

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Marjana Simčič

Mentor: predavatelj Marko Kosin

**VLOGA ITALIJANSKE DIPLOMACIJE PRI VKLJUČEVANJU
SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

Staršem

Hvala mentorju g. Marku Kosinu za strokovno pomoč.

Hvala družini za vso ljubezen, podporo in razumevanje.

Hvala prijateljem za vsak nasmeh in solzo.

Hvala Primožu – za sleherni trenutek.

KAZALO

KAZALO	1
SEZNAM KRATIC	5
UVOD	6
METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR	7
OMEJITVE	9
SESTAVA NALOGE	9
1. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	10
1. 1. DIPLOMACIJA	10
1. 2. ZUNANJA POLITIKA	13
1. 3. DIPLOMACIJA IN DEMOKRACIJA	14
1. 4. DIPLOMACIJA NA VRHU	15
1. 5. ZUNANJA IN NOTRANJA POLITIKA	16
1. 6. POLITIČNE STRANKE IN DIPLOMACIJA	17
1. 7. LEVICA IN DESNICA	18
1. 8. NACIONALNI INTERES	21
2. VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V EU IN ITALIJANSKI NACIONALNI INTERES	22
2. 1. ZNAČILNOSTI ITALIJANSKE ZUNANJE POLITIKE IN DIPLOMACIJE	23
2. 2. INTERESNA PODROČJA ITALIJANSKE ZUNANJE POLITIKE	26
VZHODNA POLITIKA – GEOPOLITIČNI VIDIK	28
ITALIJA IN NJENA VZHODNA MEJA – ZGODOVINSKI VIDIK VZHODNE POLITIKE	31
2. 3. SLOVENIJA IN ITALIJANSKI NACIONALNI INTERES	32
2.4. OSREDNJA BILATERALNA VPRAŠANJA	35
3. ITALIJANSKA DIPLOMACIJA IN VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V EU	38

3. 1. PRIZNANJE SUVERENOSTI REPUBLIKE SLOVENIJE	38
3. 1. 1. DIPLOMACIJA KRŠČANSKE DEMOKRACIJE	39
OKLEVANJE ZA PRIZNANJE SLOVENIJE	40
TRILATERALNI SPORAZUM	43
NASLEDSTVO POGODB	43
REVIZIJA OSIMSKIH SPORAZUMOV	45
3. 2. POT DO PRIDRUŽITVENEGA SPORAZUMA	46
3. 2. 1. MED PRVO IN DRUGO ITALIJANSKO REPUBLIKO	48
3. 2. 2. CIAMPIJEVA TEHNIČNA VLADA – ZAPLET S PRIDRUŽITVENIM SPORAZUMOM	48
3. 2. 3. HIŠA SVOBOŠČIN – STALIŠČA DO SLOVENIJE	50
HIŠA SVOBOŠČIN: OD VETA DO OGLEJSKEGA SPORAZUMA	52
3. 2. 4. DIPLOMACIJA DINIJEVE TEHNIČNE VLADE	53
ŠPANSKEMU KOMPROMISU NAPROTI	55
3. 2. 6. DIPLOMACIJA LEVE SREDINE: OLJKA	56
3. 3. VLOGA ITALIJANSKE DIPLOMACIJE PO PRIDRUŽITVENEM SPORAZUMU	57
3. 3. 1. D'ALEMOVA IN AMATOVA VLADA – DOBROSOSEDSKI ODNOSI	58
3. 3. 2. DRUGA BERLUSCONIJEVA VLADA – PONOVNNA ZAOSTRITEV?	59
ZADNJI KORAKI SLOVENIJE NA POTI V EU IN ITALIJANSKA DIPLOMACIJA	61
LEVOSREDINSKI IN DESNOSREDINSKI NACIONALNI INTERES?	62
SKLEP	64
VIRI	67

SEZNAM KRATIC

AN	Nacionalno zavezništvo (<i>Alleanza nazionale</i>)
DC	Krščanska demokracija (<i>Democrazia cristiana</i>)
EU	Evropska unija (<i>European Union</i>)
ES	Evropske Skupnosti
ISDEE	Inštitut za študije in dokumentacijo za komunitarno in vzhodno Evropo (<i>Istituto di studi e documentazione sull'Europa Comunitaria e l'Europa Orientale</i>)
MSI	Italijansko socialno gibanje (<i>Movimento sociale italiano</i>)
NATO	Organizacija Severnoatlantske pogodbe (<i>North Atlantic Treaty Organization</i>)
PDCI	Italijanska komunistična stranka (<i>Partito dei comunisti Italiani</i>)
PDS	Stranka demokratične levice (<i>Partito dei democratici di sinistra</i>)
PLI	Liberalna stranka Italije (<i>Partito liberale Italiano</i>)
PPI	Italijanska ljudska stranka (<i>Partito popolare Italiano</i>)
PSDI	Italijanska socialdemokratska stranka (<i>Partito socialdemocratico Italiano</i>)
PSI	Socialistična stranka Italije (<i>Partito Socialista Italiano</i>)
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SZ	Sovjetska zveza
UDR	Demokratska unija za Italijo (<i>Unione democratici per l'Italia</i>)
UDEUR	Združenje demokratov za Evropo (<i>Unione democratici per l'Europa</i>)
ZEU	Zahodnoevropska unija (<i>West European Union</i>)
ZDA	Združene države Amerike

UVOD

Italija je naša zahodna sosed, ena izmed soustanoviteljic Evropskih skupnosti (ES), članica Organizacije severnoatlantskega sporazuma (NATO), poleg tega pa spada med gospodarsko najbolj razvite države na svetu. Kot taka je v zgodovini imela odločilen vpliv na Slovenijo ne glede na to, s kakšnim predznakom ga dojemamo. Diplomsko delo pred vami raziskuje, kakšna je bila vloga italijanske diplomacije pri vključevanju Slovenije v Evropsko unijo (EU). Besedilo obravnava italijanska stališča do vključevanja Slovenije v evropske integracijske procese. Slovensko-italijanskih odnosov namreč ne moremo docela razumeti, če ne skušamo dojeti vzgibov in motivacij Italije. In prav v tem je smisel dobre diplomacije – razumevanje stališč partnerjev v pogajanjih in tako učinkovitejše doseganje skupnih ciljev.

Diplomsko delo namreč dokazuje, da je bil vstop Slovenije v EU skupni cilj obeh držav – tako Slovenije kot tudi Italije. V prid tej tezi govori v prvi vrsti geografska bližina obeh držav, s tem povezane gospodarske, kulturne in zgodovinske vezi. Državi nenazadnje povezujeta tudi obe manjšini – slovenska v Italiji in italijanska v Sloveniji. Vsi ti dejavniki pa so bili v preteklosti tudi predmet medsebojnih napetosti. Glede na to, da je ena izmed zaslug EU prav presejanje meddržavnih nesporazumov in graditev partnerskih odnosov, članstvo Slovenije v EU tudi z italijanskega gledišča prinaša manj obremenjeno reševanje medsosedskih vprašanj »na domačem dvorišču«.

Kljub temu, da na prvi pogled obstaja mnogo dejstev, ki govorijo v prid predpostavki, da je polnopravno članstvo Slovenije bilo italijanski nacionalni interes, pa zgodovina približevanja Slovenije EU ne zrcali te hipoteze. Italija je namreč vse od osamosvojitve Slovenije predstavljala prej oviro kakor pomoč na poti vključevanja Slovenije v evropske integracijske tokove, saj je z vetom v Svetu ministrov EU večkrat preprečila podpis Pridružitvenega sporazuma¹ med Slovenijo in EU in celo razprave o njem. Zakaj?

¹Naslov sporazuma se v preučevani literaturi pojavlja v treh različicah: Asociacijski, Pridružitveni in Evropski sporazum. V besedilu diplomskega dela uporabljam zaradi jasnosti le poimenovanje Pridružitveni sporazum. Originalni naslov dokumenta je: Evropski sporazum o Pridružitvi med Republiko Slovenijo na

Diplomsko delo pred vami išče odgovor v vplivu notranjepolitičnih razmer, natančneje strankarske sestave vlade, na uresničevanje nacionalnih interesov skozi diplomacijo. Za potrebe diplomskega dela je strankarska sestava vlade poenostavljena s konceptom večine v njej. Italijanske stranke sem opredelila glede na njihove tradicionalne notranjepolitične usmeritve kot pripadajoče desni ali levi politični opciji, oziroma desno ali levosredinski. Namen takšne kategorizacije je opazovanje razvoja diplomatske dejavnosti pri vključevanju Slovenije v EU glede na strankarsko barvo vlade.²

(Dobro) sosedski odnosi med Slovenijo in Italijo stopajo v novo fazo, ko sta obe državi polnopravni članici EU. Poznavanje dinamike teh odnosov je pomembno za prihodnje sodelovanje, saj s pomočjo preteklih izkušenj in dobrega razumevanja interesov in načina delovanja naše »zahodne sosed« lažje predvidevamo prihodnost in se ustrezneje odzovemo na nove izzive.

METODOLOŠKO-HIPOTETIČNI OKVIR

Singer (Russett in Starr 1996: 74) pri preučevanju zunanje politike (in zato predpostavljam tudi diplomacije) uvaja raven mednarodnega sistema, ki omogoča raziskovalcu celosten pristop do preučevanja meddržavnih vzorcev obnašanja in odvisnosti med njimi. Nižja raven analize, raven nacionalne države, pa omogoča natančno raziskovanje procesov znotraj držav, ki vplivajo na zunanjepolitične odločitve. S tem se zagotavlja večjo globino, z več podrobnostmi in večjo silovitostjo, zato je raven analize nacionalne države primerna za raziskavo, s katero se ukvarja pričujoče diplomsko delo.

eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na drugi strani (Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št. 13/97 (44/97), http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-1997-013-00051-MP~P001-0000.PDF, 17.7.2004

² Opozoriti velja, da se v preučevanem obdobju pojavita tudi dve tehnični vladi in ju torej ni mogoče opredeliti glede na politično usmeritev levo – desno.

Skozi raziskavo sta me vodili hipotezi, ki sem ju preverjala s pomočjo delovnih vprašanj, slednja pa najdejo svoje odgovore v posameznih poglavjih ali podpoglavjih diplomskega dela.

1. HIPOTEZA:

Vstop Slovenije v Evropsko unijo je bil italijanski nacionalni interes, ki ga je država uresničevala skozi diplomacijo.

Delovna vprašanja:

- Kakšne so značilnosti italijanske zunanje politike pred in po koncu hladne vojne?
- Kaj je »vzhodna politika«?
- Ali ima Italija izražen nacionalni interes na področju Slovenije in kaj vpliva na njegovo oblikovanje?
- Katera so bila glavna odprta vprašanja med državama v procesu vključevanja Slovenije v EU?

2. HIPOTEZA:

Italijanska diplomacija je odigrala konstruktivno vlogo v procesu vključevanja Slovenije v Evropsko Unijo v obdobju levosredinskih vlad.

- Katere so bile ključne faze procesa vključevanja Slovenije v EU in kakšna je bila vloga italijanske diplomacije v teh razdobjih glede na desno- ali levosredinsko strankarsko usmeritev vladne večine?

Pri raziskovanju sem se posluževala predvsem interpretacije in analize primarnih in sekundarnih virov, kjer so mi bili v pomoč poleg dokumentov, knjig in člankov tudi internetni viri. Prvi del naloge, kjer so opredeljeni temeljni pojmi, temelji na konceptualni analizi, s pomočjo zgodovinskorazvojne analize pa sem ugotavljala značilnosti zunanjepolitične strategije Italije v odnosu do Slovenije. V veliki meri sem posegala po virih v tujih jezikih, pri čemer so prevodi v diplomskem delu moji.

OMEJITVE

Diplomsko delo je časovno omejena na obdobje od osamosvojitve Slovenije do vključno njenega vstopa v EU, 1. maja 2004. Pri preučevanju vloge italijanske diplomacije pri vključevanju Slovenije v EU sem izvzela dvostranska vprašanja, ki niso bila povezana s procesom približevanja Slovenije EU, četudi so bile tema dvostranskega sodelovanja. Iz analize sem izvzela tudi multilateralno diplomacijo v tem obdobju, razen tiste, ki se neposredno navezuje na vstop Slovenije v EU; to so predvsem srečanja Ministrskega Sveta EU, Evropske komisije in Evropskega parlamenta na to temo. Diplomsko delo ne obravnava slovenskih pogajalskih stališč ali notranjepolitičnih razmer, analiza je osredotočena le na italijansko stran. Osrednja tema je torej le strankarska usmeritev vladne večine, iz preučevanja pa so izvzeti drugi notranji dejavniki vplivanja na diplomacijo.

SESTAVA NALOGE

Uvodni del je namenjen identifikaciji problema, oceni njegove relevantnosti in pomena celotnega dela. Uvodnemu poglavju sledi metodološko-hipotetični okvir analize, kjer so podane tudi omejitve pri raziskovanju. V tem delu so uvedene hipoteze in delovna vprašanja, ki so me vodila skozi raziskovanje. Prvo poglavje vsebuje opredelitev teoretičnih izhodišč in pojmov, pomembnih za razumevanje celotne analize. Drugo poglavje odgovarja na delovna vprašanja, ki raziskujejo veljavnost prve zastavljene hipoteze. Tako sem v prvem podpoglavju drugega dela identificirala osrednje značilnosti italijanske zunanje politike, z namenom boljšega razumevanja njenega odnosa do vključevanja Slovenije v EU. Drugo podpoglavje obravnava vpetost Italije v mednarodno okolje v geopolitičnem smislu, kjer je podana razlaga »vzhodne politike« v okviru italijanskih zunanjepolitičnih opredelitev, v naslednjem podpoglavju pa se sprašujem o odnosu Italije do njene vzhodne meje, kar je bistveno pri opredeljevanju italijanskih nacionalnih interesov do Slovenije. Tretje podpoglavje raziskuje, ali je bil vstop Slovenije v EU zunanjepolitični interes Italije in ali je v ta namen delovala njena

diplomacija. V četrtem delu tega sklopa pa so še razložena osrednja odprta vprašanja, ki sta jih slovenska in italijanska diplomacija reševali v zadnjih trinajstih letih. V tretjem delu je osrednje vprašanje vloga italijanske diplomacije pri vključevanju Slovenije v EU. Pri tem sem opazovala vpliv strankarske sestave italijanskih vlad na diplomatska pogajanja v posamezni fazi približevanja Sloveniji EU. Ta proces sem za potrebe diplomskega dela razdelila na tri podpoglavja – Priznanje suverenosti Republike Slovenije, Pot do Pridružitvenega sporazuma in Vloga italijanske diplomacije po Pridružitvenem sporazumu. Sklepno poglavje je namenjeno povzetku ugotovljenega skozi diplomsko delo, torej preverjanju posameznih hipotez in presoji izvedene analize.

1. OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

Temeljni problem tega diplomskega dela je vloga italijanske diplomacije pri vključevanju Slovenije v EU. Pri tem predpostavljam, da je bila vključitev Slovenije v evropske integracijske tokove dejansko strateški in nacionalni interes Italije, za uresničitev katerega si je prizadevala italijanska diplomacija. Obenem pa domnevam, da je bila diplomatska dejavnost za doseg omenjenega cilja uspešnejša v času levosredinskih vlad. Da bi bil problem jasneje opredeljen, je nujna operacionalizacija temeljnih pojmov in njihova umestitev teoretski koncept. Zato na tem mestu opredeljujem pojem diplomacije in z njo povezani koncept zunanje politike. Pri tem je seveda nujno opredeliti tudi vse tiste notranje dejavnike, ki so predmet preučevanja diplomskega dela: stranke kot del demokratičnega sistema, njihovo ideološko grupiranje na levo in desno, nacionalni interes kot temeljno gibalno zunanjepolitičnega obnašanja in ciljev diplomacije ter vlogo vladnih predstavnikov pri diplomatski dejavnosti države.

1. 1. DIPLOMACIJA

Diplomacija je s svojo bogato in dolgo zgodovino eden izmed najbolj zapletenih pojmov v mednarodnih odnosih. Kot bistveni dejavnik mednarodne komunikacije je bila deležna pozornosti mnogih avtorjev, vsak izmed njih pa je dodal svojo interpretacijo k obširnemu mozaiku definicij pojma diplomacija.

Tako na primer Nicolson (1988: 3–4) ugotavlja, da beseda diplomacija lahko označuje kar nekaj različnih stvari, zato lahko v zvezi z njo prihaja do zmede. V določenih kontekstih se lahko uporablja kot sinonim za zunanjo politiko, drugje označuje pogajanja ali bolj natančno proces ali mehanizem, s katerim se pogajanja vodijo. Četrty pomen je s področja dejavnosti oziroma služb zunanjega ministrstva, ko nekdo reče, da »dela za diplomacijo«. Diplomacija po Nicolsonu pomeni nenazadnje tudi sposobnost vodenja mednarodnih pogajanj. Zaradi množice različnih možnih interpretacij je avtor prevzel definicijo diplomacije iz *Oxford English Dictionary*, saj zajema večino zgoraj omenjenih kontekstov uporabe besede diplomacija: »Diplomacija je vodenje mednarodnih odnosov s pogajanjem; metoda, s katero ambasadorji in odposlanci te odnose prilagajajo in vodijo, posel in umetnost diplomata.«

Večplastnost pomena besede diplomacija je v Slovarju mednarodnega javnega prava opisal tudi Ibler (Nick 1997: 13), ki razumevanje diplomacije razdeli v pet sklopov: 1. vodenje državnih poslov na področju zunanje politike prek formalnih odnosov z drugimi državami in mednarodnimi organizacijami, 2. oblika in vsebina odnosov med državami, ki nastajajo in se ohranjajo prek mednarodnega povezovanja, 3. sposobnost in znanje za vodenje pogajanj med državami, 4. zunanje predstavljanje države in 5. kariera oziroma pripadnost krogu oseb, ki opravljajo ta poklic.

Benko (1997: 255) se strinja, da o diplomaciji sicer obstajajo številne definicije, vendar si med seboj v bistvenih točkah ne nasprotujejo. Diplomatičeskij slovar (*ibidem*) jo opredeljuje kot »uradno dejavnost šefov držav, vlad in uradnih organov v mednarodnih odnosih, ki uresničujejo cilje in potrebe zunanje politike, to pa s pogajanjem, pisnimi in ustnimi komunikacijami in drugimi miroljubnimi sredstvi«. Skupno vsem opredelitvam je dejstvo, tako Benko, da je diplomacija institucija države, ki formalno vzdržuje stike z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti in pri tem uresničuje svoje interese (Benko 1997: 255).

Tudi portugalski ambasador Jose Calvert de Magalhaes je v svoji knjigi *The Pure Concept of Diplomacy* (Čisti koncept diplomacije) diplomacijo identificiral kot

inštrument zunanje politike. Njen namen pa je vzpostavitev in razvoj miroljubnih stikov med vladami različnih držav s pomočjo medsebojno prepoznanih posrednikov (Constantinou 1996: 71).

Za dosledno razumevanje pojma diplomacija je nujno poznavanje njenih nalog. Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih³ predstavlja kodifikacijo modernega diplomatskega prava – norm, ki so v teku stoletij postale obče pravo. V tretjem členu so navedene najvažnejše funkcije diplomatske misije: predstavljanje države pošiljateljice v državi prejemnici, zaščita interesov države pošiljateljice v mejah, ki jih dopušča mednarodno pravo, pogajanja, obveščanje, pospeševanje prijateljskih odnosov ter razvijanje gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov med državami.

Svoje razumevanje nalog diplomacije so ponudili tudi vidni avtorji s področja znanosti o mednarodnih odnosih. Russet in Starr (1996: 246–247) sta funkcije diplomacije zaobjela v petih sklopih: 1. Uravnavanje konfliktov (*conflict management*), 2. Reševanje problemov med dvema vladama ali več, 3. Pospeševanje in omogočanje medkulturne komunikacije na številnih področjih, 4. Pogajanje in dogovarjanje o posebnih primerih, pogodbah in sporazumih in 5. Celovito izvajanje in načrtovanje programa zunanjepolitičnih odločitev neke države v odnosu do druge.

Benko (1997: 258) funkcije diplomacije povzame po trojni shematični opredelitvi, kot jo vsebuje mednarodno pravo: predstavljanja, pogajanja in opazovanja. Boljši vpogled v vsebino navedenih funkcij pa omogoča – tako Benko – Morgenthauova definicija, ki pove, »da diplomat izpolnjuje temeljne funkcije, ki mu jih je poverila vlada, te pa so simbolne, legalne in politične funkcije«. V okviru simbolnih funkcij gre razumeti diplomata kot simbolnega predstavnika države pošiljateljice v državi prejemnici. Legalna funkcija diplomata pomeni, da kot zakoniti predstavnik države pošiljateljice lahko v njenem imenu sklepa pogodbe in objavlja deklaracije. Morgenthau s politično funkcijo pojasnjuje, da diplomat ne le izvaja zunanje politike, temveč lahko tudi bistveno prispeva

3 (Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961, <http://www.un.org/law/ilc/texts/diplomat.htm>, 18. 7. 2004)

k njenemu oblikovanju, kar je za avtorja najpomembnejša funkcija diplomacije (1995: 663–667).

Če povzamemo je diplomacija implementacijska veja zunanje politike države, hkrati lahko bistveno pripomore k sooblikovanju zunanjepolitične strategije in državo predstavlja na tujem. Zaradi prepletenosti zunanje politike in diplomacije naslednje podpoglavje opredeljuje pojem zunanja politika.

1. 2. ZUNANJA POLITIKA

»Zunanja politika je to, kar storiš, diplomacija je to, kako to storiš«, je nekoč dejal britanski diplomat Paul Gore-Booth (Russet in Starr 1996: 245). Prepletenost zunanje politike in diplomacije, ki je razvidna tudi pri definiranju diplomacije, pa ne pomeni tudi enačaja med obema pojmomoma. Podobno kot pojem diplomacija, je tudi koncept zunanje politike doživel veliko pozornost s strani raziskovalcev mednarodnih odnosov.

Benko (1997: 221, 255) zunanjo politiko razume »kot institucionalizirani proces dejavnosti – akcij, ki jih določena, v državi organizirana družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednacionalnemu okolju z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese ter tako vplivati nanj, bodisi da realnosti v mednarodni skupnosti spreminja bodisi se jim prilagaja«. Benko sicer meni, da je diplomacija le eno od sredstev zunanje politike, podobno kot ekonomska sredstva ali sredstva prisile, zato med diplomacijo in zunanjo politiko ni mogoče postaviti enačaja.

Russet in Starr (1996: 279, 245) razlagata zunanjo politiko kot sklop smernic za oblikovanje, sprejemanje ali izvajanje odločitev o ljudeh, krajih in stvareh onstran meja države. Pri tem je ideja suverenosti in ozemeljske celovitosti bistvenega pomena za razumevanje koncepta »zunanjih sredstev«. Suverenost namreč pomeni nadzor nad ozemljem znotraj zakonitih meja države. Vse, kar se nahaja onstran teh meja – na področjih, kjer država nima več pravne oblasti nad ljudmi in ozemljem, pa je zunanje. Podobno kot Benko avtorja ugotavljata, da lahko diplomacijo štejemo za eno izmed

metod izvajanja zunanje politike – pri tem poudarjata, da predstavlja najbolj neposredno in učinkovito sredstvo medsebojnega učinkovanja – vplivanja na ljudi v drugih vladah, ki lahko izvedejo stvari, za katere želimo, da bi jih njihove države storile. Toda zunanja politika ne obstaja le zunaj meja države, temveč se oblikuje tudi v notranji dimenziji. O tem teče beseda v naslednjem podpoglavju.

1. 3. DIPLOMACIJA IN DEMOKRACIJA

Funkcija diplomacije kot tvornega dela zunanje politike in predstavnika suverene oblasti zunaj meja nacionalne države postane kompleksnejša, ko suverena oblast iz ene same osebe – monarha, kralja, ali druge oblike nedemokratske suverene oblasti, preide na vse državljane. Notranjepolitična usklajevanja izvoljenih predstavniških organov, ki jim je bila dodeljena suverena oblast, postanejo pomembna tudi za zunanje delovanje države. Russet in Starr zatrjujeta (1996: 78–79), da bo demokratična vlada s pogostimi in tekmovalnimi volitvami predstavljala drugačen sklop priložnosti in zamejitev za odločevalce kakor pa avtoritarna vlada. V prvem primeru si bo moral namreč voditelj pridobiti širšo podporo za svoja dejanja, vendar bo moral zanje tudi odgovarjati na volitvah. Jelić (Zelnik 2004: 14) tako meni, da je uvedba demokratičnega sistema v Evropi privedla do tega, da je diplomacija dobila nov zunanji izraz, saj njena naloga ni bila več ščititi interesov dinastije, temveč zastopati interese vladajočega meščanskega razreda. Politične zadeve tako ureja vlada, ki je bila pod nadzorom parlamenta.

Toda civilna služba, katere veja je diplomacija, ne sme vsebovati politike, zatrjuje Nicolson (1988: 42). Med vlado in diplomatsko službo obstaja v tem sistemu implicitna zaveza. Diplomacija naj lojalno služi vsem ustavnim vladam ne glede na njihovo strankarsko pripadnost; vlada pa mora v zameno zaupati vsem uslužbencem, ne ozirajoč se na njihove strankarske simpatije. Toda to je tudi do neke mere fikcija, priznava Nicolson, ki teorijo diplomacije v demokratičnem sistemu povzame (*ibidem*): »Diplomat je kot državni uslužbenec odgovoren zunanjemu ministru. Zunanji minister je kot član vlade odgovoren parlamentarni večini, slednja pa je kot predstavniška skupščina odgovorna suverenemu ljudstvu«.

1. 4. DIPLOMACIJA NA VRHU

Najbolj neposredna povezava med diplomacijo in institucijami demokracije se pokaže v posebni obliki diplomacije – diplomaciji na vrhu. Ne le zaradi demokratizacije notranjih političnih sistemov, temveč tudi zaradi vse večje zapletenosti mednarodne skupnosti, je diplomacija nekoliko spremenila svojo vlogo. S pomembnejšimi vprašanji se vse več neposredno ukvarjajo tisti, ki za svojo politiko odgovarjajo parlamentu; to je šefi držav, predsedniki vlad in ministri za zunanje zadeve. Diplomacija na vrhu ima nekatere prednosti (Berridge 2002: 69): V pogajanja se vključijo ljudje, ki imajo avtoriteto odločati o težkih vprašanjih, pozornost javnosti za srečanja na vrhu pa s pričakovanji o uspehu (domnevno) pomembnih pogajanj posredno izvaja pritisk, da se ta vprašanja čimprej razrešijo.

Diplomacija na vrhu ima tudi svoje slabe strani. Vukadinović (1995: 117) opozarja, da se je udeležujejo sicer ljudje, ki hkrati vodijo državno politiko in so njeni najbolj suvereni predstavniki, vendar se v odnosu do druge strani kaj radi prepustijo subjektivnim čustvom. Tudi Kosin (2000: 238) opozarja na pasti vključevanja najvišjih predstavnikov oblasti v diplomatska pogajanja, saj naj bi jim šlo preveč za publiciteto, kar lahko privede do nevarnih razmerij. Mitić (Zelnik 2003: 15) celo pravi, da diplomacija na vrhu spominja na politični teater, saj najvišji politiki ne poznajo diplomatskih tehnik in ne razumejo podrobnosti problemov, o katerih se pogovarjajo, kar slabo vpliva na pogajalska izhodišča.

Zakaj torej diplomacija na vrhu? Bianchieri poudarja, da je v globaliziranem svetu opaziti vse več diplomatskih srečanj najvišjih predstavnikov držav, ki pa sama po sebi nimajo vsebinskega pomena, temveč le formalnega. S pogostostjo stikov se ustvarja ugodnejša klima v javnem mnenju in politična pripravljenost na sklepanje sporazumov, ki bi sicer lahko bili težavne narave (Bianchieri 1999: 142–143).

1. 5. ZUNANJA IN NOTRANJA POLITIKA

V diplomskem delu želim raziskati, ali imajo notranjepolitične razmere, natančneje strankarska sestava vlade, vpliv na diplomatsko dejavnost Italije v odnosu do Slovenije. Če obravnavamo diplomacijo kot sektor izvajanja zunanje politike, je treba poudariti dejstvo, da je le-ta v demokratičnih ureditvah pogojena z notranjepolitičnimi razmerji (Zelnik 2004: 9). Podobno tezo podaja Šuster (2002: 5), ko pravi, da gre pri zunanji politiki kot procesu in izrazu (aktivnosti) za povezavo med dejavnostmi znotraj države in zunaj nje.

V kakšnem razmerju sta torej notranja in zunanja politika? Benko (1997: 221–222) odgovarja, da med njima vlada soodvisnost, saj je »zunanja politika sredstvo, s katerim se izraža razredno bistvo države navzven, vendar ne kot čista replika notranjih družbenih procesov in razporeditev, kajti država nastopa v mednarodni skupnosti kot kompleksni dejavnik družbe, kar pomeni, da mora v določeni meri upoštevati interese razredov in slojev, ki so zastopani v strukturi oblasti«. Zunanjo politiko lahko v tem smislu razumemo kot nadaljevanje notranje.

Vplivi na zunanjo politiko so tudi po Singerju (Russet in Starr 1996: 74) lahko notranji ali domači, ki nastanejo znotraj meja države, in zunanji, ki se oblikujejo zunaj teh meja. Benko (1997: 76, 254) pa je po tem principu razložil možne notranje vplive, med katere spadajo: politični položaj znotraj države, kjer določeno stanje sproži oblikovanje in izvedbo določene zunanje politike, družbe držav, nacionalne značilnosti držav in njihove zmogljivosti.

Notranje okolje zunanje politike, na podlagi katerega zunanjepolitični oblikovalci izbirajo svoje odločitve, pa določajo naslednje značilnosti države (Benko, 1997: 233): družba z območjem,⁴ prebivalstvo, struktura družbe, zgodovinski razvoj družbe, narodna

⁴ Obseg, lokacija, geopolitični položaj, umestitev ozemlja v mednarodno okolje, naravni viri, idr. (Benko 1997: 233)

integracija (tudi volitve in razmerja med strankami), ekonomske determinante, kulturne, znanstvene in posvetne determinante, prevajanje družbenih odnosov v politiko z družbo kot protagonistom teh procesov, formuliranje, vodenje, uresničevanje zunanje politike ter tipi zunanjepolitičnih odločitev.

Izmed naštetih faktorjev notranjepolitičnega okolja pričujoče diplomsko delo obravnava sklop narodne integracije in formuliranje ter uresničevanje zunanje politike, kar je tudi po navedenih definicijah naloga diplomacije. Funkcijo narodne integracije za potrebe diplomskega dela predstavljajo stranke, ki so razvrščene po splošnih parametrih na desno ali levo stran politične osi.

1. 6. POLITIČNE STRANKE IN DIPLOMACIJA

Vpliv političnih strank na diplomatsko dejavnost države bo v diplomskem delu preučevan le v okviru vladnih strank oziroma strankarske sestave vlade, kjer predpostavljam, da ima večinska stranka v zunanji politiki odločilno besedo.

Diplomacija je predstavnik in izvajalec suverene državne oblasti na področju zunanje politike. Kot takšna je odgovorna vladi, slednja parlamentu in parlament volivcem. V parlamentarnih demokracijah volivci izbirajo svoje predstavnike po ključu parlamentarnih strank, ki imajo zato bistveno vlogo ne le v parlamentu, ampak tudi v vladi in zato posredno v diplomatski službi.

Politične stranke načeloma obstajajo le v sistemih, ki spoštujejo politično demokracijo. V splošnem jih je mogoče opredeliti kot relativno trajne organizacije političnoaktivnih državljanov, ki si v okviru določene ideologije, zapisane v svojem programu, prizadevajo pridobiti ali ohraniti državno oblast ali biti v njej soudeležena (Leksikon CZ 2000: 815).

Politološka opredelitev se pri definiciji strank osredotoči na njihovo prizadevanje po prevzemu oblasti. Ippolito in Walker (Fink-Hafner 2001: 14) sta stranke natančneje definirala kot tiste organizacije, ki se od drugih organizacij, ki se prav tako zavzemajo za

prevzem oblasti, razlikujejo po naslednjem: a) poskušajo izvoliti svoje kandidate v vlado, b) imajo mobilizacijsko sposobnost in c) se ukvarjajo z zelo širokim obsegom interesov, usmerjenih k javnim politikam (*policy interests*).

V Srakovem Leksikonu politike so stranke opredeljene kot organizirane skupine ljudi, ki si s politično dejavnostjo v družbi, še posebej pa s sodelovanjem na volitvah, prizadevajo za pridobitev neposrednega vpliva na odločanje. Prav sodelovanje na volitvah stranke bistveno loči od gibanj, organizacij in društev. Stranke so v sodobni demokraciji nujne zato, da artikulirajo neskončno množico individualnih hotenj in zahtev v pobude, ki se kasneje uveljavljajo v parlamentu (Čulaja 2000: 4).

Sodobne oblike stranke je Weber poimenoval za »otroke demokracije«. Kot ključni dejavnik sodobnega vladanja namreč strukturirajo volilne glasove, povezujejo in mobilizirajo množice državljanov, soočijo različne interese, novačijo voditelje za javne funkcije, legitimirajo politični sistem in sodelujejo pri politični socializaciji državljanov. Kot take so ključna vez med državljanom in državo (Fink-Hafner 2001: 16–17).

1. 7. LEVICA IN DESNICA

Nekateri avtorji menijo, da sta danes pojma levice in desnice za opisovanje razcepa političnih družin že zastarela (Fink-Hafner 2001: 48). Sam koncept levo-desno je nastal v zahodni Evropi ob izteku 18. stoletja, ko je plemstvo v parlamentu sedelo desno od kralja, tretji stan pa levo od njega (*ibidem*). Konec 19. stoletja in v začetku 20. pa se je razkol levo-desno utrdil v razrednem konfliktu in nastanku delavskih strank. Pri tem je delavski razred zavzel prostor politične levice, kapitalistična buržoazija pa desnice (Ignazi 1994: 11).

Postindustrijska družba 20. in 21. stoletja ne ustreza več tradicionalni delitvi tedanjih interesov in vrednot, ki so se zrcalile v političnih strankah levice in desnice, termina pa ostajata še vedno močno zasidrana v političnem besednjaku današnjega časa. Ignazi (1994: 13) razlog za preživetje pojma levice in desnice najde v kompleksnosti političnega

prostora. Nezadovoljstvo z etiketiranjem političnih strank bodisi z levico bodisi desnico pa prihaja največkrat od ljudi, ki imajo zelo rafinirano znanje s tega področja in neradi podležejo poenostavitvam. Levica in desnica pa sta namenjeni prav temu – poenostavljanju možnosti, ki jih ponuja »politični trg« (Ignazi 1994: 13).

Razlikovanje levo-desno v sistemih z le dvema političnima strankama se pojavlja v drugačnih oblikah: intervencionisti – izolacionisti, protekcionisti – liberalisti itn. Zato ni čudno, da se v takšnih državah identificiranje strank kot leve ali desne ne obnese preveč. Če pa imamo opravka z več strankami v političnem sistemu neke države, potem pride do nje po poenostavitvi dimenzije konflikta (religijskega, jezikovnega, razrednega ali teritorialnega), da se ga privede na enodimenzionalno raven (Ignazi 1994: 14). Shema desnica-levica torej pomaga pri politični orientaciji in lažjemu razumevanju zapletenega političnega prostora in je zato primerna za jasnejšo analizo obravnavanega problema v diplomskem delu.

Toda kaj se skriva za posplošitvijo levica-desnica? Bobbio (1995: 35) poudarja, da pojma ne označujeta le ideologij, temveč nasprotujoče si programe, ki zadevajo vrsto vprašanj, katerih reševanje sodi v okvir političnega delovanja. Pri tem ne gre le za navzkrižja idej, ampak tudi za navzkrižja interesov in usmeritev, ki bi jih bilo potrebno dati družbi.

Levica in desnica se po Bobbiovem mnenju (1995: 93) razlikujeta predvsem v različnem vrednotenju enakosti, pri čemer je levica egalitarna, desnica pa antiegalitarna. Prav zato se je v strankarskem sistemu osrednja os spopadanja levo-desno pokazala ob vprašanju državnega poseganja za omejevanje egalitarnosti družbe. Desnica se je pri tem izkazala z zahtevami po manjšem poseganju države, levica pa v prid večjemu poseganju države v socialne storitve (Della Porta 2003: 131). Jean Laponce vidi štiri osnovne linije konfliktnosti med levico in desnico: na politični, religiozni, gospodarski in časovni ravni. Na levi se nahaja egalitarizem, svobodna misel, razredni deprivilegiranci in diskontinuiteta. Na desni pa so hierarhija, religija, privilegirani razredi in kontinuiteta (Ignazi 1994: 16).

Dino Cofrancesco zatrjuje, da se levica in desnica razlikujeta v prvi vrsti v odnosu, ki ga imata do oblasti. Prva v izvoru oblasti vidi očeta, druga pa gospodarja. Če se desnica prepozna v vrednotah zgodovinskih korenin in v socialni zavezanosti vidi zrcaljenje naravnega reda stvari, se levica zavzema za nadzor in omejitve socialne zavezanosti in oblasti človeka nad človekom (Ignazi 1994: 17).

Pri vsem tem ne gre spregledati fenomena politične sredine, ki po mnenju Norberta Bobbia (1995: 37) v ničemer ne spreminja dihotomije med levico in desnico. Opredelitev tega vmesnega prostora resda odrija levico in desnico na obrobje, a obenem sredinski prostor omogoča bolj razčlenjeno dojetje političnega spektra, saj predpostavlja ločevanje sredine, ki je bližje desnici in sredine, ki simpatizira z levico, torej desno- in levosredinskih strank.

Katere zunanje-politične cilje zasledujejo levo- oziroma desnosredinske stranke? Iz razlik med tema dvema političnima opcijama Bobbio poudarja odnos do egalitarizma, Cofrancesco pa odnos do oblasti. Laponce v svoji kategorizaciji poda najbolj celotno razlikovanje med obema usmeritvama. Na strani desnice imamo kontinuiteto, religijo, privilegirani razred in hierarhijo, leva stran pa zagovarja diskontinuiteto, svobodno misel, depriviligiranje in egalitarizem. Iz tega je moč sklepati, za kakšne cilje se zavzemata na zunanje-političnem področju. Levica je torej po definiciji bolj pripravljena na spremembe v mednarodnem okolju ali jih celo povzroča, desnica pa je naklonjena ohranjanju obstoječega reda. Če se levica upira tradiciji, je tudi manj dovzeta od desnice za tako imenovane »interese naroda« in njegove zahteve. Zato menim, da levica nima ekspanzionističnih ali iredentističnih teženj. Laponcova definicija postavlja desnico ob bok privilegiranemu razredu, zato predvidevam, da učinkoviteje zastopa interese domačega gospodarstva kot levica, medtem ko se slednja bolj angažira na področju varstva človekovih pravic in okolja v zunanji politiki.

1. 8. NACIONALNI INTERES

Za potrebe diplomskega dela je nujno opredeliti pojem nacionalni interes. V svojih strategijah ga namreč zasleduje zunanja politika, s svojo dejavnostjo ga skuša doseči diplomacija. Definicija nacionalnega interesa je zelo zapleten podvig, celo do takšne mere, da je vprašanje nacionalnega interesa pri mnogih avtorjih sprožilo dvome o njegovi uporabnosti v analitične namene. James Rosenau na primer navaja: »/.../ da nacionalni interes ni spodbudil raziskovanja ali se izkazal kot uspešno analitično orožje /.../, (saj koncept) omejujejo težave, ki jih ni mogoče odpraviti in ki zapletajo analizo, namesto da bi jo razjasnile« (Oppenheim 1998: 58). Kljub temu pa še dodaja, da nacionalnega interesa ne gre popolnoma zapustiti. V svoji analizi ga je uporabil tudi sam Oppenheim, ki si ob konceptu postavlja vprašanje, kdo nacionalni interes sploh določa – glede na to, da nacionalni interes ni samo to, kar neka vlada reče, da je (Oppenheim 1998: 57).

Svetličič (2002: 626) navaja, da noben posamezni interes ne prevladuje, zato je bolje govoriti o množini, o nacionalnih interesih, čeprav se v literaturi pojem največkrat pojavlja v ednini. Pri tem avtor omenja tudi Oppenheimovo opozorilo (1998: 56), da je potrebno nacionalni interes ločiti od narodnega; obstajajo namreč države, ki imajo več narodov – torej se njihovi interesi lahko razlikujejo – poleg tega pa je nacionalni interes pojem, ki se uporablja v sklopu zunanjepolitične analize in se zato nanaša na državo.

Oppenheim (1998: 56) nacionalni interes razume v pomenu socialnih ciljev (to je ciljev, katerih namen je doseči blaginjo in dobrobit ter ohraniti sistem vrednot, za katere si država prizadeva skozi zunanjo politiko). Ti cilji vključujejo še: ozemeljsko celovitost, vojaško varnost in gospodarsko blaginjo. Razjasniti je treba, da je nacionalni interes omejen na cilje in vrste politike na mednarodni ravni, medtem ko se v notranji politiki uporablja izraz »javni interes«.

Podobno definicijo najdemo v Slovarju mednarodnih odnosov (Svetličič 2002: 526), kjer je nacionalni interes opredeljen kot temeljni cilj in končna determinanta, ki usmerja oblikovanje zunanje politike. Posplošen je kot zasnova tistih prvin, ki konstituirajo

najbolj temeljne državne interese, kot so samoohranitev, neodvisnost, teritorialna integriteta, vojaška varnost in ekonomska blaginja.

Nacionalni interes pa najde mesto tudi med Morgenthauovimi šestimi načeli političnega realizma, kjer je definiran kot moč. Tako omogoča opazovalcu teoretično razumevanje politike, akterju pa zagotavlja racionalno disciplino delovanja in oblikuje osupljivo kontinuiteto njegove zunanje politike. Zato se zdi, da je zunanja politika držav en sam nepretrgan in notranje konsistenten proces (1995: 76–77). Avtor nadaljuje, da je zmotno zunanjo politiko neke države razumeti kot odraz filozofske ali politične usmeritve državnikov, čemur nasprotuje druga hipoteza pričujočega diplomskega dela, o tem pa več v zaključnem poglavju diplomskega dela (»Levosredinski in desnosredinski nacionalni interes?«).

2. VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V EU IN ITALIJANSKI NACIONALNI INTERES

Drugi del osrednjega besedila diplomskega dela je posvečen preverjanju prve zastavljene hipoteze, da je bila vključitev Slovenije v EU v italijanskem nacionalnem interesu. V metodološko-hipotetičnem okvirju zastavljena delovna vprašanja bodo dobila odgovor v sledečih poglavjih in podpoglavjih, kjer bo mesto tudi za globljo predstavitev obravnavane teme. Začetno poglavje analizira splošne značilnosti italijanske zunanje politike in diplomacije. Rada bi poudarila, da se pri tem ne spuščam v podrobnejšo zgodovinsko analizo, ker je časovni okvir diplomskega dela omejen na zadnjih trinajst let, zato sem analizirala osrednje poteze zunanje politike Italije, ki so jih na podlagi zgodovinskega in politološkega preučevanja obravnavali različni avtorji. V naslednjem podpoglavju s pomočjo postulata geopolitike ugotavljam nacionalni interes Italije v vzhodni in srednji Evropi, torej tudi na področju Slovenije. Zadnji dve podpoglavji tega dela odgovarjata na vprašanja, kateri so zunanjepolitični cilji Italije v odnosu do Slovenije in katera so bila glavna odprta vprašanja med državama v procesu vključevanja Slovenije v EU.

2. 1. ZNAČILNOSTI ITALIJANSKE ZUNANJE POLITIKE IN DIPLOMACIJE

O značilnostih italijanske zunanje politike in spretnostih njene diplomacije je bilo že veliko napisanega. Opis Sira Harolda Nicolsona pa je najbolj nazoren, zato ga poleg svojih opazanj v naslednjem podpoglavju (povezanosti zunanje politike z notranjo) uporabljam kot vodilo pri raziskovanju temeljnih smernic italijanskih zunanjepolitičnih usmeritev. Njegove ugotovitve – temeljna dva sklopa sem v tekstu označila – bom v nadaljevanju še nadgradila z opaznanji drugih avtorjev. Tudi oni so se v različnih obdobjih in z različnimi ozadji osredotočili na poteze, ki jih je omenjal že Nicolson. Avtor tako označuje glavne značilnosti italijanske zunanje politike (1988: 82):

Namen italijanske zunanje politike je pridobiti si s pomočjo pogajanj večji vpliv, kot bi ji ga omogočila njena dejanska moč. Namesto da bi diplomacija temeljila na moči, kot je to v navadi pri Nemčiji, njena moč temelji na diplomaciji. Njen diplomatski stil je prav tako antiteza francoskemu, saj namesto gradnje trajnih zavezništev Italija razume zaveznike in nasprotnike kot medsebojno zamenljive. Z britanskim diplomatskim stilom se razlikuje po tem, da ne išče trajnega dobička, temveč trenutno prednost. Ravnotežje moči razume kot takšno ravnotežje, kjer jeziček na tehtnici predstavlja ona sama. (podčrtala M. S.)

1. »Namen italijanske zunanje politike je pridobiti si s pomočjo pogajanj večji vpliv, kot bi ji jo omogočila njena dejanska moč.« (podčrtala in poudarila M. S.)

Nicolson (1988: 70) razlaga to posebnost italijanske diplomacije kot rezultat vplivov narodnega značaja, tradicij in zahtev države. Podobno meni Santoro (1991: 13), ki dejavnike vpliva za razvoj specifične italijanske zunanjepolitične in diplomatske prakse razdeli v tri sklope. Prva skupina značilnosti je primarna pri odločanju zunanjepolitične strategije države. Predstavljajo jo geografski, zgodovinski, gospodarski, demografski in kulturni faktorji, ki dajejo zunanji politiki države kontekstualni okvir, tako fizičnih kot političnih možnosti. Drugi sklop dejavnikov, ki je za diplomatsko delo osrednjega pomena, zajema strukturne in operativne značilnosti notranje politike, ki so se zrcalili v oblikah in

metodah delovanja v zunanjepolitičnem okolju: od oportunizma, do reaktivnosti,⁵ prilagodljivosti in skorajda diametričnega menjavanja faz arogance in skrajne previdnosti. Takšno spreminjanje je stalnica za Italijo, kar se kaže v nekoherentnosti izbiranja političnih ciljev, disperznosti tematske pozornosti in negotovosti glede zavezništev. Tretji in zadnji sklop faktorjev pa predstavlja dejstvo, da je Italija vedno nihala med ambicijami velike države in strahovi majhne. Ta politični »gigantizem« na eni in »pritlikavost« na drugi sta imela za zunanjepolitično in diplomatsko dejavnost destabilizacijske učinke. Ključni problem italijanske zunanje politike je, da se ni nikdar znala odločiti med tema dvema skrajnostma.

Kako rešiti nekoherentnost italijanske zunanjepolitične samopodobe, ki se nikdar ni skladala z realnimi zmožnostmi države? Santoro (1991: 13–23) meni, da je to mogoče le v zavestni redefiniciji »formalnega ranga«, ki ga je država prevzela, z njeno dejansko vlogo.⁶ Italija je vedno hotela pretirano uveljavljati svoj rang, zato je izgubljala na kredibilnosti (Santoro 1991: 72; Nicolson 1988: 89). Njena diplomacija združuje zahteve velike države z metodami majhne. Od leta 1885 do 1943 je želela biti obravnavana kot velika država, med letoma 1943 in 1980 pa je s skrivanjem za najmočnejšim zaveznikom – ZDA – izvajala zunanjo politiko nizkega profila, značilno za male države. Nicolson povzema, da italijanska politika v tej svoji negotovosti ni nestabilna, temveč zasnovana na stalnem spreminjanju.

2. »Italija razume zaveznike in nasprotnike kot medsebojno zamenljive, ravnotežje moči pa kot takšno ravnotežje, kjer jeziček na tehtnici predstavlja ona sama.«

(poudarila in podčrtala M. S.)

Učinki neskladnosti zahtev Italije in njenih dejanskih zmožnosti so bili vidni predvsem pri zagotavljanju domače varnosti s pomočjo zavezništev. Cassina Wolff (2002: 998–1000) ugotavlja, da je za Italijo od njene združitve leta 1861 pa do leta 1943 bilo dobro

⁵ Reaktivnost: (politica reattiva): način izvajanja zunanjepolitičnih dejavnosti, ki so vedno posledica odločitev drugih, torej brez kreativne domiselnosti; politični oportunizem – stalni spremljevalec italijanskih zunanjepolitičnih odločitev, ki je pravzaprav značilnost malih držav, ki za razliko od velikih nimajo strateških horizontov za svojim oportunizmom (Santoro, 1991: 93).

⁶ Rang in vloga se pogosto enačita, vendar imata različen pomen: VLOGA je rezultat funkcij v smislu politične teže, gospodarske razvitosti, vojaškega pomena, RANG pa je formalno priznanje, ki ga mednarodna skupnost podeljuje državi o njeni vlogi (Santoro 1991: 72).

katerokoli zavezništvo, ki bi jo priznalo za evropsko velesilo in ki bi ji omogočilo vlogo »jezička na tehtnici« v ključnih trenutkih.

Chabod (Santoro 1991: 77) trdi, da je italijanska varnostna politika vsaj do leta 1943 vedno omahovala med Francijo in Nemčijo. Pri tem je pred vse druge argumente postavljala sistematično zaščito lastnih interesov. Da bi to dosegla, se je zaupala močnejšemu partnerju, pri čemer ni bilo važno, kdo to je. Tako si je želela zagotoviti določeno globalno kritje, ne da bi ogrozila lastno regionalno avtonomijo. Cassina Wolff (2002: 1000) še dodaja, da je Italija najboljše diplomatske rezultate dosegala takrat, ko se ni skušala vplesti v francosko-nemško navezo, temveč takrat, ko je med njima, prav zaradi svoje gospodarske in demografske teže, imela vlogo »jezička na tehtnici«. S tem je premagovala manjvrednostni kompleks.

3. Povezanost notranje in zunanje politike Italije

Odločitve, ki jih je Italija sprejela po drugi svetovni vojni, so državo prisilile, da je prenehala z zavezniškimi nihanji in se trdno držala smernic novega svetovnega reda, kar je imelo posledice tako za notranjo, kot za zunanjo politiko države (Cassina Wolff 2002: 998). Notranja in zunanja politika Italije sta ravno zato od padca fašizma do padca komunizma močno prepleteni. Trditev velja tudi za druge države, ampak je še posebno resnična za Italijo, ki si je kot vojna poraženka bila prisiljena izbrati svoje zaveznike v funkciji notranjih interesov in prilagoditi svoj politični sistem željam najmočnejšega zaveznika (Romano 2002: 10).

V notranjepolitični areni sta si tako desetletja stali nasproti krščanska demokracija na eni strani in komunisti na drugi kot reprodukcija globalnega bipolarizma hladne vojne. Iz tega je izhajalo pretirano poenostavljanje zunanje politike v konceptualnih in operativnih okvirih. Velike zunanjepolitične smernice niso bile nič drugega, kakor diktati sestankov Natovih organov. Odpreti vladno krizo zaradi zunanjepolitičnih vprašanj bi v tistem času pomenilo začeti krizo režima (Santoro 1991: 90–91).

Italija je krizo političnega sistema doživela kljub temu leta 1993 z afero Čiste roke (*Mani pulite*), ko je zaradi korupcije prišlo do zamenjave celotne politične garniture. Po ključu povezanosti mednarodnega okolja z notranjepolitičnim naj bi bil za zlom političnega sistema kriv konec hladne vojne. Grehi političnega razreda so obravnavani kot rezultat dolge zgodovinske faze, v kateri je italijanska demokracija obtičala med komunistično grožnjo in obstojem močne komunistične stranke, ki ji ni bilo mogoče zaupati odgovornosti vladanja. Če so bili ti grehi dopustni v obdobju hladne vojne, pa so postali neutemeljeni z razpadom Sovjetske zveze (SZ) in smrtjo komunistične ideologije. Italija naj bi bila v krizi, ker je v krizi mednarodni sistem. To razlago Sergio Romano (2002: 9) označi za zmotno. Avtor nasprotno trdi, da ta argument spregleda nekatere vzroke nacionalne krize: staro klientelistično tradicijo družbe, neodgovornost in klientelizem politične elite, neučinkovitost javne administracije ter splošno pomanjkanje civilnega in moralnega reda.

Razpad SZ in z njim konec hladne vojne ni pustil italijanske zunanje politike neprizadete, priznava Romano, saj je osvetlil njeno nemoč. »Dogodki, ki smo jim bili priča med letoma 1989 in 1992, od Zalivske vojne do razpada SFRJ, so pokazali, da je italijanska zunanja politika, ki jo je država vodila v zadnjih 45 letih, umrla. Njeni smrti odgovarja tudi smrt prve republike. Še enkrat sta se zunanja in notranja politika medsebojno prepletli in vplivali druga na drugo.« (Romano 2002: 11)

2. 2. INTERESNA PODROČJA ITALIJANSKE ZUNANJE POLITIKE

V tem poglavju so opredeljene glavne interesne sfere italijanske zunanje politike v geografskem smislu. Dokazovala sem, da se Slovenija nahaja v enem izmed ključnih italijanskih geostrateških področij, ki je dobilo večjo težo po padcu berlinskega zidu in razpadu Jugoslavije.

V času hladne vojne bi lahko interesne sfere italijanske zunanje politike dobro opisali z metaforo treh koncentričnih krogov. Daleč najbolj pomembno vlogo je takrat odigral prvi krog – atlantska dimenzija. Njegov pomen izhaja iz garancije za varnost, ki jo je v tem

obdobju za Italijo predstavljala zveza NATO, hkrati pa je Italija z močno prisotnostjo v Sredozemlju odigrala ključno vlogo v okviru Zveze kot »južni bok Severnoatlantskega zavezništva« (Cassina Wolff 2002: 998).

Zunanja politika države je bila v tem obdobju neprepoznavna, saj jo je preprosto zaupala Združenim državam Amerike (ZDA) (Croci 2002: 91). Italija pa je ohranila določeno mero avtonomije v drugem interesnem koncentričnem krogu v obdobju hladne vojne: tretjem svetu in Sredozemlju, pri čemer je ohranjala dobre odnose tudi s samo SZ.

Zares samostojne zunanjepolitične izbire pa je Rim lahko ubiral v tretjem koncentričnem krogu – evropski sferi. V procesu evropskih integracij so Italijani bili zelo dosledni v svojih odločitvah. Pri tem ni šlo le za prednosti gospodarskega sodelovanja. Tudi v ideološkem smislu je Italija našla svoje mesto med najbolj evropeističnimi državami. Italijani so vneti zagovorniki federalizma kot končnega stadija evropskih integracij. Prav tako je Italija vneto podpirala nadnacionalne politične organe ES in v njih tvorno sodelovala (Cassina Wolff 2002: 998).

Konec hladne vojne z razpadom SZ pa je za Italijo prinesel velikanske spremembe prav na evropskem področju, ki je (bilo) za Italijo najbolj relevantno (Cassina Wolff 2002: 999 in Romano 2002: 254). Prvič, Italija je po razpadu blokov postala obkrožena z državami, ki so v času hladne vojne bile nevtralne, po razpadu komunizma pa so postale problematične (Jugoslavija, Albanija, države severne Afrike). Italija je zato po razpadu bipolarizma iskala novo vlogo znotraj NATA, svoje mesto pa je našla predvsem v razvoju specifičnih interesov do prostora nekdanje Jugoslavije (Parker 1997: 46). Romano (2002: 254) kot drugo spremembo v mednarodnem političnem sistemu po razpadu SZ navaja nenadni pospešek procesa evropskih integracij po nemški združitvi in Maastrichtskem sporazumu, ki je na Italijo v trenutku velikih sprememb vplival destabilizacijsko. Medtem ko so ostale evropske države izdelale natančen načrt za sprejem skupne valute do leta 1999, je Italija odkrila, da ima na svojih vzhodnih mejah ogromno kriznih žarišč, v katera so spadale države, sirote razpadlega komunističnega

sistema. Takrat postane jasno, da bo do tega, doslej spregledanega interesnega področja, morala razviti specifično strategijo.

Kljub temu, da konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let Italija ni pokazala pripravljenosti na nove okoliščine (izogibala se je priznanju Slovenije in Hrvaške, vztrajala pri enotnosti SFRJ, čeprav je ta že razpadla itn.), pa je zmotno misliti, da sta Balkan in srednja Evropa novi interesni področji v italijanski zunanji politiki. Država ima namreč tradicionalno »vzhodno politiko«, ki je v času hladne vojne zaradi mednarodnih razmerij moči nekoliko zamrla, v resnici pa so se njene zasnove ohranile vse do danes. Sam koncept »vzhodna politika« pa je razločljiv iz geopolitičnega in zgodovinskega vidika.

VZHODNA POLITIKA – GEOPOLITIČNI VIDIK

V zadnjem času se v političnih krogih za promocijo italijanskih interesov v srednji in vzhodni Evropi uporablja pojem »vzhodna politika – *Ostpolitik*«,⁷ ki izhaja iz geopolitičnega besednjaka. Zato je na tem mestu okvirno predstavljena geopolitična misel 20. stoletja, ki je izhodišče za analizo vpetosti Italije v mednarodno okolje in razumevanje njenega geopolitičnega interesa do Slovenije.

Izhodišča geopolitične misli 20. stoletja temeljijo na Mackinderjevem postulatov svetovnega pristopa (Parker 1997; 74–80), ki trdi, da je središče evrazijske kopnine »osišče svetovne politike« (*pivot of the world's politics*). Mackinderjeva razlaga definira Evropo kot »privesek« (polotok) centralne zemlje, ki ima zato le postransko vlogo v svetovni politiki. Po tej liniji naj bi Nemčija predstavljala srce Evrope, njena zunanja politika pa naj bi bila zaradi evropske marginalnosti odvisna od Rusije. Treba je poudariti, da je sodobno razumevanje te teorije nekoliko drugačno. Zanimanje za prevlado na področju vzhodne Evrope (vzhodno politiko), ki po Mackinderju predstavlja

⁷ Izraz vzhodna politika je v poznih devetdesetih letih v italijanski politični besednjak v tem smislu uvedel takratni namestnik italijanskega zunanjega ministra Piero Fassino (Dobovišek 1997).

ključ do nadzora sveta, danes dojemamo kot prizadevanja zahodnoevropskih držav za primat na trgu vzhodne Evrope.

Izmed množice držav na prehodu, ki so postale predmet zanimanja italijanske vzhodne politike, pa je Slovenija, po besedah bivšega italijanskega veleposlanika v Sloveniji Massima Spinettija (Dobovišek 1997: 35), uživala prav poseben status. Italija je namreč po padcu berlinskega zidu v vzhodno- in srednjeevropskem bloku zaznala veliko perspektivo za italijansko gospodarstvo, pri čemer je Slovenija bila, takoj za Poljsko, največja gospodarska partnerica. Spinetti poudarja, da v italijanski vzhodni politiki Slovenija kotira zelo visoko, ne le kot vrata proti vzhodu, temveč tudi kot bodoča partnerica v skupnih operacijah na tem istem vzhodu.

Podobno se je izrazil njegov naslednik, Norberto Capello (Humar Dekleva 2002), ki je izpostavil pomen neposrednih tujih naložb v Slovenijo. Italija je po njegovih besedah šele četrta država po vrsti po vlaganjih v Slovenijo. Z nekaj več kot petimi odstotki vseh tujih investicij pa je zelo daleč za Avstrijo, na katero odpade 45 % naložb ali Nemčijo, ki ji pripada dobrih 12 %. Primerjava s tema dvema državama je stalnica v italijanskem odnosu do Slovenije. Stalnica je tudi neke vrste užaljenost, da Slovenci dajemo prednost germanskemu svetu pred zahodno sosedo.

Poleg gospodarskega vidika je za Italijo Slovenija v sklopu vzhodne politike zanimiva tudi zaradi strateške prometne povezave, ki jo država predstavlja tako z Balkanom kot s srednjo in vzhodno Evropo. Promocija prometnih povezav je postala skorajda zaščitni znak Tita Favoretta, direktorja inštituta ISDEE,⁸ ki se ukvarja s stiki z vzhodno Evropo in EU. Favoretto (Hočevar 2001a) je pomen petega koridorja povzdignil na raven italijanskega nacionalnega interesa. Za dosego tega cilja – hitrejše in učinkovitejše povezave italijanskega severovzhoda z vzhodno in srednjo Evropo – pa je nujno dobro sodelovanje s Slovenijo, saj naj bi del poti potekal po njenem nacionalnem ozemlju.

⁸ Istituto di studi e documentazione sull' Europa Comunitaria e l'Europa Orientale – Inštitut za študije in dokumentacijo za komunitarno in vzhodno Evropo

Da poti italijanske zunanje politike vztrajno in vse bolj vodijo na vzhod trdi tudi Tone Hočevar (1999):

Po suhem, po zraku, ali po morju, vendar naravnost na vzhod. Italijansko zunanje ministrstvo ima v svojem strateškem zaledju celo vrsto inštitutov in raziskovalnih centrov, ki se preživljajo tako, da brskajo po podatkih vsake vzhodne države posebej in vseh skupaj, tekmujejo med seboj in se borijo za raziskovalne projekte. Ostpolitik, vzhodna politika, ki ji lahko rečejo tudi drugače in jo enkrat bolj drugič pa manj poudarjajo, je rezultat resnega dela in ni muha enodnevnica.

V italijanski vzhodni politiki pa ima svoje mesto tudi Slovenija, nadaljuje Hočevar v svojem razmišljanju (*ibidem*). »Poti, ki vodijo na vzhod, se nam ne morejo ogniti.«

Italijanska vzhodna politika ne temelji le na gospodarskih prednostih in prometnih povezavah, ki bi jih prinesla večja vloga v vzhodni in srednji Evropi, oziroma Sloveniji. Njen drugi obraz razlaga novejša geopolitična teorija francoskega geografa Yvesa Lacosta. Avtor meni, da je mogoče o pojmu geopolitike razpravljati le znotraj vsake posamezne države v kontekstu definiranja nacionalnih interesov in zunanje politike. Na takšno razpravo bistveno vplivajo predstave, ki jih imajo o določenem »zgodovinskem ozemlju« posamezni nosilci politične moči – to so država, stranka, manjšina itd. (Parker 1997: 34). Pri tem različne države različno utemeljujejo svoje pravice do ekspanzije, nadaljuje Parker (1997: 35): lahko so naravne (naravne meje), etnične (identičnost jezika, kulture in vere), ideološke (proletarski internacionalizem, človekove pravice, demokracija), gospodarske (vitalni prostor). Tem se pridružujejo tudi »zgodovinske pravice«, ki jih doživljajo kot pravice, inherentne nacionalni identiteti. Takšen sklop zahtev je zgodovinsko prisoten v odnosu Italije do Slovenije. Bolj je poznan kot (neo)iredentizem ali »travma o vzhodni meji«.

ITALIJA IN NJENA VZHODNA MEJA – ZGODOVINSKI VIDIK VZHODNE POLITIKE

Italijanska vzhodna meja se v italijanski kolektivni zavesti pojavlja kot problem vsaj od italijanske enotnosti leta 1861. Pravi organiziran naskok na slovenski prostor pa se je začel istega leta z ustanovitvijo gibanja »*Italia Irredenta*«. Gibanje se je zavzemalo za »osvoboditev še neodrešenih, ne samo italijanskih, ampak tudi etnično mešanih ozemelj« (Gregorič 1997: 174). Ideologi iredentizma so tako začeli ustanavljati svoja društva in finančna združenja tudi zunaj meja Kraljevine Italije, predvsem na stičišču s slovanskim svetom. Pri tem so bili iredentisti prepričani, da gre pri vzhodnih sosedih za brezoblične in nekultivirane množice, ki naj bi same sebe postopoma asimilirale v Italijane (Gregorič 2002: 85). Nadaljevanje iredentistične avanture se je neuspešno končalo s fašizmom, ki je za krajše obdobje uresničil veliki sen iredentistov po tujih zemljah, a je imperializem drago plačal z izgubo dela po prvi vojni pridobljenih ozemelj. Travmatično doživljanje vzhodne meje po drugi svetovni vojni se je tako zavleklo vse do današnjih dni. Italija se namreč nikoli ni sprijaznila s Pariško mirovno pogodbo (1947) in z njo povezano izgubo vzhodnih ozemelj. Prav tako ni nikoli ratificirala Londonske spomenice o soglasju iz leta 1954, s katero so bile »*de facto*« postavljene meje med Italijo in Jugoslavijo (Gregorič 1997: 174-75). Italija ni nikdar kritično obračunala s svojo preteklostjo, ta »zatemnitev« (Parovel 1996: 12) pa je vzrok, da so tudi demokratično misleči Italijani pripravljeni pristati na tezo o utemeljenosti do teritorialnih zahtev na vzhodu. Svojo moč so te sile, v času hladne vojne reciklirane v demokratično preobleko, še enkrat pokazale ob sklenitvi Osimskih sporazumov med Italijo in SFRJ, ko je meja med državama bila zakoličena tudi »*de jure*«. Bistvo odpora te skupine ljudi je bilo prav v zavračanju nove meje, vendar je protiosimska kampanija spretno potekala pod različnimi avtonomističnimi, okoljevarstvenimi, narodnoobrambnimi in podobnimi gesli (Gregorič 1997: 176). Revanšizem v zvezi z vzhodno mejo je našel priložnost tudi ob slovenski (in hrvaški) razglasitvi samostojnosti, ko so hoteli omenjeni krogi spodkopavati nasledstvo Osimske pogodbe s strani novonastalih držav – na ta način bi bilo mogoče utemeljiti tudi nove teritorialne zahteve. Toda to ni bila pozicija uradne Italije, ki se je kot podpisnica Helsinške listine iz

leta 1975 (*Conference for Security and Co-operation in Europe: 1975 SUMMIT FINAL ACT*, <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/helfa75e.htm>, 18.7.2004) dobro zavedala mednarodnopravne zaveze o nespremenljivosti meja. Revanšistična kampanija je uspela tudi v uradni politiki vlade v smislu, da nobena dosedanja italijanska vlada ni želela sprejeti sredstev, ki jih Slovenija kot pravna naslednica SFRJ nakazuje Italiji po Osimskem sporazumu, kot vračilo odškodnine za optantske⁹ nepremičnine.

2. 3. SLOVENIJA IN ITALIJANSKI NACIONALNI INTERES

Iz značilnosti italijanske »vzhodne politike« lahko sklepamo, kateri so italijanski zunanjepolitični interesi glede Slovenije. V prvi vrsti gre za gospodarske prednosti, ki izhajajo iz prisotnosti italijanskega gospodarstva v Sloveniji, saj slednja za Italijo predstavlja odskočno desko za prodor v vzhodno in srednjo Evropo ter na Balkan. Drugič, Italiji gre pri uveljavljanju nacionalnih interesov v odnosu do Slovenije za dobre prometne povezave, ki bi omogočile prodor domačega gospodarstva na omenjene trge. Obema državam je v interes (Kosin 2000: 83), da bi severnojadrska pristanišča, še posebno Koper in Trst, uspela pritegniti čimveč tovora za države srednje in vzhodne Evrope, Bavarsko, in tako razširila gospodarsko zaledje, ki ga bodo oskrbovala. Tretjič, Kosin (*ibidem*) omenja varnostno komponento nacionalnega interesa, povezanega s Slovenijo: »Politično trdna in demokratična Slovenija je namreč lahko pomemben dejavnik varnosti in stabilnosti v regiji in prispeva tudi k večji varnosti Italije.« To velja zlasti v luči balkanskih nemirov, saj Slovenija lahko zavira priliv beguncev, organiziran kriminal, tihotapljenje orožja, mamil in ilegalno migracijo. Četrtoč, Italija je posebno pozornost v času vključevanja Slovenije v EU izkazovala varstvu italijanske manjšine. Po razglasitvi samostojnosti Slovenije in Hrvaške je namreč dotlej enotna italijanska manjšina bila razdeljena med dve državi. Italija si je zato prizadevala za zmanjšanje

⁹ V skladu s Pariško mirovno pogodbo (1947) in nekaterimi dogovori, ki so sledili, je imelo prebivalstvo Jugoslaviji odstopljenih ozemelj pravico, da izbere državljanstvo ene ali druge države. Kdor je izbral italijansko državljanstvo, je postal v Jugoslaviji tujec in je moral državo v roku enega leta zapustiti. Njihova lastnina pa je bila nacionalizirana v skladu z zakoni komunističnega režima. V zvezi z njo pa sta državi leta 1983 sklenili Rimski sporazum, ki je SFRJ (danes Slovenijo) obvezal odplačila odškodnine za zapuščeno premoženje. Za tiste, ki so se odločili (optirali) za italijansko državljanstvo, se je uveljavila beseda optanti ali esuli (iz italijanske besede esodo – eksodus – izgon). Za italijansko državljanstvo je na slovenskih tleh optiralo 21.332 oseb (Gombač 1996: 109).

negativnih učinkov te razdeljenosti. Peto področje, na katerem je Italija izkazovala poudarjen nacionalni interes, je bilo vprašanje optantskega premoženja in prav ta tema je dobila pri diplomatski dejavnosti v procesu vključevanja Slovenije v EU največje razsežnosti. Zaradi nesporazumov v zvezi z vračanjem optantskih nepremičnin je Italija blokirala začetek pogajanj Slovenije in EU za Pridružitveni sporazum in ponovno zaustavila njegov sprejem.

Vsem peripetijam navkljub bi bilo zaradi učinkovitejšega uresničevanja italijanskih nacionalnih interesov v odnosu do Slovenije logično sklepati, da je bilo objektivno Italiji v interes, da bi se Slovenija čimprej vključila v ES in druge evropske organizacije (Kosin 2000: 83). To trditev potrjuje tudi Deklaracija o zunanji politike Republike Slovenije, ki v poglavju o odnosih z Italijo eksplicitno navaja, da je » /m/ed zahodnimi zaveznicami /.../ italijanska podpora našemu vključevanju v evroatlantske integracije najbolj izrazita, saj izhaja tudi iz neposrednih regionalnih interesov Italije¹⁰«. Povedano je mogoče razbrati tudi iz analize govorov italijanskih zunanjih ministrov v Spodnjem domu poslanske zbornice med letoma 1994 in 1996.

Susanna Agnelli je 23. februarja 1995 (Favoretto in Greco 1997: 194-197) v svojem govoru pred zunanjepolitično parlamentarno komisijo naprimer dejala, da je nesporen interes Slovenije vstopiti v EU, toda to je tudi interes Italije, saj zanjo to pomeni v sosedstvu imeti prijateljsko državo, integrirano v evropske procese.

Biti v Evropi pomeni prevzeti naše normativne standarde in norme obnašanja. Imeti Slovenijo v EU pomeni izogniti se oviram na naših vzhodnih mejah za prodor na trge vzhodne in srednje Evrope. Od tega bo največ pridobil Trst in Furlanija-Juljska krajina. Četudi moramo biti usmerjeni v prihodnost, pa se rane, ki jih je prizadejala zgodovina, ne izbrišejo, zato je potrebno najti uravnotežen dogovor, v katerem bodo pričakovanja ezulov dobila primerno priznanje. Upam, da bo to mogoče tudi zaradi pričakovanj naših evropskih partnerjev.

10 Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije,
http://www.sigov.si/mzz/zunanja_poli/deklaracij_o_zuna_poli_repu_slov.html, 3.9.2004.

Susanna Agnelli je povzela tezo diplomskega dela, da je bil namreč vstop Slovenije v EU v italijanskem nacionalnem interesu. Pri tem je bil edini zaviralni moment pogled v zgodovino – poravnava nepremičninskih zahtevkov optantov – zaradi katerega je italijanska diplomacija v zasledovanju nacionalnega interesa delovala v nasprotni smeri. Bistveni vpliv na italijanska stališča do napredovanja Slovenije v evropskih integracijah pa so, kot prizna tudi Agnellijeva v svojem govoru, imele mednarodne okoliščine.

Podobno kot Agnellijeva je tudi njen predhodnik v Farnesini Antonio Martino ocenil vključevanje Slovenije v EU kot italijanski nacionalni interes. Opozoril je na pomen, ki ga ima odpiranje bivših komunističnih držav proti demokracijam zahoda, kar predstavlja nadgradnjo evropske demokracije, prinaša večjo socialno odprtost in gospodarski razvoj. O vlogi Italije v tem procesu je še dejal (Favoretto in Greco 1997: 193): »Italija mora aktivno sodelovati v tem povezovanju in ga usmerjati v skladu s svojimi nacionalnimi interesi. Ne moremo se namreč odreči vlogi stabilizacijske sile v naših obmejnih področjih, katerih del sta Slovenija in Hrvaška, saj bo to prineslo dobrodejne posledice za italijansko manjšino«.

Zunanji minister Prodijske vlade Lamberto Dini je 18. 6.1996 izrazil zadovoljstvo nad umikom italijanskega veta k podpisu Evropskega sporazuma med Slovenijo in EU (Favoretto in Greco 1997: 198). Izpostavil »naravno« pripadnost Slovenije »evropski družini«, pri tem pa Italija »ni mogla ne upoštevati pomena, ki ga celotna EU pripisuje utrjevanju slovenske poti v Evropo.«

Govori vodij diplomacij v italijanskem parlamentu potrjujejo tezo diplomskega dela, da je bila vključitev Slovenije v EU tudi italijanski nacionalni interes. Slednji pa je mnogoplasten, zaradi česar so se tudi pogajanja s Slovenijo odvijala na več ravneh. Italijanske pogajalske teme v bilateralnih odnosih s Slovenijo je vse do Prodijske vlade zakoličil zunanji minister Andreottijeve vlade Gianni De Michelis. To so: 1. Zaščita in skrb za italijansko manjšino; 2. Vrnitev optantskega premoženja; 3. Pogajanja o preseganju Osimskih sporazumov, pri tem pa je jasno izrazil italijansko stališče, ki je

edino sprejemljivo po mednarodnem pravu, da meje s Slovenijo ostajajo nespremenjene¹¹ (Kosin 2000: 48). Predmet naslednjega poglavja je natančnejši prikaz osrednjih bilatelarnih vprašanj z mednarodnopravnega vidika, pri čemer sem se osredotočila na probleme, ki izhajajo iz Osimskih sporazumov.¹²

2.4. OSREDNJA BILATERALNA VPRAŠANJA

Italija je Osimske sporazume nekoč štela za enega večjih diplomatskih dosežkov v odnosih z Jugoslavijo, saj so veljali za zgled urejanja odnosov med takratnim »vzhodom in zahodom« (Romano 2002: 244). Osimski sporazumi so »*de jure*« zakoličili mejo med državama, ki s Pariško mirovno pogodbo leta 1947 ni bila na terenu dokončno določena, ter iz tega izhajajoče spremenjene razmere, ki omogočajo širše gospodarsko in drugačno sodelovanje (Slovenija, Italija. Bela knjiga o diplomatskih odnosih 1996: 73). Po osamosvojitvi je Slovenija napovedala prevzem obveznosti mednarodnih pogodb nekdanje skupne države. Z izmenjavo not 31.7.1992 v Rimu je italijanska oblast potrdila zakonito nasledstvo Slovenije, vendar je takrat v Italiji vladalo široko prepričanje, da je z novo-nastalo državo Slovenijo potrebno odpreti pogajanja o nekaterih določenih tega sporazuma, ki so postali zastareli v novih okoliščinah (Favoretto in Greco 1997: 30). Osimski sporazumi naj bi služili kot temelj za nadgradnjo odnosov, saj bi njihovo spodbijanje lahko Italijo potegnilo v balkansko krizo in rušilo že ustaljena ravnotežja v Evropi z ustvarjanjem nevarnih precedensov (Favoretto in Greco 1997: 33).

O nadgradnji odnosov in preseganju Osimskih določil sta Slovenija in Italija imeli različne poglede. Kot prednostni nalogi italijanskega nacionalnega interesa na področju Slovenije sta se tudi v Osimskih sporazumih izkazali vprašanja zašite manjšin in vračanja optantskih nepremičnin. Pri tem se je Slovenija sklicevala na načelo mednarodnega prava

11 Po Helsinški sklepni listini 1975, ki je bila sprejeta v okviru Organizacije za sodelovanje in varnost v Evropi (OVSE), ponovno potrjena 1992, se namreč državne meje v Evropi ne morejo spreminjati drugače kot s konsenzom vseh vpletenih držav (Favoretto, Greco 1997: 186).

12 Osimske sporazume sestavljajo trije temeljni dokumenti: Pogodba SFRJ in Republiko Italijo (o meji in z njo povezanih vprašanjih), Sporazum o pospeševanju gospodarskega sodelovanja in protokol o skupni prosti coni ter 16 dodatkov (Slovenija – Italija: Bela knjiga o diplomatskih odnosih, 1996: 73).

»*pacta sunt servanda*« (pogodbe se spoštujejo), Italija pa na »*rebus sic stantibus*« (sklicevanje na spremembo okoliščin pri prekinitvi obveznosti, ki izhajajo iz pogodbe med strankama). Slovensko prepričanje je torej bilo, da so ta vprašanja že bila dokončno urejena s slovenskim prevzemom nasledstva dela pogodb, ki se nanašajo na slovenski del bilateralnih dogovorov med Italijo in SFRJ, medtem ko se je Italija sklicevala na bistvene spremembe okoliščin (spremembo političnega in ekonomskega sistema), ki zahtevajo preklic pogodbe – v tem primeru revizijo – glede na to, da je Italija veljavnost Osimskih sporazumov že priznala z izmenjavo not.

Tako je za Italijo postal sporen četrti člen Osimske pogodbe, ki ureja pravično odškodnino za ezulsko zapuščeno imetje. Ta člen je bil nadgrajen leta 1983 z Rimsko pogodbo, ki je natančneje uredila vprašanje odškodnine za zapuščene nepremičnine optantov. Drugi člen Rimske pogodbe določa, da znaša odškodnina za zapuščeno imetje 110 milijonov ameriških dolarjev (USD), ki bodo, po tretjem členu iste pogodbe, morali biti odplačani v trinajstih enakih letnih obrokih, začnši z januarjem 1990 (Slovenija, Italija. Bela Knjiga o diplomatskih odnosih 1996: 80). Slovenija je v delu, ki ji pripada,¹³ nasledila tudi to pogodbo in se tako obvezala k izplačilu dela dolga po načelu »*pacta sunt servanda*«. Italija pa je, pod vplivom ezulskih organizacij, posebno močnih v Trstu in Julijski krajini, hotela z revizijo Osimskih sporazumov in iz njega izhajajočih dogovorov doseči vračilo dela zapuščenih nepremičnin v naravi (Favoretto in Greco 1997: 35), sklicujoč se na spremenjene okoliščine notranjih ekonomskih režimov (*rebus sic stantibus*). Ukrepi liberalizacije gospodarstva v Sloveniji (in Hrvaški) bi tako lahko predstavljali priložnost za ezule, da preko procesa denacionalizacije pridejo do svojih nepremičnin (*ibidem*).

Drugo osrednjo temo bilateralnih pogajanj med Slovenijo in Italijo predstavlja (recipročna) zaščita manjšin. Razglasitev samostojnosti Slovenije in Hrvaške je namreč dotlej enotno italijansko manjšino v Jugoslaviji razdelila na dve državi. Italija je zaradi spremenjenih mednarodnih okoliščin norme o zaščiti manjšin začela obravnavati kot

13 Po podatkih Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije (Šuster 2002: 41) je Slovenija po izmenjavi not z Republiko Hrvaško o razdelitvi dolga 4.6.1996 bila dolžna odplačati 62 % preostanka dolga, Hrvaška pa 38 %.

šibki člen Osimske pogodbe, ki se v osmem členu sklicuje na Posebni statut,¹⁴ priložen Spomenici o soglasju iz leta 1954, in ne dodaja novih obvez glede zaščite manjšin.

Z načrtovano Spomenico o soglasju za zaščito italijanske manjšine v Sloveniji in na Hrvaškem je Rim želel ohraniti enotnost manjšine,¹⁵ vendar je s tem bistveno posegel v suverenost novonastalih držav, zaradi česar je Slovenija oklevala pri podpisu že parafiranega sporazuma in je po neuspešnih prizadevanjih za načelo recipročnosti pri zaščiti manjšin od njega tudi končno odstopila (Drčar–Murko 1995: 113–114). Kljub temu pa je tedanji slovenski zunanji minister Dimitrij Rupel z noto sporočil, da se Slovenija vseeno čuti dolžna izpolnjevati pogoje memoranduma, kar velja kot mednarodnopravna obveza.

V primeru varstva manjšin so bile italijanske zahteve osredotočene na spoštovanje že obstoječih sporazumov in izboljšanje obstoječe stopnje zaščite. Slednja je tudi po mednarodnih merilih v Sloveniji dokaj visoka, poleg tega pa varstvo manjšin regulirajo številne mednarodne pogodbe. Zahteve, ki so zadevale lastnino ezulov pa so pričakovale redefinicijo že dokončno urejenih vprašanj s sporazumom leta 1983 med SFRJ in Italijo. Ta izključno bilateralni problem je italijanski diplomaciji uspelo dvigniti na multilateralno raven EU, s čimer je Rim nadziral slovenski pridružitevni proces. Ali je italijanska diplomacija skozi celoten proces vključevanja Slovenije v EU skušala zavirati slovenska prizadevanja, ker si je s pogojevanjem obetala prej doseči svoje nacionalne cilje? Naslednje poglavje raziskuje, ali so imele notranjepolitične razmere v Italiji, natančneje politična usmeritev vlade, vpliv na konstruktivnost diplomatskih pogajanj s Slovenijo.

14 Memorandum o soglasju je bil le parafiran, medtem ko je bil Posebni statut kot njegov sestavni del mednarodno priznan dokument, ki predstavlja pravno zavezujoč minimum vsebinskega obsega manjšinskih pravic, tako za slovensko manjšino v Italiji, kot za italijansko v bivši Jugoslaviji (v Sloveniji in Hrvaški) (Slovenija – Italija: Bela knjiga o diplomatskih odnosih 1996: 36–39).

15 Trilateralna pogodba si je prizadevala za enako stopnjo zaščite v Sloveniji in na Hrvaškem, Italijanska unija pa naj bi postala edini zakoniti zastopnik manjšine, za pripadnike manjšine naj bil zagotovljen tudi prost pretok čez mejo (Bučar 1999: 341).

3. ITALIJANSKA DIPLOMACIJA IN VKLJUČEVANJE SLOVENIJE V EU

Proces vključevanja Slovenije EU sem za potrebe naloge razdelila na tri obdobja: V prvem, od leta 1991 do 1993, gre za priznavanje mednarodnopravne subjektivitete Slovenije. Drugo obdobje poteka od leta 1993 do 1996 – posvečeno je bilo predvsem naporom za sklenitev Evropskega sporazuma med Slovenijo in EU kot podlaga za polnopravno članstvo – tretje in zadnje obdobje pa je časovno najobsežnejše, saj poteka od 10. 6. 1996, ko je Slovenija podpisala Pridružitveni sporazum z EU, do 1. maja 2004, ko je končno postala polnopravna članica EU.

Za takšno razdelitev sem se odločila na podlagi vloge, ki jo je v procesu vključevanja Slovenije v EU odigrala italijanska diplomacija. Prva faza je bila ključnega pomena, saj brez priznanja subjektivitete in nasledstva mednarodnopravnih pogodb Slovenija ne bi mogla na pot članstva v EU. Italijanska diplomacija je takrat najprej delovala zmedeno, vendar se je naposled le odločila za pozitiven odnos do novo nastale države v neposrednem sosedstvu. Italijanska diplomacija je v drugem obdobju – prizadevanje Slovenije za sklenitev Evropskega sporazuma – ubrala zelo odločno linijo, a žal za Slovenijo neugodno, saj je pogojevala napredek evropskih integracijskih procesov z rešitvijo bilateralnih vprašanj v njen prid. S tretjo fazo je diplomacija naše zahodne sosede začela kazati prijaznejši obraz, saj je prekinila s pogojevanjem in postala kooperativna v slovenskih prizadevanjih za članstvo v EU.

V vseh treh fazah sem analizirala strankarsko sestavo vlad v preučevanem obdobju, jih glede na to opredelila kot desno- ali levosredinske in analizirala delovanje diplomacije kot implementacijske veje zunanje politike v odnosu do slovenskega vključevanja v EU.

3. 1. PRIZNANJE SUVERENOSTI REPUBLIKE SLOVENIJE

Časovno je to obdobje omejeno za potrebe naloge od junija 1991, ko je Slovenija razglasila svojo samostojnost, do druge polovice leta 1992, ko je Italija Sloveniji priznala

nasledstvo pogodb, sklenjenih med Italijo in SFRJ, kar je postala podlaga za nadaljnje odnose.

3. 1. 1. DIPLOMACIJA KRŠČANSKE DEMOKRACIJE

V tem času sta izvršno vejo oblasti vodili dve vladi – sedma Andreottijeva od 12. 4. 1991 do 24. 4. 1992 in Amatova od 18. 6. 1992 do 28. 4. 1993. (Governi Italiani dal 1943 <http://www.governo.it/governo/governi/governi.html>, 23.7.2004). Vladni koaliciji sta po strankarski sestavi identični, kar je značilno za obdobje pred padcem prve republike, ki ga je povzročil škandal Čiste roke jeseni 1992 (Kosin 2000: 153-54). Koaliciji sta tako sestavljeni iz: Krščanskih demokratov (*Democrazia Cristiana* -DC), Socialistične stranke Italije (*Partito socialista italiano* - PSI), Socialdemokratske stranke Italije (*Partito socialdemocratico italiano* - PSDI), Liberalne stranke Italije (*Partito liberale italiano* - PLI).

Politično orientacijo obeh vladnih koalicij v skladu s preučevano literaturo opredeljujem kot desnosredinsko, pri čemer je poudarek bolj na sredinski usmeritvi, saj je prevladujoča stranka Krščanskih demokratov pravzaprav »vse vključujoča« in je ne moremo enostavno razvrstiti v desni ali levi konec političnega spektra (Bardi in Morlino 1994: 265). Krščanski demokrati so skupaj s socialisti predstavljali stalno garnituro vladne koalicije v večini vlad od druge svetovne vojne naprej do konca prve republike, komunisti pa močno opozicijo (Zariski 1993: 298-99). Takšno orientacijo predstavljajo tudi vlade od 1980ih naprej, ko se uveljavi model petstrankarske koalicije, ko v kabinetu sodelujejo tudi manjše liberalne stranke (*ibidem*, 317).

Vladi sta vodila demokristjan Giulio Andreotti in socialist Giuliano Amato, v Andreottijevem kabinetu je zunanjo politiko usmerjal socialist Gianni De Michelis, v Amatovem pa po odstopu Vincenza Scottija Emilio Colombo. Državi je v tem obdobju predsedoval Francesco Cossiga.

OKLEVANJE ZA PRIZNANJE SLOVENIJE

Države Evropskih skupnosti so po izbruhu nemirov in odcepitvenih teženj v SFRJ še vedno stavile na možnost rešitve s pomočjo tesnega medsebojnega sodelovanja in ohranitve Jugoslavije v takšni ali drugačni obliki. Med državami Zahoda je bilo razširjeno prepričanje, da je potrebno zaustaviti jugoslovanski secesionizem, ki je po njihovem mnenju predstavljal grožnjo evropski varnosti (Favoretto in Greco 1997: 25).

Med najbolj gorečimi zagovorniki tega stališča je bil takratni italijanski zunanji minister Gianni De Michelis. Takoj po izbruhu jugoslovanske krize je bilo po njegovem mnenju nujno počakati, da se situacija umiri in poiskati možnosti za jugoslovansko konfederacijo, vsekakor pa ne priznati secesionističnih držav. Njegova specifična skrb je namreč bila, da bi razpad SFRJ oslabil italijansko vlogo v regiji in pomagal Nemčiji, da bi bolje uveljavljala svoje lastne interese. Nemčija je med drugim že od poletja 1991 zagovarjala priznanje obeh secesionističnih republik (Favoretto in Greco 25–27).

Takšno rešitev je italijanska diplomacija tudi predložila kot dokument v obliki *non-paperja* na konferenci o Jugoslaviji v Haagu septembra 1991. Predlagala je oblikovanje skupne države med šestimi jugoslovanskimi republikami, ki bi ohranjala mednarodno subjektiviteto in možnost ohranjanja skupnega gospodarskega prostora, vendar bi posameznim republikam dopustila več avtonomije (Kosin 2000: 49).

Italijanska diplomacija je tudi po izbruhu konflikta menila, da je porajajoče probleme Balkana in srednje Evrope mogoče reševati z regionalističnim pristopom. De Michelisova zamisel o Srednjeevropski pobudi je želela sirotam komunizma ponuditi čakalnico za vstop v EU, ki bi hkrati preprečila, da bi omenjene države padle popolnoma v nemško sfero in postale sateliti nemškega gospodarstva. Za Italijo je iniciativa predstavljala mnoge prednosti: razširila bi obzorja italijanske zunanje politike, z njo bi Italija postala most med Skupnostjo in njenimi bodočimi članicami, prispevala bi k razvoju italijanskih nazadujočih vzhodnih pristanišč – Trsta in Benetk. Kulturna komponenta iniciative pa bi

iz Avstrije in Italije naredila naslednici dvojnega cesarstva, saj je bila večina članic nekoč del Avstro-Ogrske monarhije, braniku proti nemškemu in ruskemu ekspanzionizmu. Toda velika politično-ekonomska cona zahteva predvsem skupno infrastrukturo in velike finančne napore, česar Avstrija in Italija nista zmogli (Romano 2002: 241–243).

Hkrati z iskanjem vpliva na odpirajočem se srednjeevropskem predelu je uradna Italija do jeseni 1991 vztrajala pri nepriznavanju suverenosti Slovenije (in Hrvaške). Uradno vladno stališče ni bilo pogodu vedno večjemu delu vladne večine in levo-sredinske opozicije, ki sta, skupaj s tiskom, začeli pritiskati za čimprejnjše priznanje obeh republik. Bučar (1999: 341) izpostavlja zasluznost italijanskih oblasti pri mednarodnem priznanju Slovenije, med drugim prizadevanja zunanjega ministra v okviru evropskih institucij in prijateljsko razpoloženje italijanskega predsednika Cossiga, ki je kot prvi tuji šef države obiskal Slovenijo, še preden je bila mednarodno priznana in bil tudi med prvimi, ki je Ljubljano obiskal po priznanju ES. Med najbolj odločne pristaše priznanja novih držav pa so spadali parlamentarci gospodarsko razvitega Severovzhoda države in katoliški svet, ki je bil tradicionalno blizu slovenski in hrvaški stvari. To vzdušje se je izrazilo v parlamentarni razpravi 22. in 23. oktobra 1991, ki se je zaključila z resolucijo, ki je od vlade zahtevala priznanje Slovenije in Hrvaške (Favoretto in Greco 1997: 27).

Razprava o priznanju Slovenije se je koncentrirala okrog vprašanja, kakšne posledice bo imelo priznanje neodvisnosti za italijanske interese. V ospredju je bilo vprašanje prihodnosti dogovorov, ki so bili sklenjeni z Jugoslavijo in ki so sedaj zadevali dve novi državi – še posebno Osimski sporazumi. Od vseh parlamentarnih strank je le skrajno desničarska MSI¹⁶ zahtevala pogojevanje priznanja obeh držav s koncesijami Slovenije in Hrvaške o varstvu italijanske manjšine v Istri in novimi oblikami poravnave dolgov italijanskim ezulom. MSI je tudi edina zahtevala revizijo teritorialnih določil, ki so bila zaključen z Osimskim sporazumom leta 1975. V sklepu parlamentarne razprave pa je stališče, da mora italijanska vladna akcija potekati v smeri »nadgradnje Osimskih

16 Movimento sociale Italiano – italijansko socialno gibanje; naslednik fašizma, leta 1976 se formalno odpovedala fašističnim tendencam in se leta 1995 preimenovala v Nacionalno zavezništvo (Čulaja 2002: 22).

sporazumov, s posebnim poudarkom na ustrezni zaščiti italijanske manjšine in na ekonomskem, kulturnem, socialnem ter ekološkem sodelovanju.« (Ogulin, 1997: 66)

Leto 1991 za italijansko diplomacijo ni bilo zahtevno le na področju vzhodnega sosedstva, temveč tudi na fronti evropskih integracij, ki so z Maastrichtskim vrhom decembra 1991 stopile v fazo tesnejšega povezovanja.¹⁷ Na srečanju Sveta ministrov v Maastrichtu je prišlo tudi do premika v politiki do jugoslovanske krize. Nemčija je naznanila enostransko odločitev o priznanju obeh novo-nastalih republik na področju razpadajoče SFRJ – Slovenije in Hrvaške. S tem dejanjem je ES pahnila v krizo notranjega zloma, saj je za enotno stališče držav ES dotlej veljalo, da bo priznanje mogoče šele po ugodnem poročilu Badinterjeve komisije¹⁸ o spoštovanju človekovih pravic, posebno manjšinskih, v obeh državah. Čeprav Italija dotlej ni bila prepričana zagovornica slovenske samostojnosti, je kot prva med članicami ES podprla nemško iniciativo, da bi ohranila evropsko enotnost. Italijanska odločitev pridružiti se nemškemu stališčem, čeprav je sama Italija do pred kratkim imela drugačno mnenje, izhaja torej iz mednarodnih okoliščin, čemur je pripomoglo tudi srbsko nadaljevanje nasilja, ki ni puščalo druge možnosti (Favoretto in Greco 1997: 28-30).

Slovensko in Hrvaško samostojnost so nato čez mesec dni, 15. 1. 1992, na podlagi pozitivnega mnenja Badinterjeve komisije, priznale vse članice ES, tudi zahvaljujoč se De Michelisovemu političnemu pragmatizmu. S tem zgodovinskim dogodkom je povezan še en projekt italijanske diplomacije v odnosu do novonastalih držav na vzhodni jadranski obali: Trilateralni memorandum o soglasju med Republiko Italijo, Slovenijo in Hrvaško, s katerim je želela uveljaviti boljše in enotno varovanje pravic italijanske manjšine, sedaj ločene med dvema državama.

¹⁷ Na decembrskem vrhu je Evropski svet potrdil besedilo Pogodbe o Evropski uniji, ki je položila temelje za Skupno zunanjo in varnostno politiko, tesnejše sodelovanje na področju Pravosodja in notranjih zadev, ter vzpostavitev Gospodarske in monetarne unije, vključno s skupno valuto. Uvedena je bila struktura treh stebrov ES: skupnostnega, ki ga predstavlja Evropska gospodarska skupnost (EGS), ob njej pa še dva medvladna za področje Skupne zunanje in varnostne politike ter področje Pravosodja in notranjih zadev, ki skupaj sestavljajo Evropsko unijo. Formalno je bil vzpostavljen enotni trg in sprejeta je bila odločitev o vzpostavitvi Evropske monetarne unije (Vrevc in Rahten 2004: 34).

TRILATERALNI SPORAZUM

Listina naj bi bila podpisana tik pred diplomatskim priznanjem Slovenije in Hrvaške 15. 1. 1992, vendar je Slovenija parafirani sporazum odklonila (o razlogih v poglavju »Osrednja bilateralna vprašanja«). Slovenski zunanji minister Rupel je v pismu z dne 15. 1. 1992 italijanskemu kolegu De Michelisu sporočil, da se Slovenija vseeno čuti dolžna izpolnjevati pogoje memoranduma, kar velja za mednarodnopravno zavezo (Kosin 2000: 73). Čeprav je Italija pred sporom glede manjšin napovedovala pogojevanje priznanja Slovenije s sprejemom tristranskega sporazuma, svojih groženj ni udejanjila. Je pa slovenski umik od tristranske pogodbe izrabila za obtožbe o nespoštovanju pravic manjšin s strani Slovenije in celo skušala preprečiti članstvo Slovenije v Svetu Evrope, kar ji naposled ni uspelo¹⁹ (Bučar 1999: 342).

NASLEDSTVO POGODB

Tretje pomembno dejanje italijanske diplomacije, povezano s priznanjem novih republik, je bil javni komunike, s katerim je zunanje ministrstvo z »zadovoljstvom vzelo na znanje« enostransko deklaracijo Slovenije (31. julij 1992), da prevzema nasledstvo devetinštiridesetih pogodb, ki jih je Beograd podpisal z Rimom, besedili slovenske in italijanske note pa sta bili objavljeni v uradnih listih obeh držav (Drčar-Murko 1995: 111). S tem je bila postavljena pravna podlaga za nadaljnje odnose, pri čemer je »čezosimska politika« predstavljala stalnico že od jeseni 1991, ko je njene smernice oblikoval takratni zunanji minister De Michelis.

Junij 1992 je na vrhu italijanske oblasti prinesel mnoge zamenjave. Predsednika države Francesca Cossigo je nasledil Oscar Luigi Scalfaro. V istem času je prišlo tudi do zamenjave vlade, ki pa ni spremenila njene strankarske sestave. Na čelu izvršne oblasti je sedaj bil socialist Amato, po kratkem ministrovanju Vincenza Scottija v

18 Badinterjeva arbitražna komisija je bila ustanovljena na Haaški konferenci o Jugoslaviji (Kosin 2000:61).

19 Slovenija je postala članica Sveta Evrope 14. 5. 1993 (Bučar 1999: 342).

zunanjepolitičnem resorju pa je vajeti Farnesine²⁰ v roke prevzel Emilio Colombo, prav tako pripadnik krščanskih demokratov, zaradi česar ne bi bilo pričakovati bistvenih sprememb v zunanjepolitični in diplomatski dejavnosti.

V govoru v spodnjem domu parlamenta je takratni zunanji minister Emilio Colombo ponovil De Michelisova stališča glede zunanje politike do Slovenije. Med drugim je dejal, da je slovenski prevzem sukcesije pomagal obiti zakonsko praznino, ki bi se sicer pojavila in bi škodovala tržaškemu gospodarstvu, saj bilateralni dogovori vsebujejo tudi vrsto določil o čezmejnem sodelovanju, ki so za to področje bistveni. To, da je Italija vzela na znanje nasledstvo pogodb, pa je zagotovilo, da se bo mogoče pogajati o novih določilih na gotovih temeljih (Manzin 1997: 13).

Kosin (2000: 95-96) ocenjuje, da je bilo prvih deset mesecev v letu 1992 v odnosih med državama zelo uspešnih, saj je prišlo do vzpostavitve stikov na ministrski ravni med vsemi tremi državotvornimi ministri in zunanjepolitičnimi komisijami parlamentov. Poseben pomen ima izmenjava not, s katero je Italija priznala Sloveniji nasledstvo pogodb, ki jih je Rim sklenil z Beogradom, s čimer je bila vzpostavljena podlaga za nadaljnje odnose.

Odnosi so se kljub temu kmalu začeli zapletati, predvsem zaradi protestov ezulskih organizacij in skrajne desnice zaradi prevzema nasledstva. Oboji so v skrajnem primeru zahtevali spremembo meja med državama, kot osrednji problem med Slovenijo in Italijo se je začelo kazati vprašanje vračanja ezulskih nepremičnin. Glede meja sta namreč uradna oblast in desničarske sile imele nasprotujoče si poglede. Vladna stališča so bila skladna z določili mednarodnega prava, da so meje nespremenljive, sklicujoč se na Helsinško listino. Podobno kot glede priznanja mednarodne suverenosti države, so tudi v prevzemu mednarodnih pogodb in nespremenljivosti meja mednarodne okoliščine odigrale bistveno vlogo pri odločitvah italijanske zunanje politike glede Slovenije. Kjer pa so se vprašanja nanašala na bilateralno raven, je obstajal manevrski prostor za vpliv domačih interesnih skupin, ki so svojo glasnost uspele iztržiti predvsem zaradi politične

20 Italijanskega zunanjega ministrstva – ime prevzeto po palači, v katerih ima ministrstvo svoje prostore.

preračunljivosti vodstva države. Nadaljnji diplomatski odnosi s Slovenijo so tako temeljili v prvi vrsti na reviziji nekaterih členov Osimske pogodbe. Pogajanja so se kmalu zagostila pri vprašanju ezulskega premoženja.

Slovenska prizadevanja za čimprejšnjo integracijo v evropske institucije v tem obdobju niso bila podprta s strani italijanske diplomacije. Od konca leta 1992 se je italijanska diplomacija začela posluževati aduta, ki je za slovenski cilj – članstvo v EU – deloval dekonstruktivno. Bilateralno vprašanje optantskega premoženja je namreč dvignila na multilateralno raven, čeprav v tej fazi tega še ni storila uradno. Poslanci iz vrst italijanskih socialistov so v Evropskem parlamentu zahtevali, naj v pogajanja za revizijo Osimskih sporazumov poseže ES, v Bruslju pa so italijanski predstavniki oteževali pogajanja za sklenitev Sporazuma o sodelovanju med ES in Slovenijo. Slednji je bil prav zaradi njihovega zavlačevanja in prevelikih zahtev podpisan šele aprila 1993 namesto decembra 1992 (Kosin 2000: 125-26).

REVIZIJA OSIMSKIH SPORAZUMOV

Farnesina je šele januarja 1993 jasno izrazila svoje prioritete v zvezi z revizijo Osimskih sporazumov. Takrat je bila imenovana tudi delegacija za pogajanja o tej temi, katere predmet so bila tri prednostna vprašanja: večja zaščita italijanske manjšine, povrnitev nepremičnin optantov na podlagi nove slovenske zakonodaje oziroma povečanje odškodnine za to premoženje in novi dogovori o gospodarskem sodelovanju (Kosin 2000: 129).

Ogulin (1997: 75) navaja, da je italijanska vlada v pogajanjih o omenjenih vprašanjih vključila predstavnike neposredno vpletenih strani: Italijansko unijo pri vprašanju zaščite manjšine in združenja ezulov pri vprašanju »zapuščenega italijanskega premoženja«. Iz tega je mogoče sklepati, da so bila ta pogajanja razmeroma napeta, saj je z njimi povezanih veliko čustev, ki izhajajo iz zgodovine po drugi svetovni vojni.

Srečanje slovenske in italijanske delegacije za revizijo Osimskih sporazumov na gradu Strmol 23. 2. 1993 je pogovore obravnavalo kot pretres pogodbe in ne kot revizijo.

Slednja obstaja le kot možnost, ki jo bosta delegaciji, če bi se tako izkazalo, predlagali svojima vladama. Blagi toni začetnega pogajanja so se zaostri 25. 3. 1993 v Rimu, saj je tiskovno sporočilo Farnesine z dne 17.3.1993 nekoliko spremenilo smer dvostranskih pogovorov, s tem ko je nakazalo možnost internacionalizacije dvostranskega vprašanja vračanja nepremičnin ezulov, do katerega je prišlo po posredovanju nekaterih tržaških poslancev (Kosin 2000: 141-142). Italijanska diplomacija se je tako v odnosih s Slovenijo vedno bolj osredotočala na problem vračanja optantskih nepremičnin, s čimer je Slovenijo na njeni poti v EU prej ovirala, kakor ji pomagala. Naslednje poglavje pojasnjuje, zakaj.

3. 2. POT DO PRIDRUŽITVENEGA SPORAZUMA

Slovenija je že takoj po osamosvojitvi izrazila željo vključevanja v proces evropskih integracij s končnim ciljem polnopravnega članstva v Evropski zvezi (Rahten 2004:51). Po drugi strani pa ES sama ni bila pripravljena na izzive, ki so se pojavili po padcu berlinskega zidu, razpadu SZ in jugoslovanski krizi. Vse države vzhodne in srednje Evrope, »sirote komunizma«, so namreč uveljavljale svojo evropsko identiteto in usmerjale napore v evropsko perspektivo. Da bi ES, ki si je v istem času prizadevala poglobiti notranje vezi, odgovorila na »klice z vzhoda«, je novim demokracijam ponudila opcijo pridruženega članstva, ki je ustvarjala novi vzorec odnosov v Evropi (Sedelmeier in Wallace 2000: 436). Jasno je namreč bilo, da je potrebno z novim sosedstvom, v katerega je spadala tudi Slovenija, vzpostaviti določen institucionaliziran odnos.

To je storila s Pridružitvenimi ali Evropskimi sporazumi (*European Agreements*). Slednji predstavljajo daljnosežno obliko sporazuma, ki jo je narekovala potreba po tesnejšem sodelovanju. Evropski sporazumi presegajo okvir trgovinskega in gospodarskega sodelovanja, ker vsebujejo tudi elemente povezovanja na področjih Evropske unije, ki presegajo okvir Evropske skupnosti. V njih pa ni nobenega pravega določila, da pridruženo članstvo zagotavlja polnopravno članstvo kot končni cilj, kar je bilo ponovno potrjeno na Kopenhagenskem vrhu decembra 1993 (Pogačnik 1995: 155).

Sprejemanje Pridružitvenih sporazumov je predmet soglasja v Svetu ministrov EU in privolitve Evropskega Parlamenta. Pravica veta posamezne države članice je na eni strani utemeljena z dejstvom, da članice na določenih področjih Skupnosti niso prepustile pristojnosti urejanja ali je vsaj niso prepustile v celoti. Po drugi strani pa omenjena pravica izhaja iz visoke stopnje povezanosti in zaupanja med članicami. Prav zaradi tega imajo slednje pravico veta v zvezi z odločitvami, s kom bodo v prihodnosti delile svojo skupno usodo (Pogodba o ustanovitvi evropske skupnosti, člen 228).²¹

To pravico je v obdobju od leta 1993 do 10. 6. 1996 večkrat uporabila tudi slovenska zahodna sosed. Zato lahko trdimo, da je delovanje njene diplomacije, ki je kot nacionalni interes razglašala popolno integracijo Slovenije v evropske institucije, ta isti nacionalni interes dejansko blokirala. Postavljanje bilateralnih problemov na mednarodno oziroma natančneje evropsko raven se je začelo že z zavlačevanjem v zvezi s sklenitvijo Sporazuma o sodelovanju med Slovenijo in EU, ki pa je bil končno podpisan 5.4.1993. Ta dogovor je v svojem četrtem členu predvideval možnost sklenitve Pridružitvenega sporazuma, zato je zanj takratni slovenski premier Janez Drnovšek tudi zaprosil (Skok 2004: 54).

Za začetek tega obdobja v diplomatskih odnosih med državama postavljam dan sklenitve Sporazuma o sodelovanju med Slovenijo in EU, 5. 4. 1993, ker je ta sporazum, kot omenjeno, predvidel možnost pridruženega članstva. Končni mejnik obdobja pa je 10. 6. 1996, ko je prišlo do sklenitve Pridružitvenega sporazuma med Slovenijo in EU po umiku italijanskega veta, ki je v teh letih preprečeval napredek Slovenije v evropskih integracijah.

21 Treaty establishing the European community, <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc05.htm>, 17.7.2004.

3. 2. 1. MED PRVO IN DRUGO ITALIJANSKO REPUBLIKO

Na tem mestu je potrebno pojasniti notranjepolitične razmere v Italiji, ki so vplivale na zunanjepolitične odločitve in tako na diplomatsko dejavnost. Še posebno leto 1993 je bilo v italijanski politični areni prelomno, saj so ga zaznamovale z referendummi zahtevane institucionalne spremembe, ki so skupaj z afero Tangentopoli²² pripomogle k koncu prve republike in začetku druge (Bardi in Morlino 1994: 243).

Prehod med njima je predstavljala vlada Carla Azelia Ciampija od 28. 4. 1993 do 10. 5. 1994, v kateri je področje zunanjih zadev vodil Beniamino Andreatta (Governi italiani dal 1943 <http://www.governo.it/governo/governi/governi.html> , 23.7.2004). Strankarsko sta sicer spadala v sredinske krščanske demokrate, vendar je bila ta vlada izrazito tehnične narave; takšna, da je bila sposobna premostiti to kočljivo obdobje in izpeljati potrebne institucionalne reforme z volilnim sistemom na čelu.

Prihajajoče volitve so se napovedovale kot prelomne, ne samo zaradi na novo uvedenega kombiniranega volilnega sistema, temveč tudi zaradi precepa med starim političnim razredom, ter novim, ki je bil šele v fazi oblikovanja. Pomemben je tudi podatek, da je kar dve tretjini tedanjih poslancev prejelo »jamstvena poročila«²³ (*avvisi di garanzia*), s čimer je preiskava Čiste roke (*Mani pulite*) razkrinkala povezave vladajočega političnega režima z ilegalnimi posli in organizacijami (Gregorič 1997: 161). Pri tem je lira – italijanska nacionalna valuta – rasla in padala, kar je imelo dodaten destabilizacijski učinek na nemirne razmere v državi.

3. 2. 2. CIAMPIJEVA TEHNIČNA VLADA – ZAPLET S PRIDRUŽITVENIM SPORAZUMOM

Razburkane razmere, prevedene v diplomatsko akcijo, bi pričakovano pomenile trenutek nestabilnosti, vendar temu ni bilo tako. Italija je ohranila načrtano pot na vzhodni meji,

²² Afera, ki je odkrila veliko razširjenost podkupovanja v italijanski politični eliti. Po italijanski besedi "tangente" – podkupnina.

²³ To je sporočilo, da je bila proti njim uvedena sodna preiskava.

še več, minister Andreatta je odprl dosje pogojevanja, ki se je vlekel v naslednjih letih in Sloveniji zapiral vrata v EU. O Sloveniji se je takoj na začetku ministirovanja izrekel dokaj jasno: nepremičninska zakonodaja v Sloveniji se mora prilagoditi evropski in ne obratno, še posebno v luči približevanja Slovenije EU. Isto je opredelil kot eno izmed ključnih strateških vprašanj Italije, vzhodno mejo pa kot enega izmed razlogov za dejavnejšo zunanjo politiko Italije (Kosin 2000: 156).

Stališča so se ponovila tudi na tretjem krogu pogajanj o nadgradnji Osima na Bledu 10. 8. 1993. »Slovensko približevanje Evropi zahteva prost pretok dobrin, ki je v nasprotju z zakoni, ki lastništvo pogojujejo z državljanstvom«, je zatrdil Andreatta. Za tem pa stoji zelo natančna zahteva: Če hoče Slovenija postati del Unije, mora najprej italijanskim ezulom omogočiti nakup nepremičnin na njenem ozemlju. Italijanske diplomacija je to obravnavala kot »gesto dobre volje«, ki bi dokazala pripravljenost Slovenije za poravnavo krivic, ki jih je storil Titov režim (Manzin 1997: 23).

O gestah dobre volje je bilo v Andreattovem obdobju veliko besed. Ne le kot dokaz slovenske odprtosti do reševanja preteklih sporov, ampak tudi kot pomoč italijanski diplomaciji, ki bi naše približevanje evro-atlantskim integracijam z veseljem podprla, vendar pri tem nima podpore javnega mnenja, saj ga k protislovenskim stališčem podpihujejo skrajno desničarske organizacije (Kosin 2000: 163–164). S tem so želeli svojo diplomatsko strategijo v slovenskih očeh nekoliko omiliti in ji zmanjšati pomen, vendar so osnovna stališča ostajala.

Na nasprotni strani pogajalske mize so Slovenci ostajali glede gest dobre volje neomajni. Italija je kljub temu privolila v podpis protokola o gospodarskem sodelovanju med EU in Slovenijo (5. 4. 1993) in vstopu Slovenije v Svet Evrope (12. 5. 1993). Istočasno pa je privolitev v Pridružitveni sporazum pogojevala s spremembo slovenske zakonodaje o lastnini nepremičnin. Zato je Italija konec marca 1994 predlagala Komisiji Evropske Unije, naj se za nekaj tednov odloži razprava o pogajalskem mandatu za Pridružitveni sporazum s Slovenijo (Favoretto in Greco 1997: 44).

Italijansko zunanje ministrstvo je takoj po volitvah leta 1994 o svojih stališčih v dvostranskih odnosih s Slovenijo obvestilo evropske partnerice. Farnesina je najavila namero, da želi pred privolitvijo v odprtje pogajanj za pridruženo članstvo razčistiti dvostranska vprašanja, ki so ključna za varovanje italijanskih interesov in pri tem ostale države takratne dvanajsterice prosila za razumevanje (Kosin 2000: 180). Do povečanega italijanskega pritiska glede nepremičnin optantov in pogojevanja za sklenitev Evropskega sporazuma je tako prišlo v času tehnične in ne desničarske vlade, kar bi bilo bolj pričakovano. Andreattovim smernicam pa so sledili vsi kasnejši šefi italijanske diplomacije (Kosin 2000: 180).

3. 2. 3. HIŠA SVOBOŠČIN – STALIŠČA DO SLOVENIJE

Po viharjenju Tangentopolija so volitve 27. 3. 1994, zaznamovale prevrat v italijanski notranjepolitični sestavi. Na oblasti so se namreč ustalile desnosredinske stranke novega kova: večinska Berlusconijska Naprej Italija! (*Forza Italia* – FI!), (skrajno)desničarsko Nacionalno zavezništvo (*Alleanza nazionale* - AN) in federalistična Severna Liga (*Lega Nord*), ki so od samega začetka težko shajale med sabo (Gregorič 2002: 179). Premier Silvio Berlusconi je zunanje ministrstvo zaupal evroskeptičnemu Antoniu Martinu. Nekateri avtorji poudarjajo (Favoretto in Greco 1997: 45), da je v zunanji politiki imela največ besede močna vladna partnerica AN, kar je zaostriło diplomacijo s Slovenijo.

Za razumevanje novih okoliščin v diplomaciji je potrebno poznati tudi nekatere notranjepolitične komponente, zato na tem mestu navajam kratek opis strank vladne koalicije, poimenovane »*Casa delle Libertà*« (Hiša svoboščin) in njihovih stališč do »dosjeja Slovenija«.

Naprej Italija je najmočnejša stranka vladne koalicije, ki je organizirana bolj kot komercialno podjetje, kot pa politična stranka. Berlusconi jo je ustanovil leta 1994 in jo od takrat naprej tudi vodi. Politična gesla, javno podobo in dejavnosti stranke oblikujejo oglaševalske agencije Berlusconijskega trgovskega imperija. Leta 1994 je stranka na volitvah uspela zbrati 30,6 % glasov in od takrat naprej obvladuje dobršen del političnega

prostora (Čulaja 2002: 20–21). Do Slovenije je zavzemala zelo ostra stališča, predvsem po zaslugi takratnega podsekretarja Farnesine Livia Caputa.

Nacionalno zavezništvo je še radikalnejše v stališčih, razvilo se je iz podaljška Mussolinijevega fašizma – Italijanskega socialnega gibanja (MSI). Leta 1995 se je preimenovala v Nacionalno zavezništvo, njen voditelj Gianfranco Fini pa je z leti ublažil stališča stranke,²⁴ ki je celo postala članica Evropske ljudske stranke. Kljub temu je AN javnost vedno znova razburkala s stališči o krivično izgubljenih ozemljih v nekdanji Jugoslaviji, kamor sodi tudi nekdanja cona B STO, ki je od leta 1991 naprej pod slovensko jurisdikcijo (Čulaja, 2002: 23–24). Nacionalno zavezništvo je bilo glavni pobudnik za pogojevanje za vstop Slovenije v EU z vračanjem premoženja optantov, saj slednji predstavljajo njen močan volilni, predvsem pa politični »rezervat« (Parovel 1997: 18).

Tudi Severna Liga je poleg Berlusconijske Naprej Italija otrok razpadanja prve republike, saj je bila ustanovljena leta 1989 z združitvijo treh severno-italijanskih lig. Zavzema se za preobrazbo centralistične italijanske države v moderno federacijo, s čimer bi preprečila odlivanje sredstev z bogatega severa na revni jug (Čulaja 2002: 24-25). Do Slovenije je Severna Liga kazala dokaj prijazen obraz, saj je v osamosvojitvi najbogatejše jugoslovanske države in njeni integraciji v evropske tokove videla priložnost za ekspanzijo italijanskega gospodarstva. To pa ni stalnica v njenih stališčih, saj je voditelj Umberto Bossi znan po evroskepsi in s tem tudi odklonilnih stališčih do širitve EU zaradi strahu pred migracijami cenejše delovne sile.

24 Od šestdesetih let dalje je po Fernetiju v Italiji značilen "sredotežni pluralizem". Središče naj bi se namreč krepilo po zaslugi pestre delitve strank na obeh krilih (levica – desnica o.p. M.S.), ki naj bi jih središče nenehno pritegovalo k zmernejšim stališčem. Razklane stranke na levici in desnici so tako vsrkale koalicije pod vodstvom prevladujoče stranke (do konca prve republike DC) Rojstvo PDS in AN je mogoče obravnavati kot konec tega procesa umirjanja skrajnih kril in približevanja sredinskim stališčem (Della Porta 2003: 154).

HIŠA SVOBOŠČIN: OD VETA DO OGLEJSKEGA SPORAZUMA

Sedemmesečno vladanje desnosedinske koalicije Hiša svoboščin se je v diplomaciji za Slovenijo izkazalo kot posebno težavno obdobje, saj je Italija vračanje ezulskih nepremičnin postavila v središče diplomatskih odnosov. To se lahko pripiše vplivu ezulskih organizacij in njihovi volilni teži v Trstu in Julijski Krajini, tradicionalne volilne baze Nacionalnega zavezništva. Italija je tako v letu 1994 zaradi bilateralnih zahtev kar štirikrat blokirala začetek pogajanj za Pridružitveni sporazum (Kosin 2000: 196).

Zastoj v diplomatskih odnosih je italijanska diplomacija pripisovala togosti slovenskih pogajalskih izhodišč. Slovenski Državni zbor je 25. marca 1993 izglasoval resolucijo, ki odloča, da slovenska delegacija nima mandata za pogajanja o ezulskih nepremičninah, ker je bilo to vprašanje dokončno rešeno z Rimskim sporazumom leta 1983. Prav tako se ni mogla pogajati o notranji uredbi državnega sistema. Italija je namreč od Slovenije kot pogoj za umik veta na začetek pogajanj za Pridružitveni sporazum zahtevala spremembo slovenske nepremičninske zakonodaje (Favoretto in Greco 1997: 44).

Prvi meseci Berlusconijeve vlade so za slovenska prizadevanja o podpisu Pridružitvenega sporazuma prinesli razočaranje. 27. 5. 1994 je italijanska vlada vložila veto na predlog za začetek pogajanj EU s Slovenijo o Pridružitvenemu sporazumu. Zunanji minister Martino je odločitev argumentiral z nezadostnim trudom Slovenije v prilagajanju nepremičninske zakonodaje evropskim standardom. Možnost preklica veta je bila povezana s pogojem, da Slovenija ezulom prizna koncesije za odkup ali vrnitev določenega števila nepremičnin, kar je bilo izrecno bilateralno vprašanje (Favoretto in Greco 1997: 44–45).

Skorajšnji uspeh Antonia Martina v diplomaciji s Slovenijo je predstavljal Oglejski kompromis 10.10.1994. Pogajanja z Ljubljano je dotlej vodil podsekretar Farnesine Livio Caputo, ker pa njegova trda linija ni pripeljala do zelenih rezultatov, je zunanji minister sklenil sam poseči v pogajanja (Kosin 2000: 217-218). Delegaciji Slovenije in Italije sta v Ogleju prišli do skupne izjave, ki je zadevala tri sklope vprašanj, ki so obremenjevala medsebojne odnose: ezulske nepremičnine, zaščita slovenske manjšine v

Italiji in odpravljanje posledic, ki so izhajale iz ločitve italijanske manjšine med Slovenijo in Hrvaško. Ljubljana je v skupni izjavi obljubila moratorij na ezulske nepremičnine, ki so še v javni lasti, dokler ne bi prišlo do harmonizacije nepremičninske zakonodaje z evropsko, Italija pa se je izrecno obvezala, da bo podprla vključevanje Slovenije v EU, NATO in Zahodnoevropsko unijo (ZEU). Poleg tega so v tem dokumentu Italijani prvič priznali obstoj Slovencev v Benečiji in izrazili pripravljenost finančno podpreti njihove izobraževalne ustanove. Posebno pomemben premik na italijanski strani je bil široka podpora temu dokumentu, tudi s strani sicer nekooperativnega Nacionalnega zavezništva. Zaradi notranjepolitičnih obračunavanj je slovenska stran parafirani osnutek zavrnila, s čimer je prišlo do ponovnega zastoja v bilateralnih odnosih (Kosin 2000: 222-228).

Oktobra in novembra 1994 je Berlusconijska vlada zopet vložila veto na Pridružitveni sporazum med Slovenijo in EU, toda ne brez negodovanja evropskih partnerjev. Skupina držav, ki so podpirale čimprejšnjo vključitev Slovenije v EU – z Nemčijo na čelu – si je že pred časom zastavila širitev EU na vzhod kot glavni zunanjepolitični cilj (Favoretto in Greco 1997: 46). Ta skupina se je še okrepila z vstopom Avstrije v EU 1. 1. 1995.

3. 2. 4. DIPLOMACIJA DINIJEVE TEHNIČNE VLADE

Z novim letom ni prišlo le do četrte širitve EU, temveč tudi do spremembe v vrhu italijanske oblasti. Severna liga je zapustila vladno koalicijo in s tem končala obdobje vladavine Hiše svoboščin. Januarja je nastopilo obdobje Dinijeve tehnične vlade z Susanno Agnelli na čelu Farnesine, kar je v italijansko diplomacijo, še posebno v odnosu do Slovenije, prineslo nov način dela.

Tehnična vlada ni bila v tolikšni meri obremenjena z iskanjem podpore na bodočih volitvah in ni bila tako podvržena interesom ezulskih organizacij, čeprav je res, da brez privolitve parlamenta ni mogla ukrepati (Kosin 2000: 249). Prav za pripravo psihološko-političnih razmer za vzajemno zaupanje po razdoru, ki ga je povzročila neuspela Oglejska izjava, si je Farnesina urejanje odnosov s Slovenijo zamislila v dveh fazah: prvo

predstavlja sprejetje skupne izjave o namerah brez konkretnih obvez. V tej pripravljalni fazi je Italija pripravljena ponuditi ureditev določenih vprašanj slovenske manjšine, od slovenske strani pa zato pričakuje načelno stališče glede možnih modalitet uresničevanja vračanja nepremičnin optantov. Rim bi na takšni podlagi umaknil veto na pogajanjih med EU in Slovenijo o Evropskem sporazumu, nakar bi sledila druga faza, uresničevanje konkretnih obvez na obeh straneh. V ta namen bi državi oblikovali skupni koledar za postopno uresničevanje sprejetih dogovorov (Kosin 2000: 253).

Otoplitev ozračja med zunanjima ministrstvoma je bila z nastopom funkcij Agnellijeve in Thalerja očitna. Agnellijeva je celo po srečanju s slovenskim šefom diplomacije dejala, da je spor s Slovenijo nesmiseln in da ga je potrebno čimprej rešiti. Prva dama Farnesine je kmalu po tem obvestila Bruselj, da bo brez pogojevanja Komisiji EU dala zeleno luč za začetek pogajanj o sklenitvi evropskega sporazuma s Slovenijo. Sledila so »pospešena pogajanja« italijanske in slovenske strani o načinu in dinamiki razreševanja odprtih vprašanj, kjer sta se kot glavni temi zopet pojavili optantsko premoženje na italijanski in položaj slovenske manjšine na slovenski strani (Kosin 2000: 253–255).

Italijanska diplomacija je držala besedo in v Bruslju 6. 3. 1995 končno prižgala zeleno luč mandatu za začetek pogajanj med Slovenijo in EU o Pridružitvenem sporazumu. Čeprav je bilo veliko zahtev o ločevanju bilateralnih pogajanj od multilateralnih tako s strani slovenskega predsednika Milana Kučana kot nekaterih evropskih držav (Manzin 1997: 93), pa je Dinijeva vlada svojo privolitev vezala na deklaracijo Ministrskega sveta EU, ki je vzel na znanje obvezo slovenske vlade, da bo predložila parlamentu spremembo ustave pred sprejemom Pridružitvenega sporazuma. Poleg tega je zunanja ministrica Susanna Agnelli poudarila pomen skupne italijansko-slovenske izjave z dne 6. 3. 1995, v katerem je bila, po njenih besedah, razvidna slovenska pripravljenost nekdanjim lastnikom dati na razpolago nepremičnine, ki so še bile v državni lasti, in s tem razširiti seznam dostopnih nepremičnin iz leta 1983 (Favoretto in Greco 1997: 46).

Italijanska diplomacija v obdobju tehnične Dinijeve vlade je resda nekoliko odprla pot Sloveniji do Pridružitvenega sporazuma, vendar je s to gesto hkrati naredila dvojce:

izboljšala svoj položaj med zavezniki, obenem pa je nanje prevalila odgovornost za varstvo nad pravkar sklenjeno pogodbo, saj je pravice svojih državljanov dvignila na evropski nivo. Slovenija je bila sedaj kot partnerica v pogajanjih ne le moralno zavezana k uresničitvi nakazanih obljub, nad njo je bdela celotna EU. Hkrati pa italijanska diplomacija ni izpustila iz rok pomembnega aduta; veto bo lahko ponovno potegnila iz rokava, če z napredovanjem dvostranskih pogajanj s Slovenijo ne bo zadovoljna (Manzin 1997: 106–107). Na to ni bilo potrebno veliko čakati. Zgodilo se je že 15. 6. 1995.

ŠPANSKEMU KOMPROMISU NAPROTI

15. 6. 1995 sta Evropska komisija in Slovenija parafirali Evropski sporazum. Za dokončno sprejetje tega sporazuma je bilo potrebno soglasje vseh članic EU. Ker je Italija ocenila, da na bilateralni ravni ni zadovoljivih napredkov in da se slovenska stališča kljub zaupanju, ki ga je pred meseci izkazala Italija, niso omehčala, Italija ni hotela dati svojega soglasja k omenjenemu sporazumu (Kosin 2000: 276).

Zastoj v pogajanjih je skušalo rešiti špansko predsedstvo, ki je po predhodnem dogovoru z Italijo slovenskim pogajalcem ponudilo tako-imenovani »španski kompromis«. Ta predlog je predvideval, da se bo sočasno s podpisom Pridružitvenega sporazuma slovenska vlada obvezala, da bo štiri leta po začetku veljavnosti sporazuma omogočila nakup nepremičnin v Sloveniji vsem državljanom EU. Takoj po začetku veljave Pridružitvenega sporazuma pa bodo možnost nakupa nepremičnin imeli tisti državljani EU, ki so kadarkoli živeli vsaj tri leta na slovenskem ozemlju. Zadnja klavzula bi koristila predvsem italijanskemu ezulom. Sprva je Ljubljana zavračala Solanov kompromis,²⁵ kar je oslabilo njeno diplomatsko pozicijo pri evropskih partnerjih. Medtem se je položaj italijanske diplomacije, ki je privolila v Solanov kompromis, bistveno okrepil in je lahko zato odslej računala na večjo podporo EU (Favoretto in Greco 1997: 47).

25 Solanov kompromis – po predsedujočem Svetu ministrov EU Javierju Solani. Tudi španski kompromis.

Italijanska diplomacija je še okrepila svojo mednarodno veljavo s prevzemom predsedovanja EU januarja 1996, krivdo za blokiranje podpisa Pridružitvenega sporazuma pa je skušala prevaliti na Slovenijo, ki je odvrčala podpis Solanovega kompromisa. Odločitev Državnega zbora, ki je 11.4.1996 sprejel kompromis in vlado pooblastil k podpisu Pridružitvenega sporazuma, je Italijo nekoliko iznenadil, nejeverni so bili o dejanskem izvajanju dogovora s slovenske strani (Kosin 2000: 290-292). S tem dogodkom in z nastopom nove, levosredinske vlade, so odnosi med Slovenijo in Italijo dobili nov zagon, ki je bil še posebno očiten v letu 1996.

3. 2. 6. DIPLOMACIJA LEVE SREDINE: OLJKA

Notranjepolitična situacija v Italiji se je medtem spet korenito spreminjala. Desna sredina je bila po umiku Severne lige iz vladne koalicije in posledično padcu Berlusconijeve vlade še vedno razdeljena, kar je igralo v korist levosredinske usmeritve. V času Dinijeve tehnične vlade sta se namreč levica in sredinska opcija zblížali, k sodelovanju so uspeli privabiti tudi Stranko komunistične preнове (*Rifondazione comunista*). Opogumljena z uspehom na regionalnih volitvah leta 1995 in strnjena okrog nosilca liste – uglednega profesorja ekonomije Romana Prodija – je koalicija Oljka (*Ulivo*)²⁶ s parlamentarnimi volitvami 21.4.1994 postala nosilka nove vlade (Fassino 2003: 279).

Prodijeva vlada je bila soočena z velikim izzivom – Italijo popeljati v evro. Kot edina izmed večjih članic EU država ni izpolnjevala pogojev za prevzem skupne valute. Prodijeva restriktivna finančno-davčna politika je do leta 1999 obrodila zelene sadove (Romano 2002: 276).

Resor zunanjega ministrstva je prevzel bivši premier Lamberto Dini, v odnosih s Slovenijo pa je pomembno vlogo v Farnesini odigral tudi kasnejši sekretar največje koalicijske stranke PDS – Demokratične stranke levice (*Partito democratico di sinistra*) Piero Fassino, ki je postal podsekretar Farnesine. Še pred izvolitvijo je Romano Prodi

²⁶ Oljka je združevala: PDS, stranko Zelenih, Listo Dini in Listo Prodi, slednja pa je vključevala še katoliško Ljudsko stranko (*Partito popolare*), Ljudsko stranko Južne Tirolske, Stranko Italijanske republike in Demokratsko unijo (Ratti 2002: 2).

izrazil nujno potrebo po rešitvi spornih vprašanj s Slovenijo. To stališče je postalo še trdnejše po njegovem obisku v ZDA, ko mu je ameriški predsednik Bill Clinton eksplicitno svetoval, naj čimprej zaključi bilateralni spor (Fassino 2003: 286). To je storil nemudoma, saj je že dober teden po imenovanju vlade na obisk v Ljubljano prišel podsekretar Fassino, ki je s slovenskim zunanjim ministrstvom uskladal še zadnje podrobnosti glede besedila pisma, ki bo priloženo k Pridružitvenemu sporazumu, da bi natančneje določilo obveze Slovenije po španskem kompromisu (Kosin 2000: 296).

Pridružitveni Sporazum med Slovenijo in EU je bil končno podpisan 10. 6. 1996, s čimer se začne novo obdobje v medsebojnih odnosih med Slovenijo in Italijo. Sočasno s podpisom Pridružitvenega sporazuma je namreč Slovenija vložila tudi prošnjo za polnopravno članstvo, hkrati se je zgodil tudi premik v italijanski diplomaciji, ki se je do vključevanja vzhodne sosede v evropske integracije začela obnašati veliko bolj konstruktivno.

3. 3. VLOGA ITALIJANSKE DIPLOMACIJE PO PRIDRUŽITVENEM SPORAZUMU

O pozitivni spremembi v odnosih s Slovenijo po zamenjavi oblasti v Rimu govori podatek, da po letu 1993 državi nista podpisali niti enega sporazuma, v letu 1996 pa kar štiri. Podobno sliko pokažejo državni obiski na najvišji ravni: takoj po priznanju Slovenije januarja 1992 je Ljubljano obiskal predsednik italijanske republike Francesco Cossiga, do leta 1996 pa je prišlo le do enega sestanka med premieroma Janezom Drnovškom in Silvijem Berlusconiem. Drugače je bilo z delovnimi sestanki zunanjih ministrov, še posebno Agnellijske in Thalerja, ki sta skušala rešiti dvostranska vprašanja, ki so ovirala pot Slovenije v EU. S Prodigem so ti obiski postali bistveno pogostejši: srečanje premierov takoj po podpisu Pridružitvenega sporazuma v Rimu, vodji diplomacij Slovenije in Italije Dini in Kračun sta se srečala v septembru, sledil je sestanek obrambnih ministrov Kacina in Andreatte, leto uspešnega sodelovanja pa sta zaključila predsednika držav Kučan in Scalfaro s srečanjem v Rimu. Teme omenjenih sestankov imajo velik poudarek na pridruževanju Slovenije EU, čemur je italijanska stran

večkrat obljubila podporo. Slednja se je izkazala v štirih novih sporazumih med sosedama²⁷ (STA, 30.12.1996).

Prodijeva vlada je zaradi umika podpore Stranke komunistične prenovе padla 21. 10. 1998 (Romano 2002: 278), do takrat pa je Slovenija močno napredovala v pogajanjih za vključitev v EU. Tako je bil 14.7.1997 v Državnem zboru sprejet zakon o spremembi 68. Člena Ustave,²⁸ ki predstavlja podlago za harmonizacijo slovenske zakonodaje z evropsko, septembra istega leta pa je Evropska komisija v Agendi 2000 izrazila pozitivno mnenje o Sloveniji kot kandidatki za vstop v EU, na podlagi katerega je bila Slovenija na evropskem vrhu v Luksemburgu 13.12.1997 uvrščena v prvo skupino držav, s katerimi so se začela pogajanja za vključitev. Pogajanja so se uradno začela 31. 8. 1998 (Kodelja 2004: 62).

3. 3. 1. D'ALEMOVA IN AMATOVA VLADA – DOBROSOSEDSKI ODNOSI

Massimo D'Alema je bil prvi italijanski premier, ki je izhajal iz nekdanje komunistične stranke in je bil vodja največje stranke prenovljene levice PDS²⁹. Njegov kabinet je bil nekoliko drugače zastavljen od Prodijevega: Poleg Uliva ga je podpirala tudi PDCI, ki se je po Prodijevem padcu odcepila od Stranke komunistične prenovе. Podpora je prihajala tudi od desnosredinsko usmerjena UDR – Demokratska unija za Italijo (*Unione democratici per l'Italia*) in neodvisnih poslancev (Biografija D'Aleme, <http://biografieonline.it/biografia.htm?BioID=861&biografia=Massimo+D'Alema>, 20.7.2004).

Zunanjepolitični resor je bil še vedno v rokah Lamberta Dinija, ki je nadaljeval z že zastavljeno linijo s Slovenijo. Obdobje D'Alemove vlade je zaznamovala predvsem kosovska kriza in sodelovanje Italije v okviru NATA pri njenem reševanju znotraj Pakta

²⁷ Zunanja ministra sta 3. septembra sklenila sporazum o prevzemu oseb na državni meji ter ukinitvi vizumov, obrambna ministra pa sta poskrbela za sporazum o urejanju vojaških grobišč in o sodelovanju na obrambnem področju (STA, 30.12.1996).
²⁸ (Uradni list RS 42/1997 z dne 17. 7. 1997, 2341. Ustavni zakon o spremembi 68. člena ustave Republike Slovenije (UZS68), stran 3873, <http://www.uradnilist.si/1/objava.jsp?urlid=199742&stevilka=2341>, 17.7.2004)

stabilnosti. O tem so potekali tudi bilateralni pogovori s Slovenijo. (Tristransko srečanje državnih sekretarjev Slovenije, Italije in Madžarske v Trstu, http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szi/99111002.html, 10.11.1999). Kot prioriteto področje izstopa še sprejemanje globalnega zaščitnega zakona za slovensko manjšino v Italiji. Italija gradi v tem obdobju razvejano diplomatsko in gospodarsko mrežo v srednjeevropski in vzhodnoevropski ter mediteransko-jadranski regiji. Slovenija je kot njena neposredna soseda vključena v večino italijanskih pobud, s katero si Rim želi zagotoviti mesto med regionalnimi velesilami. Mednje spadajo: Srednjeevropska pobuda, Jadransko-Jonska pobuda, tristransko sodelovanje med Slovenijo, Italijo in Madžarsko in podobne aktivnosti. Ti programi imajo skupni cilj pospešiti evropsko integracijo vključenih držav s funkcionalnim in regionalnim sodelovanjem (Slovenija – Italija, <http://www.uvi.si/slovenija-summit/slo/bilaterala/italija>, 20.7.2004). Poleg mnogovrstnega sodelovanja gre omeniti, da je 1.2.1999 stopil v veljavo Pridružitveni sporazum med Slovenijo in EU, potem ko so ga ratificirali Evropski parlament in vse države članice EU, vključno z Italijo.

D'Alemova vlada je padla aprila 2000, po neuspehu na regionalnih volitvah, nadomestila pa jo je Amatova (Biografia di Massimo D'Alema, <http://biografieonline.it/biografia.htm?BioID=861&biografia=Massimo+D'Alema>, 18.7.2004). Koalicijo so še vedno sestavljali Ulivo, PDCI in neodvisni, pridružila pa se jim je še stranka UDEUR (*Unione democratici per l'Europa* – Združenje demokratov za Evropo). V zadnjih vzdihljajih te vlade je prišlo do pozitivnih premikov glede slovenske manjšine v Italiji, saj je bil 15.2.2001 končno sprejet globalni zaščitni zakon³⁰, ki pa ima veliko kritikov (Vidmajer 2001).

3. 3. 2. DRUGA BERLUSCONIJEVA VLADA – PONOVA ZAOSTRITEV?

Na majskih volitvah leta 2001 je zopet zmagala desnosredinska Berlusconijska koalicija. Poleg premierove stranke Naprej Italija sta v vladnem kabinetu še Nacionalno

29 Prodi je izhajal iz sredinske PPI – Partito popolare Italiano - italijanske ljudske stranke.

30 Točen naslov zakona je: Zakonska določila za zaščito slovenske manjšine v deželi Furlaniji – Julijski krajini, v uradnem listu italijanske republike je bil objavljen 8. 3. 2001 (Ur.l.št.56) (Šuster 2002: 43).

zavezništvo in Severna liga – postava se ni spremenila od prejšnjih volitev – ter nekaj manjših strank (Governi Italiani dal 1943 <http://www.governo.it/governo/governi/governi.html>, 18.7.2004). Zaradi evroskeptičnosti in ultradesničarstva Severne lige in Nacionalnega zavezništva se je Evropa zgražala nad novo italijansko vlado, vendar jim je Berlusconi odgovoril z imenovanjem nekdanjega direktorja Svetovne trgovinske organizacije in znanega evropeista Renata Ruggiera na čelo Farnesine (Romano 2002: 280).

Prva Berlusconijska vlada je s Slovenijo vodila zelo ostro diplomatsko dejavnost, saj je volilna baza Nacionalnega zavezništva prav ezulska skupnost, slednja pa tudi po španskem kompromisu ni opustila upov na vrnitev nepremičnin v naravi. Berlusconijska vlada v novi zasedbi je že takoj na začetku napovedovala drugačne tone. Državni sekretar Roberto Antonione se je o menjavi vlade in spremembah v zunanji politiki takole izrazil: »Volilni izidi in strankarsko rivalstvo ne smejo vplivati na strategijo državne politike, ki se mora zavzemati za stabilnost in ne prenese stresov. Seveda lahko dajejo razne osebnosti razne poudarke. Toda v zunanji politiki ne bo radikalnih sprememb v primerjavi s preteklostjo.« (Kante 2001a)

Prijateljski odnosi se kažejo tudi v podpori Italije pri vključevanju Slovenije v EU in NATO, kar sta na rimskem srečanju februarja 2001 poudarila predsednik Vlade Republike Slovenije dr. Janez Drnovšek in takrat še ne izvoljeni Silvio Berlusconi. Dodatna potrditev o podpori pri evropskih integracijah je prišla tudi ob uradnem obisku italijanskega zunanjega ministra Renata Ruggiera, septembra 2001 v Ljubljani.

Kljub temu je na tem obisku spet zavel duh preteklosti, saj je Ruggiero zopet odprl »dosje« nepremičnin optantov z utemeljitvijo, da Solanov kompromis še ni v celoti rešil dolgoletnega spora. Predkupna pravica, ki so jo ezuli pridobili s Pridružitvenim sporazumom med Slovenijo in EU še ne odpravlja diskriminacije, ki jo povzroča slovenski denacionalizacijski zakon – tako Ruggiero (Lucarelli 2001: 215). Dejstvo, da Slovenija ni bila pripravljena sprejeti posebne enostranske izjave o nediskriminaciji na

tem področju, je po mnenju Vojka Volka, slovenskega veleposlanika v Rimu, ohladilo meddržavne odnose v naslednjih mesecih (STA 2002).

Tržaški dnevnik *Il Piccolo* se je v tem obdobju celo spraševal, ali bo Italija ponovila grožnjo z vetom za polnopravno članstvo Slovenije v EU leta 2004, saj Slovenija tega vlaka ne sme zamuditi (Kante 2001b). Nivo prijateljskih odnosov je spet padel z novembrskim obiskom Janeza Potočnika (vodje ožje pogajalske skupine za vstop Slovenije v EU) v Rimu, saj so ga italijanski vladni predstavniki praktično bojkotirali. Kljub temu neljubi dogodek ni imel hujših posledic za nadaljnji razvoj diplomatskih odnosov, saj odtlej ni bilo več govora o domnevno spornih zgodovinskih vprašanjih med državama³¹, Italija pa ni več nasprotovala približevanju Slovenije EU in NATU (STA 2002). Še več, novi premierov svetovalec za zunanjo politiko je postal Slovencem dobro znani Gianni De Michelis (danes sekretar nove socialistične stranke), ki je dal ponoven zagon italijanskemu interesu za področje Balkana. V njegovem načrtu za ustanovitev jadranske evropske regije igra Slovenija vlogo mostu med Evropo in Balkanom, Italija pa bi imela v rokah krmilo (Hočevar 2001).

ZADNJI KORAKI SLOVENIJE NA POTI V EU IN ITALIJANSKA DIPLOMACIJA

Pot Slovenije v EU je vodila skozi nekatere pomembne etape. 25.10.2002 je Evropski svet uradno ocenil, da Slovenija med deseterico držav, ki bodo v letu 2004 pripravljene na polnopravno članstvo, Kopenhagenski vrh 13.12.2002 pa zaključi pristopna pogajanja. Po uspešnem izidu referendumu 23.4.2003 je Slovenija z drugimi devetimi prihodnjimi članicami podpisala Pristopno pogodbo (Kodelja 2004: 68-71).

Italija je v vseh teh etapah podpirala slovenska prizadevanja. Njena vloga je dobila poudarek v drugi polovici leta 2003, ko je prevzela šestmesečno predsedovanje Uniji.

31 Slovenija je na fiduciarni račun luksemburške Dresdner Bank 3. 1. 2002 v skladu z Rimskim sporazumom izplačala še zadnji obrok odškodnine za zapuščeno imetje italijanskih optantov. Slovenski del dolga je po sporazumu med Slovenijo in Hrvaško 4. 6. 1996 znašal 53 milijonov USD. Italija pa skuša z zavračanjem dvigovanja odškodnine držati to vprašanje še vedno odprto. (Šuster 2002: 47, Bučar 1999: 344).

Italijanska vlada (in njena diplomacija v okviru EU) se je obnašala koherentno s proevropsko tradicijo, čeprav je na začetku mandata izražala evroskeptična stališča³². Prav nesoglasja glede vodenja evropskih zadev so pripeljala do odstopa Renata Ruggiera, kar je v Bruslju sprožilo ugibanja o bodoči italijanski evropski politiki. Toda naslednja zunanja ministra, Berlusconi in Frattini, nista spreminjala tradicionalne italijanske proevropske tradicije v vsebini, temveč sta italijanske nacionalne interese v okviru EU začela jasneje in odločneje izražati (Crocini 2002:100).

Zadnja faza diplomatskih odnosov med državama je bila zaradi skorajšnjega članstva Slovenije v EU zelo intenzivna, predvsem glede uvajanja Schengenskega režima na slovenski meji s Hrvaško in prostega pretoka delovne sile znotraj razširjene EU. Kljub temu se Italija naposled le ni mogla (marala?) odmakniti od imperativa skupnih meril evropske petnajsterice, ki je skorajda enotno uvedla sedemletni moratorij na prost pretok delavcev iz novih članic, med katerimi je tudi Slovenija (STA 10. 4. 2004).

Ali je druga desnosredinska vlada po padcu prve italijanske republike vnesla spremembe v diplomacijo s Slovenijo v primerjavi z naklonjeno linijo leve sredine? Vse kaže, da ne. Kljub še vedno tlečemu vprašanju optantskih nepremičnin je Rim nenazadnje opustil to vprašanje, ki bi lahko ogrozilo druga bistvena področja sosedskega sodelovanja. Kajti Italija si v danih razmerah preprosto ne more več privoščiti nacionalističnega igrakanja ob svoji vzhodni meji, saj je njen primarni interes prodor na tržišča vzhodne Evrope prek Slovenije in Madžarske. To pa ni majhen interes, še manj trenutna muha nekega predsednika vlade, temveč stalni interes dela in kapitala (Samsa 1997).

LEVOSREDINSKI IN DESNOSREDINSKI NACIONALNI INTERES?

Od umika veta k Pridružitvenemu sporazumu Italija ni več ponovila dobro poznanega vzorca pogojevanja v diplomaciji s Slovenijo. Od takrat naprej sta državi nadaljevali tradicijo dobrega sosedstva, ki jo je odprla kooperativna vlada Romana Prodi. Namesto

32 Najbolj pomenljiva dogodka sta bila odhod Italije iz Konzorcija Airbus in nasprotovanje instituciji Evropskega zapornega naloga (*arrest warrant*) (Aliboni 2003: 82).

nepremičninskega vprašanja, ki je dotlej obvladovalo bilateralne in celo multilateralne odnose, so v ospredje stopile druge prednostne naloge, ki jih je Italija videla kot bistvene pri uresničevanju nacionalnega interesa v odnosu do Slovenije. Ali to pomeni, da je levosredinska politična usmeritev nacionalni interes opredelila drugače od desnosredinskih oziroma tehničnih vlad? Je bila italijanska diplomacija levosredinskih vlad zato bolj naklonjena vključitvi Slovenije v EU?

Teorije mednarodnih odnosov dajejo različne poudarke pri pojasnjevanju tega fenomena. Realizem razlaga, da nacionalni interes določajo materialni dejavniki, kot na primer geografski in strateški položaj, vojaška moč, naravni viri in seveda gospodarska razvitost. Po drugi strani pa ideologija in filozofske usmeritve zunanjepolitičnih odločevalcev nimajo bistvenega vpliva na zunanjepolitične izbire države (Ratti 2002: 4 ; Morgenthau 1995: 77). Realistična teorija torej pričakuje kontinuiteto v zunanji politiki in diplomaciji Italije do Slovenije ne glede na spremembe politične orientacije njenih vlad. S tem teoretskim konceptom je mogoče italijansko zunanjo politiko do Slovenije pojasniti le deloma. Diplomacija desnosredinskih in tehničnih vlad do leta 1996 je namreč dosledno pogojevala vključitev Slovenije v evropske integracijske procese z rešitvijo bilateralnih vprašanj. Z levosredinsko vlado se je zgodil premik, saj je prenehala s tem početjem. Predpostavka realizma, da politična usmeritev državnih oblasti ne vpliva na zunanjo politiko, se potrdi le v obdobju od leta 1996 do 2004. Leta 2001 izvoljena desnosredinska koalicija namreč ni spremenila stališč do Slovenije, ki jih je začrtala Prodijska levosredinska vlada.

Sociološka teorija mednarodnih odnosov je v nasprotju z realistično, saj trdi, da zunanjepolitične izbire niso le racionalne odločitve uradne državne oblasti, temveč zrealizirajo širše družbene interese (Benko 1997:98). Formulacija nacionalnega interesa se tako spreminja glede na dinamiko družbenih in s tem posledično tudi političnih okoliščin (Ratti 2002: 7). Sociološka teorija lahko torej pojasni, zakaj je Prodijska levosredinska vlada spremenila stališča Italije do Slovenije glede na predhodne – desnosredinske in tehnične vlade – ne pojasni pa, zakaj se takšen premik ni ponovil po tem, ko je na oblast znova prišla desnosredinska Berlusconijska vlada.

Liberalni institucionalizem drugače razlaga formulacijo nacionalnih interesov. Ta teorija trdi, da so zunanjepolitične odločitve države zamejene s članstvom v mednarodnih organizacijah (Viotti, Kauppi 1999: 216; Ratti 2002: 5). Po tem ključu naj bi Italija podpirala članstvo Slovenije v EU, ker je takšno stališče zagovarjala sama EU. Analiza italijanske diplomacije s Slovenijo v zadnjih trinajstih letih potrjuje takšno domnevo. Italija je v fazi osamosvajanja Slovenije nasprotovala prizadevanjem za samostojnost. Stališče je spremenila, ko bi razhajanja znotraj ES glede jugoslovanske krize lahko ogrozila enotnost Skupnosti. Podobno lahko trdimo, da je prenehala s pogojevanjem, ker se je mednarodni pritisk nanjo povečal – tako s strani ES, kot tudi ZDA. Potem ko je svojo zunanjo politiko do Slovenije uskladila s tisto, ki jo narekuje EU, je italijanska diplomacija do Slovenije prenehala z nihanji.

SKLEP

Na tem mestu želim preveriti rezultate opravljene analize. V okviru prve hipoteze sem se spraševala, ali je bil vstop Slovenije v EU nacionalni interes Italije, ki ga je uresničevala skozi diplomacijo. Ta predpostavka se z odgovori na delovna vprašanja potrjuje.

V odgovoru na vprašanje, kakšne so značilnosti italijanske zunanje politike pred in po koncu hladne vojne, sem prišla do zaključka, da so njene stalnice doživele krizo po padcu berlinskega zidu in jugoslovanski krizi. Rim je namreč dotlej zunanjo politiko podprejal zavezništvom in ni imel izdelane strategije za novonastalo situacijo. Zato se je v zunanjepolitičnem besednjaku zopet pojavila »vzhodna politika«, ki je, po mnenju preučevanih avtorjev, v zunanji politiki naše zahodne sosede, stalnica. Teorija geopolitike nam pove, da je strateški interes Italije prodor na trge vzhodne Evrope, pri čemer je Slovenija neobhodna, zato ima Italija glede Slovenije močno izražen nacionalni interes. Na vzhodni meji potrebuje kooperativno sosedo, ki bi Rima ne ovirala pri zastavljenih ciljih, hkrati pa državi povezuje zgodovina. Slednja je bila doslej zaznamovana s konflikti, ki se v Italiji izražajo kot »travma o vzhodni meji«. Za razrešitev vprašanj iz preteklosti je objektivno Italiji v interesu na sodelovanje pripravljena Slovenija. To je cilj,

ki je lažje uresničljiv znotraj iste skupnosti – evropske, kar potrjujejo tudi govori zunanjih ministrov Agnellijske, Martina in Dinija v Spodnjem domu italijanske poslanske zbornice.

Kateri so zunanjepolitični cilji Italije v odnosu do Slovenije in kaj vpliva na njihovo oblikovanje? Slovenija je v očeh Italije stabilizator balkanske regije, je most do vzhodnih trgov, zato ima na vzhodni meji gospodarske interese, na katere se veže tudi nuja po boljših prometnih povezavah. Varstvo manjšin se je pokazalo kot problem predvsem zaradi delitve manjšine po odcepitvi Slovenije in Hrvaške od SFRJ. Stalnica v diplomatskih odnosih je bil tudi problem vračanja nepremičnin optantov, kar je Italija v določenem obdobju postavila kot prednostno nalogo svoje diplomacije, pri tem pa je zanemarila vsa druga področja nacionalnega interesa, vezana na Slovenijo.

Glede na našeta dejstva je jasno, da bi se vsa področja italijanskega nacionalnega interesa v Sloveniji lažje uresničevala, če bi bila Slovenija vključena v evropske integracijske procese s končnim ciljem članstva v EU. Tako bi se namreč zagotovila večja odprtost v pogajanjih in manj predsodkov, saj bi obe državi spadali v isto združbo, kar deluje ugodno na medsebojno sodelovanje. Takšno stališče so od osamosvojitve Slovenije naprej uradno izražali predstavniki najvišjih oblasti. Zato je mogoče trditi, da je italijanska diplomacija v bistvu delovala za dosego tega cilja, četudi je ponekod ubrala stranpoti.

Ali je italijanska diplomacija odigrala bolj konstruktivno vlogo v procesu vključevanja Slovenije v EU v obdobju levosredinskih vlad v primerjavi z desnoredinskimi? Prvo preučevano obdobje – priznanje mednarodne subjektivitete Slovenije – kaže na diplomatski pragmatizem Italije. Notranjepolitična stališča o priznanju in nasledstvu pogodb so ostajala deljena, vendar pa so mednarodne okoliščine pri sprejemanju odločitev igrale ključno vlogo (ohranjanje enotnosti ES, veljavnost mednarodnih pogodb). Na bilateralni ravni pa je obstajal manevrski prostor za vpliv domačih interesnih skupin, ki so svojo glasnost uspele iztržiti predvsem zaradi politične preračunljivosti vodstva države. V tej smeri so se tudi razvijali nadaljnji diplomatski odnosi, ki so

temeljili v prvi vrsti na »posodabljanju« nekaterih členov Osimske pogodbe. Pogajanja so se kmalu zagostila pri vprašanju ezulskega premoženja. Vse to sta odredili prvi dve desnosredinski vladi, ki pa ju zaradi specifičnih značilnosti težko enačimo z desno sredino Berlusconijevih vlad v času druge republike.

V drugem obdobju – sprejemanju Pridružitvenega sporazuma – je Italijanska diplomacija pri vključevanju Slovenije v EU odigrala nekonstruktivno vlogo – saj je zavlačevala s podpisom Pridružitvenega sporazuma, podlage za bodoče članstvo, pri tem pa je kot pogoj za začetek pogajanj postavljala rešitev dvostranskih vprašanj, predvsem vračanja premoženja optantom. Takšna stališča je zastavila Ciampiјеva tehnična vlada, utrdila pa jih je desnosredinska, saj je želela ugoditi volilni bazi. Napoved umiritve situacije je prišla s strani druge, Dinijeve tehnične vlade. Dejansko pa je italijanska diplomacija s španskim kompromisom rešitev dvostranskih vprašanj še močneje vezala na pogajanja za vstop Slovenije v EU. Tako je lahko z vetom še naprej usmerjala dvostranska pogajanja po svoji želji.

Da je Slovenija vstopila v zadnjo fazo pridruževanja EU gre pripisati deblokadi Prodiјeve levosredinske vlade in njenih dveh, prav tako levosredinskih naslednic, ki so v odnosih z vzhodno sosedo pokazale prijaznejši obraz na vseh področjih, kar je razvidno tudi iz množice stikov na vrhu in sklenjenih mednarodnih pogodb. Ponovna zmaga desnosredinske Berlusconiјeve koalicije pa je prinesla ugibanja, ali gre pričakovati ponovno zaostrovanje in pogojevanje v diplomaciji s Slovenijo. To se ni zgodilo. Sklenem torej lahko, da se je diplomacija levosredinskih vlad res izkazala kot bolj naklonjena vstopu Slovenije v EU, vendar je pri tem mednarodni dejavnik, pritisk EU in ZDA, bistven. Bolj kot političnoideološka komponenta je na konstruktivnost vloge italijanske diplomacije pri vključevanju Slovenije v EU igrala mednarodna situacija, spregledati pa ne gre tudi notranjepolitične stabilnosti. Vlade, ki so delovale v najbolj notranjepolitično razburkanih obdobjih – tehnične in prva desno-sredinska (Berlusconiјeva koalicija) – so dopustile večji vpliv notranjih interesnih skupin (ezulskih), ki so se zavzemale za uveljavitev izjemno specifičnih interesov v odnosu do Slovenije, na ta račun pa zapostavile vse ostale. Druga hipoteza se torej resda potrdi,

razloge za bolj konstruktivno delovanje italijanske diplomacije s Slovenijo v obdobju levosredinskih vlad od tiste v času desnosredinskih in tehničnih pa ne gre omejiti na vpliv strankarske sestave vlade. Razloge za to kaže iskati v širšem sklopu mednarodnih okoliščin in notranjepolitične stabilnosti, kar je iztočnica za nadaljnje raziskovanje.

VIRI

PRIMARNI VIRI

Conference for Security and Co-operation in Europe: 1975 SUMMIT FINAL ACT,

<http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/helfa75e.htm>, 18.7.2004.

Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije,

http://www.sigov.si/mzz/zunanja_poli/deklaracij_o_zuna_poli_repu_slov.html, 3.9.2004.

Evropski sporazum o Pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami na drugi strani (Uradni list Republike Slovenije – Mednarodne pogodbe, št. 13/97 (44/97)), http://www.uradni-list.si/priloge/RS_-1997-013-00051-MP~P001-0000.PDF, 17.7.2004.

Slovenija, Italija: Bela knjiga o diplomatskih odnosih (1996). Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije.

Treaty establishing the European community,

<http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc05.htm>, 17.7.2004.

Uradni list RS 42/1997 z dne 17. 7. 1997, 2341. Ustavni zakon o spremembi 68. člena ustave Republike Slovenije (UZS68), stran 3873, <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199742&stevilka=2341>, 17.7.2004.

Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961

<http://www.un.org/law/ilc/texts/diplomat.htm>, 18.7. 2004.

SEKUNDARNI VIRI

Aliboni, Roberto (2003) Neo-Nationalism and Neo-Atlanticism in Italian Foreign Policy. *The International Spectator*, vol. XXXVIII, št.1, 81-90.

Bardi, Luciano, Morlino, Leonardo (1994) Italy: Tracing the Roots of the Great Transformation V Richard S. Katz in Peter Mair (ur.) *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, 242-272. London etc. SAGE Publications.

Berridge, G.R.(2002) *Diplomacy: Theory and Practice. Second edition*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in New York: Palgrave

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

Biancieri, Boris (1999) *Accordare il mondo: La diplomazia nell'età globale*. Bari: Editori Laterza.

Biografia di Massimo D'Alema,

<http://biografieonline.it/biografia.htm?BioID=861&biografia=Massimo+D'Alema>,

18.7.2004.

Bobbio, Norberto (1995) *Desnica in levica: Razlogi in pomeni političnega razlikovanja*. Ljubljana: ZPS.

Bučar, Bojko (1999) The Issue of the Rule of Law in the EU Enlargement Process: Aspects of Slovenian – Italian Relations V Wolfgang Benedek, Hubert Isak in Renate Kicker (ur.) *Development and Developing International and European Law: Essays in*

Honour of Konrad Ginther on the Occasion of his 65 Birthday. Frankfurt am Mein etc.: Peter Lang Europäischer Verlag der Wissenschaften.

Bučar, Bojko (2001) Stroka in politika ob deseti obletnici slovenske zunanje politike. *Teorija in praksa*, let. 38, 1/2001, 142-151.

Constantinou, Costas, M. (1996) *On the Way to Diplomacy*. Minneapolis in London: University of Minnesota Press.

Cassina Wolff, Elisabetta (2002) »La politica estera del governo Berlusconi in Italia: continuità o frattura?« Oslo: XV Skandinaviske romanistkongress. Romansk Forum Mr. 16-2002/2, www.digbib.uio.no/roman/Art/Rf-16-02-2/ita/Wolff.pdf, 31.1.2003.

Croci, Osvaldo (2002) »Italian Foreign Policy Survey: The Second Berlusconi Government and Italian Foreign Policy« V *The International Spectator*, 2/2002, www.iai.it/pdf/articles/croci.pdf, 31.1.2003.

Čulaja, Vesna (2002) *Ekstremna desnica v zahodni Evropi: Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Della Porta, Donatella (2003) *Temelji politične znanosti*. Ljubljana: Založba Sophia

Dobovišek, Amadea (1997) V »Ostpolitik« je Slovenija visoko. *Manager*, April 1997.

Dolar, Ksenija, Knop, Seta (ur.) (2000) *Leksikon Cankarjeve založbe: Tretja izdaja, drugi dopolnjeni natis*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Drčar-Murko, Mojca (1995) Nekateri pravni vidiki odnosov med Slovenijo in Italijo. V *Prvo strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, 111-127, Brdo Pri Kranju.

Fassino, Piero (2003) *Per passione*. Milano: Rizzoli.

Fink-Hafner, Danica (2001) *Politične stranke*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Gombač, Boris M. (1996) *Slovenija, Italija: Od preziranja do priznanja*. Ljubljana: DEBORA.

Governi Italiani dal 1943, <http://www.governo.it/governo/governi/governi.html>, 23.7.2004.

Gregorič, Milan (1997) *Politični ciklon nad Istro ali izjalovljen poskus njene destabilizacije*. Koper: Založba Lipa.

Gregorič, Milan (2002) *Slovenija v tesnem objemu zahodne sosede*. Koper: Založba Lipa.

Hočevar, Tone (1999) Vse poti še vedno vodijo na vzhod. *Delo*, 17.6.1999.

Hočevar, Tone (2001a) Italija: Raziskovalec Tito Favoretto za *Delo*: Usodno pomemben koridor Južno od Alp. *Delo*, 9.5.2001.

Hočevar, Tone (2001b) Italijani so polni novih zamisli: De Michelis: Le Slovenija izkoristila priložnost. *Delo*, 20.6. 2001.

Humar Dekleva, Bojana (2002) »Nalepka« italijanski, francoski ... bo vse manj pomembna. *Finance*, 6.2.2002.

Ignazi, Piero (1994) *L' estrema destra in Europa*. Bologna: Il Mulino.

Kante, Lojze (2001a) Italija ne bo ovirala Slovenije. *Delo*, 14.6.2001.

Kante, Lojze (2001b) Italija in pravice optantov: Zunanji minister Ruggiero je ponovno odprl optantski dosje in to povzroča nemalo zmede. *Delo*, 2.6.2001.

Kodelja, Nina (2004) Slovenija v pogajalskem procesu. V Dimitrij Rupel et al. (ur.) *Vzpon med evropske zvezde: Slovenska pot v Evropsko unijo*, 62–72. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

Kosin, Marko (2000) *Začetki slovenske diplomacije z Italijo 1991-1996*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Luccarelli, Sonia (2001) L'Italia e I Balcani occidentali V Natalino Ronzitti in Franco Bruni (ur.) *L'Italia nella politica internazionale*. Bologna: Il Mulino.

Manzin, Mauro (1997) *Spine di confine: Beni Abbandonati e contenzioso Italia – Slovenia 1991-1997*. Trieste: Edizioni LINT.

Morgenthau, Hans (1995) *Politika med narodi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Nick, Stanko (1997) *Diplomacija; metode i tehnike*. Zagreb: BARBAT.

Nicolson, Harold (1988) *Diplomacy*. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University.

Ogulin, Karmen (1997) *Italijanska stališča v italijansko – slovenskih diplomatskih odnosih s poudarkom na premoženjskem vprašanju: Diplomaska naloga*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

Oppenheim, Felix E. (1998) *Vloga morale v zunanji politiki*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Parker, Geoffrey (1997): *Zahodna geopolitična misel v 20. Stoletju*. Ljubljana, Fakulteta za družbene vede.

Parovel, Paolo G. (1996) *Velika prevara na slovenski zahodni meji: Dosje Italija*. Kamnik, Založništvo Sava.

Pogačnik, Miha (1995) Izbrani mednarodni vidiki vključevanja v Evropsko unijo. V *Prvo strokovno srečanje pravnikov s področja javnega prava*, 145-157, Brdo pri Kranju.

Rahten, Andrej (2004) Zgodovinski temelji slovenskega vključevanja v evropski integracijski proces. V Dimitrij Rupel et al (ur.) *Vzpon med evropske zvezde: slovenska pot v Evropsko unijo*, 42-59. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

Ratti, Luca (2002) Continuity and Consensus in Italian Foreign Policy. Preliminary Paper Draft. University of Cardiff, <http://www.psa.ac.uk/cps/2002/ratti.pdf>, 12.1.2003.

Republika Slovenija - Italijanska republika, <http://www.uvi.si/slovenija-summit/slo/bilaterala/italija/>, 20.7.2000.

Romano, Sergio (2002) *Guida alla politica estera Italiana: Da Badoglio a Berlusconi*. Milano: Rizzoli.

Russet, Bruce, Starr, Harvey (1996) *Svetovna politika: Izbira možnosti*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Samsa, Bogo (1997) Slovenija in Italija: Naši sosedi zdaj potrebujejo mir in partnerja na svoji vzhodni meji. *Dnevnik*, 15.3.1997.

Santoro, Carlo M. (1991) *La politica estera di una media potenza: L'Italia dall'unità ad oggi*. Bologna: Il Mulino.

Sedelmeier, Ulrich, Wallace, Helen (2000): Eastern Enlargement. V: Hellen Wallace in William Wallace (ur.): *Policy making in the European Union*, 427-460. Oxford: UP.

STA (1996) Slovensko – italijanski odnosi v iztekajočem se letu: Meseci razveseljivega pozitivnega preobrata. *Republika*, 30.12.1996.

STA (2002) Črna točka je sporni odlok. *Večer*, 11.7.2002.

STA (2004) Napoved za delo ministra Roberta Maronija: Italija bo zaprla vrata za delavce iz novih članic EU. *Primorski dnevnik*, 10.4.2004.

Svetličič, Marjan (2002) Nacionalni interes - ovira ali spodbuda razvoju. *Teorija in praksa*, let.39,4/2002, str. 523-547.

Šuster, Aleksandra (2002) *Diplomacija kot sredstvo zunanje politike: Uspešnost slovenske diplomacije v bilateralnih odnosih s sosednjimi državami. Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Tristransko srečanje državnih sekretarjev Slovenije, Italije in Madžarske v Trstu, http://www.sigov.si/mzz/novinarsko_sred/szj/99111002.html, 10.11.1999.

Vidmajer, Saša (2001) Italija – Slovenija: Spet škorenj namesto soseda? *Delo – Sobotna priloga*, 15.5.2001.

Viotti, Paul R., Kauppi, Mark V. (1999) *International Relations Theory: Realism, Pluralism, globalism and Beyond. Third Edition*. Boston etc.: Allyn and Bacon.

Vrevc, Minca, Rahten, Andrej (2004) Razvoj in širitev Evropske unije. V Dimitrij Rupel et al (ur.) *Vzpon med evropske zvezde: slovenska pot v Evropsko unijo*, 20-39. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.

Vukadinovič, Radovan (1995) *Diplomacija, strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah consulting.

Zariski, Raphael (1993) Part Four: Italy. V M. Donald Hancock et al., (ur) *Politics in Western Europe: An introduction to the Politics of the United Kingdom, France, Germany, Sweden and the European Community*, 293- 385. London: MacMillan.

Zelnik, Matej (2004) *Vpliv notranje politike na diplomatsko akcijo: Primer sporazum Drnovšek - Račan. Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

(2004) Preglednica mejnikov na slovenski poti v EU. V Dimitrij Rupel et.al (ur.) *Vzpon med evropske zvezde: Slovenska pot v Evropsko unijo*, 130-134. Ljubljana: Ministrstvo za zunanje zadeve.