadeve v delovnih skupinah Sveta (ibid.). Končni osnutek običajno napišejo na Uradu za evropsko integracijo (ang. »Directorate for European Integration«), ki deluje v sklopu Zunanjega ministrstva, čeprav se običajno nobeno ministrstvo ne vpleta v zadeve, ki niso neposredno povezane z njegovim področjem delovanja. Ministrstva in drugi pristojni organi se tudi ne vpletajo v zadeve, kjer je že bil sprejet sporazum v delovnih skupinah Sveta. Ministrstva se tako v

pristojnosti ostalih ministrstev nimajo priložnosti vmešavati, vse dokler se ne skliče srečanje COREPER, kjer so prisotni uradniki iz vseh ministrstev in v sklopu katerih poteka koordinacija nacionalnih pozicij.

Na osnovi drugega faktorja je vlada na primeru pogajanj glede PEU in Agende 2000 skušala na različne načine uveljaviti ugodnosti, ki izhajajo iz tovrstnega koordinacijskega sistema. Tako je bila pogajalska pozicija Nizozemske v primeru sprejemanja PEU relativno ohlapno zastavljena zaradi velikih razponov med različnimi ministrstvi. Različna mnenja so se nanašala konkretno na razlike v zaželeni pogajalski poziciji ter na različno interpretacijo pozicije drugih držav v specifičnem primeru PEU. V nasprotju s tem so bile na primeru pogajanj glede Agende 2000 moči skoncentrirane na trdnem prijemu nizozemskih pogajalcev na vseh ravneh Sveta ter na zelo tesni koordinaciji v Haagu (kakor tudi v Bruslju). S tem je bilo lažje zagotoviti, da so nizozemski pogajalci spoštovali dogovorjeno pogajalsko pozicijo in tako prispevali k usklajenosti pozicije nizozemske delegacije. Kot se je torej izkazalo v primeru pogajanj glede Agende 2000, je tesen oziroma centraliziran način sprejemanja odločitev vladi pomagal, da si je zagotovila močno pogajalsko pozicijo in s tem dosegla zelen rezultat.

Tretji faktor obravnava članstvo v zmagovalni koaliciji oziroma v koaliciji, ki lahko prepreči sprejetje odločitev. Čeprav se o PEU in Agendi 2000 ni glasovalo s kvalificirano večino glasov, je bila koalicijska podpora, ki si jo je uspela pridobiti nizozemska delegacija od svojih partnerjev, v obeh primerih odločilen faktor, ki je prispeval k razširitvi nizozemskega vpliva. Glede predloga PEU Nizozemska ni dobila zadostne podpore držav članic in je zato bila med procesom odločanja v skoraj izolirani poziciji v Svetu; to jo je prisililo umakniti svoj lastni predlog PEU. Ravno obratno se je dogodilo med pogajanjem v zvezi z Agendo 2000, kjer je Nizozemska dobila veliko podporo Nemčije. Vzpostavila je koalicijsko skupino z neto plačniki v evropski proračun (poleg Nizozemske in Nemčije sta to bili še Švedska in Avstrija), kar je pomenilo pomemben korak, ki ji je prinesel uspeh na pogajanjih. Omenjena primera kažeta, da lahko država, ki je vključena v zmagovalno koalicijo ali v koalicijo, ki lahko prepreči sprejetje odločitev, posredno prispeva k uveljavitvi svoje pogajalske pozicije in s tem nacionalnih interesov.

Uporaba ostalih faktorjev pokaže v dveh obravnavanih primerih naslednje:

a) Nizozemski osnutek PEU je bil obsojen na neuspeh, kar lahko pojasni pomanjkanje vpliva v ostalih primerih. Izkazalo se je, da so nizozemski politiki pripravili osnutek PEU osamljeno in do določeno stopnje »tajno«. Čeprav so si izmenjali mnenja z uradniki Komisije ter z uradniki drugih držav članic, so delovali na preveč individualni osnovi. Popoln osnutek predloga PEU so predstavili v relativno pozni fazi pogajanj v COREPER in Svetu. Navkljub temu da je Nizozemska tedaj predsedovala Uniji, ji tudi to ni pomagalo doseči zelenega izida. Predsedovanje ji je sicer dalo možnost, da je predstavila novi osnutek predloga v Svetu, vendar so bile ostale države članice dovolj spretni in so tako zahtevale, da se nizozemski predlog zamenja s predhodno obstoječim osnutkom PEU.

b) V primeru pogajanj v zvezi z Agendo 2000 so Nizozemci sodelovali že v pripravljalni fazi pogajanj. Evropska komisija je pripravila poročilo, s katerim je bilo potrjeno, da je prispevek Nizozemske v evropski proračun dejansko previsok. Vrh tega je bila nizozemska delegacija v zvezi s tem primerom med pogajanja v predsedujoči poziciji v COREPER, Svetu EU ter Evropskem svetu. Delegacija je s spretnimi pogajalskimi taktikami uspela prepričati ostale članice EU. Uporabljene taktike so vključevale grožnje ter dejansko uporabo pravice veta, s katerim bi preprečili sprejetje odločitev Sveta, če ne bi bile uslišane njihove zahteve. Nizozemska je kljub temu da Svetu med pogajanja ni predsedovala, uspela uresničiti zelene cilje.

Na tem mestu želim še enkrat poudariti, da je Nizozemska mala država EU ter članica skupine Beneluks. Menim, da je slednja dovolj dober primer, s katerim lahko po opravljeni analizi faktorjev, ki vplivajo na učinkovitost nacionalne diplomacije na ravni EU, povzamem, da je za male države močna nacionalna diplomacija ključ do uspeha na ravni EU, saj lahko slednje s spretnimi pogajalskimi taktikami vplivajo tako na ravnanje kakor tudi na končne odločitve ostalih držav članic EU. Izhajajoč iz nizozemskega primera bom v nadaljevanju analizirala vlogo malih držav v multilateralni diplomaciji EU. Podpoglavje bom zaključila s splošnim ovrednotenjem vloge malih držav EU.

5.4.2. Vloga malih držav v multilateralni diplomaciji EU

Iz obravnavanega primera, ki govori o uspešnosti nacionalne diplomacije Nizozemske, se v splošnem izkaže vloga malih držav v multilateralni diplomaciji EU kot pomembna, saj njihova prizadevanja niso v prvi vrsti obsojena na neuspeh, pač pa so v veliki meri

odvisna od interesov in spretnosti držav. Izhajajoč iz tega, bom na osnovi nizozemskega primera in predstavljenih faktorjev, ki lahko vplivajo na uspeh nacionalne diplomacije na ravni EU, povzela splošne ugotovitve o tem, kako naj male države EU najbolje izkoristijo svoje zmožnosti in s tem prispevajo k uspehu in k večji vlogi v multilateralnem okolju, kakršnega predstavlja Svet EU.

Za nacionalne predstavnike malih držav je na pogajanjih v Svetu pomembno, da jim je dodeljena zadostna mera fleksibilnosti; relativno omejeni čas pogajanj jim namreč preprečuje, da bi se lahko posvetovali v domačih prestolnicah. Fleksibilna pogajalska pozicija je pomembna; malim državam omogoča, da lažje zasledujejo svoje nacionalne interese ter tako med pogajanja sklepajo kompromise z ostalimi državami, ki zastopajo podobno pozicijo. Kot se je izkazalo v nizozemskem primeru, je za male države izredno pomembno, da sodelujejo v fazah, ko se pripravljajo osnutke predlogov. V pripravljalnih fazah se namreč med predstavniki držav vzpostavi zaupanje, spoštovanje in razumevanje, to pa prispeva k večji učinkovitosti pri nadaljnjem sprejemanju odločitev. Od pripravljalnih faz dalje je pomembna tudi uporaba skrbno izbranih pogajalskih taktik, ki so ključ za uspeh malih držav na medvladnih pogajanjih. Spretna in predvsem pa uspešna diplomacija lahko mali državi poveča težo in s tem vpliv v mednarodni skupnosti. Kot pomembna se izkažeta tudi faktorja predsedujoče pozicije na pogajanjih ter predsedovanja Svetu, čeprav v določenih okoliščinah njuna prisotnost ne vpliva nujno na končni uspeh držav. Morda je ta dva faktorja bolje navezati na faktor uporabe pogajalskih taktik, saj lahko s tem ko država zavzema pozicijo predsedujoče, neopazno, vendar učinkovito s spretnimi prijemi svojih diplomatov izvaja svoje nacionalne cilje.

Torej, omenjena analiza faktorjev predstavlja smernice glede pričakovanega delovanja malih držav, ki želijo uresničiti svoje pozicije v Svetu EU. S tem ne želim trditi, da so obravnavani faktorji pogoj, ki bi določal uspeh malih držav na pogajanjih v Svetu. Vloga malih držav v EU je med drugim v veliki meri odvisna tudi od kvantitativnih in kvalitativnih kriterijev, ki opredeljujejo male države. Upoštevajoč kvalitativne in kvantitativne kriterije, ugotovimo, da slednji pomembno vplivajo na vlogo in samo moč male države v multilateralni diplomaciji EU. V potrditev tega dejstva se želim ponovno navezati na primer držav Beneluks. Kot sem že predhodno omenila, lahko slednje obravnavamo glede na indikator BDP ter glede na ostale kvalitativne kazalce kot velike države EU. Med procesom evropskega združevanja so si pridobile določen ugled, kar jim

še danes zagotavlja ohranjanje njihove vloge in pomena, ciljev in sredstev. Njihovo jasno začrtano delovanje, ki se ni vedno prilagajalo in usklajevalo s cilji veliki držav članic EU, jim je pomenilo najprimernejši način uveljavljanja lastnih interesov v mednarodnih odnosih.

Za konec želim še enkrat poudariti, da je vloga malih držav odvisna od številnih dejavnikov, vsekakor pa je uspešna nacionalna diplomacija močno orodje države, s katerim lahko država vpliva na izzide, odnose, itd. v mednarodnem sistemu.

6. ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem poskušala ovrednotiti pomen multilateralne diplomacije malih držav v splošnem ter v specifičnem kontekstu na konkretnem primeru EU. Tako sem si na začetku naloge zastavila dve delovni tezi, ki sem ju razvijala preko različnih vhodov na splošni mednarodni ravni ter na ravni EU. Prva delovna teza (da je multilateralna diplomacija za male države pomembna, saj jim omogoča, da si na mednarodnem prizorišču poiščejo partnerje, ki jih združujejo podobni interesi, s katerimi v strateških zavezništvih lažje uveljavljajo lastne nacionalne interese in cilje) se je izkazala kot relativno preprosto dokazljiva na splošni mednarodni ravni, torej tedaj, ko izhajamo iz teoretičnih predpostavk. Na konkretnější ravni EU slednja teza prav tako zdrži, saj se je z orisom zgodovinskega razvoja EU izkazalo, da so male države EU (natančneje države Beneluks) resnično uspele preko institucije multilateralne diplomacije uveljaviti lastne nacionalne interese in cilje. Namreč pravilo en glas v multilateralni diplomaciji nudi mali državi enakopravno obliko predstavljanja, katere učinek zavisi od uspešnosti diplomacije.

Namen diplomske naloge je bil tudi predstaviti vlogo multilateralne diplomacije glede na pomen, ki ga ima le-ta na današnji stopnji razvoja mednarodne skupnosti. Tako je multilateralna diplomacija zaradi vse večjega števila mednarodnih organizacij in zaradi prevladujoče prakse, da se številna aktualna diplomatska vprašanja rešujejo v mednarodnih organizacijah (kot so na primer EU, ipd.) v določenih aspektih nadomestila oziroma dopolnila bilateralno diplomacijo. Vsebina, naloge in cilji bilateralne ali multilateralne diplomacije so skozi zgodovino enaki, obe se razvijata vzporedno in nikoli ni rast ene ustavila razvoja druge in obratno. Simoniti (1995:7) pravi, da sta bilateralna in multilateralne diplomacija praviloma učinkoviti, kadar sta združeni v enotno deblo diplomacije, torej kadar delujeta z roko v roki. Danes se diplomacija še vedno odvija preko veleposlaništev ter s tem preko bilateralnih odnosov med državami, čeprav velika medsebojna odvisnost sili države k sprejemanju vse številnejših oblik mednarodnega sodelovanja in prav zadnja desetletja pričajo o tem, da se ta usmeritev nezadržno krepi. V 20. stoletju so se razširile mednarodne konference in organizacije in s tem postale temeljna karakteristika diplomacije. Multilateralna diplomacija je tako postala temeljna lastnost diplomacije 20. stoletja in najpomembnejše dopolnilo bilateralni diplomaciji. Multilateralna diplomacija izvaja politiko z uporabo dovoljenih in primernih taktik, izbranih v okviru predpisanih smernic; vsebina, smer in hitrost njenega dela bo še naprej

odvisna od volje držav. Multilateralna diplomacija predstavlja danes enega izmed najučinkovitejših načinov, ki omogoča vsestransko mednarodno sodelovanje med različnimi subjekti mednarodnih odnosov, kjer lahko vsakdo stremi k uveljavitvi lastnih interesov.

Z drugo delovno tezo sem želela dokazati, da male države (v tem specifičnem primeru države Beneluks) bolje uveljavljajo lastne nacionalne interese v okviru zavezništev z ostalimi malimi državami (torej države Beneluks med seboj), ki pripadajo podobnemu kulturnemu in geografskemu okolju. Teoretično lahko rečemo, da so danes male države EU v odnosu do velikih držav članic v boljši poziciji. Da je to tako, sem skušala posredno prikazati z vlogo, ki so jo odigrale države Beneluks v času od vzpostavljanja prve Evropske skupnosti za premog in jeklo pa vse do danes. Slednje so namreč navkljub majhnosti državnega teritorija uspele s preudarno diplomatsko strategijo izkoristiti svojo moč in vpliv v odnosu do ostalih velikih držav Skupnosti, kar se najbolje kaže v institucionalni podobi prvotnih Skupnosti, ki odsevajo interese malih držav. Države Beneluks so od samega nastanka evropskih institucij igrale centralno vlogo pri samem oblikovanju, vzpostavljanju in ohranjanju teh struktur. Izkazalo se je, da v primerih, ko male države medsebojno sodelujejo v zavezništvih, lahko povečajo svoj vpliv na ravni EU in s tem posredno uveljavljajo lastne nacionalne interese, kar na individualni osnovi ne bi bilo mogoče. Na nižjih pogajanjih in pred tem se je izkazalo, da je bila moč malih držav v veliki meri odvisna od medsebojnega občutka solidarnosti v dejanjih (danes se sicer pojavlja vprašanje, ali ta občutek sploh še obstaja in vprašanje, ali je dejansko sploh kdaj obstajal). Pri tem želim opozoriti, da države Beneluks niso bile vedno usklajene glede vseh zadev, ki so se odvijale v tistem času. Vsaka izmed teh držav je namreč še vedno bila povsem neodvisna in suverena nacionalna država z različni stopnjami privrženosti ideji »Evrope« in z različnimi stopnjami domačih »nacionalističnih« teženj²⁵. Končna analiza je pokazala, da v uvodnem delu zastavljena teza ne drži, saj mnoge izmed malih držav EU ne delujejo vedno koherentno in samo v sodelovanju z drugimi malimi državami članicami. Mnogokrat se male države vedejo v skladu s svojimi lastnimi interesi, ki so morda v nasprotju z interesi ostalih malih držav članic. Tedaj te države sklepajo zavezništva z velikimi državami članicami in s takšnim delovanjem zanikajo vsakršno dotlejš obstoječo logiko, ki bi definirala delovanje malih držav v medsebojnih zavezništvih. Morda bi bilo

²⁵ Izmed treh držav Beneluks je bila Nizozemska med najbolj državocentričnimi, medtem ko sta bila Luksemburg in Belgija veliko bolj proevropsko naravnana, kar v veliki meri velja tudi danes.

za male države res bolje, če bi medsebojno sodelovale. Kot pa se izkaže, to sodelovanje ne temelji vedno na že predhodno vzpostavljenih vezeh med državami, pač pa je odvisno od kratkoročnih in specifičnih interesov držav. To nas usmerja na dejstvo, da sta kljub intenzivnemu sodelovanju med državami članicami EU nacionalna država in nacionalni čut še vedno močno prisotna.

Za zaključek se želim navezati na dejstvo, da je potrebno male države EU še vedno gledati z vidika individualnih akcij, saj je dejanja držav težko interpretirati v luči delovanja znotraj zavezniških skupin, kajti tudi na ravni EU in tudi znotraj skupine držav Beneluks, so zavezništva odvisna od primera do primera in so zatorej *ad hoc* narave.

VIRI

PRIMARNI VIRI

Agenda 2000: financing and enlarging the European Union,
http://www.ser.nl/_upload/databank_engels/1998_04.pdf (20.11.2003)

Amsterdamska pogodba (ang. Amsterdam Treaty),
http://europa.eu.int/comm/igc2000/geninfo/index_en.htm (15.8.2003)

Belgian documents,
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-be/index.html> (15.11.2003)

Beneluks Economische Unie, <http://www.benelux.be> (15.10.2003)

CONFER 4721/00. 2000. IGC 2000: Memorandum for Beneluks,
<http://ue.eu.int/cigdocs/EN/04721en.pdf> (16.9.2003)

Dutch documents,
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-nl/index.html> (15.11.2003)

Dutch representatives,
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-nl/index.html> (15.11.2003)

Draft Treaty establishing a Constitution for Europe (CONV 850/03),
<http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.en03.pdf> (18.07.2003)

Europe's Agenda 2000: Strengthening and widening the European Union,
http://europa.eu.int/comm/agenda2000/public_en.pdf (22.11.2003)

Luxembourg documents,
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-lu/index.html> (15.11.2003)

Ministrstvo za zunanje zadeve, zunanjo trgovino in mednarodno sodelovanje Kraljevine Belgije, http://www.diplobel.fgov.be/default_en.htm (12.10.2003)

Ministrstvo za zunanje zadeve Kraljevine Nizozemske,
<http://www.minbuza.nl/english/homepage.asp> (15.9.2003)

Niška Pogodba: dopolnilo Pogodbe o Evropski Uniji, Pogodb o Evropskih skupnostih in nekaterih drugih aktov (Treaty on Nice: Amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and Certain related acts)
http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/nicetreaty_en.pdf (15.8.2003)

Prečiščeno besedilo Pogodbe o ustanovitvi Evropske Skupnosti. V (2002) *Temeljni akti Evropskih skupnosti*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

Pogodba o Evropski Uniji (PEU) (Treaty on European Union),
<http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html> (15.8.2003)

Resolution on the draft treaty drawn up by the Dutch Presidency,
http://www.europarl.eu.int/enlargement/positionep/resolutions/pdf/110697b_en.pdf
(9.11.2003)

Speeches, declarations, and interviews of Belgian representatives,
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-be/index.html> (12.10.2003)

Speeches, declarations and interviews of Luxembourg Representatives,
<http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/msspeech/state-lu/index.html> (15.11.2003)

Vienna Convention on Diplomatic Relations (1961) (Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih), <http://www.un.org/law/ilc/texts/diplomat.htm> (17.7.2003)

Vlada Velikega Vojvodstva Luksemburg, <http://www.gouvernement.lu> (15.9.2003)

White paper on the 1996 intergovernmental conference; Volume II, Summary of positions of the member states of the European Union with a view to the 1996 intergovernmental conference, European Parliament Intergovernmental Conference Task Force: Belgium (1996), <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-be/pos.htm> (17.11.2003)

White paper on the 1996 intergovernmental conference; Volume II, Summary of positions of the member states of the European Union with a view to the 1996 intergovernmental conference, European Parliament Intergovernmental Conference Task Force: Luxembourg (1996), <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-lu/pos.htm> (17.11.2003)

White paper on the 1996 intergovernmental conference; Volume II, Summary of positions of the member states of the European Union with a view to the 1996 intergovernmental conference, European Parliament Intergovernmental Conference Task Force: Belgium (1996), <http://europa.eu.int/en/agenda/igc-home/ms-doc/state-nl/pos.htm> (17.11.2003)

SEKUNDARNI VIRI

Arah, Metka (1995) *Evropska unija: vizija političnega združevanja*. Ljubljana: Arah consulting.

Barston, Ronald Peter (1988) *Modern Diplomacy*. London, New York: Longman.

Batora, Jozef (2003) *Does the European Union Transform the Institution of Diplomacy?* Clingendael Discussion Papers in Diplomacy.
(<http://www.clingendael.nl/cli/publ/diplomacy/pdf/issue87.pdf>) (17.9.2003)

Benko, Vlado (1987) *Mednarodni odnosi*. Maribor: Založba Obzorja.

Benko, Vlado (1997) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Benko, Vlado (1998) 'Mesto in funkcija diplomacije v razvoju mednarodne skupnosti'. V Jazbec, Milan (ur.) *Diplomacija in Slovenci*, 39-58. Celovec: Drava.

Benko, Vladimir (2000) *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Caporaso, James (1993) 'International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations'. V John Gerard Ruggie (ur.) *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form*, 51-90. New York: Columbia University Press.

Dembinski, Ludwik (1988) *The modern law of diplomacy. External missions of states and international organisations*. Dordrecht: Martins Nijhoff Publishers.

Diplomatic Dictionary (ND). 'Definition on diplomacy'.

<http://dictionary.diplomacy.edu/dd/links/index.asp?FilterTopic=%2F31939&Keywords=>
(17.9.2003).

Dinan, Desmond (1994) *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Dinan, Desmond (2000) *Encyclopedia of the European Union*. Updated edition. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, London: Macmillan Press Ltd.

Encyclopedia Britannica CD99 Multimedia Edition. 'Diplomacy'. Encyclopedia Britannica Inc.

Feltham, Ralph George (1994) *Diplomatic Handbook*. Sixth Edition. London and New York: Longman.

Goetschel, Laurent (2000) *Small States and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the EU: A Comparative Analysis*. NFP 42 . Working Paper No. 14.
<http://www.snf.ch/NFP/nfp42/working/WP14GoetschelPDF.pdf> (15.9.2003)

Goldstein, Judith and Robert O. Keohane (1993) *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca & London: Cornell University Press.

Grilc, Peter in Ilešič, Tomaž (2001) *Pravo Evropske Unije*. Ljubljana: Pravna fakulteta in Canakarjeva založba.

Hague, Rod in Harrop, Martin (2001) *Comparative Government and Politics: An introduction* (fifth edition). New York: PALGRAVE.

Hanf, Kenneth and Soetendorp Ben (1998) *Adopting to the European Integration: Small States and the European Union*. London in New York: Addison Wesley Longman Limited.

Hayes-Renshaw Fiona and Wallace Helen (1997) *The Council of Ministers*. London: Macmillan.

Jackson, Robert in Sorensen Georg (1999) *Introduction to international relations*. New York: Oxford University Press Inc..

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

Jazbec, Milan (2000) *The Small New States in Europe after the fall of the Berlin wall and their diplomacies*. <http://www.ruf.rice.edu/~sarmatia/900/jazbec.html> (12.11.2003)

Jazbec, Milan (2001) *The diplomacies of New Small States: The case of Slovenia with some comparison from the Baltics*. Aldershot: Ashgate Publishing Limited.

Jones, Erik (2003) *The Benelux Countries: Identity and Self-Interest*. <http://www.jhubc.it/facultypages/ejones/Jones-bl.pdf> (24.10.2003)

Kaufmann, Johan (1996) *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*. Third Revised Edition. London: MacMillan.

Keohane, Robert O. (1969) 'Liliputians' Dilemmas: Small States in International Politics'. *International Organisation* 23 (2), 291-310.

Keohane, Robert O. In Nye, Jr. Joseph S. (1998) 'Power and interdependence in the information age'. *Foreign Affairs* 77 (5), 81-94.

Lasswell, Harold D. (1962) *Power and Personality*. New York: W.W. Norton.

Lozar, Matej (1999) 'Multilateralizem – otrok neomarksizma?' *Časopis za kritiko znanosti* 27 (197), 65-82.

Magnette, Paul in Nicolaïdis, Kalypso (2003) *Large and small member states in the European Union: Reinventing the balance*. Research and European issues n°25. Notre Europe. <http://www.notre-europe.asso.fr/fichiers/etud25-en.pdf> (4.12.2003)

Moravcsik, Andrew (ND) *Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community*. http://www.artsci.wustl.edu/~filippov/courses/L32_4353/Negotiating%20the%20Single%20European%20Act.pdf (17.9.2003)

Morgenthau, Hans J. (1968/1995) *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.

Mosser, Michael William (2002) *Engineering Influence: The Subtle Power of Smaller States in International Organisations*. http://people.ku.edu/~7Emwmosser/PDFs/Mosser_Revised_Dissertation_Hyperlinked.pdf (11.9.2003)

Moussis, Nicolas (1999) *Evropska unija – pravo, ekonomija, politike*. Slovenska izdaja, Littera picta.

Multilateral diplomacy (ND). www.diplomacy.edu (15.9.2003)

Nugent Neill (1989/1999) *The Government and Politics of the European Union*. Fourth Edition. London: The MacMillan Press.

Papadakis, Maria in Starr, Harvey (1987/1991) 'Opportunity, willingness, and small states: The Relationship Between Environment and Foreign Policy'. V: Hermann, Charles F., Kegley, Charles W. in Rosenau, James N. (ur.) *New Directions in the Study of Foreign Policy*, 409-432. Boston: George Allen and Unwin.

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

Petrovski, Vladimir (1998) 'Diplomacy as an instrument of good governance'. V Kurbalija, Jovan (ur.) *Modern diplomacy*. Malta: Mediterranean Academy of Diplomatic Studies, University of Malta.

http://www.diplomacy.edu/Books/mdiplomacy_book/petrovski/regular/petrovski-7.htm
(22.8.2003)

Putnam Robert D. (1988) 'Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games'. *International Organization* 42 (3), 427-460.

Rothstein, Robert L. (1968) *Alliances and Small Powers*. New York, London: Columbia University Press.

Ruggie, John (1993) 'Multilateralism: The Anatomy of an Institution'. V John Gerard Ruggie (ur.) *Multilateralism matters: The theory and praxis of an institutional form*, 3-47. New York: Columbia University Press.

Russett, Bruce in Starr, Harvey (1996) *Svetovna politika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Senjur, Marjan (1992) 'The Viability of Economic Development of a Small State Separating from a Large one'. *Development & International Cooperation* 8 (14-15), 5-23.

Simoniti, Iztok (1994) 'Diplomatsko pravo'. *Teorija in praksa*, posebna izdaja. Ljubljana.

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

Soetendorp, Ben in Hosli, Madeleine O. (2000) *Negotiations in the European Union: the Hidden Influence on Council Decision-Making*. <http://www.ciaonet.org/isa/sob01/>
(24.10.2003).

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

Sundelius, Bengt (1980) 'Independence and Foreign Policy'. *Cooperation and Conflict* 15 (4): 187-208.

Thorhallsson, Baldur (2000) *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd

Trondal, Jarle in Veggeland, Frode (2003) 'Access, Voice and Loyalty: The Representation of Domestic Civil Servants in the EU Committees'. *Journal of European Public Policy*. 9 (1), 120-140.

<http://taylorandfrancis.metapress.com/app/home/content.asp?wasp=788y661n1x1ttmad07rj&referrer=contribution&format=2&page=1&pagecount=19> (15.11.2003)

Väyrynen, Raimo (1997) 'Small States: Persisting Despite Doubts.' V: Inbar, Efraim in Shaffer, Gabriel (ur.) *The National Security of Small States in a Changing World*, 41-75. London: Frank Cass.

Vegič, Vinko (1999) 'Zavezništva in male države. Nekaj dilem slovenskega približevanja Natu'. *Teorija in praksa* 36 (6), 999-1013.

Vital, David (1967) *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. Westport: Greenwood Press.

Vukadinović, Radovan (1989) *Osnovne teorije međunarodnih odnosa i vanjske politike*. Zagreb:Školska knjiga.

Vukadinović, Radovan (1995) *Diplomacija: strategija političnih poogajanj*. Ljubljana: Arah Consulting.

Westlake Martin (1995) *The Council of the European Union*. London: Cartermill Publishing.

Young, Oran R. (1991) 'Political leadership and regime formation: on the development of institutions in international society'. *International Organization* 54(3): 281-308.

Zartman, William in Rubin, Z. Jeffrey (2000) *Power and negotiation*. Michigan: University of Michigan Press.

Zartman, William I. (1994) 'Two's Company and More's a Crowd. The Complexities of Multilateral Negotiation'. V Zartman, William I. (ur.) *International Multilateral Negotiation*, 1-10. San Francisco: Jossey-Bass Inc.