

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Matej Zelnik

Mentor: predavatelj Marko Kosin

Somentorica: asist. mag. Kristina Plavšak Krajnc

**VPLIV NOTRANJE POLITIKE NA DIPLOMATSKO AKCIJO : PRIMER
SPORAZUM DRNOVŠEK–RAČAN**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

**Katarini, Sanji, Luku, Danielu in
ostalim za vso motivacijo in nesebično prijateljstvo!**

Iskrena zahvala vsem, ki ste mi pomagali pri pisanju diplomskega dela. Posebno se zahvaljujem mentorju, predavatelju Marku Kosinu in somentorici asist. mag. Kristini Plavšak
Krajnc za vso podporo, nasvete in potrpljenje. Hvala tudi staršem za vso podporo v študentskih letih.

KAZALO

SEZNAM SHEM IN TABEL.....	ii
SEZNAM KRATIC.....	iii
1 UVOD.....	1
1.1 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA.....	4
1.1.1 OPREDELITEV PREDMETA IN PROBLEMA DIPLOMSKEGA DELA.....	4
1.1.2 OPREDELITEV CILJEV DIPLOMSKEGA DELA.....	5
1.1.3 OPREDELITEV IZHODIŠČNIH TEZ.....	7
1.1.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA.....	7
2 TEORETSKI KONCEPT.....	8
2.1 OPREDELITEV POJMA DIPLOMACIJA.....	8
2.2 ZGODOVINSKA IZHODIŠČA.....	10
2.2.1 KLASIČNA DIPLOMACIJA.....	12
2.2.2 SODOBNA DIPLOMACIJA.....	13
2.2.3 OBDOBJE DIPLOMACIJE NA VRHU.....	15
2.3 MODEL DIPLOMACIJE NA DVEH RAVNEH.....	17
2.3.1 FAZA POGAJANJ.....	20
2.3.2 PREHOD NA NOTRANJO RAVEN IN VPLIV NOTRANJEPOLITIČNIH RAZMERIJ.....	22
2.4 NOTRANJA RAVEN DIPLOMATSKO AKCIJE.....	25
2.4.1 ODNOSI MED AKTERJI NA NOTRANJI RAVNI.....	27
2.5 MNOŽIČNI MEDIJI – INŠTRUMENT POSREDNIŠTVA NA NOTRANJI RAVNI.....	31
3 MEDIJSKA DIPLOMACIJA.....	34
3.1 VPLIV MEDIJEV NA DIPLOMATSKO AKCIJO.....	35
3.2 POSLEDICE MEDIJSKEGA VPLIVA NA DIPLOMACIJO.....	37
4 ŠTUDIJA PRIMERA – Diplomacija na dveh ravneh na primeru mejnega vprašanja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško.....	42

4.1	POGAJALSKA IZHODIŠČA SLOVENIJE IN HRVAŠKE GLEDE RAZMEJITVE MORSKE MEJE V PIRANSKEM ZALIVU.....	44
4.2	PREMIKI V ODNOSIH MED DRŽAVAMA PO LETU 2001.....	48
4.3	DVE RAVNI DIPLOMACIJE : SPORAZUM DRNOVŠEK–RAČAN.....	49
4.3.1	FAZA POGAJANJ MED PREMIEROMA.....	49
4.3.2	VSEBINA PARAFIRANEGA SPORAZUMA DRNOVŠEK–RAČAN.....	51
4.3.3	FAZA RATIFIKACIJE V HRVAŠKEM PARLAMENTU.....	53
4.4	VPLIV HRVAŠKE VLADNE KOALICIJE IN OSTALIH STRANK NA ZAVRNITEV RATIFIKACIJE SPORAZUMA DRNOVŠEK–RAČAN.....	56
4.4.1	TEŽAVE ZNOTRAJ VLADNE KOALICIJE.....	57
4.5	VZROKI ZA POLITIČNO OBNAŠANJE.....	60
4.5.1	REZULTATI VOLITEV V HRVAŠKI PARLAMENT DO VOLITEV LETA 2000.....	61
4.5.2	VLADNA KOALICIJSKA STRUKTURA V HRVAŠKEM SABORU PO VOLITVAH 2000.....	63
4.6	ODSTOP OD PARAFIRANEGA SPORAZUMA IN MEDIJSKA DIPLOMACIJA.....	67
5	ZAKLJUČEK.....	70
6	VIRI.....	73
6.1	PRIMARNI VIRI.....	73
6.2	SEKUNDARNI VIRI.....	73

SEZNAM SHEM IN TABEL

Shema 1:	Konceptualni model razumevanja zunanje politike.....	17
Shema 2:	Diplomatska akcija na dveh ravneh.....	22
Shema 3:	Model dvosmernega komuniciranja in vplivanja.....	28
Tabela 1:	Rezultati hrvaških saborskih volitev leta 2000 po strankah.....	63

SEZNAM KRATIC

ASH	Akcija socijaldemokrata Hrvatske
DZ RS	Državni zbor Republike Slovenije
EU	Evropska unija
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HKDU	Hrvatska kršćansko demokratska unija
HNS	Hrvatska narodna stranka
HSS	Hrvatska seljačka stranka
HSLŠ	Hrvatska socijalnoliberalna stranka
HSP	Hrvatska stranka prava
IDS	Istarski demokratski sabor
LB	Ljubljanska banka
LDS	Liberalnodemokratska stranka
LS	Liberalna stranka
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NEK	Nuklearna elektrarna Krško
NN RH – MU	Uradni list Republike Hrvatske – mednarodne pogodbe
PGS	Primorski goranski savez
RH	Republika Hrvatska
RS	Republika Slovenija
S-BHS	Slavonsko-baranjska hrvatska stranka
SDP	Socijaldemokratska partija Hrvatske
SFRJ	Socialistična Federativna Republika Jugoslavija
UL RS	Uradni list Republike Slovenije
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of Sea

1 UVOD

Diplomska naloga se ukvarja s pojmom diplomacija kot enim izmed glavnih sredstev izvajanja zunanje politike, uveljavljanja nacionalnih interesov in ohranjanja nacionalne identitete v bilateralnih odnosih. Vendar njen namen ni analizirati splošnih značilnosti diplomatske akcije, ampak opredeliti odnose med zunanjo in notranjo ravniyo diplomacije in vpliv notranjepolitičnih razmerij na diplomatsko akcijo.

K pisanju diplomskega dela me je vzpodbudilo dogajanje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v drugi polovici leta 2001, ko sta oba takratna premiera sedla za pogajalsko mizo, da bi dosegla zadovoljivo obojestransko rešitev odprtega mejnega vprašanja. Po več kot desetih letih igre ničelne vsote med sosednjima državama, Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, se je julija 2001 pokazala možnost diplomatskega dogovora. Premiera obeh držav sta skozi diplomacijo na vrhu uspela najti ključ do odgovorov na nerešena vprašanja, člani diplomatske pogajalske misije so parafirali sporazum med obema, po funkciji najbolj kredibilnima diplomatskima predstavnikoma v demokratično urejeni državi. Dejansko pa do zaključka igre s pozitivnim izidom ni prišlo, igra z ničelno vsoto med obema država se je celo zaostрила. Na mednarodni ravni je bilo zadoščeno vsem pravilom diplomatske akcije, a je na koncu hrvaški premier odstopil od že parafiranega dogovora o meji v Piranskem zalivu. Ivica Račan se je torej neuspešno spopadel z elementi na notranji ravni diplomatske akcije, in to bo tudi bistvo analize diplomskega dela.

Predpostavka, ki sem jo zapisal v nalogi je, da na izvajanje rezultata diplomatske akcije lahko vplivajo notranjepolitična razmerja, še posebej, če govorimo o diplomaciji na vrhu. Z notranjepolitičnimi razmerji mislim predvsem na odnose med parlamentarnimi strankami kot nosilci politične oblasti. Njihova uspešnost je namreč odvisna od podpore, ki jo javnost (predvsem volilci) izkazujejo njihovi politikam, kar se navadno pokaže na volitvah.

Moj cilj je prek opisane povezave predstaviti vpliv notranjih koalicijskih struktur na diplomatsko akcijo in uresničevanje zunanje politike. Če namreč diplomatska akcija poteka na dveh ravneh, skušajo na notranji ravni različne sile vplivati na vlado, da bi sprejela politične odločitve, ki bi ustrezale njihovim stališčem. Posledično pa se seveda dogodi, da politiki za povečanje lastnega, osebnega vpliva prično z graditvijo koalicij med različnimi skupinami pritiska. Vlada je tako na eni strani tista, ki sedi za pogajalsko mizo v mednarodnem okolju in hkrati želi minimalizirati vpliv notranjega okolja na izid pogajanj, a bo na koncu parlament moral z ratifikacijo potrditi končni izid pogajanj.

V prvem delu bom glavni poudarek namenil teoretski podpori za utemeljitev spodaj postavljenih hipotez. Diplomsko delo bo tako najprej prikazalo razvoj dveh ravni v diplomaciji kot sredstvu zunanje politike. Le-ta je skozi čas in spreminjajočo se prakso (npr. pojav diplomacije na vrhu) ter zaradi različnih demokratičnih ureditev držav doživela spremembe, ki jih bom v diplomskem delu podrobneje obravnaval. Sledila bo obravnava teoretskega pristopa k razumevanju modela diplomacije na dveh ravneh. Tu bom pokazal predvsem možne povezave vplivanja med akterji v zunanjepolitičnem procesu odločanja in poskusil dokazati pomembnost notranjih koalicij in posredno javnosti na izvajanje rezultata diplomatske akcije. V nadaljevanju bom na drugi, notranji ravni diplomacije, analiziral notranjepolitična razmerja med političnimi strankami, vladnimi koalicijskimi strukturami in odločitvami parlamenta. Prva, mednarodna raven diplomatske akcije (predvsem tiste na vrhu), pri tem prav gotovo ne ostane neprizadeta. V povezavi z njo je namreč potrebno upoštevati notranjepolitična strankarska razmerja, hkrati pa tudi vlogo množičnih medijev, ki največkrat iz komercialnih razlogov obveščajo javnost o zanimivih (pomembnih) dogodkih, ki imajo visoko tržno vrednost. Posledično s tem ustvarjajo ugibanja volilcev. Vloga medijev je tako lahko ključna in lahko predstavlja sporni vezni člen med zunanjo in notranjo ravni diplomatske akcije. Volilno telo, ki v demokratično urejeni državi odloča o delitvi, je prek medijev tako načrtno ali nenačrtno zavedeno. Posledice so hitro vidne, saj se diplomatu na mednarodni ravni pogajalski prostor ob nenehnem medijskem namigovanju na možno rešitev, zelo hitro oža. Po drugi strani pa politične stranke v iskanju volilne podpore zunanjepolitični rezultat ob medijskemu poročanju izrabljajo za lastno predstavljanje in pridobivanje javne podpore.

Drugi del diplomske naloge je namenjen študiju primera, ki me je vzpodbudil k pisanju. Kot potrditev zaključka teoretskega dela želi naloga pokazati pomembnost notranjepolitične

(strankarske) podpore rezultatu diplomatske akcije kot tudi možne vzroke za končno zavrnitev izvajanja njenega rezultata. V primeru zavrnitve ratifikacije sporazuma o meji v Piranskem zalivu med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško me ne bodo zanimale napake, ki so jih slovenski ali hrvaški diplomati morda napravili v letih od osamosvojitve naprej, temveč dejstvo, da si po parafiranju sporazuma hrvaška politična elita zaradi svojih notranjepolitičnih nesoglasij in radikaliziranega volilnega telesa ni upala prevzeti odgovornosti za ratifikacijo sporazuma. Na začetku drugega dela bom najprej predstavil vsebino samega sporazuma Drnovšek–Račan, ki predstavlja rezultat diplomatske akcije. V nadaljevanju pa v diplomski nalogi želim razložiti koalicijske procese v hrvaški notranji politiki, ki so vplivali na zavrnitev potrditve sporazuma. Po zaostritvi odnosov in prevladi notranjepolitičnih interesov (koalicijski spori med strankami) je orodje komuniciranja med državama postala medijska diplomacija. Z njo si je hrvaška politična elita poskušala zagotoviti podporo domače javnosti in si utrditi svoj položaj doma. Po drugi strani pa bom poskusil pokazati, da je bilo hrvaško volilno telo v času pogajanj Drnovšek–Račan že zelo zradikalizirano zaradi hrvaške politične zgodovine zadnjih dveh desetletij. Stranke so v boju za oblast tako vedele, s kakšnimi prijemi lahko računajo na čim boljšo podporo volilcev.

1.1 METODOLOŠKI OKVIR DIPLOMSKEGA DELA

1.1.1 OPREDELITEV PREDMETA IN PROBLEMA DIPLOMSKEGA DELA

Problem diplomskega dela bi najlažje opredelili kot posledico demokratizacije mednarodnih odnosov. Razvoj sredstev komunikacije, medijev in sodobna ureditev demokratične države so posegli tudi na področje izvajanja zunanje politike – torej diplomacije. Akterji v diplomaciji se glede na razvoj spreminjajo. Dandanes ni več neobičajno, da v pogajanjih med dvema državama neposredno nastopajo najvišji predstavniki države in komunicirajo brez posrednikov. To je bistvo problema diplomskega dela, saj so akterji diplomacije na vrhu zaradi svojega imena in funkcije vedno bolj pred očmi javnosti. Ta pa je zato vedno bolj zainteresirana za zunanjo politiko in potek ter rezultat diplomatske akcije. Diplomati se tako zaradi razvoja diplomacije morajo naučiti, kako delovati javno in hkrati pod nadzorom javnosti. Še posebej v diplomaciji na vrhu morajo znati zagotoviti potrebno domačo podporo svoji politiki, pri čemer moramo v demokratično urejenih političnih sistemih upoštevati podporo tako domačih (volilno telo) kot tudi tujih javnosti. Volilno telo namreč izvoli strankarske predstavnike v predstavniški dom, ki potrjuje izvajanje rezultata diplomatskih pogajanj. Če je pogajalec predsednik vlade sam, si mora zagotoviti parlamentarno podporo svoji politiki in upoštevati navodila institucije, ki mu je zaupala mandat.

Predmet naloge lahko umestimo v večstopenjski proces, ki se med predstavniki različnih držav prične s pogajanjimi na zunanji (mednarodni ravni). Pred tem pa morata biti na drugi (notranji) ravni med tistimi, ki so jim pogajalci odgovorni, dosežena izhodišča in cilj pogajanj. Na notranji ravni pa je po koncu pogajanj potrebno rezultat diplomatske akcije (v primeru diplomskega dela sporazum Drnovšek–Račan) še ratificirati. Dogovori na notranji ravni so potrebni že pred prvo fazo, saj se pogajalci načeloma ne morejo pogajati brez načelnega soglasja pristojnih institucij. Tako je parlament tisti, ki oblikuje pogajalska izhodišča vladi, katere predstavniki se pogajajo. Predmet obravnave bo tako model diplomacije na dveh ravneh, ki se nahaja v vlogi izvajalca zunanje politike. Vendar pa se je ta ista diplomacija v preteklosti lažje ubranila notranjih pritiskov na svoje delo. Danes je to zaradi razvoja diplomatskih sredstev (telekomunikacij, množičnih medijev in hitrejšega komuniciranja) in pa večjega javnega nadzora družbe nemogoče. Problem se ne pojavi le, ko je diplomatska akcija neuspešna in ne doseže zastavljenega cilja. Tudi ko ga doseže in je za

obe pogajalski strani sprejemljiv, ga politične stranke lahko zavrnejo. Vzroki za to se skrivajo v odnosih med koalicijskimi strankami in pridobivanju podpore volilnega telesa. Lahko se torej zgodi, da parlamentarne stranke zaradi strahu pred izgubo volilne podpore rezultat diplomatske akcije ne potrdijo. Tako se za diplomate (predvsem tudi za najvišje predstavnike države v mednarodnih odnosih) ustvarijo razmere, ko ti odstopijo od že dogovorjene rešitve ali pa zanjo nočejo prevzeti odgovornosti.

1.1.2 OPREDELITEV CILJEV DIPLOMSKEGA DELA

Pri opredelitvi ciljev naloge izhajam iz predmeta diplomskega dela. Diplomacija na dveh ravneh je danes gotovo dejstvo in po mnenju strokovnjakov s tega področja tudi dokaj zapleten proces. Prva je t. i. zunanja raven diplomatske akcije, ki se dogaja v mednarodnem okolju, druga, notranja raven, pa je odvisna od podpore notranjih koalicijskih struktur oblasti v državi. Cilj diplomskega dela je tako pokazati vpliv notranjih konstituenc (koalicijskih strank in vseh notranjepolitičnih razmerij) na končni razplet zunanjepolitične akcije. Vse to seveda v prizmi diplomacije kot orodja zunanje politike, ki mora izpogajati in doseči sprejemljive rešitve v odprtih meddržavnih vprašanjih.

Diplomacijo bom v prvem delu obravnaval kot sredstvo za doseganje zunanjepolitičnih ciljev. Največji poudarek bom namenil notranjepolitičnim razmerjem, ki v modelu diplomacije na dveh ravneh lahko vplivajo na končno izvajanje rezultata diplomatske akcije. V obravnavi razvoja diplomacije me bodo zanimale značilnosti posameznih obdobij, kjer bi lahko pričeli govoriti o dveh ravneh diplomacije, v nadaljevanju pa bom pokazal različne notranje vplive, ki lahko zamejijo uspeh diplomatske akcije med dvema državama.

Izhajal bom iz pojava notranjepolitičnega in javnega nadzora v diplomaciji, ki vpliva na delo in odločitve strankarskih struktur, tistih na oblasti kot tudi opozicije. Hkrati pa so tudi predsednik države, premier in zunanji minister neposredno aktivni v diplomatskih pogajanjih in kot taki pod nadzorom svojih notranjepolitičnih konstituenc in javnosti, ki jih na volitvah potrdi. Zanimal me bo torej vpliv notranje ravni v diplomaciji, katere dejavnost bom v osnovi razdelil na zunanjo in notranjo raven ter primerjal posamezne vplive na obeh ravneh.

V drugem delu diplomske naloge bom preveril teoretična izhodišča na študiji primera reševanja mejnega vprašanja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško.

1.1.3 OPREDELITEV IZHODIŠČNIH TEZ

Glede na zastavljene cilje bom v diplomski nalogi skušal preveriti naslednji izhodiščni tezi:

- Diplomatska akcija je proces, ki poteka na dveh ravneh in kjer notranjepolitične strukture in koalicije lahko ogrozijo ratifikacijo in končno izvajanje rezultata diplomatske akcije.
- Sporazum Drnovšek–Račan je bil kljub parafricanju neuspešen poizkus ureditve mejnih vprašanj med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško in je spodletel zaradi odnosov na notranji ravni v Republiki Hrvaški.

1.1.4 UPORABLJENA METODOLOGIJA

Za proučevanje tematike diplomske naloge bom uporabil različne raziskovalne metode družboslovnega raziskovanja. V osnovi bom izhajal iz analize in interpretacije primarnih in sekundarnih virov, kjer mi bodo, poleg dokumentov, knjig in člankov v pomoč tudi viri v internetu. V prvem teoretskem delu bom tako skušal podati razvojno analizo in z opisno primerjalno metodo ponuditi dokaz izhodiščnih tez. Ob študiji primera (v drugem delu) pa bom ravno tako s primerjalno analizo natančneje analiziral vzroke kot dokaz druge izhodiščne teze.

2 TEORETSKI KONCEPT

2.1 OPREDELITEV POJMA DIPLOMACIJA

Diplomacija je eden bolj zapletenih pojmov v mednarodnih odnosih. Nedvomno je ostala osrednji dejavnik mednarodnega dialoga. O njej obstajajo številne različne definicije, ki pa si med seboj v bistvenih točkah ne nasprotujejo (Benko, 1997: 255). Vukadinović (1995: 107) opredeli štiri temeljne poglede na pojem diplomacija. V prvem med diplomacijo in zunanjo politiko postavi enačaj. Diplomacija naj bi bila torej oblikovanje in izvajanje zunanje politike hkrati. V drugem pogledu diplomacijo razume kot skupek sredstev in posebnih dejavnosti, ki jih vlada uporablja v zunanji politiki. V tretjem pomenu diplomacijo v celoti enači z mednarodnimi pogajanjmi, ki naj bi bila najpomembnejša naloga diplomacije. Četrty pogled pa pojem diplomacije zelo poenostavljeno zoža na posel in dejavnost diplomatov. Russett in Starr (1996: 245) tem pogledom vzporedno potegneta zelo preprosto ločnico, da je zunanja politika to, kar storiš, diplomacija pa, kako to storiš.

Med diplomacijo in zunanjo politiko ni mogoče postaviti enačaja, temveč je potrebno na problematiko diplomacije in zunanje politike gledati širše. Na eni strani za fenomen zunanje politike velja institucionaliziran proces dejavnosti – akcij, ki jih določena, v državi organizirana, družba opravlja nasproti širšemu in ožjemu mednarodnemu okolju, da bi uresničevala svoje materialne in nematerialne interese ter tako vplivala nanj. Na drugi strani je diplomacija v sodobnih mednarodnih družbah le eden izmed načinov komuniciranja med državami in s tem le eno izmed sredstev zunanje politike (Benko, 1997: 221, 253–255).

Russett in Starr (1996: 279) diplomacijo kot sredstvo zunanje politike razlagata podobno. Po njunem mnenju je zunanja politika sklop smernic za oblikovanje, sprejemanje ali izvajanje odločitev o ljudeh, krajih in stvareh onkraj meja države. Dalje navajata pomembnost ideje suverenosti in ozemeljske celovitosti, ki naj bi pomagala razumeti »zunanja sredstva«. Suverenost namreč pomeni nadzor nad ozemljem znotraj legalnih meja države. Vse, kar je onstran teh meja, na področjih, kjer država nima več pravne oblasti nad ljudmi ali nad ozemljem, pa je zunanje.

S tem se vsi trije avtorji dotaknejo bistva opredelitve pojma diplomacija. Ta v svojem bistvu predstavlja sektor izvajanja zunanje politike, ki pa je v demokratičnih ureditvah pogojena z notranjepolitičnimi razmerji. To tezo lepo povzame Šuster (2002: 5), ko pravi, da gre pri zunanji politiki kot procesu in izrazu (aktivnosti) za povezavo med dejavnostmi znotraj države in okoljem zunaj nje.

Zunanjo politiko lahko torej razumemo kot nadaljevanje notranje politike. Iz tega sledi, da je, kot piše Benko (1997: 222), za določitev in doseg njenih ciljev potrebno analizirati družbene, politične in pravne procese notranje strukture države. O možnih vplivih na diplomacijo, ki je sama zase proces na dveh ravneh, tudi Russett in Starr (1996: 76) razločujeta dve vrsti vplivov: 1. notranje ali domače vplive in 2. zunanje vplive, ki so posledica mednarodnega udejstvovanja diplomatov. Če po tem ključu razvrstimo možne notranje vplive, so ti (Benko, 1997: 76, 254) :

- politični položaj znotraj države, kjer določeno stanje sproži oblikovanje in izvedbo določene zunanje politike,
- družbe držav,
- nacionalne značilnosti držav,
- zmogljivosti držav.

Če je prvi omenjeni vpliv, tj. notranjepolitična situacija v državi, zelo jasen in razumljiv za kontekst opredelitve pojma, so ostali nekoliko manj razumljivi. Dejstvo je, kot trdi Benko (1997: 254–258), da med ostalimi vplivi zelo veliko vlogo lahko pripišemo družbeni podpori državnega vodenja politike. Od te podpore sta torej odvisna tako izhodišče za aktivno strategijo kot »verodostojnost ciljev«, strategije in taktike v zunanji politiki. Diplomati tako izpolnjuje temeljne funkcije, ki mu jih je poverila vlada.

Da bi lažje razumeli pomen notranjih vplivov, lahko po Simpsonu (1987: 7) v opredelitev diplomacije uvedemo pojma »politični odločevalci« in »politični ustvarjalci«. Politični odločevalci so tisti, ki sprejemajo končne odločitve, ki jim mora vlada slediti v strateških politikah. Ustvarjalci politike pa sodelujejo v procesu sprejemanja odločitev in predstavitev možnosti odločevalcem. V razumevanju te predpostavke so za politiko odločevalca prav gotovo ključni (Russett in Starr, 1996: 85): narava posameznega odločevalca, njegova vloga znotraj vladne strukture in mreža vplivnih interesov med državo in odločevalcem.

2.2 ZGODOVINSKA IZHODIŠČA

V poglavju bom skušal umestiti pojav in povezanost dveh ravni diplomatske akcije kot posledico zgodovinskega razvoja diplomacije. Notranji vplivi na zunanjepolitični proces bi tako bistveno vplivali na oblikovanje kot tudi na izvajanje zunanje politike. Z drugimi besedami, kot piše Benko (1997: 274), nacionalni politični sistemi – države in njeni strukturni elementi – obstajajo v širšem mednarodnem okolju, ki jih na eni strani pogojuje, vendar nanj tudi odgovarjajo.

V tem poglavju se ne želim posebno osredotočiti na katero koli izmed treh ravni opredeljevanja diplomacije, kot jih pozna White (1997: 250),¹ temveč želim pokazati, da je diplomacija zaradi preobrazb mednarodne skupnosti dosegla raven, ko se mora vsaj katera izmed njenih funkcij vedno bolj ozirati na notranjepolitične (domače) faktorje, da bi zagotovila svojo polno funkcionalnost (Vukadinović, 1995: 111). To trditev lahko podpremo tudi z Benkovim (1997: 270) razmišljanjem, da prepletenost notranjih in mednarodnih (zunanjih) dogajanj ne gre zanemarjati. Tvorci in uresničevalci zunanje politike (diplomate štejemo za slednje) upoštevajo domačo strukturo in proces sklepanja koalicij v notranji politiki. Domača struktura oblasti je tista, ki mora v notranjem okolju² ob budnem očesu tudi domače javnosti zadovoljiti interese lastne volilne konstituce. Zato moramo, kot piše Risse-Kappen (1991: 480), pri diplomaciji, ki v demokratični ureditvi izvaja – v diplomaciji na vrhu hkrati tudi tvori³ – zunanjo politiko, ob obravnavi notranjepolitičnih razmerij upoštevati tudi javnost in javno mnenje.

Podobno trdi Benko (1997: 279), da medtem ko se vlade na mednarodni ravni trudijo okolju dokazati, da svojo zunanjo politiko vodijo v skladu s pričakovanji lastnega prebivalstva, ga morajo prepričati v pravilnost strategije zunanje politike.

Pri zgodovinskih izhodiščih diplomskega dela se bom zato osredotočil na značilnosti razvoja diplomacije na dveh ravneh, ki pri izvajanju zunanje politike skuša doseči najbolj sprejemljiv dogovor za vse pogajalske strani, a pod pritiskom notranjepolitičnih odločevalcev mora svojo

¹ White pozna makro raven diplomacije, tj. raven mednarodne skupnosti, kjer je diplomacija sredstvo mirnega reševanja sporov; mikro raven, tj. raven države, kjer država s pomočjo diplomacije uresničuje svoje zunanje-politične cilje in pa raven posameznika, tj. raven taktičnega, vpljudnega in retorike veččega diplomata.

² Notranji nivo v zunanji politiki v prepletu z diplomacijo bom obdelal v naslednjem poglavju.

³ Podrčrtal M. Z.

dejavnost vsaj deloma uskladiti s stališči javnosti in tudi javnega mnenja (Gruban, 2002: 10). Tu mislim predvsem na cilje in strahove notranjepolitičnih elit, ki s svojimi odločitvami včasih ne samo precej poenostavljajo pomen in naloge diplomacije, ampak lahko zaradi lastnih interesov celo preprečijo izvajanje uspešnega zunanjepolitičnega dogovora.

Vsi štirje zgoraj omenjeni temeljni pogledi na diplomacijo Vukadinovića (1994: 107) so delno pravilni, vendar je na tem mestu pomembnejša razlaga pojma. Nam najbližji je sicer prvi pogled, ob predpostavki, da bomo prepoznali ključno razliko med oblikovanjem zunanje politike in njenim dejanskim izvajanjem. Ustvarjanje zunanje politike je zelo decentralizirano in nanj vpliva več političnih akterjev, tudi domačih (Vukadinović, 1995: 108). Predpostavljamo torej lahko, da obstaja povezava med vplivom domačih političnih akterjev, posredno tudi javnega mnenja, in izvajanjem zunanje politike skozi diplomatsko prakso, kjer so po Nicolsonu pogajanja najpomembnejša politična funkcija.

Najprej bi rad opozoril na spremembe, ki so odprle vrata na notranjo raven diplomatske akcije. Po njih bomo sledili razvoju diplomacije do današnjih značilnosti, ko sodobno mednarodno skupnost opredeljuje vse večja soodvisnost, ki predstavlja izziv za uspešno in učinkovito vodenje mednarodnih odnosov (Gruban, 2002: 13).⁴ Glede na okoliščine takšne stopnje odvisnosti v današnjem svetu moremo sprejeti trditev, da je meja med zunanjo in notranjo politiko postala zabrisana (Benko, 1997: 227).

Ključni dogodek, ki je pripomogel k pričetku odpiranja diplomacije, je gotovo I. svetovna vojna, saj je njen konec skupaj z demokratizacijo diplomacije prinesel še publiciteto, s tem pa konec obdobja, imenovanega klasična diplomacija. Omeniti moramo tudi zelo hiter razvoj kanalov komuniciranja tako na mednarodni kot notranji ravni, kjer sta se s pojavom množičnih medijev, od tiska do vizualnih medijev, zelo povečala pretok in dostopnost informacij.

⁴ Kot pravi Benko (1997: 276), se sicer pretežni del povezav v mednarodni skupnosti še vedno izvaja na institucionalni in formalni ravni držav. Ne smemo pa zanemariti dejstva, da mednarodni stiki postajajo vse številčnejši in raznovrstnejši, kar je posledica razvoja medijev.

2.2.1 KLASIČNA DIPLOMACIJA

Benko (1998: 54–55) pravi, da je klasična diplomacija polno zaživela v 19. stoletju, ki je po njegovem mnenju ključno obdobje za razvoj mednarodnih odnosov, saj so se v njem kristalizirali rezultati predhodnih naprednih gibanj – meščanske revolucije in postopoma sodobni mednarodni sistem. Če zgolj preletimo ključne značilnosti klasične diplomacije,⁵ ugotovimo, da se je do te točke diplomacija razvijala kot umetnost tajnega in ekskluzivnega diplomatskega občenja od njenega pojava v italijanskih mestnih državah od 15. stoletja naprej. Temelj za tovrstno razumevanje je bil Machiavellijev politični realizem, ki je utemeljeval kakovost nacionalne diplomacije. Predvsem, kot pravi Morgenthau (1995: 242–243), zmožnost združiti elemente, ki določajo nacionalno moč v integrirano celoto tako, da učinkovito vplivajo na točke mednarodnega sistema in hkrati služijo nacionalnim interesom. V tem obdobju se je intenzivnost diplomatske prakse stopnjevala, tako v okviru Koncerta velikih sil kot tudi v diplomaciji držav izven tega kroga. To je pripeljalo do organizacije mednarodnih konferenc – kongresov, ki so v diplomatsko prakso vpeljali pojem multilateralne diplomacije.⁶ V tej t. i. klasični diplomaciji je torej celotna diplomatska akcija tekla daleč od oči javnosti. Javnost ni bila izključena zato, da bi diplomacija ostala stvar, ki naj bi bila nekoliko skrivnostna, ampak zato, da bi se izognili pritiskom od zunaj. Kot piše Vukadinović (1995: 38), so si ob nastanku množičnih medijev še posebej morali prizadevati za tajnost. Tako so na primer francoski diplomati trdili, da bo opustitev tajnosti onemogočila kakršna koli pogajanja. Razvoj diplomacije in pojav multilateralne diplomacije pa sta povzročila, da je diplomatska praksa (Benko, 1998: 53) postala predmet pozorne javnosti in je s tem na nek način obvezovala vlade, da sklepe konferenc uresničuje.

⁵ Benko (1998: 54–55) navaja sledeče:

- obstoj stalne organizacije in osebja stalnih diplomatskih misij,
- stalne misije kot edina oblika komuniciranja in ob obstoju vojaškega faktorja tudi edina oblika uresničevanja interesov držav v mednarodnem prostoru,
- zaradi stopnje razvoja prometne tehnologije in komunikacij onemogočeni pogostejši stiki med posameznimi akterji zunanje politike,
- pojav posledično kariernih diplomatov,
- sindrom t. i. tajne diplomacije in tajnih pogodb kot tudi njihovih rezultatov.

⁶ Na Dunajskem kongresu (od septembra 1814 do junija 1815) se dogovorijo, da bodo zaradi ohranitve sistema ravnotežja moči občasno sklicevali konference ministrov za zunanje zadeve, ki naj bi ne le omogočile usklajevanja skupinskih interesov, ampak tudi preprečile prevlado katere koli izmed velesil (Benko, 1998: 53).

Po I. svetovni vojni pa se je pojavilo vedno več nasprotnikov tajne diplomacije, ki so prepoznali njen neuspeh⁷. Prevladovalo je namreč prepričanje, da bosta javna diplomacija in, kot piše Vukadinović (1995: 41), t. i. udeležba javnosti onemogočila sklepanje zakulisnih dogovorov in doprinesla k preprečevanju vojn. Alternativa tajni diplomaciji je bila povezana z idejo demokracije in publicitete. Na koncu je to vodilo v razpravo o odprti diplomaciji, ki zahteva predvsem dostopnost informacij o diplomatskem delovanju (objava rezultatov, spremljanje pogajanj, novinarske konference itd.), ki je temeljni pogoj za demokratičen nadzor nad zunanjo politiko (Gruban, 2002: 8).

Z razvojem komuniciranja mora struktura oblasti prek pojava množičnih medijev prispevati k razvoju javnosti. Že takrat so torej obstajale želje, da bi mediji kot porajajoč bistven element sodobnih političnih sistemov prodrli v tradicionalno, klasično sfero diplomacije in jo približali širši javnosti ter tako vzpodbudili večjo participacijo tako v demokratičnih procesih kot tudi v mednarodni politiki (Gruban, 2002: 20).

2.2.2 SODOBNA DIPLOMACIJA

Uspešnost klasične diplomacije za ohranitev miru v Evropi je spodletela, in ko ni zmoгла preprečiti prve svetovne vojne, je bilo jasno, da je potrebna nova oblika diplomacije (White, 1997: 253).

Po drugi svetovni vojni se je tako pričel uporabljati izraz nova diplomacija. Avtorji, kot npr. Berridge (2002: 111), pišejo, da je v resnici prišlo le do nekaterih sprememb oziroma dopolnitev klasične diplomacije. Najpogosteje sta omenjani dve: zahteva po javni diplomaciji⁸ in ideja oziroma pobuda o nastanku mednarodne organizacije, ki naj bi delovala kot forum za mirno reševanje sporov. Obe sta se uresničili v letih 1917 in 1918. Po oktobrski revoluciji, kot piše Vukadinović (1994: 33), je namreč sovjetska Rusija leta 1917 v dekretu o miru zahtevala odprtost diplomacije. Iz sefov ruskega ministrstva za zunanje zadeve je nova revolucionarna oblast vzela vse dokumente, tudi tajne carinske listine, in jih začela objavljati. Druga novost je

⁷ Največji nasprotnik tajne diplomacije je bil prav gotovo ameriški predsednik, Woodrow Wilson, ki je nasprotoval tajnim pogodbam in je terjal javne sporazume, ki naj bi bili tudi javno doseženi. (Russet in Starr, 1996: 247).

⁸ Diplomaciji, ki bi bila na očeh in pod nadzorom javnosti, saj so v tajnosti diplomacije videli krivca za sprožitve vojne (Vukadinović, 1994: 41).

bil nastanek mednarodne organizacije (Društva narodov) kot foruma za mirno reševanje sporov in kolektivne obrambe pred novo svetovno vojno.

Da bi lahko umestili pomen nove diplomacije v kontekst diplomske naloge o pojavu in vplivu notranje ravni diplomatske akcije, moramo novo diplomacijo povezati v prvi vrsti z idejo demokracije in publicitete, kar vodi v razpravo o odprti diplomaciji. Ta predpostavlja, da imajo mediji in širša javnost dostop vsaj do dela informacij, predvsem v zvezi s pogajanjem. Po Jelićevem mnenju (1978: 20) je k temu pripomogla tudi uvedba parlamentarnega sistema v Evropi, zaradi katerega je diplomacija dobila »novo fizionomijo« in njena naloga ni bila več ščititi interesov dinastije, temveč zastopati interese vladajočega meščanskega razreda. Politične zadeve je tako urejala vlada, ki je bila pod nadzorom parlamenta. Ker pa, kot pravi Vukadinović (1995: 42), parlament v demokratičnih ureditvah voli ljudstvo, se je pri iskanju zunanjepolitičnega dogovora potrebno ozirati tudi na podporo domače javnosti.

Pomen nacionalnega značaja diplomacije v demokratični družbi je s svojo teorijo demokratične diplomacije napovedal že Nicolson (1988: 42–44). Diplomata je (kot javni uslužbenec) podrejen zunanjemu ministrstvu, zunanji minister je kot član vlade podrejen večini v parlamentu, ta pa volji suverenega ljudstva. Končni nadzor nad diplomacijo ima torej javnost, javna kontrola pa se posredno izvaja prek ratifikacije mednarodnih pogodb. Kot piše Gourevitch (1978: 882), je tako notranjepolitična struktura možna spremenljivka pri razlaganju zunanje politike, pri čemer moramo upoštevati politično usmeritev oseb, ki vodijo državni ustroj.

Najbolj neposredna povezava, na eni strani med nosilci oblasti, ki se ozirajo za politično podporo volilnega telesa, in diplomatsko akcijo na drugi strani, se tako pokaže pri t. i. diplomaciji na vrhu, kar bom predstavil v naslednjem podpoglavju. Za kanal komuniciranja v tej pojavnosti obliki diplomacije postanejo pomembnejši mediji. Ti so kanal komuniciranja med obema ravnema v sodobni demokraciji postali nujna praksa. Vlade so v demokracijah prepoznale potrebo po dejavnem odnosu z mediji (Gruban, 2002: 20). Vladna struktura je namreč odvisna od podpore parlamenta, ki je neposredno voljeno telo s strani ljudstva. Vlade so tako posredno odgovorne javnemu mnenju (ibid.) in potrebujejo medije za posredovanje uradne verzije dogodkov javnosti nasproti medijskim špekulacijam.

2.2.3 OBDOBJE DIPLOMACIJE NA VRHU⁹

Kot bom pokazal v nadaljevanju, je ravno to obdobje zaradi svojih posebnosti v diplomaciji, ki jo obravnavamo s stališča vpliva notranjepolitične koalicijske strukture oblasti na zunanje-politične odločitve, prineslo največ novega. Kje gre iskati razloge?

Po pisanju Jelića (1978: 78) so postali problemi v mednarodni skupnosti po drugi svetovni vojni vse težji in težje rešljivi. Profesionalni diplomati so tako v diplomaciji izgubili svoj primat. Diplomacija je v demokratični družbi spremenila svojo vlogo. Predvsem s pojavom multilateralne diplomacije so se pojavile zahteve po intenzivnejšem¹⁰ medsebojnem sodelovanju med državami (Nick, 1997: 138). S pomembnejšimi vprašanji so se torej neposredno pričeli zopet ubadati tisti, ki za svoja dejanja odgovarjajo parlamentu: šefi držav, predsedniki vlad in ministri za zunanje zadeve. Dunn pa, kot piše Berridge (2002: 169), navaja dodaten razlog v povezavi s pojavom hladne vojne. Diplomacija naj bi v tem obdobju zaradi političnih napetosti med velesilama postala tako pomembno in praktično edino sredstvo mirnega reševanja sporov, da naj je ne bi izvajali le profesionalni diplomati.

Možen vpliv notranjepolitičnih dogajanj na proces diplomacije summitov¹¹ lahko podamo tudi skozi prizmo kritike nje same. Že Vukadinović (1995: 117) namiguje, da so udeleženci diplomacije na vrhu sicer ljudje, ki vodijo državno politiko in so njeni najbolj suvereni udeleženci, a se kaj radi prepustijo subjektivnim čustvom, kar določa njihov odnos do nasprotne strani. Če poleg tega dejstva predpostavimo še resničnost opozoril Kosina (1997: 238), da se državniki v pogajanja ne bi smeli preveč vključevati, ker naj bi jim šlo preveč za publiciteto, dobimo zelo nevarno kombinacijo. Svoje dodaja tudi Mitić (1999: 204) s tem, ko pravi, da ga diplomacija na vrhu spominja na politični teater, saj najvišji politiki ne poznajo diplomatskih tehnik, prav tako pa ne razumejo podrobnosti problemov, o katerih se pogovarjajo. V soju žarometov si lahko torej zaprejo pogajalska izhodišča z nepremišljeno potezo oziroma izjavo.

⁹ V sodobni diplomaciji je vloga šefa države glede zunanjih zadev odvisna od notranje ureditve posamezne države: lahko gre za predvsem simbolično predstavljanje države (takšen primer so številne republike oziroma monarhije) ali pa ima šef države dejanska in bistvena pooblastila za delovanje v zunanji politiki. (Jelić, 1978: 56–57). Tudi s stališča mednarodnega prava temu pritrjuje Andrassy (1984: 267), ki pravi, da državni voditelj, predsednik vlade oziroma minister za zunanje zadeve lahko polnomočno zastopajo zunanjepolitične interese svoje države navzven.

¹⁰ Število suverenih in neodvisnih držav je naraslo, mednarodni odnosi so se demokratizirali, svoje pa so dodale tudi mednarodne organizacije.

¹¹ Diplomacija na vrhu (op. M. Z)

V smislu notranje ravni diplomacije v demokratični družbi pa izvajanje zunanje politike skozi diplomacijo summitov ustreza glavnim kriterijem demokratičnega političnega procesa.¹² Izvajanje diplomatskih pogajanj na vrhu namreč lahko pritegne tako politično elito kot tudi pozorno javnost. Množično sodelovanje tam je sicer le posredno in praviloma precej pasivno, vendar je pozornost javnosti in medijev, pred katero se odvija razprava med najvišjimi državniki, velika (Almond, 1960: 139).

Trdimo torej lahko, da je diplomacija na vrhu ključna za umestitev pomena notranje ravni diplomacije pri izvajanju zunanje politike kot možnega odločevalca v diplomatski akciji. Tu mislim predvsem na iskanje parlamentarne podpore že parafiranemu rezultatu zunanjepolitičnega odločanja. To potrjuje Vukadinović (1995: 120), ko pravi, da je podpora pomembna zaradi svoje simbolne vrednosti, ker jo zaradi medijskega zanimanja najvišji državniki v bistvu izrabljajo za predstavitev kake nove politike ali za končanje poprejšnjih pogajanj. Na študiji primera bom pokazal praktičen primer uspešne diplomacije na vrhu, ki je dosegla za obe pogajalski strani sprejemljiv dogovor. Mejni sporazum Drnovšek–Račan pa kljub temu ni bil potrjen v hrvaškem saboru. Da je hrvaški premier Ivica Račan želel predstaviti novo politiko, niti ni pomembno, gotovo pa je pritegnil veliko medijsko in javno pozornost, kar so izkoristili njegovi notranjepolitični nasprotniki in celo člani vladne koalicije.

¹² Almond (1960: 139) piše, da so ključni kriteriji demokratičnega političnega procesa zahteva po formalni zmožnosti sodelovanja širših množic, avtonomnost, tekmovanje med elitami in pozorna javnost z namenom javnega nadzora.

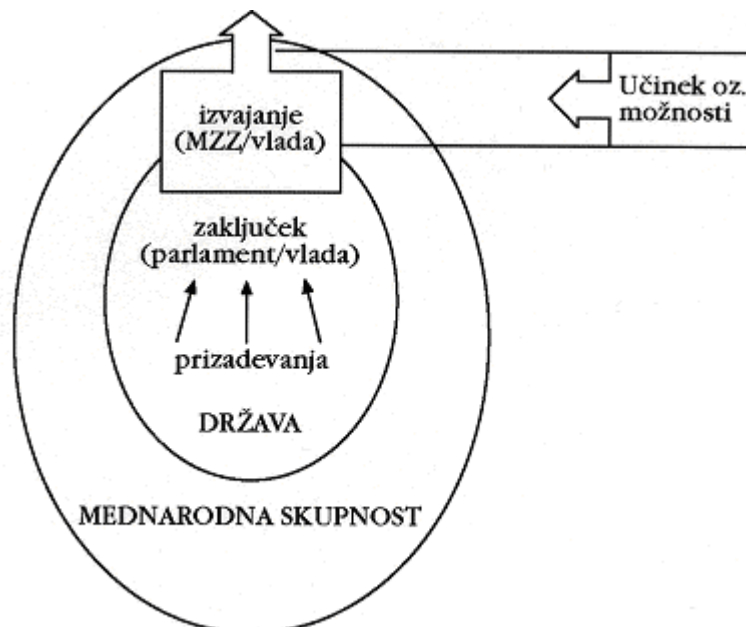
2.3 MODEL DIPLOMACIJE NA DVEH RAVNEH

Izhodišče za obravnavo dveh ravni diplomacije nam v svojem konceptualnem modelu razumevanja zunanje politike podaja Bučar (2001: 143), ki v zunanji politiki ločuje:

1. prizadevanja po rezultatu; tudi delen rezultat v procesu odločanja (tj. v načrtovanju zunanje politike);
2. zaključek (t. i. output) ali dejanska vsebina odločitve (vsebinska substanca zunanje politike);
3. izdelek ali rezultat (t. i. outcome) zunanjepolitičnega odločanja, ki se vsiljuje okolju (izvajanje zunanje politike);
4. učinek (t. i. effect), ki je dejanska izvedba zunanjepolitičnega rezultata.

Za razumevanje izvedbe diplomatskega procesa je pomembno (Bučar, 2001: 143–144) razumevanje okolja (mednarodne skupnosti), ki ustvarja ali omejuje možnosti za delovanje držav. Bučar (ibid.) tudi predpostavlja »/d/a v razpravah o zunanji politiki lahko naletimo na vprašanja, ki so po svoji osnovi notranjepolitična in nimajo – ali pa imajo neznamenit vpliv na zunanjo politiko države.«

Shema 1: Konceptualni model razumevanja zunanje politike



Vir: Bučar (2000: 143)

Predpostavljam torej, da se diplomacija vrednoti po enakem konceptualnem modelu. S pogajanjem, kot eno izmed temeljnih nalog diplomacije, se tako na mednarodni ravni pričnejo prizadevanja obeh pogajalskih strani, da bi dosegli ugoden rezultat. Upoštevati moramo notranjepolitična razmerja, saj stranke in različne interesne skupine na vlado izvajajo pritiske, da bi sprejela pogajalska izhodišča, ki bi ustrezala njim. V ta namen vodilni vladni politiki iščejo medsebojne koalicije (Putnam, 1988: 434). Na pogajanjih sklenjen dogovor (v drugem delu – vsebina parafriranega sporazuma Drnovšek–Račan) je tako rezultat zunanjepolitične odločitve za katerega izvajanje je potrebna še ratifikacija v parlamentu. Šele potem lahko govorimo o izvajanju in učinku zunanjepolitičnega rezultata, pri iskanju podpore v parlamentu pa se v diplomaciji na vrhu prične t. i. notranja raven diplomacije. Kot pravi Putnam (1988: 431), mora pogajalec, diplomat, upoštevati tudi notranje vplive. Tudi če je pogajalec, najvidnejši član vlade, podrejen večini koalicijske oblasti v parlamentu, mora rezultat pogajanj dobiti končno podporo parlamentu, skozi ratifikacijo. Kot piše Gourevitch (1978: 882), je notranja politična struktura možna spremenljivka pri razlaganju zunanje politike, pri čemer moramo upoštevati politično usmeritev oseb, ki vodijo državni ustroj. Zaradi velikega zanimanja medijev pa je koalicija na oblasti, ki potrjuje odločitve prvega moža vlade, (Vukadinović 1995: 120) pod zelo velikim pritiskom javnosti, zlasti volilcev in medijev. Mediji tako na eni strani postanejo posrednik interakcije med koalicijsko strukturo in volilci, na drugi strani pa tudi že spremljajo prvo raven diplomatske akcije – pogajanja.

Podrobneje bom razdelal značilnosti obeh ravni diplomatske akcije v izvajanju zunanje politike. Na zunanji ravni se bom osredotočil na proces diplomatskih pogajanj, na katere na notranji ravni vplivajo odnosi med koalicijsko strukturo oblasti. Kot pomemben kanal komuniciranja med obema ravnema bom na obeh pogajalskih straneh izpostavil medije, ki obveščajo javnost o poteku diplomatske akcije na mednarodni ravni in tako sprožijo ugibanja o njenem možnem rezultatu. Tako rekrutirajo notranjepolitično elito, saj (Gruban, 2002: 23) z usmerjanjem pozornosti javnosti vzbudijo zanimanje za določen dogodek in ustvarjajo pritisk na politike, da se odzovejo tudi na tiste dogodke, na katere ne želijo. To pa lahko vpliva na rezultat diplomatskih pogajanj, saj na eni strani zožijo pogajalska izhodišča, če pa je pogajalec vidni vladni predstavnik, pa je medijska pozornost še toliko večja. S primernim medijskim nastopom mora tako poskrbeti tudi za lastno politično podporo svojim političnim odločitvam doma.

V četrtem poglavju diplomske naloge bom pokazal, da se je ravno to zgodilo v odnosu med Slovenijo in Hrvaško v večletnih pogajanjih glede mejnega vprašanja, katerih rezultat je bil sporazum Drnovšek–Račan. Skozi diplomacijo na dveh ravneh bom predstavil vpliv notranjepolitičnih razmerij na izvajanje rezultata diplomatske akcije. Prvi problem se je pojavil v odnosih med strankami, ki so tvorile vladno koalicijo. Delno je na to vplivalo tudi volilno telo, ki si ga je strankarska struktura v prvi fazi želela pridobiti zaradi bližajočih se lokalnih volitev in nerešenih notranjih koalicijskih odnosov. Sporazum Drnovšek–Račan pa je za svoje politične interese in predvsem napadanje vlade izkoristila tudi opozicija. V pomoč ji je bilo dokaj izoblikovano nacionalistično razmišljanje volilnega telesa in javnosti, ki je posledica več kot 10-letnega političnega dogajanja. Do neke mere so k odpovedi podpore ratifikaciji neposredno pripomogli še mediji, ki so postali bojišče med interesi ene in druge strani, včasih pa tudi edina vrsta komunikacije med pogajalskimi ekipami.

Vladna koalicija je tako doživela spremembo svoje strukture, kjer se je zaradi notranje politike morala, kot piše Gourevitch (1978: 904–905), pogajati znotraj sebe, da bi zagotovila podporo doseženemu mednarodnemu dogovoru. V luči analize koalicijskih struktur (ibid.) pa je bila cena novega dogovora, nujnega za možen notranji uspeh koalicije, usodna za izvajanje zunanjepolitičnega rezultata. Z analizo dveh nivojev diplomatske akcije bom tako pokazal, da sta notranja koalicijska struktura in posredno tudi javno mnenje lahko odločilen dejavnik potrditvi in izvajanju končnega rezultata.

2.3.1 FAZA POGAJANJ

Pogajanja so naloga diplomacije, o katerih se je že v času klasične diplomacije trdilo, da so najpomembnejša diplomatska dejavnost in da je za vsakega diplomata pomembno, da se ob vsaki priložnosti pogaja o stvareh, o katerih se je mogoče pogajati. V širšem smislu bi lahko trdili, da je to proces stikov med državama, ki si prizadevata uskladiti nasprotujoče si interese. Del pogajanj se lahko opravi na najvišji ravni in pri njih sodelujejo visoki državni predstavniki. Pri čistem modelu pogajanj, kjer gre za odkrit spor in obstaja želja, da se ga reši, se pogajalske strani dogovorijo za kraj in čas pogajanj, dnevni red in raven, na kateri se mislijo pogajati. Po končanih pogajanjih pogajalske strani podpišejo (parafirajo) dogovor, tega pa kasneje ratificirajo ustrezni organi (Vukadinović, 1995: 175-179).

Po Barstonovi razvrstitvi poznamo v mednarodnih odnosih zelo obsežen predmet pogajanj. Na prvo mesto uvršča politična vprašanja kot npr. spreminjanje meja, sledijo vprašanja razvoja, pogodbeno vprašanja, gospodarska vprašanja, varnostna vprašanja, urejevalna ter na koncu administrativna vprašanja. S pogajanjmi o teh temah vlade želijo doseči različne tipe sporazumov¹³, s katerimi bi uredile nerešeno zunanjepolitično vprašanje (ibid.).

Pogajanja so tako sredstvo diplomacije, ki (ibid.) potekajo v znamenju mednarodnih in domačih vplivov, ti pa po svoje zavirajo ali pospešujejo iskanje rešitve. O možnih vplivih na diplomacijo in pogajanja tudi Russett in Starr (1996: 76) razločujeta dve vrsti vplivov: 1. notranje ali domače vplive in 2. zunanje vplive, ki nastajajo izven meja države.

Glede na kombinacijo domačih spremenljivk¹⁴ lahko po Putnamu (1988: 434) ločimo dve ravni mednarodnih pogajanj:

- a) barantanje med pogajalci na mednarodni ravni,
- b) usklajevanje znotraj domačih konstituenc (parlamentarnih koalicij) o možnostih ratifikacije sporazuma.

¹³ Ikle v Vukadinović (1995: 178) razvrsti pogajanja s ciljem: podaljšanja veljavnosti sporazumov, ureditve sporazumov, ko se končajo neurejene razmere med državami, spreminjanja sporazumov, inovacijske sporazume, ki koristijo obema stranema ali pa zgolj doseči kake druge učinke, ki niso neposredno povezani s sklepanjem sporazumov.

¹⁴ Vukadinović (1995: 178) loči dejavnike, povezane s krajem pogajanj, spremenljivke, povezane s kakovostjo diplomatskega aparata, ki vodi pogajanja, in pa kombinacijo domačih spremenljivk in pogajanj, ki bi se lahko zgodile v državi udeleženki pogajanj.

Proces pogajanj se tako (Putnam, 1988: 436–437) od določitve dejanske vsebine odločitve (Bučar, 2000: 143) prenese na notranjepolitično raven, kjer se zahteva ratifikacija¹⁵. Kot pravi Putnam (ibid.), je ratifikacija lahko sicer le formalni postopek odločanja na 2. (notranji) ravni, ki je potreben za sprejetje in izvajanje sporazuma. To se predpostavlja za začetek, kot pravi Bučar (2000: 143), »/.../ implementacije in dejanskega učinka zunanjepolitičnega rezultata.«

V tej zvezi lahko diplomacijo kot orodje zunanje politike razumemo kot nadaljevanje notranje politike. Iz tega sledi, da je, kot piše Benko (1997: 222), za določitev in dosego zunanjepolitičnih ciljev potrebno analizirati družbene, politične in pravne procese notranje strukture države. Kot pravilno ugotavlja Putnam (1988: 434–436), je včasih najbolj lagodno predpostaviti, da je ratifikacija zgolj parlamentarna funkcija, a temu ni vedno tako. Akterji na drugi ravni namreč lahko predstavljajo birokracijo, interesne skupine, socialne razrede ali celo javno mnenje. Na nacionalni ravni domače skupine pritiskajo na vlado, naj sprejme njim ustrezno politiko, med temi skupinami pa se vzpostavijo koalicije, v katerih se išče politična moč. Na mednarodni ravni želijo v interakciji s predstavniki drugih držav, vlade oz. pogajalci maksimalno zadovoljiti domače pritiske in hkrati kar se da omejiti možne negativne posledice mednarodnega dogajanja, do katerih lahko pride, ko je mednarodne dosežke ponovno potrebno ovrednotiti na notranji ravni.

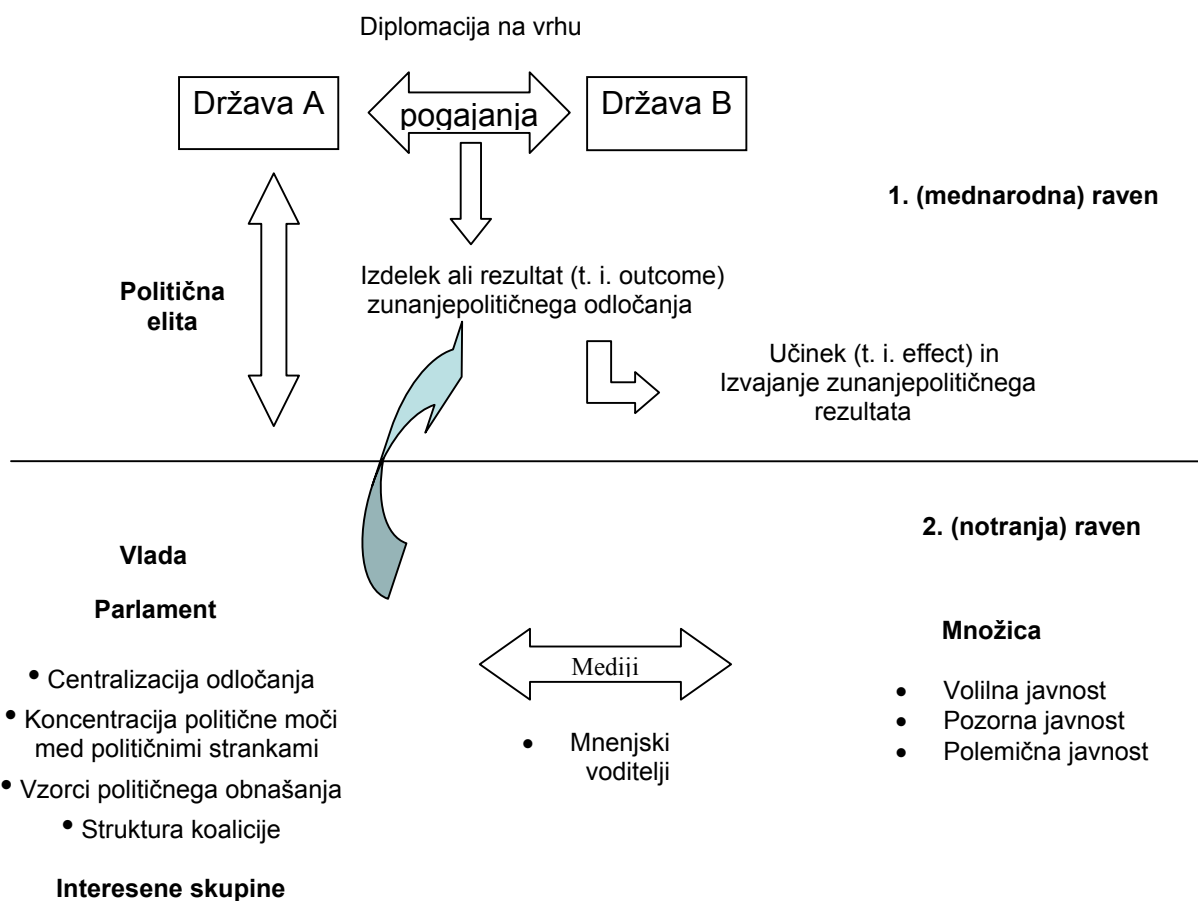
V nadaljevanju bom tako najprej opredelil elemente na notranji ravni, ki lahko vplivajo na zaključek modela diplomacije na dveh ravneh, in izpostavil tiste, ki so za analizo pogajanja o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško najpomembnejši. V četrtem poglavju se bom na osnovi dokazanega osredotočil na vzroke, ki so preprečili ratifikacijo in izvajanje parafiranega sporazuma Drnovšek–Račan in so po svojem izvoru notranjepolitični.

¹⁵ Ratifikacija je pri mednarodnih pogajanjih v demokratičnih državah posledica dvonivojskega procesa diplomatske akcije, ko na notranjem nivoju domače skupine pritiskajo na vlado, naj sprejme njim ustrezne politike. Med temi skupinami se skonstruirajo koalicije, v katerih se išče politična moč (Putnam 1988: 434).

2.3.2 PREHOD NA NOTRANJO RAVEN IN VPLIV NOTRANJEPOLITIČNIH RAZMERIJ

Za analizo odnosa med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško na primeru sporazuma Drnovšek–Račan je torej pomembno ugotoviti, kako in ali lahko notranjepolitična razmerja onemogočijo ratifikacijo in začetek izvajanja zunanjepolitičnega rezultata. Mednje štejemo: strukturo političnega sistema, centralizacijo odločanja, koncentracijo politične moči med političnimi strankami in vzorce političnega obnašanja. Upoštevati je treba tudi kombinacijo domačih spremenljivk v državi pogajalki (Vukadinović, 1995: 178). V četrtem poglavju bom tako analiziral volilno telo, ki so ga politične stranke s pomočjo medijev aktivirale, usmerjale in manipulirale. Tako so si na račun vsebine doseženega sporazuma Drnovšek–Račan želele pridobiti podporo javnosti.

Shema 2: Diplomatska akcija na dveh ravneh



Vir: Prirejeno po Bučar (2000: 143), Vreg (2000: 78), Holsti (1995: 282)

Odnose na notranji ravni opisuje tudi Deutsch (1988: 124–130), ko pravi, da v demokratičnem zahodnem svetu pri sprejemanju odločitev obstajajo povezave med družbenimi elitami, političnim sistemom, množičnimi mediji, mnenjskimi voditelji in množico. Vsak izmed njih ima po svoje razpršene interese in institucije. Končni vpliv na realnost v obliki odločitve, ki se v procesu odločanja sprejme, pa je v veliki meri odvisen od komunikacij znotraj njega. V primeru diplomacije na vrhu predstavniki elite (glede na skico) delujejo na obeh ravneh. Odločevalci v notranji politiki, ki istočasno izvajajo diplomatsko akcijo na vrhu (glede na skico) ne delujejo zgolj na mednarodni ravni. Kot piše Holsti (1995: 282), morajo v dani situaciji oblikovalci zunanje politike upoštevati vse možne vplive. Pri tem izpostavlja več vidikov. Če je struktura moči v političnem sistemu polarizirana, je to lahko glavna ovira pri doseganju in izvajanju odločitve. Upoštevati je treba tudi moč, ki jo imajo glavni odločevalci v notranjepolitičnih razmerjih. Če najvišji predstavniki države, ki izvajajo diplomatsko akcijo na vrhu ne uživajo domače podpore, se v strankarski strukturi tisti, ki odločajo v notranji politiki¹⁶ lahko začnejo odzivati na zahteve domače javnosti, da bi z njeno podporo, skozi zunanjo politiko dosegli svoje politične zahteve in cilje.

Proces nastajanja koalicij znotraj družbe in političnega sistema je na 2. (notranji) ravni diplomatske akcije osredotočen na »policy networking«. To mrežo politik sestavljajo interesi, želje in stališča, zastopani s strani političnih strank in interesnih skupin, ki povezujejo socialno okolje s političnim sistemom. Govorimo torej o graditvi konsenza med relevantnimi elitnimi skupinami. Konsenz naj bi bil določen s strani političnih institucij, temeljnih značilnosti družbe in institucionalne ureditve, ki povezuje družbo in državo (Risse-Kappen, 1991: 484–485).

Na skici s prejšnje strani lahko »policy networking« umestimo kot temeljni vzrok vplivanja na pogajalska izhodišča države A, kjer (Putnam, 1988: 448) procedura ratifikacije zahteva določeno podporo znotraj političnega sistema države. Poslanci strank v parlamentu so tisti, ki še pred začetkom pogajanj določijo pogajalska izhodišča. Naloga pogajalca pa je – še posebej, če se pogaja predsednik vlade osebno (podčrtal M. Z.) – poiskati najširši možni konsenz, preden stopi za pogajalsko mizo. Gourevitch (1978: 905) izpostavi pomen političnih strank, volitev, ideologij in vzorcev političnega obnašanja. Treba je torej analizirati odnose med parlamentarnimi strankami in tudi znotraj koalicije, da bi lahko razložili možen vpliv na

¹⁶ policy makers (op. M. Z).

zvezo med rezultatom in učinkom zunanjepolitične akcije. Gourevitch (1978: 900) zgornjo opredelitev nadgradi in odvisno od tipa države razlikuje tri tipe nastajanja koalicij s pripadajočo vlogo javnega mnenja:

1. Države s centraliziranimi političnimi institucijami, kjer je družba po navadi sicer polarizirana, vendar je zaradi državne prevlade proces kreiranja koalicij omejen na politične elite, ki iz tega procesa izključijo akterje (interesne skupine, javnost itd.) in/ali javno mnenje.
2. Nasprotno prvi točki v državah s homogeno družbeno strukturo in visoko stopnjo družbene mobilizacije lahko pričakujemo kreiranje koalicije ob iskanju močne podpore javnega mnenja, vendar so državne strukture zelo šibke.
3. Če so tako politične institucije kot tudi družbene organizacije primerljive po moči, potem lahko govorimo o stalnem procesu pogajanj, iskanju kompromisov in spravljivih politikah, vendar ob upoštevanju javnega mnenja.

Vlogo javnosti¹⁷ velja izpostaviti (Risse-Kappen, 1991: 511) kot posredno vplivanje na proces povezovanja koalicijske podpore rezultatu pogajanj. Prek volitev javnost demokratično izvoli predstavnike v parlament, kjer se išče dokončna podpora zunanjepolitičnemu odločanju. Strinjamo se torej lahko s trditvijo Putnama (1988: 448), da je žalostna, vendar edina značilnost demokratične ureditve, da lahko moč veta zelo majhne skupine (poslancev) povzroči zavrnitev zelo dobrih dogovorov. Tu mislim na odpoved podpori ratifikacije dogovora Drnovšek–Račan, kar bom analiziral v četrtem poglavju in poiskal vzorce političnega obnašanja hrvaškega volilnega telesa, ki je posredno prisililo hrvaško vladno koalicijo k redefiniranju medsebojnih odnosov in odstopu od parafiranega sporazuma.

¹⁷ Tu bom upošteval definicijo javnosti Price (1992: 33–43), ki splošno javnost definira kot populacijo, ki jo omejujejo geografski dejavniki, politična oblast in drugo. Glede na raziskave javnega mnenja Price našteje štiri javnosti: volilno javnost – volilno telo, pozorno javnost – javnost, ki spremlja politično dogajanje in je dobro obveščena, aktivno javnost – ki predstavlja približno 15 % pozorne javnosti, in »issue publics« – polemično javnost, ki se oblikuje ob določenem problemu.

2.4 NOTRANJA RAVEN DIPLOMATSKÉ AKCIJE

Predpostavil sem torej, da se odgovor na zastavljeni hipotezi skriva na stiku, ko je treba, kot piše Bučar (2000: 144), rezultat zunanjepolitičnega odločanja, ki se vsiljuje okolju, uveljaviti. Za nadaljnjo analizo je na prvem mestu notranja raven, ki je določena z demokratičnim vladanjem. Kot trdi Vreg (2000: 75, 111), je ta interakcija med javnostjo in vlado dvosmerni tok komuniciranja. Vlada pri tem predvsem želi pridobiti podporo javnega mnenja¹⁸ svoji politiki. S podporo javnosti lahko računa tudi na koalicijsko podporo v parlamentu. Zunanja politika namreč temelji na procesih odločanja v notranji politiki. Voditelji držav, ministri in administracija ter vladajoče stranke imajo interes, da ohranijo ali izboljšajo svoj politični položaj in moč, da okrepijo svoje ideološke vrednote, prepričanja in ideale. Zaradi vseh teh interesov iščejo podporo in odobravanje javnega mnenja.

V iskanju odgovora na zastavljeno vprašanje bom v tem poglavju umestil javnost in javno mnenje kot možnih posrednih vplivov na koalicijsko strukturo, ki naprej delujeta na ratifikacijo in izvajanje zunanjepolitičnega rezultata. V literaturi se o odnosu med javnim mnenjem in zunanjo politiko pojavljata dva, bolj statična, teoretična koncepta (Risse-Kappen 1991: 480–481):

1. V skladu s pluralistično teorijo demokracije t. i. pristop »bottom-up«,¹⁹ ki predvideva, da ima splošna javnost močan in odločujoč vpliv na zunanjepolitični proces odločanja, kar na kratko pomeni, da voditelji ubogajo množice.
2. Drugi koncept pa diametralno zanika zgornji pristop in postavlja javno mnenje v funkcijo konsenza elite (t. i. pristop »top-down«)²⁰. Predvideva, da politični voditelji zelo lahko manipulirajo z javnostjo, ker je slabo poučena o aktualnih zadevah zunanje politike, ker je nestanovitna in zelo vihrava ter nenazadnje, ker je javnosti dogajanje v zunanji politiki manj pomembno od npr. gospodarskega (ibid.).

¹⁸ Javno mnenje se razume kot zmotno definiran, minljiv in nemerljiv pojav, kot družbeni proces, ki je vezan na določene objekte, trenutne okoliščine in osebe. Do vpliva javnega mnenja pride, ko veliko oseb prevzame enako stališče o določenem vprašanju in se tega tudi zaveda (Kunczik, 1997:19).

¹⁹ Pristop od spodaj navzgor. (op. M. Z)

²⁰ Pristop od zgoraj navzdol. (op. M. Z)

Benko (1997: 276–278) prav tako razmišlja o vlogi, ki jo ima javno mnenje pri oblikovanju in vodenju zunanje politike in v koncept dodaja t. i. nacionalne elite. Zaradi prepletenosti notranjih in mednarodnih dogajanj, ki je na najbolj splošni ravni očitna in vidna tudi t. i. obči javnosti, je razumljivo, da morajo tvorci in uresničevalci zunanje politike²¹ upoštevati razpoloženje javnosti²² in njeno splošno usmeritev. To je namreč bistveni del vzdušja, v katerem se dogaja odločanje o zunanji politiki. Ni sporno, da obstajajo t. i. oblikovalci mnenj, ki širši množici lahko verodostojno posredujejo mnenja o zunanji politiki. S pravilno mobilizacijo njih torej lahko mobiliziramo tudi javnost in javno mnenje.

Oba koncepta nam sicer izvrstno lahko služita za orientacijo v odnosu med javnim mnenjem in diplomacijo kot sredstvom zunanje politike, vendar je dejstvo, da v diplomatski realnosti noben izmed modelov ne vzdrži.²³ Risse-Kappen (1991: 482–483) zato v kritiki lastnega modela omenja preveliko poenostavitev obeh ortodoksnih pristopov, ki naj bi obravnavala mase in elite kot unitarne akterje. Zato uvaja nujnost ločitve med množičnim javnim mnenjem, pozorno javnostjo²⁴, ki ima splošno zanimanje za politiko, ter problemsko javnostjo, ki je pozorna le do specifičnih vprašanj in problemov. Nadalje oba modela tudi pozabljata, da javno mnenje lahko neposredno vpliva na odločitev elit na več načinov, bodisi s spremembo hierarhije prednostnih političnih ciljev ter ožanjem možnosti in sredstev za doseg cilja.

Podobno je razmišljal že Almond (1960: 138–139), ki konkretno ugotovi, da tisti, ki mobilizira elito, mobilizira tudi javnost. Ta odnos pojasni s tem, da politične elite svojo moč izvajajo različno in so zato tudi različno povezane s svojimi konstituencami. Zato so subjekt kontrole množice, ki v procesu nastajanja politik nastopajo pasivno in posredno. Kljub temu s svojim mnenjem in pričakovanji vplivajo na volilni rezultat. Razvoj množičnih medijev je tako omogočil lažjo mobilizacijo javnosti in izrabljanje možnega odziva volilcev.

²¹ Pojem uresničevalci zunanje politike se v kontekstu nanaša na politične elite.

²² Javnost je na prvem mestu socialna kategorija, ki zajema »atomizirane« ljudi, med katerimi ni komunikacije ali odnosov. Višja stopnja javnosti je aktivna javnost, ki sodeluje pri določenih vprašanjih javnega življenja in ni več nepovezana socialna enota, kajti veže jo razpravljanje o določenem vprašanju. Povezana je s komunikacijskimi vezmi množičnih medijev (Vreg, 2000: 35).

²³ Obstaja veliko primerov, ko je bila pomembna zunanjepolitična odločitev sprejeta brez podpore javnega mnenja (npr. ameriška odločitev za aktivno vlogo po II. svetovni vojni in vmešavanje v evropske varnostne zadeve, francoska odločitev o gradnji neodvisne jedrske oborožitve in izstopu iz NATA v petdesetih letih (Risse-Kappen, 1991: 482).

²⁴ Allport v Splichal (1997 : 31) je dokazoval obstoj »volilne javnosti« (z empiričnim pomenom volilnega telesa ali dejanskih volilcev), »pozorne javnosti« (ki jo odlikuje interes za politiko in katere člani se vsaj občasno vključujejo v razpravljanje o političnih zadevah), »aktivne javnosti« (ki predstavlja elito pozorne javnosti) in pa »področne javnosti« (katere člani so še posebej pozorni na specifična vprašanja).

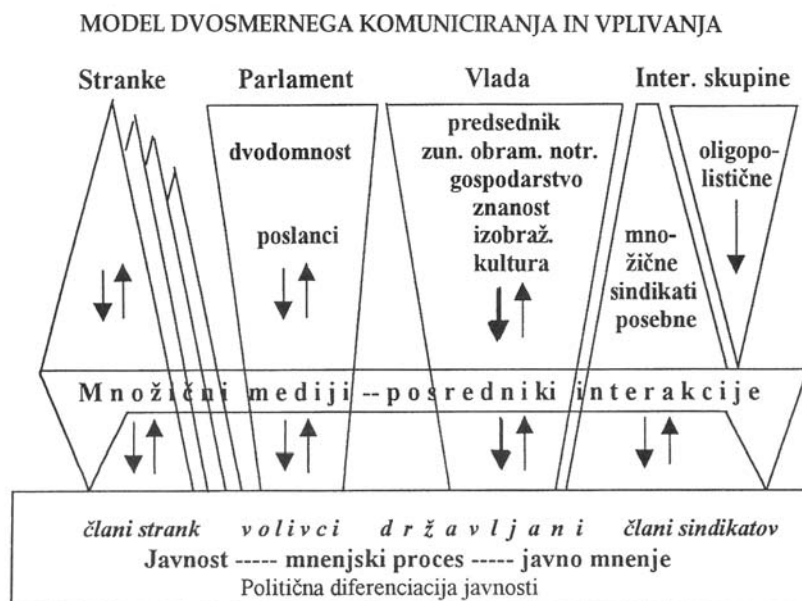
Politična elita se namreč boji poraza na naslednjih volitvah in ne želi sprejeti politične odločitve, ki bi je lahko stala uspeha. Tako primeru sporazuma Drnovšek–Račan, ko javnost ni podpirala mednarodnega dogovora, politična elita ne želi nositi odgovornosti za njegovo ratifikacijo in izvajanje.

Diplomacija je torej na notranji ravni odvisna od demokratičnega procesa nastajanja politik, kot je prvi ugotovil že Nicolson. Tako bom v dokaz svoji prvi hipotezi analiziral odnose komuniciranja med akterji 2. (notranje) ravni. Upošteval bom postavljeno izhodišče, da je iskanje podpore javnosti (predvsem na volitvah) ključen element pri odločitvi političnih strank, ali podpreti rezultat diplomatskih pogajanj ali ne. Sledila bo umestitev množičnih medijev kot posrednikov med akterji na notranji ravni, ki jih je ravno tako potrebno obravnavati, saj so sredstvo mobilizacije množic. Razumevanje teh odnosov bo služilo kot izhodišče za konkretno razlago odnosov med hrvaškimi političnim strankami v mandatu, ko sta premiera parafirala sporazum o meji.

2.4.1 ODNOSI MED AKTERJI NA NOTRANJI RAVNI

Ugotovili smo že (Nicolson, 1963: 42), da je diplomat (kot javni uslužbenec) podrejen zunanjemu ministrstvu, zunanji minister pa je kot član vlade podrejen večini v parlamentu, katerega člane izvoli ljudstvo na svobodnih volitvah. Zunanjepolitično akcijo v demokratični ureditvi države tako na notranji ravni praviloma utemeljijo, poleg države, še parlament oziroma politične stranke v njem. Te pa (Almond, 1960: 139) nadzorujejo javno izvoljeni predstavniki političnih elit, ki so, odvisno od narave svojih odločitev in posledično medijskega zanimanja za njih, pod nadzorom javnosti in javnega mnenja. Opredelitev odnosov med spodnjimi akterji na skici nam bo tako pomagala pri lažjem razumevanju 4. poglavja o odnosih v Račanovi vladni koaliciji od januarja leta 2000 do leta 2004.

Shema 3: Model dvosmernega komuniciranja in vplivanja



Vir: Vreg (2000: 78)

V demokratični vladavini sproži vlada (politična elita) na nacionalni ravni komunikacijski tok, da bi z obveščanjem vzdrževala ali dosegla konsenz (Vreg, 2000: 75) glede rezultata diplomatske akcije. Hkrati lahko tudi drugi viri, ki niso odvisni od vlade, pošljejo informacije državljanom. Vsi ti tokovi vplivajo na javnost in lahko aktivirajo javno mnenje. Tako sprožijo povratni tok informacij, ki teče nazaj proti središčem oblasti. Kadar kritični odzivi prevladajo nad ugodnimi, mora vlada spremeniti ali prilagoditi začetno akcijo. Vladno akcijo je torej treba – dejansko ali na videz – uskladiti z javnim mnenjem in pri tem doseči nek mnenjski konsenz.²⁵ Če proces spodleti, govorimo o mnenjskem konfliktu, ki je navadno vzrok problemske razcepljenosti strankarske javnosti. V tem primeru vlada poskuša v javni razpravi s kompromisnimi stališči doseči sporazum v vrhovih vladajoče in opozicijske elite. Vedno pa je treba upoštevati realne razlike med modelom in stvarnostjo, saj je udeležba javnosti od primera do primera različna. Vladna akcija lahko že vnaprej predvideva negativen odgovor in do povratnega toka sploh ne pride, hitrost odziva javnosti pa je lahko različna in vedno lahko pride do napačne interpretacij informacij.

²⁵ Tu mislim na t. i. dopustni konsenz, ko javno mnenje izrazi splošno podporo nameravani (zunanje-politični) akciji in je taka oblika mnenjskega konsenza dovoljenje za vladno akcijo. Vreg (2000: 75) razlikuje med podpornim, dopustnim in odločitvenim konsenzom, ki ga vlada išče ob pomembnih (zunanjepolitičnih) vladnih odločitvah.

Javni nadzor se torej vrši v javnosti (široki in institucionalizirani), konča pa se z odločitvami parlamenta, ki bi jim načelno morale biti podrejene vse druge politične institucije. Ljudje imajo v demokraciji, pravi Deutsch (1988: 132–133), na razpolago zelo močne kanale vplivanja na vlado in politični sistem, predvsem skozi volitve. Velja pa, da si politična elita svoje verodostojnosti ne ustvarja le pred volitvami, temveč (ibid.) mora prek medijev in mnenjskih voditeljev skrbeti za pravilno interpretacijo svoje politike v javnosti, da bi si pridobila javno podporo. V tej zvezi javno mnenje po Noelle-Neumann (Splichal, 1997: 59) razumemo v njegovi manifestni in latentni funkciji. Javno mnenje se v manifestni funkciji razume kot človekova racionalna dejavnost, ki je instrumentalna za procese oblikovanja mnenja in odločanja v demokraciji, medtem ko se po latentni funkciji predpostavlja, da je javno mnenje oblika družbenega nadzora. Njegova glavna funkcija naj bi bila spodbujati družbeno integracijo in zagotavljati zadostno stopnjo soglasja, na katerem lahko temeljijo akcije in odločitve ter se z njim legitimizirajo.

Država je med dejavniki vpliva na javnost prav gotovo najvplivnejša, saj obvladuje vse institucionalne mehanizme izražanja interesov in političnih stališč, ima na razpolago državni kapital, vojsko in policijo ter odločujoč vpliv na množične medije (Vreg, 2000: 77). Kot akter države je prav gotovo najpomembnejši predsednik, ki predvsem zaradi ugleda svojega položaja lahko zagotovi pozornost javnosti. Vzpodbudi lahko za vladno politiko javno privolitev velikega obsega in je prvi v hierarhiji informacij in publicitete.

Politične stranke so najpomembnejši element političnega sistema, ki prevladujoče vpliva v procesu odločanja in vladanja. Politična stranka izvaja oblast, rekrutira in odstavlja vodilne politike in državne voditelje ter izvaja mobilizacijo javnega mnenja in volilnih glasov (Vreg, 2000: 79, 85). Vendar pa je za predstavniško demokracijo značilno, da do povezanosti med stranko in volilcem pride navadno zgolj v predvolilnem obdobju, kjer se stranke potegujejo za zaupanje volilcev. Takoj po volitvah se strankarski boj prenese v parlament, institucijo z zakonodajno in hkrati tudi komunikativno funkcijo. Njegova značilnost, piše Vreg (ibid.), je na eni strani opozicija z možnostjo razvijanja kritičnega odnosa v imenu ljudstva in na drugi strani vladajoča stranka oziroma koalicija.

Močan vpliv na politične odločitve imajo prek javnosti lahko tudi interesne skupine, ki sicer vedno trdijo, da zagovarjajo javni interes. Od strank jih sicer ločimo tako, da se ne borijo za

oblast, vendar pa predvsem zaradi svojih vplivnih članov vplivajo na parlament, pritiskajo na vlado in javne institucije (Vreg, 2000: 81).

V nadaljevanju pa se ne morem popolnoma strinjati z ugotovitvijo Vrega (2000: 85), da se je glede na povedano parlament spremenil v kraj, kjer se srečujejo stranke in njihovi voditelji, da bi registrirali že vnaprej izdelane odločitve političnih strank. Vladna stranka, ki ima večino, bi torej že vnaprej sprejela sklepe in tako bi bila ratifikacija mednarodnega sporazuma le še formalnost. Parlamentarna večina torej ni nujno vedno v prid vladnemu predlogu, saj je oblast na eni strani zaradi demokratizacije primorana in dolžna obveščati ter informirati javnost o svojem delovanju, po drugi strani pa se s tem sama izpostavi javnemu vplivu in je dolžna upoštevati javno razpoloženje. Politične stranke tako lahko pretehtajo politično vrednost odločitve, saj si želijo pridobiti podporo volilnega telesa.

Ugotovimo lahko, da je javni nadzor v demokratični ureditvi države močno prisoten in vpliva predvsem v smer pritiskov na vladajočo pozicijo, ki pa je odvisna od koalicijske podpore v parlamentu. Če je premier države udeleženec diplomatske akcije, bo pogajalsko usmeritev in potrditev rezultata iskal med strankami v parlamentu. V potrditev prve hipoteze, da notranjepolitična razmerja in javno mnenje lahko ogrozijo končno ratifikacijo in izvajanje rezultata diplomatske akcije, lahko navedem tudi Benkovo (1994: 72) razmišljanje, da je element pritiska javnega mnenja še posebej izrazit med izvajanjem zunanje politike. Obstaja namreč možnost izrabe zunanje politike v strankarske ali celo osebne znotrajstrankarske namene, z namenom pridobiti si boljše izhodišče na oblasti ali v boju zanjo na naslednjih volitvah. Za to pa si je potrebno pridobiti podporo javnosti in to pomeni naučiti se upravljati s kanalom dostopanja do nje – množičnimi mediji.

2.5 MNOŽIČNI MEDIJI – INŠTRUMENT POSREDNIŠTVA NA NOTRANJJI RAVNI

Pomemben element komunikacije med vladami in javnostmi ter glavni vir informacij o mednarodnih pogajanjih so za večino svetovne javnosti mediji. Postali so bistveni element sodobnih političnih sistemov (Kunczik, 1997: 86). Če je torej, kot piše Gruban (2002: 20), razvoj množičnih medijev približal zunanjo politiko in diplomacijo širši javnosti in omogočil ter spodbudil večjo participacijo javnosti v demokratičnih procesih, potem to prav gotovo vpliva na notranjo raven diplomatske akcije. To potrdi tudi Vreg (2000: 86), ko pravi, da so množični mediji glavni inštrument posredništva med vlado, parlamentom, strankami in javnostjo. V demokracijah so vlade, odgovorne javnemu mnenju, primorane legitimizirati svoje odločitve in za to so pričele izrabljati množične medije za obveščanje in komunikacijo z javnostjo.

Mediji so za javnost v prvi vrsti vir informacij, torej neposredno sodelujejo pri oblikovanju javnega mnenja. Za morebiten uspeh na volitvah pa stranke (vladne ali nevladne) potrebujejo podporo volilne javnosti. Vendar pa ob tržni naravnosti medijev, le-ti informacije, ki jih bodo objavili, izbirajo selektivno glede na njihovo tržno vrednost. Če torej politične stranke (Vreg, 2000: 80) želijo izkoristiti manipulativno vlogo medijev, ki bodo prenesli politizacijo problema med ljudi, da bi pridobili njihovo pozornost za svoja stališča, morajo medijem ponuditi dovolj komercialno zanimivo problematiko. Javnost se navadno odzove zelo hitro in navadno zahteva hitre in enostavne rešitve, ki pa pogosto niso izvedljive brez tveganj (Gruban, 2002: 23). Mediji namreč, kot piše Vreg (2000: 86), lahko spremenijo odnose med politično elito na oblasti.

Mediji pa imajo tudi funkcijo nadziranja delovanja vlade, vladajočih in opozicijskih strank (Vreg, 2000: 86). Ob upoštevanju novičarske vrednosti²⁶ je torej jasno, da zunanjepolitična akcija za medij pomeni ekskluzivnost, ki se bo lahko ob možnem zapletu še posebej dobro prodala. Takrat je javnost namreč nemudoma opozorjena in informirana, javna agenda pa postavljena v smislu verjetne javne reakcije. To pa zunanjepolitičnim odločevalcem že zameji manevrski pogajalski prostor (Cohen, 1986: 46). Mediji učinkujejo na vsebino politik in

²⁶ Kos (1992: 78) ugotavlja, da medij ne ponuja tistega, kar javnost v procesu odločanja potrebuje, pač pa vsebine, ki naj bi jih javnost želela, pri čemer medij zasleduje lastni komercialni interes.

izvajanje odločitev z usmerjanjem pozornosti javnosti, ker s tem vzbudijo zanimanje za določen dogodek in ustvarijo pritisk na politike (prek javnega mnenja). Ti reagirajo tudi na tiste probleme in dogodke, na katere ne želijo, ali pa nanje še niso pripravljeni (Gruban, 2002: 23).

Množični mediji so torej diplomatsko prakso spremenili. V preteklosti so namreč diplomate vodile njihove lastne sodbe in so za odziv javnosti skrbeli naknadno, danes pa vlade, predvsem, ko so vključene v diplomacijo na vrhu, vse bolj skušajo oblikovati politike tako, da si pravočasno zagotovijo medijsko pokrivanje in s tem javno odobravanje ter podporo (Gruban, 2002 : 25). Vendar pa se tako npr. v meddržavnih pogajanjih izgubi kvaliteta zunanje politike. Mediji namreč s predhodnimi ugibanji in objavami o možnem in predvsem idealnem izidu pogajanj že sprožijo odzive javnosti. Zaradi boja med strankami za podporo javnosti pa se lahko posledično zgodi, da podpora rezultatu pogajanja upade, saj se notranjepolitična razmerja spremenijo. S tem se je, kot pravi Kunczik (1995: 94) pod vplivom medija spremenila kakovost zunanje politike, saj je zgubila preračunljivost in konstantnost. Mediji kot vir informacij ali kot funkcija nadzora pa so lahko namensko tudi zmanipulirani. Politični centri moči v državi, še posebej stranke v boju za oblast, lahko s pomočjo množičnih medijev oblikujejo javno mnenje, z njim manipulirajo in ga izrabijo za svoje politične namene (Vreg, 2000: 87).

Množični mediji so vstopili v nekoč sicer tradicionalno sfero diplomacije in tako postali instrument posredništva včasih celo spora. Povezava med mediji, javnim mnenjem in 2. (notranjo) diplomatsko ravno torej obstaja. Mediji služijo (Kunczik, 1997: 86) splošnemu informiranju in osveščanju. Vendar, kot pravi Karl v Kunczik (ibid.), obstaja tudi druga skrajnost. Trdi namreč, da so v procesu komunikacije o mednarodni politiki mediji močno udeleženi med vladami in javnostjo. Vplivajo na javno mnenje, zato se vlade večkrat lahko znajdejo pod pritiskom tistega, kar so mediji že obravnavali. S tem se lahko zgodi, da so mednarodno že dogovorjene rešitve ogrožene, ker pogajalec v procesu pogajanj izgubi podporo. Mediji so javnosti namreč predstavili boljši pogajalski rezultat.

V tem podpoglavju sem želel izpostaviti pomen množičnih medijev na notranji ravni, kar bom uporabil v četrtem poglavju ob analiziranju odnosov znotraj hrvaške koalicijske strukture med vlado premiera Ivice Račana. Predpostavljam namreč, da je pri izrabi medijev, za pridobivanje parlamentarne podpore parafiranemu sporazumu o meji precenil svoj politični

vpliv v hrvaški javnosti. Zaradi že v osnovi zapletenih koalicijskih odnosov in vzorcev obnašanja hrvaške volilne javnosti zadnjih štirinajstih let, je namreč premalo komuniciral z mediji. Mediji so novičarsko vrednost ugibanj o možnem razpletu pogajanj med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško sprejeli in javnosti, tudi preko vplivov parlamentarne opozicije, predstavili boljšo rešitev, ki bi jo moral Ivica Račan na pogajanjih ostreje zastopati.

Še prej pa bom v naslednjem, tretjem poglavju, poskusil opisati spremembe, ki jih doživlja diplomacija. Če drži, da pravilno vzpodbujeno javno mnenje²⁷ prek elementov političnega sistema (parlamentarnih in ostalih političnih strank, interesnih skupin itd ...) vpliva na rezultat diplomatske akcije kot orodja zunanje politike, in če mediji postanejo mobilizacijski moment javnosti, kot to predpostavlja Risse-Kappenov model, potem je treba govoriti tudi o nujnih spremenjenih primerih diplomatske akcije. Prvo postavljeno hipotezo bom sicer potrdil na koncu, vendar lahko ugotovim sledeče: Če medijem priznamo vlogo (Risse-Kappen, 1994: 502), da mobilizirajo podporo vladni odločitvi in učinkujejo na ravnotežje sil znotraj »policy« mreže, potem hipoteza drži.

²⁷ Javno mnenje Kunczik (1997: 18) opredeljuje kot zavedanje oz. mišljenje, da drugi okoli tebe mislijo kot eden. Ponavadi to vzpodbudijo politične izjave mnenjskih voditeljev, ki so največkrat prenesene preko množičnih medijev.

3 MEDIJSKA DIPLOMACIJA

Zaradi dvoravenskega modela diplomacije, ki sem ga pokazal zgoraj, je nujno opredeliti njene nove naloge. Predvsem je nujno: razširiti demokratični nadzor nad zunanjo politiko (ljudmi, ki jo izvajajo), vendar istočasno ne prizadeti učinkovitosti in načina njihovega dela (Risse-Kappen, 1991: 480). Že Nicolson (1988: 91) omenja pomembnost medijev, s katerimi mora diplomat znati rokovati, vzdrževati stik z njimi in istočasno poskrbeti, da državna stališča, če je to v interesu države, postanejo javna in imajo določeno publiciteto.

Z nadaljnjim razvojem komunikacijske tehnologije in širše participacije v zunanji politiki je morala diplomacija sčasoma vse bolj in bolj upoštevati vlogo medijev in javno mnenje. Diplomacija je tako v svojem zavedanju pomena javnosti v svoje delovanje vključila ne le »visoko politiko«, temveč tudi vse ostale akterje, ki vplivajo na tuje javnosti. Koncept diplomacije se je torej v prvi fazi razširil z t. i. javno diplomacijo, ki jo opredelimo kot način, s katerim vlade, skupine in posamezniki, posredno ali neposredno vplivajo na nosilce zunanjepolitičnega odločanja v drugi državi (Signitzer in Coombs, 1992: 138). Z nadaljnjim razvojem pa se mora diplomacija (predvsem diplomacija na vrhu) zavedati tudi pomena notranjepolitičnih razmerij in domače javnosti.

Na eni strani je torej mogoče, kot meni Plavšakova (2001: 10), da se je diplomacija prilagodila demokratičnemu okolju, ki ga obvladujejo mediji in zna z njim sodelovati. Diplomacija se je tudi naučila manipulacije z mediji in se vedno bolj in bolj vpleta v vodenje medijev v skladu z nacionalnimi interesi države, ki jo zastopa. To potrjuje tudi Shea (ibid.), ko pravi, da morajo voditelji nadzirati medije in ne smejo dopustiti, da bi jih mediji dominirali. Za doseg cilja v mednarodnem sporu tako poudarja nujnost zmage v medijski kampanji in nadzoru medijev. Javno mnenje namreč postane tisti razsodnik, ki odloča o stvareh, obravnavanih s strani medijev. Prek medija nadziramo javnost in volilno telo.

Aktivnosti javne diplomacije, kot pišeta Signitzer in Coombs (1992: 139), vključujejo npr. vladne konference za novinarje, študente in druge interesne skupine, lokalne oziroma regionalne vlade itd. Bistveni namen je zaobiti ovire, ki jih postavlja tuja vlada, in tako neposredno vplivati na javnost v drugi državi (Alexandre 1987: 30).

Na tej točki, kot piše Plavšakova (2001: 8–9), diplomacija ni le način predstavljanja države, ampak je njen cilj uresničevanje zunanje politike. Najpomembnejšo vlogo naj bi igrali prepoznavni in verodostojni govorniki s področja zunanje politike, ki so istočasno vključeni v proces zunanjepolitičnega odločanja. Ločeno od uradnih stikov diplomata z državo sprejemnico je nujno omeniti tudi druge pomembne in zanimive akterje, mnenjske voditelje itd. Diplomacija vedno bolj deluje v sodelovanju z mediji in ne proti njim. Tako jim vztrajno podaja argumente v skladu z nacionalnimi interesi, saj intenzivna medijska pokritost zunanjepolitičnim institucijam pri zbiranju informacij, odločitvah in obveščanju javnosti o zunanjepolitičnih dogajanjih povzroča vse več težav. Gruban zato (2002: 25) navaja, da skušajo vlade doseči jasno in pozitivno medijsko pokrivanje in si zagotoviti pozitivno in pravočasno medijsko podporo ter s tem podporo javnosti.

3.1 VPLIV MEDIJEV NA DIPLOMATSKO AKCIJO

Kunczik (1997: 20) piše, da še posebno v demokratično urejenih državah, ki temeljijo na konkurenčnem izoblikovanju mnenja²⁸ in v katerih posameznik vsaj teoretično lahko sodeluje v družbeno relevantnem procesu odločanja, mediji lahko izvajajo zelo velik posredni pritisk na politiko države. V trikotnem odnosu med mediji, vlado in javnim mnenjem imajo mediji torej določilen vpliv, ki se pokaže, kot pravi Bennett (Gilboa, 2002: 12), v njihovi zmožnosti stimulirati oziroma oblikovati javno mnenje.

Izjave vidnih javnih oseb (Kunczik, 1997: 18), v našem primeru udeležencev diplomatskega procesa (podčrtal M. Z.), v množičnih medijih so v svojem vplivu obravnavane v dveh funkcijah:

- a) Najprej omogočijo političnim skupinam ali elitam sodelovanje v političnem procesu, da lahko komunicirajo med seboj in tako ustvarijo pozorno javno mnenje.
- b) Ustvarijo vsebine, ki lahko postanejo predmet javne debate, ki jih mediji zaradi javnega zanimanja obravnavajo.

²⁸ »competitive willformation« (op. M.Z.)

Gilboa (2002: 6–8) tako omenja pet značilnosti medijskega pokrivanja, ki vplivajo na zunanjepolitični proces odločanja:

1. Mediji, posebno še televizija, lahko oddajajo v živo.
2. Mediji so aktivni v svojem iskanju novic 24 ur na dan.
3. Čas in kraj dogajanja ob sodobni tehnologiji današnje dobe za medije ne predstavljata nikakršne ovire več.
4. Mediji so naravnani tako, da iščejo udarne naslove in zato lahko dramatizirajo.
5. Mediji delujejo v želji prenašanja informacij »from the spot«.

Izmed zgoraj naštetih Gilboa (ibid.) v nadaljevanju največji pomen pripiše t. i. »breaking news« in medijskemu pokrivanju kriznih situacij na daljši rok. V teh primerih so pod največjim medijskim vplivom tri pomembne skupine, ki so vpletene tudi v politično odločanje:

1. Uredniki pritiskajo, naj se o dani situaciji, ki je medijsko zanimiva, iščejo vedno nove in nove medijske podobe. Žrtve tega pritiska so njihovi poročevalci.
2. Poročevalci v tem kontekstu pritiskajo na politične voditelje, naj jim posredujejo novih informacij, in jih tako prisilijo, da se na dogodke odzovejo hitro, brez predhodnega reflektivnega razmišljanja.
3. V zadnji fazi politični voditelji pritisnejo na svoje diplomate, naj neprestano vrednotijo zunanjepolitično dogajanje in delajo politične analize.

3.2 POSLEDICE MEDIJSKEGA VPLIVA NA DIPLOMACIJO

Medijski učinek se na diplomatsko akcijo (ne glede na zunanjo ali notranjo raven), kot smo jo opredelili v začetku, navezuje neposredno in dokaj neopazno. V nadaljevanju bom te vplive skušal razdelati in pojasniti na konkretnih primerih.

- a) Odločilna posledica za diplomacijo je želja medija, da bi dogajanje posnel v realnem času, kar zmanjša odzivni čas v diplomaciji. Kot je zapisal Van Dinh v Gilboa (2002: 13), je hitrost prenašanja diplomatskih sporočil se je v 20. stoletju povečala tako, da sedaj govorimo o minutah namesto tednih.

Opozoriti pa moramo, da medijska vzpodbuda ni vedno avtomatska in je odvisna tudi od okoliščin v dani situaciji. Tako je poznana močna medijska pokritost ob napadu 11. septembra 2001 na dvojčka World Trade Centra v New Yorku, pa je ameriški predsednik George Bush ml. še vedno imel dovolj časa za premišljen nastop (Gilboa, 2002: 14).

- b) Naslednji vpliv medijev se v diplomaciji pokaže, ko začnemo govoriti o diplomatih in njihovih nalogah.

Če je tradicionalni diplomat, kot pravi Gilboa (2002: 14–16), predstavljal svojo državo v državi sprejemnici, zagovarjal stališča svoje vlade pred vlado države sprejemnice, se pogajal v imenu svoje vlade, zbiral informacije ter svoji vladi predlagal politiko, se je situacija danes drastično spremenila. Državniki se med seboj srečujejo osebno, se hkrati pogajajo in vloga diplomata se je spremenila. Kot pravi Neuman (1996: 270–271), si včasih v svetu z slabšimi komunikacijami imel ambasadorja, ki je govoril v tvojem imenu, danes pa ima zgolj še socialno vlogo. Komunikacija se je danes prenesla tudi na raven množične komunikacije.

Predvsem v časovnem okviru odzivanja mediji lahko prehitijo npr. najvišjega vladnega predstavnika in mu že začrtajo pogajalski rezultat, ker je javnost o tem že obveščena. George Bush st. je med zalivsko vojno sam priznal, da je več informacij izvedel prek CNN-a, kot pa od lastne obveščevalne službe. Razlog se zdi morda preprost, češ da uradne vladne institucije pri podajanju uradnih stališč ne morejo časovno tekmovati z mediji.

Ta vpliv je za diplomacijo skrb zbujajoč. Povečana vloga medijev namreč spodbija racionalnost političnega diskurza. Ta je v veliki meri reduciran na zaporedje »psevdo« dogodkov, konstruiranih, da privlačijo medijsko, predvsem pa televizijsko pozornost in seveda s tem mobilizirajo javno mnenje. Tako se z vzponom medijev sicer poveča kvantiteta političnega diskurza v javnosti, vendar se istočasno spremeni njegova kakovost. Pri tem se opozarja tudi na komercializacijo politike. Mediji namreč iščejo zanimive informacije zaradi komercialnih namenov in to pomeni uveljavitev tržne logike kapitala (maksimiziranje dobička) v politiki (McNair v Gilboa, 2002: 17).

- c) Za diplomacijo naj bi bil pomemben že ton medijskega sporočila, ki lahko nakaže, v kolikšni meri in kako zna vplivati na javno mnenje.

Fitzwater opozarja, da je za diplomatsko akcijo, bodisi na najvišji ravni ali pa preko diplomatskih misij, zelo pomembno, da znamo prepoznati pravilen ton ali razpoloženje (naravnost) medija in glede na to prilagoditi naše sporočilo za medije (Gilboa, 2002: 17).

Gilboa (ibid.) pravi, da se diplomacija v kombinaciji z vse krajšim odzivnim časom na realno dogajanje vse premalo zaveda pomena medijev. Ker ni dovolj priprave, je medij voditi težko. Agresiven medijski nastop odpade, ker je zaradi odprtosti in demokratičnosti sistema neprimeren. Predpostavljati moramo namreč, da imajo tudi nasprotniki izvajane politike dostop do medijev. To pa lahko pripelje do političnega obračunavanja skozi medije, ki navadno povzroči več škode kot koristi.

- d) Diplomatsko manevriranje z medijem

Mediji so (Gilboa, 2002: 17) izvrstna priložnost za propagando, dezinformacijo in diplomatsko manipulacijo, ki na eni strani lahko zavede nasprotnika, in je tak njen prvotni namen, na drugi strani pa lahko preusmerja pozornost domače javnosti drugam.

Državni predstavniki podajo t. i. pomembno izjavo, ki jo mediji prikažejo v upanju, da bo izjava dobila lastno dinamiko in bo na nek način spodkopala načrte druge strani. Zanimiv primer tega načina je opisal McNulty (1993: 70–71), ki se je ukvarjal s situacijo v Iraku med prvo zalivsko vojno. Tik pred načrtovanim napadom je Saddam Husein podal izjavo, ki je bila sestavljena tako, da je dajala občutek, da bo sprejel zahtevane zavezniške pogoje. Mediji so

novico sprejeli in razglasili, da bo vojne konec. V trenutku so se stvari spremenile, kar je razvidno iz Bushevega odgovora: »/t/akoj moramo medijem dati odgovor zavoljo vseh ljudi, ki sedaj ne vedo, kaj naj storijo ali pa želijo od nas, naj storimo nekaj, česar sami ne vemo.«

Gilboa (2002: 18–20) opozarja, da je uporaba medijev nevarna stvar, saj so mediji postali vse preveč neposredni, dramatični in zato tudi močni. Pomembne informacije, opazke iz diplomatskih in obveščevalnih virov ne pridejo več pravočasno, da bi preprečili medijski vpliv na množico. S tem smiselno nadaljuje Gergenovo ugotovitev o možnosti, da se prek medija vzbudi interes javnosti. Tako se med javnostjo pojavijo tudi pričakovanja, ki pa so navadno lahko nevarna. Če npr. v diplomatski akciji pričakovanja doma niso izpolnjena po merilih, ki jih postavi javno mnenje, so razočaranja lahko velika (ibid.).

Diplomacija se tako še naprej spopada z vprašanji:

1. Kako napisati in zagotoviti trdne in pravilne informacije, oceno zunanje politike ter priporočila za nadaljnje delo?
2. Kako učinkovito tekmovati z nizanjem medijskih podob, ki lahko na različne načine vplivajo na izvajanje zunanje politike?

V tem poglavju sem skušal pokazati na konkretne elemente sodobne (medijske) diplomacije, na katere v povezavi z mediji vpliva javno mnenje. Če je namreč možno, da javno mnenje prek medijev in elementov političnega sistema vpliva na izvajanje rezultata mednarodnih pogajanj, potem lahko sklepamo, da mediji v javnosti sprožijo določena ugibanja o razpletu pogajanj, javnost pa se do tega že vnaprej opredeli in tako zmanjša manevrski prostor ter lahko vpliva na razplet pogajanj.

Gruban (2002: 38) tako pravilno ugotavlja, da javna reakcija učinkuje ravno v začetku izvajanja zunanje politike, ko je potrebno rezultat pogajanj samo še potrditi. Pokazal sem na povezanost med vplivom medijev na diplomatsko akcijo na notranji ravni, kot tudi povezanost z Risse-Kappenovo predpostavko o vplivu javnosti na oblikovanje domačih koalicij. Javno mnenje namreč lahko (Risse-Kappen, 1991: 482–483) neposredno vpliva na odločitve najvišjih odločevalcev v zunanjepolitičnem procesu. Bodisi da spremeni cilje samega procesa ali pa njihovo prioriteto, da zoži možnosti in sredstva za doseg teh ciljev, ali pa pribori

njihov simbolični pristanek na neko rešitev. Posredno ima tako lahko velik učinek, saj vpliva na proces sklepanja koalicij med elitami na notranji ravni. Javno mnenje in aktivnosti skupin javnega interesa lahko vodijo k spremembam in novim povezavam med političnimi organizacijami, kot so npr. politične stranke. Vse te učinke pa je seveda težko slediti in vrednotiti, so pa ravno tako pomembni kot neposredni vplivi.

V diplomski nalogi bom pomembnost medijev v dvoravenskem modelu diplomatske akcije med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško sicer še izpostavil. V potrditev razmišljanja, preden se lotim razdelave primera, lahko povzamem prva tri poglavja s poskusom uvrstitve dejanskih akterjev. Predpostavljal sem, da se pogajanja na mednarodni ravni odvijajo skozi diplomacijo na vrhu z vsemi pozitivnimi in negativnimi lastnostmi. Pozitivnimi, ker imajo najvišji predstavniki države v mednarodnih pogajanjih lahko večjo kredibilnost tudi pred domačimi javnostmi, negativnih pa zato, ker so neprestano pod velikim pritiskom istih javnosti. Mediji so namreč vedno zainteresirani za novice o odločitvah na najvišji ravni. Javnost, predvsem volilna, o ciljih, poteku in rezultatu pogajanj želi biti seznanjena. Pogajalec na vrhu mora tako s svojim dogovorom doseči sporazum na mednarodni ravni in istočasno paziti, da bo lahko pridobil podporo v domačem parlamentu. Tako sta se oba premiera Račan in Drnovšek pogajala o odprtem vprašanju meje med obema republikama, kjer sta prišla do rezultata pogajanj. Za izvajanje sporazuma pa je bila potrebna ratifikacija v obeh parlamentih, a se je na hrvaški strani zataknilo. Stranke hrvaškega sabora so zavrnilo ratifikacijo z obrazložitvijo, da ga je javnost zavrnila. Ob iskanju poti iz nastalega položaja je premier Račan naletel na vse večje zaostrovanje, ker so politične stranke, celo del vladne koalicije, nastalo situacijo začele izrabljati za pridobivanje svoje podpore. Svoje so prispevali tudi mediji, ki so kot kanal posredništva pritegnili vso pozornost javnosti, in dosegli, da predstavniki politične elite niso hoteli prevzeti odgovornosti za potrditev sporazuma. Rezultat je bil odstop od parafiranega sporazuma. Po tem dogodku je bilo mogoče opaziti elemente t. i. medijske diplomacije, ko je hrvaški diplomatski vrh, najbrž v želji pomiriti svojo javnost, prek medijev slovenski diplomaciji želel pokazati, da je še vedno pripravljen nadaljevati pogovore. Poskusil bom dokazati, da so začeli intenzivneje uporabljati medijske kanale kot manipulacijo, še posebej, ker so mediji, kot pravi Gilboa (2002: 17), izvrstna priložnost za propagando, dezinformacijo in diplomatsko manipulacijo, ki na eni strani lahko zavede nasprotnika, na drugi strani pa lahko preusmerja pozornost domače javnosti drugam.

V nadaljevanju bom na študiji primera skušal potrditi v teoretskem delu obravnavan odgovor na postavljeno prvo hipotezo. Analiziral bom diplomacijo na vrhu med premieroma Republike Slovenije in Republike Hrvaške na primeru sporazuma Drnovšek–Račan. Pokazal bom, da je na hrvaški strani, na neizvajanje rezultata pogajanj, vplivala predvsem notranja struktura vlade, ki je imela precej nerešenih vprašanj znotraj koalicije. Pokazal bom na težave in vzroke njihovega političnega obnašanja, ki so vplivali na Račanovo odločitev, da od sporazuma odstopi, čeprav je to v vsakem primeru kasneje pomenilo odstop vlade. Pomembnost medijev na notranji ravni je izkoriščala predvsem opozicija, ki se je širila do odstopa in tudi po odstopu vlade. Nova vladna koalicija je pod vodstvom istega premiera začela boj za javno podporo svoji politiki. Pokazal bom torej, da je v odprti in demokratični diplomaciji včasih potrebno bolj upoštevati elemente na notranji ravni.

4 ŠTUDIJA PRIMERA – Diplomacija na dveh ravneh na primeru mejnega vprašanja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško

Hrvaška in Slovenija sta od vzpostavitve diplomatskih odnosov, 6. februarja 1992, do danes razvili relativno dobre in vsestranske odnose. Dobro je razvito tako gospodarsko sodelovanje. Hrvaška (Zajc, 2003: 19–20) je bila npr. v letu 2001 naš tretji najpomembnejši izvozni trg in peta partnerica po uvozu, izredno dobro pa državi (STA, 2002) sodelujeta tudi na področju kulture, znanosti in izobraževanja. Odprla pa so se precej zapletena vprašanja. Težave so se pojavile pri vprašanju Nuklearne elektrarne Krško (NEK), vprašanju vračanja dolga Ljubljanske banke in pa vprašanju razmejitvene črte med državama. Moja naloga bo le osvetliti problem meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, vendar ne v smislu ponuditi možno končno rešitev problema, ampak raziskati vzroke za zavrnitev rezultata diplomatskih pogajanj, ki so pripeljala do parafiranja sporazuma o meji med premieroma Drnovškom in Račanom. Osredotočil se bom na notranjo raven diplomatske akcije, kjer me bo zanimala predvsem potrditev hipoteze, da lahko koalicijska struktura oblasti na notranjepolitični ravni vpliva na ratifikacijo predlaganega sporazuma.

Izhodišče obravnave mejnega vprašanja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško je izjava Benka (1994: 69), da je, zaradi prepletenosti notranjih in mednarodnih dogajanj, ki so posledica velikega udejstvovanja sredstev množičnih medijev, naloga tvorcev in uresničevalcev zunanje politike postala zelo specifična. Upoštevati morajo namreč razpoloženje javnosti. Tako bom raziskal predvsem možne vzroke in kanale na notranji ravni, ki so lahko povzročili, da se politične stranke niso odločile podpreti parafirane vsebine sporazuma. Ker medijska pozornost v diplomatsko obravnavo prinese vedno več vsebin, se krog zainteresiranih širi in naloga diplomacije je zagotoviti domačo podporo med temi zainteresiranimi skupinami in iskanje konsenza med njimi. Slednjemu izraža podporo tudi Risse-Kappen (1991: 510), ko pravi, da domače strukture in proces oblikovanja koalicij lahko postanejo žrtev učinka javnega mnenja. Pomembno vprašanje je, ali različne družbene skupine lahko vplivajo na odločanje. V ta namen se bom osredotočil na vzorce političnega obnašanja.

Moja naloga bo torej najprej osvetliti problem meje med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško in raziskati vsebino dogajanja s stališča vplivanja domače politične elite in koalicije na odločevalce in ustvarjalce zunanje politike (sporazuma Drnovšek–Račan). Zanimalo me bo predvsem vprašanje ožanja diplomatskega prostora pogajalcev in možnega vpliva medijev na to, saj kot pravi Splichal (1997: 337), so množični mediji ključni posrednik med vladami in širšo javnostjo, ter hkrati tudi najsodobnejši in najučinkovitejši sistem vplivanja.

Najprej bom zajel pregled relevantnega mednarodnega dogajanja na 1. (mednarodni) ravni diplomatske akcije med državama, ki bo vseboval analizo pogajalskih in pravnih izhodišč sporazuma Drnovšek-Račan in bo zgodovinsko pogojen z obdobjem pred letom 2001. Sledil bo pregled dogajanja po letu 2001, ko so se odnosi med državama začeli spreminjati in se skozi diplomacijo na vrhu zaključili s koncem pogajanj o mejnem vprašanju. Da bi si pridobil popolno sliko zunanje (mednarodne) ravni diplomatske akcije, bom pregledal še vsebino parafiranega sporazuma Drnovšek – Račan, v dokaz, da je bila funkcija diplomatskih pogajanj korektno izvedena in je pripeljala do izdelka ali rezultata, kot smo zapisali v prvem (teoretičnem) delu.

Po analizi in pregledu zunanje ravni diplomatske akcije, pa se bom na praktičnem primeru dotaknil razlogov, ki so pripeljali do tega, da do ratifikacije in izvajanja parafiranega sporazuma ni prišlo.

Odgovor na drugo postavljeno hipotezo torej mislim poiskati skozi enak model vplivanja, kot je bil prikazan v prvem delu diplomske naloge. Posredni vpliv javnega mnenja na diplomatsko akcijo na 2. (notranji) ravni bom tako analiziral skozi odnos med akterji na notranji ravni (hrvaškimi strankami), ki so zavrnili ratifikacijo. Odgovor, zakaj se je to zgodilo, bom iskal v vzorcu političnega obnašanja. Da bi poiskal vzorce političnega obnašanja, ki bi lahko vodili v odločitve dela hrvaške koalicije in ostalih strank, da podprejo parafiranje sporazuma Drnovšek–Račan, pa bom pregledal zgodovino hrvaških strank od razpada SFRJ.

Dotaknil se bom tudi vloge medijev, ki so služili kot orodje izmenjave izjav med ključnimi akterji v diplomatskem procesu. Skušal bom analizirati njihov vpliv na diplomatsko akcijo kot posrednika na 2. (notranji) ravni in potegniti vzporednice z elementi medijske diplomacije.

Na koncu bom podal zaključek, s katerim bom potrdil ali zavrnil postavljeni hipotezi.

4.1 POGAJALSKA IZHODIŠČA SLOVENIJE IN HRVAŠKE GLEDE RAZMEJITVE V PIRANSKEM ZALIVU

Z nastankom novih neodvisnih držav, Republike Slovenije in Republike Hrvaške, se je pojavilo vprašanje medsebojnih meja. Meja med državama sicer ne bi smela biti vprašljiva, glede na to, da sta obe državi v svojih osamosvojitvenih aktih izrazili priznanje načela *uti possidetis*²⁹. Kopenska meja, razen redkih točk, ni sporna. Zatakne se pri določitvi meje na morju, natančneje v Piranskem zalivu, kjer je potrebno upoštevati mednarodno pravo. Vprašljivi so kriteriji in metode razmejitev obstoječe meje. Slovenija tu na eni strani zagovarja celovitost Piranskega zaliva pod slovensko jurisdikcijo in suverenostjo. Ob tem seveda vztraja pri dostopu do odprtega morja na podlagi priznanih kriterijev mednarodnega prava (Lalić, 1998: 103).

Slovenija je tako v Memorandumu o Piranskem zalivu zaključila, da je zaradi posebnih okoliščin postala geografsko prikrajšana država³⁰, saj je zgolj geografska lega vzrok, da nima izhoda na odprto morje in tako ni nobene možnosti za razglasitev ekskluzivne ekonomske cone. Primer je tako za slovensko stran *sui generis* in zato zahteva upoštevanje zgodovinskih in posebnih okoliščin. Naslednji argument je že omenjeno načelo *uti possidetis*, po katerem naj bi Slovenija nadzorovala stanje v zalivu in imela pravico do ekonomskega izkoriščanja njegovih virov. Glede zgodovinskih okoliščin pa je potrebno upoštevati dejstvo, da je formalni nadzor na zalivom pripadal ljudem, ki so živeli pretežno na piranski strani. Jasno je izražena tudi pravica do odprtega morja, ki naj bi Republiki Sloveniji zaradi posebnih okoliščin, ki jo določajo kot geografsko prikrajšano državo,³¹ in načela pravičnosti omogočila svobodno komuniciranje s svetom in prosti ribolov (Simoniti in Sotlar, 1996: 85–91).

²⁹ Splošno pravno načelo, ki se uporablja kot pomoč pri določanju mej med dvema državama in pravi, da se meja določi po upravnih mejah med upravnimi enotami iz prejšnje države. Dejansko ustvarja nasledstvo meja, ki so administrativne narave (Andrassy, 1984: 149).

³⁰ To ureja 70. člen Konvencije Združenih narodov o mednarodnem pomorskem pravu iz leta 1982 oziroma z skrajšanim nazivom UNCLOS III.

³¹ Po zavrnitvi parafriranega sporazuma Drnovšek–Račan je slovenski parlament sprejel novelo Pomorskega zakonika (UL RS 2/2004), ki je stopila v veljavo 15 dni po objavi 15. 1. 2004. Tedanjemu 4. členu je bil dodan nov odstavek, ki pravi, da Republika Slovenija lahko izvršuje svoje suverene pravice, jurisdikcijo in nadzor nad morskovo površino, morskim vodnim stebrom, morskim dnom in podzemljem onkraj meja državne suverenosti v skladu z mednarodnim pravom. S tem je slovenski parlament redefiniral svoje poglede glede geografske prikrajšanosti države.

Hrvaška pogajalska izhodišča so zapisana v Deklaraciji o stanju meddržavnih odnosov med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo³², ki jo je potrdil hrvaški sabor, in določajo, da morata vlada in komisija za meje Republike Hrvaške pri pogajanjih o utrditvi meje v Piranskem zalivu upoštevati načelo ekvidistance (enake oddaljenosti) od obale. Dokler ta črta ni potrjena, morata obe strani upoštevati mednarodno pravo in spoštovati sedanjo črto sredine. Če v 12 mesecih ne pride do rešitve problema, je s tem dokumentom vlada RH pooblaščen, da za mnenje zaprosi Mednarodno sodišče za pomorsko pravo v Hamburgu ali kako drugo mednarodno telo.

Hrvaška trdno zastopa načelo enake razdalje kot priznано načelo mednarodnega prava pri razmejitvah teritorialnega morja dveh sosednjih držav, ki pa, kot pravi Lalić (1998: 103) ni primarnega pomena, če je moč doseči sporazum med državama. Pripravljeni so ponuditi režim neškodljivega prehoda, kar po UNCLOS III, člen 2 pomeni, da mora biti plovba skozi teritorialne vode zaključena brez prekinitev in hitro. UNCLOS III, člen 19/1 pa dodaja, da je plovba neškodljiva le, če ne ogroža miru, javnega reda ali varnosti obalne države³³. Celó v najboljšem primeru režim ne bi rešil slovenskega problema, ker pri tovrstnih režimih ena stran lahko suspendira režim že na podlagi varnostnih razlogov in tak suspenz lahko traja za nedoločén čas. Hrvaške policijske patrulje bi lahko bolj ali manj brez omejitev preiskovale slovenske in tuje ladje, namenjene v slovenska pristanišča. To bi lahko bilo neugodno v primeru, če bi ladje prevažale tovor, za katerega bi država želela, da ostane čim dlje časa nenadzorovan (Lalić, 1998: 104). Tovrsten režim bi lahko imel tudi ekonomske posledice za Luko Koper.

Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, sektor za sosednje države, je tako 3. novembra 1995, kot dalje piše Lalićeva (1998: 104), izdalo zanimiv dokument, z naslovom »Pojasnilo skupnega predloga o meji na morju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško«, kjer v drugi točki pod naslovom »Izhod na morje« navaja da: »/S/lovenija ne zahteva ničesar, česar ne bi že imela (uživala) zadnjih petdeset let, Hrvaška ne daje nič, kar bi bilo pravno njeno. Slovenija mora vztrajati na neposrednem izhodu na odprto morje, ker lahko Hrvaška drugače »unilateralno« prekine »posebno ugoden režim« (npr. ob zaostreni varnostni

³² Deklaracija o stanju meddržavnih odnosa Republike Hrvatske i Republike Slovenije, NN broj 32/99, 2. 4. 1999, 1089–1090.

³³ Ženevska konvencija (UNCLOS III) v 14. členu pod prehodom navaja plovbo skozi teritorialne vode zaradi sekanja tega morja brez vhoda v notranje morske vode, zaradi vhoda v notranje morske vode oziroma, kar je za naš primer pomembnejše (podčrtal M. Z.), zaradi izhoda iz teritorialnega morja v mednarodne vode. Prehod je tako neškodljiv vse dokler ne ogroža miru, ureditve in varnosti obalne države (Andrassy 1984: 169–170).

situaciji, nenadnem poslabšanju odnosov itd.). Za Slovenijo je to vitalnega pomena, ne pa tudi za Hrvaško, ki to lahko prepreči». ³⁴

Po že zgoraj omenjenem načelu *uti possidetis* se nove države lahko glede meje dogovorijo drugače in sporazumno pristanejo na teritorialne spremembe. Različni faktorji, od etnične do zgodovinske narave, se lahko upoštevajo, dokler pogajanja potekajo v mirnem ozračju in dokler je uporaba groženj ali sile izključena. V obeh primerih dobijo nove razmejitve varstvo mednarodnega prava. V nasprotnem primeru, kot piše Lalićeva (1998: 108–109), bi bila ob ugoditvi hrvaške zahteve po uveljavljanju črte sredine meja potegnjena po črti, ki je enako oddaljena od najbližjih ozemeljskih točk obeh držav v Piranskem zalivu. Če bi se ta črta torej spoštovala, bi Slovenija ostala brez vstopa na odprto morje, ker sta v tem delu italijanska in hrvaška obala veliko bolj nazobčani in bi se njuni mejni črti združili, kar pomeni, da bi bilo slovensko teritorialno morje zaokroženo s hrvaškim in italijanskim. Vse do leta 2000 se je nastala situacija zdela brezizhodna, kljub temu da je še vedno ostajala v fazi pogajanj, ki pa so obstala na mrtvi točki. Sporna sta bila predvsem vsebina (državno ozemlje) in neprilagodljivosti obeh pogajalskih skupin, ki predstavljata tipičen primer igre ničelne vsote (zero sum game). Ta igra med A in B pomeni, da A na koncu pridobi tisto, kar B izgubi. Do podobnega zaključka je prišel tudi Gjenero (2002b: 5), ko je zapisal, da je bilo očitno, da je imela Hrvaška v času HDZ-jeve vlade, do leta 2000 očitne težave z razumevanjem sporočil, ki jih je pošiljala Slovenija. Kot tipičen primer navaja Ruplovo ponudbo tedanjemu hrvaškemu predsedniku Franju Tuđmanu o vrnitvi pogajanj na izhodiščni položaj iz leta 1991, ko je svet Hrvaško in Slovenijo obravnaval kot dvojčici. Slovenija bi Hrvaški tako ponudila pomoč pri evropeizaciji in premagovanju težav pri prilagajanju pravnemu sistemu »skupnih pridobitev« Evropske unije.

³⁴ Dokument MZZ Republike Slovenije, Sektor za sosednje države »Pojasnilo skupnega predloga o meji na morju med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško«, 3. 11. 1993, Ljubljana (Lalić 1998: 104).

4.2 PREMIKI V ODNOSIH MED DRŽAVAMA PO LETU 2001

V letu 2001 je v slovensko-hrvaških odnosih prišlo do pomembnih premikov, saj sta se državi deset let po razpadu skupne države približali zaprtju vprašanj, ki so ostala kot posledica razpada nekdanje SFRJ – to so vprašanje NEK, vprašanje vračanja dolga Ljubljanske banke in vprašanje o razmejitveni črti med državama. Po desetih letih sta državi uspešno sklenili pogajanja o meji in NEK. Z mejnim sporazumom sta državi prvič po osamosvojitvi uspešno določili mejo na morju. Po ratifikaciji maloobmejnega sporazuma (SOPS) v državnem zboru sta štiri leta po podpisu, državi sporazum začeli tudi izvajati. Reševanje vprašanja dolga hrvaškimi varčevalcem v nekdanji Ljubljanski banki pa se je v skladu s podpisanim okvirnim nasledstvenim sporazumom 29. junija 2001 na Dunaju dokončno preneslo v okvir nasledstva ob posredovanju baselske Banke za mednarodne poravnave. Dejstvo je, da vsa vprašanja kljub premikom niso rešena in še vedno ostaja razmerje status quo pri vprašanjih NEK in pa mejnega sporazuma Drnovšek–Račan (STA, 2002d).

V nadaljevanju bo ključnega pomena dokazati, da je bila celovita diplomatska akcija na mednarodni ravni uspešna. Državi sta pričeli urejati medsebojna odprta vprašanja, vendar je bil notranjepolitični moment tisti, ki je preprečil uspešno zaključitev tega procesa. Raziskali bomo vzroke, zakaj sporazum Drnovšek–Račan o meji med RS in RH ni bil ratificiran. Poskusil bom pokazati, da je zunanjepolitična akcija postala teren za razreševanje medstrankarskih trenj v RH, kjer so stranke občutljivost teme uporabile za pridobivanje javne podpore. Pozornost so prek medijev prenesle stran od resničnega vprašanja. Izhajam torej s stališča, da je bila diplomatska akcija na vrhu obeh držav uspešna in da je vključitev obeh premierov bistveno pripomogla k bližji končni rešitvi, To pa je, kot pravi Kosin (1997: 238), povzročilo preveliko publiciteto.

Vendar se sprašujem, ali je za to kriva sama vsebina sporazuma, ki naj bi bila krivična do Hrvaške, ali je težava drugje. Najprej sem zato pregledal vsebino parafiranega sporazuma in samo zaporedje dogodkov, ki so pripeljali do njega.

4.3 DVE RAVNI DIPLOMACIJE: SPORAZUM DRNOVŠEK–RAČAN

Če sledimo Putnamu (1988: 436–437), diplomatsko akcijo urejanja mejnega vprašanja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško junija leta 2001 lahko razdelimo na mednarodno in nacionalno raven, ali z njegovimi besedami: na fazo pogajanj in fazo ratifikacije. Navadno pride najprej do predhodnih posvetovanj na notranji ravni, kjer se določi pogajalska izhodišča za mednarodno raven. To pa zato, ker je za izvajanje dogovora vedno nujna ratifikacija na notranji ravni.

4.3.1 FAZA POGAJANJ MED PREMIEROMA

Desetletni nerešeni položaj razmejitve med Republiko Hrvaško in Republiko Slovenijo, ki ga ni mogla razrešiti profesionalna diplomacija, je rešila diplomacija na vrhu (Plevnik, 2001). S pomembnejšimi vprašanji so se neposredno pričeli ubadati tisti, ki za svoja dejanja odgovarjajo parlamentu: šefi držav, predsedniki vlad in ministri za zunanje zadeve (Nick, 1997: 138). Premiera obeh držav, Janez Drnovšek in Ivice Račan, sta se torej prvič sestala, kot pišeta Gaube in Roglič (2001: 3), 20. junija 2001, na skrivnostnem neuradnem srečanju na Dolenjskem. Na tem srečanju sta bila navzoča le oba predsednika vlad, kjer sta se tri ure pogovarjala o meji in varčevalnih vlogah LB Zagreb. Kot piše Plevnik (2001), naj bi t. i. premierokratski pristop računal na kumulativni efekt sporazumevanja med državama. Rezultat naj bi bila rešitev vseh do tedaj odprtih vprašanj.

Na to opozarja tudi Zajc (2003: 19–20), ko piše, da je bilo odprtih stvari več. Maloobmejni sporazum (Sporazum o obmejnem prometu in sodelovanju – SOPS) je Hrvaška ratificirala leta 1997, Slovenija pa zaradi strahov, da prejudicira meje šele 19. julija 2001. Sporazum med vlado RS in vlado RH o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganji v NEK, njenim izkoriščanjem in razgradnjo,³⁵ ravno tako kot sporazum Drnovšek–Račan o meji parafiran 20. julija 2001, je Hrvaška ratificirala 2001, Slovenija pa šele junija 2003.

³⁵ BHRNEK (UL RS – MP, št. 5/2003)

Rezultat junija 2001 začetih pogajanj o meji, na Otočcu na Krki, 20.7.2001 je bilo parafiranje sporazuma. Sporazum so parafirali predsednica Komisije za meje vlade RH Olga Krešović-Rogulja in predstavnik vlade RS Miha Pogačnik. Istočasno so pooblaščenici pogajalci obeh vlad v Zagrebu parafirali Sporazum o ureditvi statusnih in drugih pravnih razmerij, povezanih z vlaganji v NEK, njenim izkoriščanjem in razgradnjo, ki sta ga parafirala s hrvaške strani Roman Nota in na slovenski strani Uroš Korže (Aim Press, 2001).

Ugotovimo lahko, da sta državi pri takšni določitvi meje dosegli svoja temeljna zunanje politična cilja. Slovenija, ki želi biti pomorska in sredozemska država, je z dogovorom kot takšna potrjena in ima stik teritorialnih voda z mednarodnimi. Okoli 80 odstotkov Piranskega zaliva tako sicer pripade Sloveniji, vendar bi tako bila zadovoljna tudi Hrvaška, ki bi obdržala manjši trikotnik teritorialnega morja in tako mejo z Italijo (STA 2001d).

4.3.2 VSEBINA PARAFIRANEGA SPORAZUMA DRNOVŠEK–RAČAN

Parafirani sporazum naj bi določal, da je državna meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško meja v okviru nekdanje SFRJ in poteka od tromeje – državne meje obeh pogodbenic in Republike Madžarske. Meja na kopnem naj bi bila razdeljena na 11 sektorjev in je podrobneje opisana v posebni prilogi sporazuma. Sloveniji bi po sporazumu pripadlo 80 odstotkov Piranskega zaliva, do koder naj bi bil z odprtega morja speljan poseben, približno dve morski milj (3,712 km) širok koridor (v obliki dimnika) s statusom mednarodnih voda. Vodni steber pod njim pa ne bi mogel biti predmet pridobitve suverenih pravic. Sporazum naj bi zajemal tudi obvezo, da se bosta pogodbenici vzdržali izvrševanja suverenih pravic na morskem dnu in pripadajočem podzemlju pod tako morsko površino. Koridor bi na levi in desni obdajalo hrvaško teritorialno morje, leva stran (v obliki trikotnika) od omenjenega koridorja pa naj bi imela stik z italijanskimi ozemeljskimi vodami (Gaube in Roglič, 2001: 2).

Kot je povedal vodja slovenske pogajalske skupine za mejo dr. Miha Pogačnik (STA, 2001a), »/.../ bi to Hrvaški omogočalo, da ohranja teritorialni stik z Italijo.«

Glede kopenske meje član slovenske diplomatske komisije za mejo Dušan Fatur (STA, 2001b) ugotavlja, »/d/a je 670 kilometrov dolga meja rezultat usklajevanja med državama, kjer naj bi obe pogajalski strani izhajali iz dejstva, da sta državi že imeli mejo, vendar sta morali ugotoviti, kje se strani razhajata.«

Izhajajoč iz tega, kot navajata Gaube in Roglič (2001: 2), naj bi obe strani potrdili, da je izmenjava zemljišč, ki jo narekuje ugotovljeni potek skupne državne meje, uravnotežena. Zamenjava površin naj tako ne bi vplivala na stvarnopravne in obligacijske pravice fizičnih in pravnih oseb na nepremičnem premoženju, ki je vključeno v zamenjave. Ugotovljena mejna črta se tako ne spremeni, tudi če pride do sprememb v poteku poti kanalov ali vodotokov na skupni državni meji. Enako pa bi bili imetniki stvarnopravnih in obligacijskopravnih pravic na zemljiščih, objektih in napravah, ki se nahajajo na državni meji ali njeni bližini, dolžni dopustiti vsa dela in ukrepe za čiščenje, meritve, vzdrževanje, označitev in obnavljanje državne meje. Pogodbenici bi se tudi zavezali, da bosta vzdolž celotne državne meje, še posebno pa v zaščitelih območjih, kot so npr. Krajinski park Sečovlje, Park prirode Žužemberk-Samoborsko gorje in drugih, ohranili vsaj dosedanjo raven varstva narave in

nadaljnje razvijali medsebojno sodelovanje. Vzdlž vse državne meje, še posebno pa na območjih, predvidenih za razvoj turizma, bi pogodbenici zagotovili poseben okoljevarstveni režim, ki mora biti v skladu z najvišjimi standardi varstva okolja EU ter druga drugi zagotovili izkoriščanje vodnih virov za 30 let od dneva uveljavitve sporazuma.

Pogodbenici bi se s sporazumom tudi obvezali, da bosta državno mejo zaznamovali v roku petih let od uveljavitve sporazuma. Za uveljavljanje sporazuma bi bila pristojna stalna mešana komisija za mejo. Morebitni spore naj bi se reševali sporazumno, po načelu dobrososedskih odnosov, če pa pogodbenici ne bi dosegli dogovora v 6 mesecih od dneva prejema pobude za pogajanja, bi se spor na zahtevo ene od pogodbenic predložil v arbitražno reševanje (STA 2001b, STA 2001d).

Omeniti velja še v sporazumu posebej določene pravice za prebivalce zaselkov Mlini, Škrile, Bužini in Škodelin, ki bi imeli poleg olajšav, ki jih za obmejno prebivalstvo predvidevajo ostali sporazumi, tudi pravico, da ob vrnitvi z območja sosednje države, brez plačila carine in drugih uvoznih dajatev, vnesejo blago take vrste in količine, ki je primerno za osebno uporabo in uporabo članov gospodinjstva. O tem naj bi pogodbenici sklenili poseben izvedbeni sporazum v roku šestih mesecev od dneva uveljavitve sporazuma. Pomembno je tudi, da bi imeli vsi prebivalci teh zaselkov, ki bi ostali na hrvaški strani meje, če tako želijo, pravico do slovenskega državljanstva (Gaube in Roglič, 2001: 3).

4.3.3 FAZA RATIFIKACIJE V HRVAŠKEM PARLAMENTU

Po uspešnem parafiranju mejnega sporazuma se je diplomatski proces prenesel (Putnam, 1988: 444) na 2. (notranjo) raven, kjer v fazi ratifikacije sodelujejo parlamentarne stranke. Demokratični proces zahteva parlamentarno potrditev, o kateri se enostavno le glasuje, zato je dogovor na prvi ravni še toliko pomembnejši. Na to je v primeru mejnega sporazuma opozoril že takratni predsednik sabora Zlatko Tomčić (Aim Press, 2001), »/.../ da se težišče dogovarjanja s Slovenijo sedaj prenaša v parlament, kjer je potrebno uskladiti stališča s končnim ciljem, da se sporazum čimprej ratificira.«

Ugotovimo lahko, da se je slovenska stran držala pravil igre in poiskala konsenz med političnimi strankami. Kot piše Vuković (2001: 3), je koalicija tri dni pred parafiranjem sporazuma 20. julija 2001 »strnila vrste«, kar je v svoji izjavi podal tudi tedanji predsednik slovenske vlade in današnji predsednik Republike Slovenije dr. Janez Drnovšek: »/K/ oalicija je strnila svoje vrste v pravem trenutku, ko se sooča z nekaterimi izzivi, pomembnimi za prihodnost države, med drugim urejanje odnosov s Hrvaško.«

Tudi odbor DZ za zunanjo politiko je pod vodstvom poslanca vladajoče stranke LDS Jelka Kacina potem, ko so se člani odbora natančno seznanili z vsebino predloga, pet dni po parafiranju sporazuma še uradno potrdil predlog sporazuma o meji med Slovenijo in Hrvaško (STA, 2001c).

Hrvaški premier pa Ivica Račan je imel težavo, da bi skladno z logiko iger na dveh ravneh poiskal ravnotežje med nacionalnimi in mednarodnimi vplivi. Vzrok je bila neenotna koalicija. Putnamovo pravilo (1988: 436), da bo imel glavni pogajalec, ki ima visok položaj doma, večje možnosti doseči ratifikacijo svojih zunanjepolitičnih pobud, očitno ni veljala. Gjenero (2002a: 5), hrvaški politični analitik, tako očita Račanu, da je sporazumu o meji na morju, ki ga je sklenil s tedanjim predsednikom slovenske vlade Drnovškom, predal brez boja in brez poskusa, da bi zanj pridobil podporo javnosti in tako pojasnjeval njegov pomen. Zanimivo je predvsem dejstvo, piše Gjenero (ibid.), da naj bi tedanji hrvaški zunanji minister po parafiranju sporazuma potrjeval slovensko stališče, da je obmejno vprašanje rešeno. Hrvaška naj bi le zbrala moč, da bo ratificirala sporazum med obema predsednikoma vlad. Hrvaška vlada je tako v saborski postopek napotila načrt sporazuma o meji z Republiko Slovenijo, o katerem Odbor za zunanjo politiko ni dal pozitivnega mnenja in je zato predlog

naslovil, kot piše Jureško (2001), na vse predstavnike sabora. Hrvaški premier je še tri mesece po parafiranju zatrdil, da bo v parlamentu zagovarjal predlog meddržavnega sporazuma o mejah. Seveda pa vlada sporazuma ne bo podpisala, če zanj v parlamentu ne bo dobila podpore (Šoljan, 2001).

Do odločanja o ratifikaciji sporazuma v hrvaškem saboru ni prišlo zaradi notranjepolitičnih strankarskih nestrinjanj in konfliktov, kar bom argumentiral v naslednjih podpoglavjih. Če sodimo po izjavi zunanjega ministra Rupla (Kropivnik, 2001), »/d/a vprašanja slovensko-hrvaške meje ni mogoče označiti kot nerešenega«, se je po slabem letu situacija spremenila. 17. maja 2002 je bila podana izjava za javnost hrvaškega zunanjega ministra Picule, ko je v pogovoru za televizijo Koper–Capodistria prvič javno napovedal možnost odstopa Hrvaške od že parafiranega sporazuma. Kot razlog je navedel, da hrvaška vlada, vse odkar je bil sporazum parafiran, nima podpore hrvaške javnosti in parlamenta. Hrvaška vlada naj bi tako sicer res stala za rešitvijo problema, vendar pa ima kot vsaka druga obveznosti, predvsem do javnega mnenja in parlamenta, ki mora takšen sporazum potrditi. Spremembo politike vladajoče hrvaške koalicije je dober mesec kasneje dokončno potrdil tudi tedanji namestnik hrvaškega premiera Dražen Budiša, ki je 12. junija v hrvaškem saboru dejal, da bo Hrvaška redefinirala svojo politiko do Slovenije, s čimer naj bi se strinjal tudi premier Račan (Šuster, 2002: 33–34).

Kot dokaz, da razlog za takšen razplet ni vsebina parafiranega sporazuma, ki naj bi bila sporna strankam v hrvaškem saboru, nam podaja slovenski zunanji minister Dimitrij Rupel, ki je v svojem opisu pogajanj s Hrvaško dejal: »/.../ da bi bila zanje (Hrvate)³⁶ sprejemljiva vsaka tista rešitev za mejo na morju, ki bi Sloveniji ohranjala teritorialni dostop do odprtega morja, hkrati pa Hrvaški omogočila stik na morju z Italijo.« Nesporni win-set³⁷ pogajanj, sprejemljiv za obe strani, je torej bil po ministru Ruplu »/.../ tisti trikotnik na morju.« (Redakcija časopisnega dnevnika Finance, 2002). V isti sapi še dodaja, da je koncept sredinske črte nemogoč in da tisti, ki govorijo o njej, pozabljajo, da so bila pogajanja mogoča šele takrat, ko je bila ta možnost opuščena. Sredinska črta naj bi sploh ne bila predmet pogajanj med premieroma, ker je hrvaški premier Račan na začetku pogajanj sam sprejel izhodišče, da ni aktualna in to se odraža tudi v parafiranemu sporazumu. Minister Rupel na tej

³⁶ op. M.Z.

³⁷ Uspešna pogajanja so torej tista, katerih izid pomeni sporazum o nečem (win-set), kar predstavlja vse možne kombinacije sporazuma na 1. nivoju, ki bi ob glasovanju lahko pridobile podporo zadostne večine med konstituenco na notranji ravni (Putnam, 1988: 437).

točki tudi spretno (Kropivnik, 2001) zaokroži stališče Republike Slovenije, da je sporazum parafiran in da je nastalo stanje hrvaška notranjepolitična situacija, iz katere bodo sami morali najti izhod.

Možno je torej, da se razlog za Račanovo odpoved boju za ratifikacijo sporazuma doma in spremembo politike do Slovenije skriva drugje. Na to posredno napeljuje izjava zunanjega ministra Picule, kjer se ne da točno ugotoviti, ali hrvaška vlada nima podpore javnosti in parlamenta le pri vprašanju Piranskega zaliva ali na splošno. Tudi izjava Dražena Budiše, ki ne izhaja iz iste stranke kot Račan, je zanimiva, ker lahko predpostavlja strankarski spor. Budiša namreč trdi (Kropivnik, 2001), da je bil sporazum le parafiran na strokovni ravni in ne podpisan na vladni. To je nemogoče, saj je bil ravno Dražen Budiša predsednik druge najmočnejše hrvaške stranke v vladi, katere predsednik je sedel za pogajalsko mizo. Če temu prištejemo še izjavo nekdanjega hrvaškega ministra Mateja Granića (Matković, 2002: 11), da so sporazum, ki ga je predlagala vlada RH, v celoti zavrnili hrvaška javnost, mednarodnopravni strokovnjaki, odbor za zunanjo politiko hrvaškega sabora in poleg opozicije tudi nekatere koalicijske stranke, je jasno, da moram odgovor na drugo postavljeno hipotezo poiskati drugje.

4.4 VPLIV HRVAŠKE VLADNE KOALICIJE IN OSTALIH STRANK NA ZAVRNITEV RATIFIKACIJE SPORAZUMA DRNOVŠEK–RAČAN

V tem poglavju bom poskušal analizirati za zavrnitev ratifikacije sporazuma Drnovšek–Račan. Pod drobnogled bom vzel odnose v hrvaški vladni koaliciji, katere glavno osnovo sta v času pogajanj o meji s Slovenijo sestavljali stranki SDP in HSLŠ pod vodstvom premiera Račana. Na podlagi ugotovitev bom v nadaljevanju pokazal tudi na vpliv javnosti, ki se je kazal v želji političnih strank, predvsem opozicijskih, da bi pridobile podporo volilnega telesa. Tako so opozicijske stranke jasno nastopile proti ratifikaciji sporazuma, stranke na oblasti pa zaradi notranjih sporov niso želele prevzeti odgovornosti v strahu, da bi javnost to kaznovala. Da je javnost vplivala na rezultat, jasno priznava Grubiša (2003), ki tako piše, da se hrvaški politiki iz propadlega parafiranega sporazuma o Piranskem zalivu niso ničesar naučili. Namesto da bi se posvetovali s strokovnjaki, ki bi s strokovnostjo pripravili javnost, so se najprej dogovorili politiki.

Odzive političnih strank na predlagan sporazum bom tako poskušal utemeljiti z vedenjem polemične in pozorne javnosti, ki je skozi medije lahko vplivala na volilno telo. Skozi vzorce političnega obnašanja volilne javnosti bom skušal pokazati strah političnih elit, da bi izgubili podporo javnosti, in zato niso želeli prevzeti odgovornosti za ratifikacijo.

Hrvaška vlada je v saborski postopek napotila načrt sporazuma o meji z Republiko Slovenijo. Na začetku se je govorilo, da bo za podpis tega dokumenta dovolj podpora saborskega odbora za zunanjo politiko, vendar ni podal pozitivnega mnenja in je zato zahteval mnenje vseh predstavnikov sabora. Račan naj bi tako z navadno večino, 76 glasov od skupaj 151, dobil podporo za podpis sporazuma (Jureško, 2001).

Opozicija s HDZ-jem na čelu se je takoj odzvala, češ da je Račan želel s saborskim postopkom le pridobiti na času, da bi lahko pridobil zadostno podporo za kasnejšo ratifikacijo sporazuma, ki bi moral po ustavi dobiti dvotretjinsko večino. Tudi celoten postopek okoli sporazuma so opozicija in nekatere vladne stranke razumele za neustavnega, saj naj bi Račan ne spoštoval Deklaracije o stanju meddržavnih odnosov med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, kjer je hrvaški sabor, po sprejetju 25. 5. 1999, podal jasna pogajalska izhodišča. Mejna črta na morju mora biti utrjena po načelu enake oddaljenosti od obale, torej

po sredini zaliva. Če to ne bi bilo mogoče v 12 mesecih od sprejetja deklaracije, bi morali zaprositi za svetovalno mnenje Mednarodnega sodišča za pomorsko pravo v Hamburgu. Vladimir Šeks, predstavnik HDZ, je dejal, »/.../ da Ivica Račan ni bil pooblaščen za pogajanja in bi se moral pred parafiranjem sporazuma posvetovati s saborom.« (Barišić 2001a; Jureško 2001).

4.4.1. TEŽAVE ZNOTRAJ VLADNE KOALICIJE

Težave vladne koalicije, katere strukturo bom podrobneje predstavil v naslednjem podpoglavju, so se začele v času, ko so se začela pogajanja Drnovšek–Račan. Konkretno se je to pokazalo pri odhodu IDS-a iz vladajoče koalicije, 10. 6. 2001, ki naj bi po mnenju strokovnjakov izstopili zato, ker se je koalicija začela nagibati v desno. Vzrok je bil podleganje koalicije pritiskom desničarskega volilnega telesa, saj je IDS stranka, ki je vedno nasprotovala vsem elementom tuđmanizma. Koalicija je začela pokati po svojem osnovnem šivu - na relaciji odnosov SDP-HSLS. To se je pokazalo predvsem pri formiranju lokalne oblasti v Splitu, kjer je po volilnem rezultatu tretji³⁸ HSLS odklonil sestavo lokalne oblasti z SDP, in se je raje odločil za prikrito zavezništvo s HDZ. To kaže, da so se Budiševi liberalci znašli v krizi, stranka pa se je začela lomiti okoli vprašanja, ali ostati v vladi ali ne. Vzrok pa je bil Budišev poraz na predsedniških volitvah. Od takrat je želel, da bi njegovi ljudje prevzeli v koaliciji čimveč funkcij. Ivica Račan se je v medijih javno odzval, da je ob vseh notranje-političnih težavah z odhodom IDS-a in splitskimi lokalnimi volitvami pripravljen na Budišev (HSLS) odhod. Istočasno se zaradi slabe ekonomsko-socialne situacije kaže velika verjetnost neuspeha koalicije na prihodnjih volitvah. Račan si tako najbrž ni želel razpustiti vlade in sklicati predčasnih volitev, temveč se je od začetka težav, 17. maja 2001, zaval v molk ter preusmeril pozornost na zunanjepolitično dogajanje³⁹ (Lovrić, 2001).

Hrvaška vladna koalicija premiera Račana je naredila pet usodnih napak. Prva je že to, da so v petorici koalijskih strank sedeli ljudje, ki v svoji politiki zaradi polpretekle zgodovine 90. let niso znali zaobiti še vedno močno prisotnega nacionalizma. Rezultati izgube energije vlade na domovinskih projektih so bili kmalu jasni. Ohladili so se diplomatski odnosi z vsemi

³⁸ Na lokalnih volitvah je Hrvatski blok (HDZ, HSP, HKDU) dobil 30 % glasov, blok SDP-HSS-HNS 20 % in HSLS 10 % glasov. Ostali so dobili manj (Lokalni izbori 2001).

³⁹ Kapetanić (2001b) navaja tri razloge, ki so odločali o podpori vladi: Odnosi s Haagom, vprašanje meje s Slovenijo in rebalans proračuna.

državami nekdanje Jugoslavije, odlikovanja so dobili razni »domoljubi« z zločinsko preteklostjo. Nastanek koalicije med Račanom in Budišo naj bi bil motiviran iz kvazipatriotskih razlogov. SDP je potrebovala partnerja z močnim nacionalnim pedigreejem in ravno ta nacionalni naboj jo je na koncu tudi pokopal. Druga napaka sledi iz nacionalizma, ker SDP in HSLŠ kot nosilki vladne koalicije, nista imeli namena temeljito obsoditi politike Franja Tuđmana. Posledica je bila nastanek etnocentrične države, kjer je koalicija zaradi svoje po moči primerljive sestave takoj pozabila na predvolilni program in koalicijski sporazum ter se začela boriti za lastne interese po resorjih. Ker seveda notranje enotnosti ni bilo, se je bilo premieru Račanu vedno težje pojavljati v mednarodnem prostoru. Sem pa sodi tudi dogovarjanje s Slovenijo o meji v Piranskem zalivu. Na mednarodni ravni je dobival podporo mednarodne skupnosti za vse predlagane reforme, ki bi pomagale Republiki Hrvaški na poti proti evropskim integracijam, ki pa jo je na notranji ravni moral zavirati (Čulić, 2002)⁴⁰.

Zaradi notranjih nesoglasij del vladne koalicije predlaganemu sporazumu ni dal podpore. Tako sta Jozo Radoš, tedanji v. d. podpredsednika HSLŠ, in Zlatko Kramarić, predsednik LS, izrazila možnost zapleta glede predlaganega sporazuma. Oba pa sta, skupaj z ostalimi predstavniki strank, koalicijskimi in opozicijskimi (LS, HNS, IDS, HSLŠ, HDZ, HSP, HKDU i DC) ter hrvaškimi pravnimi strokovnjaki, septembra 2001, izjavila, da je Republika Hrvaška s parafiranim sporazumom dala del svojega ozemlja na morju Sloveniji, za kar nima nobenega političnega razloga (Barišić, 2001b: 5). Pričelo se je zaostrovanje tega vprašanja v medijih, češ da se slovenska stran obnaša, kot da je Sporazum o meji že ratificiran, ker so prestregli hrvaške ribiče na delu morja, ki bo ob taki politiki le še malo časa hrvaški. Slednje Račanu ni ravno pomagalo pri pridobivanju podpore širše javnosti za sporazum (Barišić, 2001c: 6).

Rešitev koalicijske krize se je pokazala šele prvi teden marca 2002, ko je premier Račan javno objavil kadrovske spremembe v vladajoči koaliciji. Po doseženem kompromisu je Dražen Budiša, predsednik HSLŠ, postal namestnik predsednika vlade in jasno je postalo, da predhodnih volitev ne bo. S kompromisom se je strinjalo vseh pet koalicijskih strank (Podgornik, 2002: 2).

⁴⁰ <http://www.feral.hr/index1.php?article=2002.878.culic> (8. 1. 2004)

Odnosi v koaliciji pa so vseeno postali nevzdržni. Ko so poslanci HSLS med glasovanjem o ratifikaciji meddržavne pogodbe o NEK med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško zapustili sejo in tako blokirali delo vlade, je Račan 5. julija 2002 odstopil s položaja. V skladu z ustavo Republike Hrvaške je predsednik države Stipe Mesić predlagal novega mandatarja in ponovno predložil Ivico Račana⁴¹. 30. julija 2002 je sabor potrdil novo vlado premiera Račana, vendar brez HSLS (STA 2002a, STA 2002b). Okrepljena opozicija je pod vodstvom HDZ-ja poskušala jeseni ponovno odpreti vprašanje mejnega sporazuma Drnovšek–Račan in zahtevala interpelacijo novi vladi. Račanu so očitali, da je s sporazumom kršil ustavo, po kateri je katerikoli del ozemlja Hrvaške, vključno z morjem, neodtujljiv. Skupaj z vlado tudi ni spoštoval odločitve sabora, točneje deklaracije sabora iz marca 1999, po kateri je v pogajanjih s Slovenijo treba vztrajati pri sredinski črti v Piranskem zalivu. Vlada se je ob potrebni navadni večini poslancev obdržala za en glas. Dobila je potrebnih 76 glasov izmed 151, vendar je treba omeniti, da je bilo prisotnih le 77 poslancev. Opozicija s HDZ-jem in delom HSLS-a je namreč pred glasovanjem zapustila dvorano, ker, kot je povedal prvak HDZ-ja Ivo Sanader, javna televizija zasedanja neposredno ni predvajala do konca. Tako lahko sklepam, da so stranke želele le medijsko pozornost, da bi lahko javno očrnilo politiko Račanove vlade in zato za izgovor izkoristile rezultat pogajanj s Slovenijo.

Z analizo dogajanja na hrvaški notranjepolitični sceni sem dokazal vpliv medijev, kot posrednikov na notranjem nivoju, čeprav je njihov celovit vpliv težko dokazljiv. V nadaljevanju bom poskusil dokazati vzroke za takšno politično obnašanje.

⁴¹ Račan je imel v skladu z zakonom na voljo 30 dni za sestavo nove vlade, ki jo mora potem potrditi sabor. V primeru, da sabor nove vlade ne bi potrdil do 5. avgusta, bi imel predsednik države, v skladu z ustavo, pravico razpustiti sabor in razpisati nove parlamentarne volitve (STA, 2002b).

4.5 VZROKI ZA POLITIČNO OBNAŠANJE

Za potrditev zastavljenih hipotez je pomembno dokazati vpliv javnosti na notranjo strukturo koalicije in posledično na zavrnitev izvajanja rezultata diplomatske akcije na vrhu (primer sporazum Drnovšek–Račan). V tem primeru se je notranja koalicija na Hrvaškem začela graditi šele 3. januarja leta 2000, ko je (Prunk, 2002: 160) prišlo do preobrata v hrvaškem notranjepolitičnem prostoru, kar štejemo za začetek demokratične konsolidacije. Populistično-avtorski režim, ki je svojo podporo vedno znal pridobivati skozi zunanjepolitične argumente, je bil poražen na demokratičnih volitvah.

Vzroke za zgoraj opisano politično obnašanje znotraj hrvaške vladne koalicije in posledično celo javni odstop Ivica Račana od parafiranega sporazuma Drnovšek-Račan, bom poskušal pokazati v nadaljevanju in poiskati vzorce politične naravnosti volilnega telesa. Če namreč koalicijske politične stranke niso hotele prevzeti odgovornosti za podporo zunanji politiki SDP-ja, bi lahko menili, da to počnejo tudi zato, ker volilno telo to dopušča, ali celo zahteva. Poskušal bom razložiti hrvaško strankarsko zgodovino in notranjepolitično dogajanje predhodnih vlad. Le to je bilo, vsaj na začetku – od leta 1989 pa do leta 1995 (podčrtal M.Z.) – (Prunk, 2002: 143) pod močnim vplivom vojnega in političnodiplomatskega dogajanja. Pokazati želim, da je že v preteklosti zunanjepolitično dogajanje precej vplivalo na nacionalistično usmerjenost hrvaškega volilnega telesa. Če Ivica Račan torej ni želel razpustiti vlade in iti na predčasne volitve, je moral najti kompromis v koaliciji in upoštevati, da koalicijske stranke sporazuma Drnovšek–Račan ne bodo podprle, ker ne želijo nositi odgovornosti pred svojo volilno javnostjo.

4.5.1 REZULTATI VOLITEV V HRVAŠKI PARLAMENT DO VOLITEV LETA 2000

Že spomladi leta 1989 je bilo v hrvaškem političnem življenju opaziti tendenco po ukinitvi enopartijskega sistema. Tako je bila že maja leta 1989 ustanovljena HSLS (Hrvaška socialnoliberalna stranka), ki se je zavzela za liberalnodemokratsko družbo na Hrvaškem.

Takoj junija istega leta je sledil odgovor nacionalno konzervativnih in bolj katoliških političnih sil, ki so ustanovile HDZ. Ta stranka je že v prvem osnutku svojega programa pred ustanovitvijo zapisala, kot piše Kasapović, da se HDZ zavzema za oživljanje svobodomiselnih tradicij hrvaškega zgodovinskega državnega prava, ki so se porodile na eni strani iz demokratskih idej Stjepana Radiča in na drugi iz izkušenj tedanje hrvaške komunistično marksistične levice (Prunk, 2002: 144). Na prvih svobodnih volitvah v sabor aprila 1990, je tako nastopilo več novih strank in pa prenovljeni komunisti, ki so šele po volitvah spremenili svoje ime v Socialnodemokratsko partijo (SDP). Te tri stranke (HDZ, SDP in HSLS) so bile glavni protagonisti tudi na volitvah, kjer jim je uspela polarizacija volilnega telesa in javnosti. Kot nadaljuje Kasapović (ibid.), je ločnica potekala med zagovorniki samostojne hrvaške države, do katere je potrebno priti čimprej (HDZ), in zagovorniki nekakšne jugoslovanske skupnosti, kamor sta se uvrstili drugi dve stranki.

Prepričljivo je na volitvah 1990 zmagala HDZ, kar gre pripisati tudi zaslugi večinskega dvokrožnega sistema, in dobila 42 odstotkov volilnih glasov oziroma 57,6 odstotka mandatov. Sledila je SDP, kot piše Goldstein, z manjšimi levičarskimi zavezniki s 33 odstotki volilnih glasov in toliko mandati, preostalo pa je dobila koalicija narodnega sporazuma pod vodstvom HSLS (Prunk 2002: 145). Tudi na drugih volitvah je HDZ znala poskrbeti zase in leta 1992 vnovič zmagala. Ni zmotila niti uvedba kombiniranega volilnega sistema, po katerem se polovica poslancev voli po proporcionalnem, polovica pa po večinskem volilnem sistemu. HDZ je po proporcionalnem delu pridobila 31 mandatov od 60 (43,7 % glasov) in v večinskem 54 mandatov od 60 (90 % glasov), kar je skupaj pomenilo 85 od skupaj 120 mandatov. Na drugem mestu je bila HSLS Dražena Budiše s 17,3 odstotka glasov in skupaj le 14 poslanci. Veliki poraženci pa so bili prenovljeni komunisti, ki so se sedaj že imenoval socialdemokrati (SDP), z vsega skupaj 5,4 odstotka glasov oziroma 3 mandati. Vzrok tega je, da so takoj po neuspehu leta 1990 sprejeli zahtevo po samostojni Hrvaški in tako odgnali svoje volilce bližje HDZ. Ta je namreč dobro sodelovala s Hrvaško stranko prava (HSP) – leta 1992 sedem odstotkov glasov – in vzpostavila populistični način in konzervativni režim, vezan na katoliško cerkev. V prvih dveh mandatih se je tako izoblikoval avtoritarni režim

predsednika Tuđmana, ki je imel v vladajoči stranki številno podporo. Parlament je bil sicer večstrankarski, toda s HDZ-jevsko večino zgolj poslušno orodje predsednika. Zlasti po uspešni osvoboditvi leta 1995 se je njeno članstvo zelo povečalo, saj stranki ni škodovalo ne divje lastninjenje, ki je mnoge pahnilo v socialno bedo, niti dejstvo, da sta soustanovitelja HDZ-ja Stipe Mesić in Josip Manolić stranko zapustila. Na volitvah leta 1995 je to znala dobro izkoristiti in zopet dobila večino s 45,23 odstotka glasov, HSLS je z 11,55 odstotka izgubila drugo mesto in ga prepustila zvezi HSS (Hrvatska seljačka stranka), HNS (Hrvatska narodna stranka) in IDS (Istarski demokratični sabor). SDP je svoje glasove od prejšnjih volitev skoraj podvojila (8,93 odstotka), v sabor pa se je prav tako prebila HSP, ki je s točno 5 odstotki dosegla volilni prag in znova omogočila HDZ sestavo vlade in ohranitev vseh ključnih funkcij v državi (Prunk, 2002: 150–158).

Za analizo je ključno obdobje od leta 1995–2000, ko se v hrvaškem notranjepolitičnem življenju s strani opozicijskih strank vse bolj odkrito začne nasprotovati režimu in se medsebojni konflikti umirijo. Leta 1997 se na eni strani SDP premakne proti centru, razcepi pa se Budiševa HSLS. Ključno vprašanje, ki pa je posledično vplivalo tudi na naslednjo vlado Ivice Račana, je bilo, ali naj bo HSLS usmerjena liberalno modernistično ali raje tradicionalno liberalno. Iz nje so se odcepili liberalci in ustanovili Liberalno stranko (LS) pod vodstvom Zlatka Kramarića. Ob vedno bolj očitnih premikih HSS-a in HNS-a v sredino je javnost opozicijske stranke začela zaznavati kot »eno opozicijo«, ki ji nasproti stoji HDZ skupaj s HSP.

Če torej potegnem zaključek stanja v hrvaškem notranjepolitičnem prostoru pred parlamentarnimi volitvami 2000, je razvidno, da je predsednik HDZ Franjo Tuđman od prve volilne zmage do svoje smrti jeseni 1999 za notranja vprašanja vedno znal poiskati zunanjepolitične argumente: ustvarjanje samostojne hrvaške države, zmago v domovinski vojni, razrešitev srbskega vprašanja, kljubovanje pritiskom mednarodne politike na Hrvaško in podobno (Prunk, 2002: 160).

4.5.2 VLADNA KOALICIJSKA STRUKTURA V HRVAŠKEM SABORU PO VOLITVAH 2000

Na volitvah sta se za oblast potegovali dve koaliciji strank. V prvi sta bili SDP in HSLS, v drugi pa HSS, IDS, HNS, LS in Akcija socijaldemokrata Hrvatske (ASH) (Vreme, 8. 1. 2000).⁴²

Obe koaliciji, ki sta nastali iz prej opozicijskih strank, sta imeli za nasprotnika le eno stranko – HDZ, takrat že pokojnega Franja Tuđmana, ki je na svoji strani imela tudi koalicijo HSP in Hrvatske kršćanske demokratske unije (HKDU). Rezultati volitev in razdelitev 151 mest v hrvaškem saboru sta odločilno vplivala na nadaljnjo sestavo vladne koalicije.

Tabela 1 : Rezultati hrvaških saborskih volitev leta 2000 po strankah

STRANKA	KRAT.	ŠTEVILO MEST	% V SABORU
Hrvatska demokratska zajednica	HDZ	46	30,46 %
Socijaldemokratska partija Hrvatske	SDP	43	28,48 %
Hrvatska socijalno liberalna stranka	HSLS	25	16,56 %
Hrvatska seljačka stranka	HSS	16	10,60 %
Hrvatska stranka prava	HSP	4	2,56 %
Istarski demokratski sabor	IDS	4	2,56 %
Hrvatska narodna stranka	HNS	2	1,32 %
Liberalna stranka	LS	2	1,32 %
Primoranski goranski savez	PGS	2	1,32 %
Hrvatska kršćansko demokratska unija	HKDU	1	0,66 %
Slavonsko-baranjska hrvatska stranka	S-BHS	1	0,66 %
Predstavniki manjšine		5	3,31 %

Vir : HIDRA – mediji i dokumentacija o političkim strankama⁴³

⁴²http://www.vreme.com/arhiva_html/470/02.html (8. 1. 2004)

⁴³<http://www.hidra.hr/stranke/501rz2000.htm> (8. 1. 2004)

Glede na predvolilna povezovanja strank za nastop na volitvah se je še pred potrditvijo vlade izoblikovala nova delitev strank na tri dele. Prvega je tako sestavljala HDZ s svojima satelitoma HSP in HKDU na desnici, SDP skupaj s HSLS je bila v levem centru, v sredini pa koalicija štirih strank (HSS, IDS, HNS in LS). Koalicija se je zdela močna in tudi novi predlagani premier Ivica Račan je že 8. januarja 2000 v izjavi za javnost (Vreme, 8. 1. 2000)⁴⁴ dejal, da »/.../ sprememb ne bo in da bo novo vlado sestavljala koalicija med SDP in HSLS, kamor bodo povabili stranke centra.«

Novo vlado je na koncu sestavilo šest strank. IDS pa je 10. 6. 2001 izstopil iz koalicije. Tako so vlado od takrat naprej sestavljale SDP z mandatarjem Ivico Račanom, HSLS Dražena Budiše, HSS Zlatka Tomčića, HNS Stipe Mesića in LS Zlatka Kramarića. V svojih političnih usmeritvah so glede odnosov s Slovenijo navedli, da želijo nadaljevati politiko dobrososedskih odnosov in obnoviti reševanje odprtih vprašanj, katerih nereševanje bi lahko škodovalo obema državam (Koalicijski sporazum)⁴⁵. Ob seštevanju glasov lahko ugotovimo, da je imela novoizvoljena hrvaška vlada podporo vsaj 95 poslancev, kar bi bilo po hrvaški ustavi⁴⁶ in ob podpori manjšin dovolj za ratifikacijo sporazuma. Po mnenju nekaterih zagrebških pravnih izvedencev bi bila za potrditev v saboru dovolj navadna večina, če bi sporazum o meji opredelili kot dokument, ki ne govori o spremembi ozemlja. Mednarodnopravna praksa take primere pozna (Šaunik, 2001).

Po Gourevitchu (1978: 900) bi položaj hrvaške koalicije lahko umestili med proces nastajanja koalicije v

1. državi s centraliziranimi političnimi institucijami, kjer je družba polarizirana zaradi konca avtorskega režima Franja Tuđmana, vendar pa je zaradi državne prevlade proces kreiranja koalicij omejen na politične elite, ki iz tega procesa izključijo družbene akterje in/ali javno mnenje;

⁴⁴ http://www.vreme.com/arhiva_html/470/02.html (8. 1. 2004)

⁴⁵ <http://www.hrvatska21.hr/koalsporaz.htm> (7. 1. 2004)

⁴⁶ Hrvatski sabor potrjuje mednarodne pogodbe, ki zahtevajo spremembo zakona, vsebujejo mednarodne značilnosti vojne ter politične narave in mednarodne pogodbe, ki finančno obvezujejo Republiko Hrvaško. Mednarodne pogodbe, ki pogodbeni partnerici dajejo pooblastila, ki izhajajo iz Ustave Republike Hrvaške, pa morajo biti potrjene z 2/3 večino glasov vseh zastopnikov v hrvaškem saboru (1. in 2. odstavek 139. člena Ustave Republike Hrvaške).

in hkrati

2. državi, kjer so politične institucije in družbene organizacije primerljive po moči Tu potem lahko govorimo o stalnem procesu pogajanj, iskanju kompromisov in spravljivih politikah, vendar ob upoštevanju javnega mnenja.

Kot odgovor na prvo točko lahko trdimo, da ni skrivnost, da je v prejšnjem režimu vlade HDZ-ja javno mnenje podleglo zunanjepolitičnim argumentom, po Tuđmanovi smrti pa lahko govorimo o primerljivosti moči med notranjepolitičnimi elitami, ki morajo upoštevati javno mnenje. Potrditev naše predpostavke, da sta volilno telo in javnost odločilno vplivala na rezultat zunanjepolitičnih akcij hrvaške vlade, podaja Čulić (2002) v svojem zaključku o napakah Račanove vlade. Piše namreč, da sta vladajoči SDP in HSLŠ na oblast prišli s pomočjo volilnega telesa, ki je prej desetletje podpiralo Franja Tuđmana in HDZ. Tu Prunk (2002: 160) jasno izpostavlja pomen njegove smrti, saj naj bi bil rezultat volitev 3. januarja 2000 v nasprotnem primeru precej drugačen. Volilci so se bili torej prisiljeni odločiti za alternativo, saj so izgubili lik svoje personalizacije volilne izbire, ki so jo prej zvesto podpirali.⁴⁷ Podpora HDZ-ju torej ni padla zaradi slabe politike Franja Tuđmana, ampak zato, ker HDZ za Franja Tuđmana ni mogel najti zamenjave. HSLŠ in SDP sta pridobili glasove istega volilnega telesa. Volilna javnost se je morala polarizirati takoj, ko predvolilne obljube niso bile izpolnjene. Nadaljnje dogajanje potrjuje tudi rezultat na zadnjih hrvaških parlamentarnih volitvah leta 2004, ko je zopet zmagala HDZ.

Za Račanovo koalicijo tako lahko trdimo (Kapetanić, 2001a), da je zapravila ključni razlog, zaradi katerega je dobila volitve 3. januarja 2000. Analitiki se namreč strinjajo, da se je na volitvah v glavnem glasovalo proti HDZ. Na drugi strani pa cilj, ki ga je koalicija želela doseči, ni bil nikoli jasno pokazan. Glede na zgoraj omenjene težave koalicije lahko sklepamo, da nobena izmed strank zaradi lastnih koristi ni želela jasno prevzeti odgovornosti za podporo sporazumu. Po končani koalicijski krizi razlogov za takšno obnašanje ni bilo več, saj je HSLŠ dosegla svoje zahteve, Ivica Račan pa popustil do te mere, da je od spornega sporazuma, ki je bil eden izmed prikazanih kamnov spotike znotraj koalicije, odstopil. Kljub

⁴⁷ Personalizacija volilne izbire, kot piše Brezovšek (2000: 66), je značilnost novega političnega predstavnštva, kar bi lahko označili kot »tribunal javnosti« ali pa »avdično demokracijo«. Zanj je v prvi vrsti značilna personifikacija volilne izbire, kjer je zelo pomembna individualnost kandidatov. Volilci vedno bolj glasujejo za osebe in ne več za stranke. Kampanije so tako osredotočene na osebnost voditelja stranke ali njenih izpostavljenih osebosti.

temu je prišlo še do padca vlade, kot sem že omenil. Na novo je bilo namreč treba oblikovati politiko, da bi lahko pričakovali podporo javnosti. V novi sestavi vlade Račan med cilji namreč ne omenja načina reševanja meje v Piranskem zalivu.⁴⁸

⁴⁸ V programu je kot pet ključnih izzivov nove vlade izpostavil boj proti brezposelnosti, povečanje konkurenčnosti in izvozne sposobnosti gospodarstva, zmanjšanje javnega dolga, pospešitev reform ter oblikovanje učinkovite državne in javne uprave (STA, 2002c).

4.6 ODPSTOP OD PARAFIRANEGA SPORAZUMA IN MEDIJSKA DIPLOMACIJA

Znaki odstopanja od sporazuma so se pojavili dobra dva meseca po koncu koalicijske krize. Prve namige uradne hrvaške politike smo že omenili v predhodnem poglavju, ko je tedanji hrvaški zunanji minister Picula javno povedal, da hrvaška vlada sicer stoji za parafiranim sporazumom, vendar zanj ne uživa podpore parlamenta, ki ga mora potrditi (Šuster, 2002: 35).

Spremembo politike vladajoče hrvaške koalicije je dober mesec kasneje dokončno potrdil tudi tedanji namestnik hrvaškega premiera Dražen Budiša, ki je 12. junija 2002 v hrvaškem saboru dejal, da bo Hrvaška na novo določila svojo politiko do Slovenije, s čimer naj bi se strinjal tudi premier Račan (ibid.). Slednji je v želji pomiri javnosti po več kot letu dni zapletov javno odstopil od parafiranega sporazuma. Premieru Drnovšku je poslal pismo, ki so ga v celoti objavili mediji⁴⁹. V njem jasno piše, da sporazum ni uspel in da se je pokazalo, da parafirana rešitev ni sprejemljiva. Parafirani predlog kot neuspeh poskus tako ne more biti osnova za rešitev problema in zato naj bi tudi Slovenija sprejela to pozicijo. Račan dalje predlaga, da je najrazumljivejša rešitev meje mednarodna arbitražna.

Do konca mandata Račanove vlade, januarja 2004, nobena izmed strani ni dosegla napredka pri odprtem mejnem vprašanju. Glede na kasnejše zaplete med državama pa smo lahko praktično do novih volitev zasledovali t. i. diplomatsko manipulacijo (Gilboa 2002: 17) z mediji, ki je bila na eni strani namenjena preusmeritvi pozornosti in pomiritvi domače javnosti, na drugi strani pa je mogoče trditi, da je šlo tudi za poskus manipulacije s slovensko javnostjo. Omenjeni primer objave pisma Drnovšku že sodi v ta okvir in tudi v intervjujih, ki jih je hrvaški zunanji minister Tonino Picula od konca krize znotraj hrvaške vlade opravil za hrvaške in slovenske medije, se da zaslediti elemente medijske diplomacije. Hrvaška diplomacija se je, lahko sklepamo, tako naučila pomena javnega nadzora, še posebej v času, ko notranjepolitični odnosi med strankami niso bili na zavirljivi ravni.

⁴⁹ www.vjesnik.com/html/2002/09/05/Clanak.asp?r=unu&c=4 (29. 2. 2004)

V intervjuju za Delo (23. 7. 2002) (Žerjavič, 2002) je Picula na vprašanje – Ali obstaja alternativa ratifikaciji sporazuma ? – odgovoril:

Opozarjam, da sporazum o meji na Hrvaškem ni niti blizu ratifikaciji, ker ga je treba poleg ratifikacije še potrditi in pravno-formalno urediti. Poleg tega politično ozračje ne pomaga sporazumu. Alternativa tako obstaja. To bi lahko bil novi sporazum ali – kar bi bilo daleč najbolje – poprava spornih delov obstoječega.

Na vprašanje (Grgas, 2002) za Jutranji list (17. 8. 2002) – Ali Slovenija z ribiškim incidentom želi uveljaviti parafirani sporazum, ki ni bil ne podpisan in ne ratificiran, da ji pripada 2/3 zaliva? – je odgovoril:

Ne. Enkrat je Slovenija svoje obnašanje poskušala opravičiti s parafiranim sporazumom. No, to mednarodno pravno ni dokončan sporazum in moji kolegi v Ljubljani to dobro vedo. Ta sporazum ni verificiran v hrvaški politični javnosti in je sedaj potrebno videti, ali ga bomo popravljali ali pa šli na mednarodno arbitražo. To je bil eden izmed poskusov sporazumne rešitve mejnega vprašanja, vendar je zastal v prvem koraku.

Na vprašanje (ibid.) – Ali se strinjate, da smo si s tem oslabili možnosti na morebitni mednarodni arbitraži ?– je odgovoril: »Ne strinjam se. To je bil načrt rešitve, ki zaradi niza razlogov ni zaživel v praksi in bodoči arbiter bo to v praksi prav gotovo upošteval.«

Sporočila teh in drugih odgovorov ⁵⁰ jasno nakazujejo na to, da je Picula želel z elementi medijske diplomacije pomiriti lastno javnost, da naj posledic zaradi zavrnitve ratifikacije ne bi bilo in pa seveda opravičiti ravnanje vlade pred slovensko javnostjo, češ da se je ta uklonila mnenju politične javnosti. Kot rešitev jasno ponuja mednarodno arbitražo.

Ko pa so se odnosi med RS in RH septembra 2003 zopet zaostri, je Picula pred domačo javnostjo pokazal tudi, da zna spremeniti ton sporočil. Da bi hrvaški javnosti pojasnil izjavo slovenskega zunanjega ministra Dimitrija Rupla v Jutranjem listu (7. 9. 2003), »/.../ da Slovenija ne bo popustila v pogovorih o gospodarskem pasu, če se ne prične spoštovati

⁵⁰ Navedel sem le nekatere primere odgovorov, ki najbolj izstopajo v kontekstu diplomskega dela in ne celotnih intervjujev. Celovite objave so dostopne na:

www.mvp.hr/3-3-1-govori/3-3-1-govori-2002/3-3-3-govori-020723.htm (17. 6. 2003)

www.mvp.hr/3-3-1-govori/3-3-1-govori-2002/3-3-3-govori-020817.htm (17. 6. 2003)

Sporazum o meji iz 2001« (Simić, 2003: 3), je Račan za hrvaški Vjesnik (Jelovac, 2003) izjavil:

Sporazum Račan–Drnovšek je, razen tega, da ni uspešno šel skozi zakonodajo v hrvaškem saboru, bil zelo velikodušen poskus, da se v pogovorih s Slovenijo doseže napredek. /.../ Mi smo zaradi dobrososedskih odnosov tudi ignorirali dejstvo, da Resolucije o Piranskem zalivu⁵¹ DZ RS ni nikoli umaknil, saj de facto predstavlja akt agresije. Zahtevati popolno jurisdikcijo nad Piranskim zalivom prav gotovo ni dobro sporočilo.

Vzporedno je bil aktiven tudi pri vplivanju na slovensko javnost, kjer je v precej bolj pomirjujočem tonu 6. septembra 2003 za časnik Večer (Mekina, 2003) povedal, da dogovora iz leta 2001 ni, ker ni bil potrjen v saboru in se stanje zato ni nič spremenilo. Hrvaška se zato drži mednarodnega prava. S tem se je izognil odgovoru na vprašanje ali je kakšen drug kompromis sploh še možen. Priznal je, da se zaveda, da se s tem enostransko prejudicira meje, a je to skušal upravičiti v nadaljevanju:

Da, toda mi ponujamo še nekaj, zaboga, mi ponujamo arbitražo. Razumem, da sredinska razmejitvena črta za Slovenijo ni sprejemljiva, toda če hočemo problem definirati, zakaj se ne obrnemo na drugega. /.../ Bomo dopustili, da nimamo normalnih odnosov, ali se bomo raje obrnili na institucije, ki rešujejo spore?

Posledično bi tako pri razmišljanju o uspešnosti zagrebških pogajanj zadnjih štirinajstih dni julija 2001 med Račanom in Drnovškom marsikdo razočarano ugotovil, da je bil na koncu sprejet le kratkotrajni začasni dogovor in da državi pri problemu razmejitve nista nič bližje končni ureditvi (Barišić 2001d, Gjenero 2002a: 5). Upamo pa vseeno lahko, da bodo vsa diplomatska prizadevanja pred in po odpovedi sporazuma privedla do rešitve s sprejemljivim dogovorom za obe strani. To nam bo odkrila prihodnost. Medtem pa že vemo, da se medijska diplomacija v tako zelo specifični strukturi volilne javnosti po odhodu HSLS-a iz vlade na daljši rok, ni izplačala. Javnost je sicer morda res uspela pomiriti, vendar je na volitvah januarja 2004 izgubil mandat in se pomaknil v opozicijo. Na oblast se je vrnila HDZ.

⁵¹ Na začetku 4. poglavja med pogajalskimi izhodišči RS omenjeni Memorandum o Piranskem zalivu.

5 ZAKLJUČEK

Namen diplomske naloge je bil pokazati na primeru odnosa med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško po parafiranju sporazuma Drnovšek–Račan, da je diplomatska akcija proces na dveh ravneh, ki je odvisen tako od zunanjih kot tudi notranjih vplivov. Odločevalci oziroma pogajalci v odnosih med državami (še posebej v diplomaciji na vrhu) so namreč lahko zaradi vse bolj odprte diplomacije postavljeni v položaj, ko morajo včasih zaradi notranjepolitičnih razmerij in pridobivanja podpore volilnega telesa ter za večje možnosti ohranitve oblasti tvegati zunanjepolitični poraz. To pa se, kot kaže dokazan predmet in cilj diplomskega dela, odraža tudi v diplomaciji kot sredstvu izvajanja zunanje politike.

Obe postavljeni hipotezi lahko potrdim.

- Diplomatska akcija je proces, ki poteka na dveh ravneh in kjer notranjepolitične strukture in koalicije lahko ogrozijo ratifikacijo in končno izvajanje rezultata diplomatske akcije.
- Sporazum Drnovšek-Račan je bil kljub parafiranju neuspešen poskus ureditve mejnih vprašanj med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško in je spodletel zaradi odnosov na notranji ravni v Republiki Hrvaški.

Pokazalo se je, da diplomatska akcija najvidnejših državnih predstavnikov, ki pripelje do dogovora na pogajanjih, še ne pomeni tudi njegove ratifikacije in izvajanja. Vzrok za to gre iskati v odnosih v notranji politiki, kjer lahko razmerje strankarskih moči, osebne politične ambicije in posredno celo volilna javnost onemogočijo končno izvajanje rezultata.

Diplomatska prizadevanja obeh premierov lahko tako označimo kot uspešna. Faza pogajanj se je uspešno zaključila. Zataknilo pa se je pri iskanju podpore v parlamentu, kar v prvi vrsti lahko pripišemo notranjim sporom med vladajočimi hrvaškimi strankami in zradikaliziranemu volilnemu telesu, ki je takšne poteze nagrajevalo. Kreiranje notranjepolitičnih konstituenc za podporo zunanjepolitične odločitve je na tej točki prav gotovo določal tudi boj za prevlado

med posameznimi strankami. Pokazal sem, da je šlo med koalicijskimi strankami za stalni proces pogajanj, iskanje kompromisov in spravljivih politik. Glavni krivec za to so bile prav gotovo politika HSLS in pa osebne ambicije njenega predsednika.

Pokazal sem tudi na vse večjo pomembnost medijev v sodobni diplomatski praksi. Ti se pojavljajo v vlogi posrednika na notranji ravni, zato mora diplomat upoštevati domače volilno telo, ki predvsem na podlagi medijskih prikazov deli svoje glasove na volitvah. Med večšine uspešnega diplomata dandanes tako nujno štejemo tudi pravilen odnos in sodelovanje z mediji. Na drugi strani pa se pojavlja t. i. medijska diplomacija, katere učinke je sicer težko meriti. Ugotovimo lahko, da elementi medijske diplomacije prav gotovo ožijo pogajalski prostor na mednarodni ravni, saj imata v odprti diplomaciji javnosti obeh strani možnost dostopa do vseh medijskih interpretacij in ugibanj o možnih rezultatih.

Kako bo vse to vplivalo na prihodnost parafiranega sporazuma Drnovšek–Račan o meji med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško, je težko napovedati. Še najbolj pravilna se zdi ugotovitev, da je hrvaška vlada, glede na takratna notranjepolitična razmerja tvegala pogajanja in upala, da ima dovolj podpore tudi za potrditev v parlamentu. Hkrati je seveda pozornost usmerila proč od domačih koalicijskih zapletov. V vsakem primeru se je izkazalo, da so prevladali parcialni strankarski interesi in osebni interesi strankarskih veljakov, ki so bili v luči nacionalnega interesa predstavljeni javnosti. Hrvaške stranke niso želele prevzeti odgovornosti za predlagano vsebino rezultata diplomatske akcije in so jo obrnile sebi v prid.

Vrednost vsebine predlaganega sporazuma bodo pokazala nadaljnja diplomatska prizadevanja obeh strani. Hrvaška stran predlaga arbitražo, ki naj bi bil zanjo edini sprejemljivi način za dosego rešitve problema. Slovenija pa se zavzema za opustitev igre z negativnim in tudi igre z ničelnim izidom. Kot možnost rešitve omenja arbitražo, ki naj bi bila mogoča, vendar le v primeru, da je njen predmet celotni sporazum.

Naloga diplomacije tako ostajajo nespremenjene, spreminjajo pa se okoliščine, v katerih se diplomacija kot sredstvo zunanje politike uporablja. Posploševanje prikazanega modela je najbrž nemogoče. Ugotovimo pa lahko, da v demokratičnem svetu uspešen diplomat ne more biti tisti, ki ne pozna vseh pasti odprte diplomacije. Ne moremo sicer trditi, da je javna diplomacija postala pravilo sodobnega sveta, lahko pa smo prepričani, da ob diplomatskih pogajanjih (predvsem tistih na vrhu) velja pravilo: vnaprej velja preučiti ne le možna

izhodišča nasprotne strani, ampak tudi stališča domačih, notranjih konstituenc. Če jih namreč vključimo prepozno, nas lahko stanejo uspeha.

6 VIRI

6.1 PRIMARNI VIRI

Deklaracija o stanju međudržavnih odnosa Republike Hrvatske i Republike Slovenije
NN broj 32/99, 2. 4. 1999, 1089-1090.

Koalicijski sporazum

<http://www.hrvatska21.hr/koalsporaz.htm> (7. 1. 2004)

United Nations Convention on the Law of Sea (UNCLOS III), 10. 12. 1982

http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm (2. 4. 2004)

Ustava Republike Hrvatske

<http://www.sabor.hr/default.asp?gl=200301310000008> (2. 4. 2004)

Zakon o dopolnitvah pomorskega zakonika (PZ-B)
(UL RS št. 2/2004)

6.2 SEKUNDARNI VIRI

Aim Press (2001b): *Parafiran sporazum sa Slovenijom*. Aimpres, Zagreb, 21. 7.

<http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200107/10721-006-pubs-zag.htm>, (2. 3. 2004)

Alexandre, Laurien (1987) In the service of the state: public diplomacy, government media and Ronald Reagan. *Media Culture and society*, Vol. 9, 29-46.

Almond, Gabriel (1960) *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger Paperbacks.

Andrassy, Juraj (1984) *Međunarodno pravo*. Zagreb: Školska knjiga.

Barišić, Marko (2001a) Samo Hrvatski sabor može Sloveniji pokloniti izlaz na otvoreno more!. *Vjesnik*, 27. 6.: 5–6.

Barišić, Marko (2001b) Stručnjaci i većina stranaka traže, da Račan ne potpiše ugovor o granici sa Slovenijom. *Vjesnik*, 5. 9.: 6.

Barišić, Marko (2001c) Slovenci već prisvojili more koje jim je sporazumom Račan-Drnovšek tek obećano?!. *Vjesnik*, 1. 9.: 6.

Barišić, Marko (2001d) Što dobiva Hrvatska u zamjenu zaodricanje od dijela svoga teritorija. *Vjesnik*, 21. 7. <http://www.vjesnik.com/pdf/2001/07/21/03A3.PDF> (5. 4. 2004)

Benko, Vlado (1994) *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana : Fakulteta za družbene vede.

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

Benko, Vlado (1998) Mesto in funkcije diplomacije v razvoju mednarodne skupnosti. V Milan Jazbec (ur.) *Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko akcijo in prakso*, 39–58. Celovec: Založba Drava.

Berridge, G.R. (2002) *Diplomacy: Theory and Practice*. New York: Palgrave.

Brezovšek, Marjan (2002) Volitve in politično predstavništvo. V Danica Hafner-Fink (ur.), Boh, Tomaž (ur.) *Parlamentarne volitve 2002*, 51–71. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

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

Čulić, Marinko (2002) *Pet petorkinih avtogolova – Trgovina opsesijama*. <http://www.feral.hr/index1.php?article=2002,878,culic> (8. 1. 2004)

Deutsch, Karl (1988) *The Analysis of International Relations*. Prentice-Hall International, Inc, 3rd Edition.

Gaube, Aleš in Roglič Meta (2001): Dogovor o meji pred vrati. *Dnevnik*, 21. 6.: 3.

Gilboa, Etyan (2002) *The Global News Networks and U.S. Policymaking in Defense and Foreign Affairs*. The Shorestein Center on the Press, politics and Public Policy, Kennedy School of government, Harvard University.

http://www.ksg.harvard.edu/presspol/Research_Publications/Papers/Working_Papers/2002_6.pdf (20. 3. 2003)

Gjenero, Davor (2002a) Kako dolgo lahko traja provizorični dogovor. *Delo*, 12. 9.: 5.

Gjenero, Davor (2002b) Hrvaško-slovenska igra ničelne vsote. *Delo*, 20. 9.: 5.

Gourevitch, Peter (1978) The second image reversed. V David Bloom *et al.*(ur.) *International Organisation*. 32,4, 881–912, University of Wisconsin System.

Grgas, Gordana (2002) Nisam ja ministar koji bi se oko Piranskog zaljeva igrao šibicama *Jutranji list*, 17. 8.

www.mvp.hr/3-3-1-govori/3-3-1-govori-2002/3-3-3-govori-020817.htm, (17.6.2003)

Gruban, Darja (2002) *Javna diplomacija*. Diplomaska naloga, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Grubiša, Damir (2003): Hrvatsko – slovenski diplomatski debakl. *Novi list*, 5. 9.

<http://www.novolist.hr/default.asp?WCI=Rubrike&WCU=285D286328612863285>
(2. 3. 2004)

HIDRA– Mediji i dokumentacija o političkim strankama.

<http://www.hidra.hr/stranke/501rz2000.htm>, (8. 1. 2004).

Holsti, K.J. (1995) *International Politics; A framework for analysis*. Prentice Hall International, 7th Edition.

Jelić, Aleksandar (1978) *Savremeno diplomatsko pravo*. Beograd: Institut za medjunarodno politiku i privredu.

Jelovac, Milan (2003) Picula: Nastupom ministra Rupela sa slovenske je diplomacije otpao smokvin list. *Vjesnik*, 18. 10.

http://www.mvp.hr/3-3-1-govori/3-3-1-govori-2003/3-3-1-govori-030903_vjesnik.htm, (5. 9. 2003)

Kapetanić, Sanja (2001a) Račan ozbiljno razmišlja o privremenih izborima. *Vjesnik*, 1. 7.

<http://www.hsp1861.hr/vijesti/010701sk.htm>, (8. 1. 2004)

Kapetanić, Sanja (2001b) Što je premijer Račan poručio kada je šutio. *Vjesnik*, 10. 6.

<http://www.hsp1861.hr/vijesti/010610sk.htm>, (8. 1. 2004)

Kosin, Marko (1997) Kakšno profesionalno diplomatsko službo bi rabila slovenija. *Teorija in praksa*, 34 (2), 228–240.

Kropivnik, Rudi (2001) *Slovenija se je začela uspešno učiti komunikacije s cesarskim Dunajem: Vsakdo ima pravico braniti svoje interese*.

<http://www.panorama.akcija.net/sp51-52-2.htm>, (1. 9. 2003)

Kunczik, Michael (1997) *Images of Nations and International Public Relations*. New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.

Lalić Gordana (1998) Reševanje spora med Slovenijo in Hrvaško glede razmejitve morske meje v severnem delu Jadranskega morja. V Vincenc Rajšp (ur.), Duša Krnel-Umek (ur.), Pavel Zupančič (ur.): *Vprašanje oblikovanja slovenskega etničnega in državnega prostora s posebnim poudarkom na slovensko hrvaški meji v Istri*, 103–114. Ljubljana: Umetnostno zgodovinski inštitut Franceta Steleta ZRC SAZU

Lokalni izbori 2001. (<http://www.drnis.com/home/izbori>, (2. 3. 2004)

Lovrić, Jelena (2001) Početak kraja kolaicijske vlasti. *Aimpress*, 10. 6.

<http://www.aimpress.ch/dyn/pubs/archive/data/200106/10610-004-pubs-zag.htm>, (2. 3. 2004).

- Matković, Metka (2002) Bitka za Piran. *Globus*, 16. 8.: 9–12.
- Mekina, Borut (2003) Za rojstni dan dvoje Ruplovij čestitk. *Večer*, 6. 9.: V ŽARIŠČU.
- McNulty, T. (1993) Television's inpact on executive desicionmaking and diplomacy. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 17, 67–83.
- Mitić, Miodrag (1999) *Diplomatija*. Beograd: Zavod za udžbenike i ustavna sredstva.
- Morganthau, Hans (1995) *Politika med narodi: borba za moč in mir*. Ljubljana: DZS.
- Neuman, J (1996) *Lights, camera, war: Is media technology driving international politics?*. New York: St, Martin's Press.
- Nicolson, Harold (1988) *Diplomacy*. Washington DC: Georgetown University.
- Nick, Stanko (1997) *Diplomacija.- metode i tehnike*. Zagreb: Barbat.
- Parlamentarni izbori u Hrvatskoj, *Vreme*, 8. 1.
http://www.vreme.com/arhiva_html/470/02.html, (8. 1. 2004)
- Plavšak, Kristina (2001) *What kind of diplomacy for the 3td Millennium?* Paper for the 8th International Public Relations Research Symposium Politics of Communication and Communication of politics, Bled, 5–8 July, 2001.
- Plevnik, Žarko (2003) v.d. glasogovornika *Priopćenja za javnost*. Priopćenje 61/03. Zagreb, 19. 3. 2003.
<http://www.mvp.hr/3-2-priopcenja/3-2-priopcenja-0303/3-2-priopcenje-061-03.htm> (5. 4. 2004)
- Podgornik, Branko (2002) Račan: Budiša zamjenik premijera. *Novi listi*, 6. 3.: 2.
- Price, Vincent (1992) *Public Opinion*. London: Newbury Park Sage.

Prunk, Janko (2002) Primerjava političnega razvoja v Sloveniji in Hrvaški 1990-2000. V Danica Hafner-Fink (ur.), Tomaž Boh (ur.): *Parlamentarne volitve 2002*, 135–160. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Putnam, Robert D. (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization* let. 42, št. 3, 427–460.

Redakcija poslovnega dnevnika Finance (2002) Rupel o odnosih s Hrvaško: Žogo je treba umiriti. *Finance*, 15. 6.

<http://www.finance-on.net/show.php?id=26161> (1. 9. 2003)

Risse-Kappen, Thomas (1991) Public Opinion, Domestic Structures and Foreign Policy in Liberal Democracies. *World Politics*, Vol. 43, 479–512.

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

Signitzer, Benno H. in Coombs, Timothy (1992) Public Relations and Public Diplomacy. *Public Relations Review*, 18 (2), 137–147.

Simić, Sanja (2003) Slovenci spremni za razgovor o pojasu. *Jutranji list*, 7. 9.: 3.

Simoniti, Iztok in Sotlar, Marko (1996) The Land Boundary between the Republic of Slovenia and the Republic of Croatia and the Negotiations on the Maritime Boundary Delimitation. *Journal of International Relations*, 3 (1-4), 85–91.

Simpson, Smith (dopolnil in uredil Marhey R. Boichel, uvod Peter F. Krogh) (1987) *Education in diplomacy*. The institute for the Study of Diplomacy, Washington: Georgetown University.

Splichal, Slavko (1997) *Javno mnenje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

STA (2001a) Več kot 80 odstotkov zaliva bo našega. *Dnevnik*. 27. 7.: 2.

STA (2001b) Na vrsti parlamenta. *Dnevnik*, 27. 7.: 3.

STA (2001c) Odbor za zunanjo politiko podprl predlog sporazuma o meji. *Dnevnik*, 27. 7.: 3.

STA (2001d) Globus: Sloveniji dve tretjini Piranskega zaliva. *Dnevnik*, 13. 7.: 3.

STA (2002a) Račanu izglasovali zaupnico. *24ur*, 9. 10.

http://24ur.com/naslovnica/svet/20021009_2015422.php (6. 4. 2004)

STA (2002b) Račan izpolnil grožnje. *Mladina*, 5. 7.

<http://www.mladina.si/dnevnik/21173/> (6. 4. 2004)

STA (2002c) Nova vlada. *Mladina*, 31. 7.

<http://www.mladina.si/dnevnik/20587/> (6. 4. 2004)

STA (2002d) Slovensko-hrvaški odnosi tudi v letu 2002 pred pomembnimi preizkušnjami. *Dnevnik*, 3. 1.: 3

Šaunik, Tomaž (2001) Meja je določena. *Mladina*, 21. 7.

<http://www.mladina.si/tednik/200129/clanek/meja-hrvaska/> (5. 4. 2004)

Šoljan, Alfons (2001) Očitki zaradi sporazuma. *Dnevnik*, 19. 9.

<http://www.dnevnik.si/clanekb.asp?id=9374> (15. 4. 2003)

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

Vreg, France (2000) *Politično komuniciranje in prepričevanje*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vukadinović, Radovan (1995) *Diplomacija, strategija političnih pogajanj*. Ljubljana: Arah Consulting d.o.o..

Vuković, Vesna (2001) Premiera zakoličila mejo. *Dnevnik*, 18. 7.: 4.

White, Brian (1997) Diplomacy. V John Baylis in Steve Smith (ur.): *The globalization of world politics: an introduction to international relations*, 249–260. Oxford: Oxford University Press.

Zajc, Urša (2003) *Diplomacija malih držav: Primer Slovenije in Hrvaške*. Diplomsko delo, Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Žerjavič, Peter (2002) Vedno obstaja alternativa. *Delo*, 23. 7.

<http://www.mvp.hr/3-3-1-govori/3-3-1-govori-2002/3-3-1-govori-020723.htm> (17. 6. 2003)