

Bojko BUČAR

## STROKA IN POLITIKA OB DESETI OBLETNICI SLOVENSKE ZUNANJE POLITIKE\*

Ocenjevanje slovenske zunanje politike v slovenski javnosti je kot odnos do napol praznega oz. polnega kozarca. Žejni pesimist bo rekel, da je kozarec napol prazen, žejni optimist pa, da je napol poln. Dodaten zaplet nastopi, če je v kozarcu alkohol in sta optimist in pesimist antialkoholika. Potem bo pesimist rekel, da je kozarec (na žalost) napol poln, optimist pa, da je (na srečo) napol prazen. Da je temu podobno ocenjevanje naše zunanje politike, lahko ponazorimo z odnosom do dveh ključnih dogodkov v njej. Zagovorniki slovenske uradne politike bodo trdili, da je največji uspeh slovenske zunanje politike priznanje Slovenije. Toda zlonamernež, če se ne bo bal, da ga obsodijo za 'jugoslovanarja', bo lahko enako upravičeno trdil, da bi se to zgodilo tudi brez prizadevanj naše zunanje politike in da je za priznanje še najbolj zaslužna Srbija zaradi napada na Vukovar. In drugič, podpis pridružitvenega sporazuma z Evropsko unijo (EU) je lahko velik uspeh za slovensko zunanjo politiko, a zlonamernež bi rekel, da je bil španski kompromis njen največji neuspeh.

Odnos v slovenski javnosti do zunanje politike je podoben tistemu konceptu, ki ga Allison (1971) v svoji knjigi *Bistvo odločanja* imenuje 'birokratska politika'. Problemi se ne obravnavajo glede na njihov pomen, temveč glede na interes posameznika. Položaj posameznika v birokraciji (mi lahko rečemo v politiki) pa bo določil reakcijo na problem, skratka 'tvoje gledišče je odvisno od tega, kje sediš' (the view depends on where you stand).

Za poskus strokovne ocene moramo zato najprej določiti konceptualni model.<sup>1</sup> Tako lahko v zunanji politiki ločimo:

1. Prizadevanja po rezultatu; tudi delen rezultat v procesu odločanja (t.j. 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 implementacija zunanjepolitičnega rezultata.

Seveda nam tudi v tem konceptualnem modelu ostajajo vprašanja teoretične, metodološke in epistemološke<sup>2</sup> narave, s katerimi se je ukvarjal že oče zunanje politike kot znanstvene discipline James N. Rosenau:<sup>3</sup>

\* *Nastopno predavanje ob izvolitvi v naziv rednega profesorja Univerze v Ljubljani.*

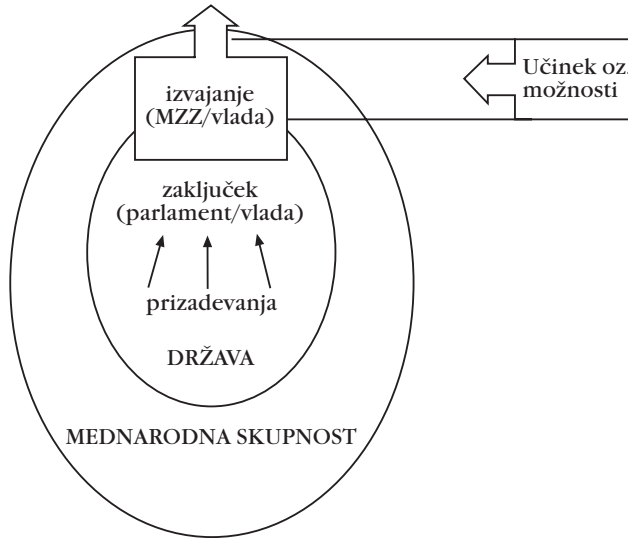
<sup>1</sup> *Za oceno slovenske zunanje politike bomo rahlo privedili konceptualni model Papadakis, Maria in Starr Harvey, 1987/1991.*

<sup>2</sup> *Študente naj opozorimo, da gre za znanost o človeškem spoznanju. Obsega predvsem spoznavno teorijo in logiko (Verbinc, 1989).*

<sup>3</sup> *Za 'očeta' ga štejemo, ker je prvi zagovarjal, da je pojav zunanje politike samostojen predmet proučevanja in da so zanj potrebne primerjalne študije. To je definiral v svojem članku *Primerjalna zunanja politika: zveza, domišljija ali polje?* (Rosenau, 1968)*

- Kako lahko spremljamo proces odločanja pri načrtovanju zunanje politike?
- Kako merimo usmeritev in intenziteto zunanje politike?
- Kako konceptualiziramo odnos sil, ki vplivajo na odločevalce v zunanji politiki?  
S tem v mislih pa se lahko povrnemo k našemu modelu:

*Skica 1: Konceptualni model razumevanja zunanje politike  
Prizadevanja - zaključek (načrtovanje) - izdelek (izvajanje)  
- učinek*



Za razumevanje dejanske implementacije zunanjepolitičnega prizadevanja je pomembno tudi razumevanje okolja (mednarodne skupnosti). Okolje ustvarja in omejuje možnosti za delovanje držav. Odnos med okoljem in enoto (državo) je lahko dvojen. Obstajajo okoljske:

1. možnosti (t.i. posibilizem - država ima priložnost delovanja) in
2. verjetnosti (t.i. probabilizem - v določenem okolju je določeno obnašanje verjetno; eni dejavniki so pomembnejši od drugih).

Kritiki tega okoljskega pristopa izhajajo iz kognitivnega behaviorizma (obnašanje temelji na spoznanju) in menijo, da se bo enota obnašala do okolja tako, kot ga razume in tolmači. Kritika je precej blizu konstruktivizma, ker subjektivno dojetje postane za odločevalce objektivna realnost. Pri tem pa morda velja razlikovati, ali je subjektivno dojetje pogojeno s predstavami odločevalca, ki so rezultat njegove želje (voluntarizem), ali pa je pogojeno z nezmožnostjo dojetja odločevalca.

Ob razpravah v naši zunanji politiki naletimo najprej na vprašanja,<sup>4</sup> ki so v osnovi notranjepolitična (seveda tudi strokovna vprašanja) in ki nimajo - ali pa

<sup>4</sup> Posamezna zunanjepolitična vprašanja, ki jih bomo na ta način ocenjevali, bomo izbrali arbitrarno, glede na njihovo pogostost in odmevnost obravnavanja v množičnih medijih. Dopustiti moramo možnost napake, saj so odvisna od prikazovanja problematike v javnih občilih in njihovega razumevanja.

imajo le neznamen - vpliv na zunanjo politiko države. Vplivajo pa na načrtovanje in izvajanje zunanje politike. Zakaj so zunanjeekonomski odnosi bili prenešeni z Ministrstva za zunanje zadeve (MZZ) na Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj? Zakaj je doyen (starosta diplomatskega zbora) ex officio postal apostolski nuncij, čeprav je v začetku veljalo načelo prednostnega vrstnega reda, saj je bil prvi doyen nemški veleposlanik, ki je po vrstnem redu prvi predal akreditivna pisma? Ali naj država - in kdo v njenem imenu - dovoli blagoslovljanje veleposlaništev? Kakšne so pristojnosti predsednika države, predsednika vlade, državnega zbora in zunanjega ministra pri imenovanju in odpoklicu veleposlanikov (in drugih uslužbencev)? Zakaj še noben zunanji minister ni spoštoval vseh določil Zakona o zunanjih zadevah (ZZZ 1991) in zakaj ne le, da to ni sankcionirano, ampak se vsi delajo, kot da tega ne opazijo?

Vse to lahko štejemo kot prizadevanja za rezultate, pri čemer so našeta neodgovorjena vprašanja prej posledica političnih in osebnostnih odločitev kot pa strokovnih. V vseh teh primerih je stroka večinoma bila, če sploh, v vlogi zagovornikov določene politike.

Druga skupina vprašanj sodi tudi v notranjepolitične (in strokovne) dileme, ki pa imajo, v primerjavi s prejšnjimi, tudi zunanjepolitične posledice. Gre večinoma za vprašanja, kjer se zdi, da je Slovenija imela možnosti delovanja v mednarodni skupnosti in s tem uresničevanja svojih interesov. Zakaj je imela Slovenija takoj po osamosvojitvi vzvišen in distanciran odnos do vzhodnoevropskih držav? Zakaj noče ratificirati sporazuma o maloobmejnem prometu s Hrvaško (SOPS - Sporazuma med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško o obmejnem prometu in sodelovanju)? Zakaj se ni želela vključiti v Združeno iniciativo za jugovzhodno Evropo (SECI - Southeast European Cooperative Initiative) in Pakt stabilnosti? Zakaj v mnogih pomembnih delih sveta nima svojih veleposlaništev, konzulatov ali vsaj paradržavnih predstavništov? Zakaj noče podpisati kulturnega sporazuma z Avstrijo?

V to skupino sodijo tudi vprašanja, ki pa so prej strokovne kot politične narave. Zakaj se je razvedelo za imena predlaganih veleposlanikov še predno so ti dobili agremaje? Zakaj predsednik vlade obišče sosednjo državo prav na dan, ko tam iz ustave črtajo slovensko manjšino? Zakaj Slovenija ni nikoli decidirano zahtevala nazaj svojo lastnino (t.j. vohunski kombi) od ene sosednjih držav?

In končno imamo še vprašanja, kjer je Slovenija naletela na omejitve v svojem okolju (t.j. v mednarodni skupnosti). Zakaj Slovenija ni članica Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD - Organisation for Economic Cooperation and Development)? Zakaj je umaknila kosponsorstvo resolucije Generalne skupščine Organizacije združenih narodov o brezatomskem svetu? Zakaj ni obsodila francoskih atomskih poskusov na Pacifiku? Zakaj ne reši odprtih vprašanj s Hrvaško (potek meje, lastništvo atomske elektrarne Krško, dolgove Ljubljanske banke)? Zakaj je pristala na španski kompromis? Zakaj ni bila sprejeta v NATO (North Atlantic Treaty Organisation - Severnoatlantska pogodbeno organizacija)? Zakaj se je vključila v iniciativo SECI in Pakt stabilnosti? Zakaj ni notificirala svojega nasledstva pri Avstrijski državni pogodbi?

In kakšna je bila pri tem vloga stroke? Najprej moramo določiti, kaj je lahko sploh vloga strokovnjaka za mednarodne odnose:<sup>5</sup>

1. Inovator, ki kaže na nove probleme in predlaga rešitve.
2. Izvedenec, ki odgovarja na specifična vprašanja.
3. Zagovornik uradne politike.
4. Svetovalec, ki pomaga pri prinašanju odločitev.
5. Katalizator, ki ruši odpor upravnega aparata.
6. Organ za legitimiranje politik.
7. Dobromisleč kritik.
8. Advokat nasprotne stranke (*advocatus diaboli*).
9. Čisti znanstvenik, ki razvija disciplino.

V to razdelitev nismo vključili zlonamerne kritika, ker tovrstna vloga ni skladna s profesionalno etiko. Kaj od zgoraj naštetega pa bo postal vsak posameznik, je odvisno od družbenih okoliščin, političnih odločitev in osebne odločitve.

V našem primeru je stroka sicer prisotna v državnem aparatu, kjer pa mora nujno izvajati funkcijo zagovornika uradne politike. To velja tako za strokovnjake, ki so stalno zaposleni v državni upravi, kot za zunanje strokovnjake, ki se po politični poti tam zaposlijo. Ni znano, kdo in koliko od njih je tistih, ki igrajo vlogo svetovalca, ki pomaga pri prinašanju odločitev, bati pa se je, da jih ni prav veliko. Manifestativen pojav tega je, da so analitični in strokovni oddelki kadrovske podhranjeni, neustrezno zasedeni in zato tudi ne morejo imeti prave veljave.<sup>6</sup> Poleg tega imajo ti posamezniki poseben problem, ki pa ni zgolj slovensko-nacionalno specifičen, da je njihovo napredovanje odvisno od njihovih strokovnih stališč, ki so povšečna njihovim nadrejenim, od katerih je tudi odvisna kariera ('najbolje je, da predpostavljenemu svetujem tisto, kar on sam misli').

Posledica je pomanjkljivo analiziranje, neobvladovanje okolja in nezadostno načrtovanje. Zunanji izraz tega pa je, da se zunanji strokovnjaki uporabljajo kot izvedenci, ki naj odgovorijo na specifična vprašanja, podobno kot jih uporabljajo množični mediji. Nasveti naj bi tako prišli hitro in brez priprave, takorekoč 'instant iz rokava'. ZZZ sicer predvideva uporabo zunanjih strokovnjakov pri načrtovanju in izvajanju zunanje politike v obliki Sveta ministra za zunanje zadeve. Skoraj vsi slovenski zunanji ministri so tak organ tudi imenovali, toda v bistvu so ga uporabljali kot organ za legitimiziranje (že določenih) politik. Kar gre ne nazadnje pripisati tudi zakonsko določeni t.i. SZDL-jevski sestavi organa.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Za razliko od *Združenih držav amerike v Sloveniji znanost o zunanji politiki še ni razvita in se obravnava v okviru mednarodnih odnosov. Razdelitev vlog je vzeta po Colinu Grayu iz leta 1974 (Meyers, 1977/1981, 127-128).*

<sup>6</sup> *Najboljši primer je primerjava med slovenskim MZZ in nekdanjim Zveznim sekretariatom za zunanje zadeve v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji - SFRJ, ki gre izrazito v škodo prvonavedenega.*

<sup>7</sup> *V nekdanji Socialistični zvezi delovnega ljudstva (SZDL) so zaradi 'pluralizma samoupravnih interesov' določena telesa bila sestavljena tako, da so v njih sodelovali predstavniki najrazličnejših združenj, društev, ustanov in institucij, ki so bodisi na prvi pogled bili povezani s problematiko, ki ga je določeno telo obravnavalo, bodisi so bili za problematiko zainteresirani. V taki paleti raznorodnih interesov in pogledov je zato sicer vedno prišlo do zaključkov in sklepov, ki jih je predvidelo skrbno izbrano vodstvo določenega telesa, res pa je, da je ta sistem (po preudarku vodstva) dopuščal možnost alternativnih poudarkov uradni politiki.*

V inštitutih in na obeh univerzah najdemo nekaj inovatorjev in znanstvenikov, ki razvijajo disciplino. Glede na odnos do znanosti in visokošolskega izobraževanja, kot se ta kaže skozi prizmo deleža BNP (bruto nacionalnega proizvoda) ali deleža nacionalnega proračuna, ki je temu namenjen, nas ne sme presenetiti, da tovrstnih strokovnjakov ni na pretek. Ti se izjemoma uporabljajo kot katalizatorji za rušenje odpora upravnega aparata (mišljena je ustanovitev t.i. Diplomatske akademije), vendar brez sistematične in dolgoročne politične podpore.

Dobromislečega kritika in advokata nasprotne stranke pa sistem naše politične kulture ne prenese. Zakaj je temu tako? Poskušali bomo nakazati nekaj možnih odgovorov.

Slovenija nima tradicije kot država, kar velja še posebej za zunanjo politiko. Kolikor pa jo je imela, je bila v domeni ene stranke - Zveze komunistov. Zato ni razumevanja o pomembnosti zunanje politike in mednarodnega okolja nasploh - kar je tudi rezultat zaprtosti nekdanje družbe (v smislu ekskluzivnosti samoupravljanja, ki je veljal za najboljši družbenopolitični sistem). Določeno streznitev na tem področju (v smislu zavedanja o pomembnosti mednarodne skupnosti) sta prinesla šele španski kompromis in nesprejem v NATO. Toda bati se je, da le za kratek čas in da je tudi sicer oboje bilo narobe razumljeno.<sup>8</sup>

Nerazumevanje pa je tudi v povezavi s tem, da ima Slovenija neresen odnos do stroke in izobraževanja na splošno in s tem do strokovnega obravnavanja problemov. Že za časa SFRJ je bila izobrazbena struktura slabša kot v katerikoli drugi republiki, toda Slovenijo je uspavalo dejstvo, da je bila ekonomsko in politično najuspešnejša republika. K temu dodajmo še slovensko nagnjenost k sprenevedanju in posnemanju Potemkinovih vasi. V načelu naj bi to sicer bilo neevropsko in nesodobno, torej na začetku izumiranja. Bojimo pa se lahko, da je ta nagnjenost zasidrana globoko v družbene pore in da bo do izumrtja preteklo še kar nekaj časa. Temu priča tudi odnos političnih strank do zunanje politike, ki jim služi kot drobiž pri kravjih kupčijah.<sup>9</sup>

Toda tudi sicer ima Slovenija specifičen odnos do stroke in strokovnosti, zakaj naj bi bilo torej drugače na področju zunanje politike? Naj ponazorimo ta odnos z nekaterimi primeri. V eni od ljubljanskih poklicnih srednjih šol učence imenujejo študente in jih tako tudi pojmujejo. Seveda so učitelji po tradiciji profesorji. Ljubljanska univerza pa v praksi ne pozna univerzitetnih profesorjev, temveč samo profesorje (morda pa ni velike razlike). Še več, na univerzi in v javnosti se kot pomemben naziv večinoma uporablja samo 'doktor' (brez 'znanosti'), kot da akademski nazivi ne pomenijo ničesar (n.pr. asistent, docent, izredni profesor itn.). Tako ni čudno, da se dogaja, da te sosed, ki vidi naslovnika na ovojnici med pošto, vpraša ali mu lahko kaj pomagaš, ker ga zbada v levi rami. Notorične slovenske strokovnjake gotovo pozna vsakdo, ki je kdaj gradil hišo ali adaptiral

---

<sup>8</sup> Za ilustracijo povejmo, da so se ob nesprejemu v NATO mediji razpisali o vsem mogočem, občasno je bilo krivo celo to, da komu ni bil vrnjen njegov gozd, skoraj preslišana pa je bila opazka, da se tuji častniki le težko sporazumevajo (v angleščini) s častniki slovenske vojske.

<sup>9</sup> O tem na MZZ pričajo številne zamenjave zunanjih ministrov, državnih sekretarjev, celo generalnega sekretarja, zaposlovanje po politični liniji, izbor veleposlanikov na osnovi negativne selekcije itn.

stanovanje in se z njimi srečal. Vsi se imajo za prvovrstne strokovnjake: vodovodarji za elektriko, električarji za vodovod, krovci za statiko itn. Samo lastno delo je vedno onkraj kritike, četudi je ponavadi zgolj onkraj dobre izvedbe. In končno, večina Slovencev se ima za nenadkriljive strokovnjake za vožnjo z avtomobilom. Obdrsranost javnih garaž in številne prometne nesreče nam sicer pričajo o nečem drugem, toda za to so krivi vsi mogoči dejavniki, samo znanja nihče ne omenja. Le zakaj bi potem bile drugačne razmere na področju zunanje politike in mednarodnih odnosov? Subsistem se lahko razlikuje od sistema samo, če je imponiran od zunaj (iz okolja oz. tujine). Osebno sem bil na posvetu, kjer so čisto resno predstavili same strokovnjake za zunanjo politiko: umetnika, pisatelja, komercialista ipd. Zanimiv je tudi primer obravnavanja SOPS, ki sta ga predstavnika obeh vlad podpisala, Hrvaška ga je še ratificirala, v Sloveniji pa se je nato zapletlo. In čeprav je v mednarodni skupnosti normalno, da parlamenti včasih tudi ne ratificirajo kakšen sporazum (zato pa obstaja institut ratifikacije), v Sloveniji zadeva niti ni prišla v parlamentarno odločanje. Iskalo se je strokovne argumente za to, ali naj bi se sporazum ratificiral ali ne, četudi je že bilo politično odločeno, da naj se ne ratificira. Strokovni posvet je izgledal tako, da so bili prisotni ustavni in upravni pravniki, nekdnji ustavni sodniki, odvetniki, tožilci, toda tudi mednarodni pravniki in strokovnjaki za mednarodne odnose. Medtem ko sta se poslednji dve kategoriji strokovnjakov strinjali, da se sporazum lahko ratificira, ker je koristen za prebivalstvo in ne prejudicira poteka meddržavne meje, kar med drugim potrjujejo tudi pozitivne izkušnje z Videmskim sporazumom,<sup>10</sup> so ostale kategorije strokovnjakov menile, da se sporazum ne sme ratificirati, ker naj bi vendarle prejudiciral potek državne meje. Argumenti in protiargumenti v razpravi se bodisi niso poslušali bodisi niso razumeli. Sklep, ki se je iz tega izcimil pa je bil, da stroka ni enotna glede tega vprašanja in zato je bolje, da se sporazum ne ratificira. Ker je bil sklicatelj po izobrazbi medicinec, je eden od poznavalcev problematike komentiral, le kaj bi pacient, ki je zbolel za rakom rekel, če bi v strokovnem konziliju sedele različne medicinske stroke, n.pr. otologi, pediatri, kardiologi, psihiatri in tudi onkologi, ki bi ugotovili, da se stroka razhaja glede diagnoze in postopka zdravljenja ter da je zato bolje, da se nič ne stori.

Pa vendar naj bi se v Sloveniji ščitil interes strokovnosti prav na področju zunanje politike. Zato so v MZZ celo ustanovili sindikat, ki naj ne bi skrbel zgolj za ozimnico in boljše materialne razmere, temveč tudi za to, da bodo njegovi člani porok strokovnosti v diplomaciji in zunanji politiki. Toda član sindikata lahko postane vsakdo, ki se zaposli v MZZ in ne sodi v tehnično in administrativno osebje, pa naj bo po izobrazbi kemik, fizik, agronom, dramski igralec ipd. V praksi je dejavnost sindikata usmerjena na strokovnost v toliko, da zagovarja primat svojega članstva pred pogodbenimi diplomati. Lahko mirno rečemo, da sindikat ne pozna selekcije pri vstopu članstva (kdorkoli se zaposli na MZZ) niti ne pozna kasnejše selekcije (sistema, da bi se manj strokovni kadri umaknili bolj strokovnim kadrom). Kdor je torej enkrat postal strokovnjak z vstopom v sindikat (zgovoren je izraz, ki se uporablja: karierni diplomat) bo vedno strokovnjak, vreden zaupanja. Drugače povedano: amaterja lahko zaposliš, zaradi tega bo dejavnost sama postala

<sup>10</sup> *Maloobmejni sporazum z Italijo iz 50. let, ko meja še ni bila dokončno določena, kar se je zgodilo šele leta 1975 z Osimskimi sporazumi.*

njegov poklic in poklic sam po sebi zagotovi strokovnost (bo kar držalo, da 'je mnogo poklicanih in malo izvoljenih'). Pri tem ne gre za nič drugega kot za napačno tolmačenje sicer pravilne trditve, da 'obleka naredi človeka',<sup>11</sup> ki večinoma nastane zaradi voluntarističnega pojmovanja sveta ('svet je tak, kot si ga sam predstavljam, predstavljam pa si ga tako, kot želim, da bi izgledal').

Da bi se zadeve glede strokovnosti vsaj malo sanirale, so v MZZ predvideli izobraževanje svojih kadrov. Najprej kot interno izobraževanje, po kritiki številnih poznavalcev pa vendarle kot eksterno izobraževanje. Toda kmalu se je pokazal pravi odnos do izobraževanja. Proti so bili tisti, ki niso imeli izobrazbe ali so imeli neustrezno izobrazbo, proti so bili šefi sektorjev, ki so odsotnost svojih podrejenih razumeli kot prestižno vprašanje, proti so bili tisti, ki se niso uvrstili v izbor izobraževancev, ker jih je zadeva ogrožala, in proti so bili tisti, ki so svoje izobraževanje razumeli kot dodatno neplačano delo. V posmeh temu se seveda nihče ni upal javno nastopiti proti izobraževanju in rezultat vsega tega so bili slabi rezultati in verbalno povečevanje sistema. Celo ne glede na to, da se je v praksi izobraževanje skrčilo na izobraževanje pripravnikov in se ni razširilo na kategorije srednjih, višjih in visokih uslužbencev ter njihovih zakoncev, ki bi izobraževanje morda še bolj potrebovali kot vsaj (nekateri) pripravniki. Ali je to še en primer triumfa katoliško-fevdalne miselnosti, ki je Slovencem tako blizu ('na osnovi tega, kar sem dosegel/se naučil, mi za vse večne čase pripada položaj/služba')? Morda pa samo potrjuje tezo, ki sem jo svoje čase zapisal (Bučar, 1994), da v Sloveniji vlada prepričanje, da se lahko vsakdo spozna na zunanjo politiko, tako kot na nogomet.

Da ne bo nesporazumov: ne menimo, da je odločujoč problem formalna izobrazba. V svetu poznamo veliko primerov, da so se posamezniki ukvarjali s stroko, ki ni bila enaka njihovi osnovni izobrazbi, pa so vendarle uspeli postati vrhunski, celo svetovno znani strokovnjaki. Toda poudarek je na tistem, da so 'uspeli postati' in to s trdim delom in študijem, zaradi česar prej predstavljajo izjemo kot pravilo. V Sloveniji pa je strokovnjak vsakdo, ki ima en dan na teden čas, da se ukvarja z nekakšnim hobijem. In nekje v ozadju je ostala miselnost iz prejšnjega sistema, da je prav, če se izobrazba priznava na osnovi preteklih izkušenj (minulega dela). Po dobro uveljavljenem izročilu pa v Sloveniji izjema, ki bi se morala tolmačiti restriktivno, pomeni pravilo.

Sicer pa lahko težave v slovenski zunanji politiki razdelimo na tri segmente:

1. Konceptualno-strateški (načrtovanje).
2. Organizacijsko-tehnični (izvajanje).
3. Politično-osebnostni.

Ad 1.

Često se sliši tarnanje, da v Sloveniji nimamo prave strategije zunanje politike.<sup>12</sup> Toda kaj bi pomagal nov dokument sam po sebi in kaj bi zaradi njega bilo radikalno drugače? Zadeva spominja na predlog spremembe ZZZ, ki že leži pripravljen v predalih. Vendar problem obstoječega zakona niso njegove

<sup>11</sup> *Študentje dobro poznajo podoben primer sintagme 'v tretje gre rado', ki se jo velikokrat napačno tolmači kot 'če dvakrat nisem uspel, bom v tretje zagotovo uspel'. V bistvu pa pomeni, da če dvakrat nisem uspel (oz. če sem dvakrat uspel), tudi tretjič najbrže ne bom (oz. bom tudi tretjič uspel).*

<sup>12</sup> *Avtorji tovrstnega mišljenja najbrže Deklaracije o zunanji politiki republike Slovenije (DeZPRS 1999) nimajo za strategijo ali vsaj ne za 'pravo' strategijo.*

pomanjkljivosti, temveč njegovo nespoštovanje in neizvajanje. V takih primerih je seveda najlažje spremeniti dokument, toda na žalost se bo problem krčevito obdržal na istem mestu. V zgodovini je 'beseda samo enkrat meso postala', pa še v to nekateri dvomijo.

Iluzija, ki se veže na problematiko strategije, je pričakovanje, da bi se s tem lahko doseglo notranjepolitični konsenz v načrtovanju in izvajanju zunanje politike. Pri tem sta enostavno pomešana vzrok in posledica. Ne more papir ustvariti notranjepolitični konsenz, možno je le obratno. In zato za nekatere zunanjepolitična strategija nikoli ne bo 'ta prava'. Podobno velja za idejo zunanjepolitičnega konsenza, ki naj bi se dosegel zaradi uresničevanja 'nacionalnih interesov'. Zunanjepolitični konsenz naj bi tako ustvaril notranjepolitični konsenz. Tudi to je čista zmeta. Dokler bodo v notranji politiki najpomembnejši spopadi okoli vzvodov ekonomske moči (kar je normalno stanje politike), dokler bo torej trajal proces denacionalizacije in lastninjenja, do takrat ni pričakovati poenotenja politike do n.pr. sodelovanja z okupatorjem ali odlokov AVNOJ-a (Antifašistično veče narodnog oslobođenja Jugoslavije/Antifašistični svet narodne osvoboditve Jugoslavije). To, kaj je v posamezni državi nacionalni interes, ni objektivna kategorija, temveč je določen od političnih elit. Zato nas tudi ne sme čuditi, da se lahko relativno hitro doseže konsenz glede takih vprašanj kot je vstop Slovenije v EU in NATO, saj tu ne gre za vitalne notranjepolitične alternative v igri ničelne vsote (zero sum game), temveč za dejanje, od katerega imajo vsi koristi (win-win game).

Ne glede na to pa so v procesu zunanjepolitičnega odločanja gotovo pomanjkljive strokovne podlage. Analitičnih oddelkov je malo in še ti so šibki, ustreznih inštitutov ni, v kolikor pa so, nimajo ustrezne politične in finančne pozornosti. Tako stanje v slovenski zunanji politiki še najlažje razloži Allisonov koncept 'organizacijskega procesa', ki zunanjepolitično odločanje razlaga z neskončnostjo malih korakov. Referenti prelagajo papirje iz kupa na kup, jih mečejo v koše za smeti, z malo ali nič znanja o širšem političnem okviru znotraj katerega delujejo. Njihovi cilji so popolnoma nevtralni. Sistem mora delovati zato, da se izogne napakam, doseganje pozitivnih ciljev pa ni pomembno. Dolgoročnost jih ne zanima, kratkoročno pa je zgolj potrebno minimizirati negotovost. Organizacije ne prilagajajo problemom, temveč razbijejo probleme na dele, ki jih obvladajo in ki ustrezajo interni organizacijski strukturi. Temu lahko rečemo tudi 'vladavina fasciklov', danes bi rekli 'vladavina fajlov'. Nadzoruje se mikro nivo in še ta ne povesod. Temeljite spremembe so eksogeno pogojene in katastrofične za organizacijo. Kar v normalnih razmerah drži zadeve skupaj so skupne vrednote in socializacija kmečke pameti. Gre za plutje (jadranje) v isti smeri brez nadzora nad dogajanjem. Šele ko zadeve postanejo neznosne, vstopijo v proces odločanja najodgovornejši. Toda opcije so že izrabljene, priložnosti zamujene in zato odločevalci nimajo več resnične izbire. Ali neznosnost poskušajo narediti znosno ali pa poskušajo zadeve vrniti v prejšnje stanje. Ti najodgovornejši so zato bolj podobni pastirjem, ki iščejo svojo izgubljeno čredo, kot pa voditeljem. Nobenega časa nimajo za premislek in se ukvarjajo z gasilskimi posli. Politika je v tem primeru retrospektivna racionalizacija (zgodovinarji naj ustvarijo red in smisel iz kaosa in toka dogajanj), ne pa cilj, ki usmerja in skupek dejanj, ki naj bi pripeljal do cilja v nadzorovanem okolju.



Ad 2.

Često letijo kritike na 'trojnost' slovenske zunanje politike, ker naj bi šef države, šef vlade in zunanji minister izvajali vsak svojo zunanjo politiko.<sup>13</sup> V demokracijah, kjer ti posamezniki prihajajo iz različnih strank, je to nekaj precej vsakdanjega. Tam niso neobičajne samostojne poteze celo obrambnih ministrov in tudi parlamentov, ne glede na vladno večino v njih. Velja podobno kot smo povedali že prej: zunanjepolitična dejanja so odvisna od notranjepolitičnih razmerij. Edino če tovrstnih potez ne moremo razlagati s političnim razhajanjem ali osebnostnimi potezami, če so torej posledica sistemskih pomanjkljivosti pri usklajevanju, potem bi bila kritika upravičena. Vsekakor je večji problem v tem, da se na ministrstvih zaposluje po strankarskih in nepotističnih kriterijih, kar rezultira v lojalnosti teh ljudi do tistih, ki so jih zaposlili, ne pa do vsakokratnega ministra in s tem države. Ampak ker 'vrana vrani ne izkljuje oči', to v Sloveniji, ne v javnosti in ne zasebno, ni resen problem.

V Sloveniji se razprava okoli organizacijsko-tehničnih vprašanj zunanje politike prevečkrat osredotoča na vlogo MZZ, s tem pa posredno na vprašanje stroke v njem. Vloga stroke je v tem primeru učinkovitost upravnega aparata. Da bi ga bilo potrebno reformirati, ne vedo le bruseljski strokovnjaki, temveč celo domači laiki. Kaj reformirati in na kakšen način, pa v Sloveniji že predstavlja političen in ne strokoven problem. Toda če MZZ na osnovi medijskih poročil primerjamo z nekaterimi drugimi ministrstvi, velja ugotovitev, da ima MZZ manj problemov samo s seboj in bolje opravlja naloge, za katere je zadolženo, kot marsikatero drugo ministrstvo. Vse je pač odvisno od metra, s katerim meriš. Gotovo se lahko zmeraj kaj izboljša in prav je, da javnost to zahteva, ampak obenem velja ugotoviti, da smo država v tranziciji, z vsemi težavami, ki so s tem povezane. Imeti ob tem vzorno zunanjo politiko pa je še ena iluzija.

Že v 50. letih XX. st. so se posamezni avtorji (Snyder, Bruch, Sapin) odmikali od realizma in si pričeli zastavljati vprašanja: Kaj zajema zunanja politika? So to zgolj meddržavni odnosi? In znotraj meddržavnih odnosov, so akterji zgolj ministrstva za zunanje zadeve ali pa so to tudi ostala ministrstva? Kako pa vrednotimo državne in para-državne organizacije? Ali imajo zasebna podjetja vpliv na zunanjo politiko? Kaj pa nevladne organizacije? Kaj je sploh zunanja politika?

Na osnovi ZZZ naj bi MZZ imelo funkcijo usklajevalca zunanje politike. Seveda se v sodobnih razmerah postavlja vprašanje, če je to sploh mogoče, gotovo pa velja tisto, kar smo prej povedali za 'besedo, ki naj bi meso postala'. V tem smislu je nedvomno problem svojevrstna konkurenca med posameznimi ministrstvi in popolna nemoč uporabiti medresorne funkcije kot sredstva zunanje politike oz. diplomacije. Tako je recimo humanitarna pomoč prepuščena samostojnemu delovanju paradržavnih organizacij (n.pr. Rdečemu križu), nevladnim organizacijam in drugim delom civilne družbe. Zato nas ne sme čuditi, da se je akcija 'Slovenska vas na Kosovu' pričela, ko je reka beguncev že usahnila. Ko pa se je akcija pričela ukvarjati z obnovo ene od vasi na Kosovu, ni bilo politične

---

<sup>13</sup> Očitka, da vodi zunanjo politiko šef vlade namesto zunanjega ministra ne bomo komentirali. Ti kritiki pozabljajo, da vsakokratna vlada vodi zunanjo politiko države in da sodi zunanji minister v kabinet 'prvega' med enakimi, t.j. premiera ali šefa vlade.

modrosti, da bi se obnovila vas z narodnostno mešanim prebivalstvom. Ampak nevladnih organizacij zaradi tega gotovo ne gre kritizirati.

To omenjamo zaradi tega, ker poznamo delitev sredstev zunanje politike na sredstva prisile, ekonomska sredstva in javno mnenje ter propagando. Slovenija v diplomaciji oz. zunanji politiki ne more uporabljati sredstev prisile, že zato ne, ker ni velika in močna država. Zaradi pridruževanja EU, in posledično njenih zahtev, tudi ne more uporabiti ekonomskih sredstev, razen ekonomske pomoči. Poleg ekonomske pomoči ji tako ostaneta na voljo le še javno mnenje in propaganda kot sredstvo uresničevanja svoje zunanje politike. S tem se sicer ukvarja množica notranjih ustanov (z dvomljivimi rezultati), nima pa Slovenija kulturno-informacijskih centrov po svetu, oddelkov za tisk in informiranje na veleposlaništvih ter za vplivanje na javno mnenje ne uporablja humanitarne pomoči. Rezultat so številne izgubljene priložnosti.

Ad. 3.

Politično-osebnostnih težav v načrtovanju in izvajanju zunanje politike ne bomo komentirali, saj lahko to opazuje tudi vsak laik. Omenimo samo, da nam že raziskave, opravljene na Fakulteti za družbene vede, govorijo o notorično nizki politični kulturi na Slovenskem. Ob tem pa se velja spomniti teze pokojnega univerzitetnega profesorja sociologije dr. Petra Klinarja, ki je menil, da v Sloveniji zaradi njene majhnosti konflikti v družbi hitro postanejo osebni, poosebljeni konflikti pa tako intenzivni, da se jih le težka razreši. Upam, da boste to izvajanje vzeli ad rem in ne ad personam.

#### LITERATURA

- Allison, Graham (1971): *The Essence of Decision*. Boston: Little, Brown.
- Bučar, Bojko (1994): Slovenska zunanja politika med Evropo in Balkanom. *Teorija in praksa*, 11/12, 1063-1068.
- Deklaracija o zunanji politiki republike Slovenije (DeZPRS). Ur. l. RS, št. 108/1999, 27. 12. 1999, str. 16528.
- Meyers, Reinhard (1977/1981): *Die Lehre von den Internationalen Beziehungen: Ein entwicklungsgeschichtlicher Überblick*. Königstein (Ts.): Athenäum. Düsseldorf: Droste.
- Papadakis, Maria in Starr Harvey (1987/1991): Opportunity, Willingness, and Small States: The Relationship Between Environment and Foreign Policy. V Charles F. Hermann in Charles W. Kegley jr. in James N. Rosenau, (ur.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, 409-432. London: Harper Collins Academic.
- Rosenau, James N (1968): Comparative foreign policy: fed, fantasy or field? *International Studies Quarterly*, 12, 296-329.
- Verbinc, France (1989): *Slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva Založba.
- Zakona o zunanjih zadevah (ZZZ). Ur. l. RS, št. 1/1991-I, 25. 6. 1991, str. 29-36.