

Janez Šumrada

MEDNARODNO PRIZNANJE REPUBLIKE SLOVENIJE – PREGLED NEKATERIH KLJUČNIH VPRAŠANJ*

Izvleček

Razprava povzema in deloma problematizira nekatera vprašanja, povezana s politiko najpomembnejših držav na mednarodni sceni – Ruske federacije, ZDA, Velike Britanije, Francije in Nemčije – glede priznanja neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije (1991–1992).

Ključne besede

Republika Slovenija, mednarodno priznanje

* Zahvaliti se želim veleposlaniku zasl. prof. dr. Antonu Beblerju, ki je besedilo prebral in mi dal nekaj koristnih sugestij. Doc. dr. Rok Zupančič mi je posredoval v branje svojo še neobjavljeno razpravo o politiki ZDA do jugoslovanske krize in glede priznanja Slovenije, zatem pa ljubeznivo poskrbel, da sem lahko uporabil tudi njeno objavo. Razprava ne odraža nujno stališč resorja, pri katerem je avtor zaposlen.

Po Konvenciji iz Montevidea o pravicah in dolžnostih držav (*Montevideo Convention on the Rights and Duties of States*, 1933)¹ državo definirajo štiri temeljne značilnosti: stalno prebivalstvo, ozemlje, vlada in »sposobnost vzpostaviti odnose z drugimi državami« (*capacity to enter into relations with the other states*, čl. 1). Čeprav navedena konvencija, ki je eden od mednarodnopravnih temeljev sodobnih meddržavnih odnosov, v isti sapi zatrjuje, da je »politični obstoj države neodvisen od priznanja s strani drugih držav« (*The political existence of the state is independent of recognition by the other states*, čl. 3), si je težko predstavljati novonastalo državo, ki si ne bi aktivno prizadevala za priznanje drugih držav, in mednarodnega priznanja ne bi imela za prioriteto svoje zunanje politike. Mednarodno priznanje namreč podeljuje državi status subjekta mednarodnih odnosov, kar je temeljna zunanjepolitična značilnost suverenosti. Mednarodno priznanje samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije je bilo seveda tudi popolna prioriteta zunanje politike v času pred in neposredno po nastanku slovenske države. Politično je to prioriteto z vso težo podpiral izid plebiscita o samostojnosti in neodvisnosti 23. decembra 1990, na katerem se je 88,5 odstotka volilnih upravičencev oziroma 95 odstotkov vseh udeležencev izreklo za samostojno slovensko državo. Diplomatsko prizadevanje za udejanjenje opisane zunanjepolitične prioritete je bilo pravzaprav jedro »skrivnosti države«, kot je intenzivni proces poetično poimenoval prvi slovenski zunanji minister.²

Prva priznanja slovenske neodvisnosti in samostojnosti so v skladu z načelom recipročnosti prišla od novih držav, ki so se osamosvajale istočasno z Republiko Slovenijo in so bile bodisi v enakem (Hrvaška, 26. junij 1991) ali pa podobnem mednarodnem položaju (bivše sovjetske republike Litva, Latvija, Estonija, Gruzija, Ukrajina in Belorusija, ki so se vzajemno priznale s Slovenijo v času od julija do septembra 1991). Močan obojestranski interes je bil pri tem temeljen za naglo medsebojno priznanje. Ne gre spregledati tudi stopnjevanega diplomatskega pritiska Zvezne republike Nemčije, v prvi vrsti naslovljenega na partnerice v tedanji Evropski skupnosti; nemška zvezna vlada je po daljšem obdobju prepričevanja drugih članic ES dne 19. decembra 1991 namreč uradno napovedala, da bo 15. januarja 1992 priznala neodvisno in samostojno slovensko državo; pri tem sta se ji pridružili nordijski državi Švedska in Islandija. S tem je Nemčija omahujoče evropske partnerice pravzaprav postavila pred (napovedano) izvršeno dejstvo. Listo

1 Konvencija iz Montevidea o pravicah in dolžnostih držav je med drugim objavljena na <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml>. Prim. Petrič, *Zunanja politika*, str. 184.

2 Rupel, *Skrivnost države*.

bi lahko nadaljevali z Vatikanom (13. januar 1992), ki je zelo odmevno priznal Slovenijo v obliki nekakšnega uvoda v 15. januarja objavljeno priznanje celotne Evropske skupnosti.

Do avgusta 1992 je Slovenijo sicer priznalo 92 držav, nas pa v pričujočem besedilu vendarle zanima samo politika ključnih mednarodnih akterjev. Kot bomo videli, je večina na mednarodnem diplomatskem odru pomembnih držav zagovarjala t. i. pragmatično oziroma realistično politiko ohranjanja stabilnosti in ravnotežja sil, torej *status quo*, namreč ohranitev jugoslovanske federacije. Gre za politiko, ki se ni hotela, želela, mogla ... prilagajati nagli radikalizaciji krize v Jugoslaviji in se je prav zato, ker je močno zaostajala za spreminjajočo se politično realnostjo, hitro prelevila v svoje popolno nasprotje, namreč v utopično, preživelo vztrajanje pri priznavanju jugoslovanske federacije, tudi ko je ta že postala fikcija, in odklanjanju mednarodnega priznanja njenih naslednic. Od velikih igralcev na mednarodni diplomatski sceni je imela drugačno, v resnici pragmatično politiko, politiko izhajanja iz spremenjenih dejstev in njihovega priznavanja, samo ena država. Ni bilo naključje, da je bila to država iz geografske bližine Slovenije in da je med vsemi velikimi najbolj poznala vzroke in mogoče scenarije razpeta jugoslovanske krize, obenem pa je realistično ocenjevala priložnosti, ki jih je ta odpirala.

Danes je mogoče reči, da je nastanek samostojne Slovenije v marsičem nasledek velikih družbenih procesov, ki so konec osemdesetih in v začetku devetdesetih let zamajali srednje- in vzhodnoevropski prostor pod sovjetsko dominacijo, kakršen se je oblikoval po drugi svetovni vojni, in ga zatem v temeljih preoblikovali. Potekali so v znamenju terminalne krize realnega socializma in naglega razvoja demokratičnih političnih gibanj v realsocialističnih državah. Brez padca berlinskega zidu (1989) in združitve Nemčije (1990), konca hladne vojne in bipolarne ureditve sveta, propada Varšavskega pakta in sovjetske dominacije nad srednjo in vzhodno Evropo, posledično pa tudi razkroja same Sovjetske zveze (1991), se ne bi mogla pojaviti, razviti politična gibanja za samostojnost in neodvisnost pri Estoncih, Latvijcih in Litvancih ob Baltiku oziroma jim ne bi uspelo, in ne bi bilo mirne razdružitve dotedanje češkoslovaške federacije v samostojni državi Češko in Slovaško. Okno priložnosti za vsa gibanja za neodvisnost in samostojnost v srednji in vzhodni Evropi, tudi za tisti, ki sta se razmahnila v Sloveniji in na Hrvaškem ob sočasnem poglobljanju in radikalizaciji jugoslovanske krize, se je lahko odprlo tako na široko tudi zaradi poloma politike *perestrojke* in *glasnosti* zadnjega sovjetskega voditelja Mihaila Gorbačova in

posledično zaradi dramatičnega upadanja mednarodnega vpliva ter nato zatona Sovjetske zveze, ki je do zadnjega zagovarjala ohranitev Jugoslavije. Uradna Moskva, katere temeljno zunanjepolitično vodilo je bil *status quo*, torej ozemeljska nedotakljivost in celovitost jugoslovanske federacije, je nato v času predsednika Ruske federacije Borisa Jelcina in njegovega zunanjega ministra Andreja Kozireva začela spreminjati svoje stališče do jugoslovanskega problema. Nedavno objavljena raziskava Andreja Stoparja, ki je deloma zasnovana na raziskovalcem že dostopnih sovjetskih/ruskih diplomatskih virih, nazorno opisuje njuno politiko preloma s tradicionalno podporo Moskve Beogradu oziroma Srbiji, ki je, kot se je Kozirevu *post festum* povsem nedvoumno zapisalo v časopisu *Izvestja* junija 1992, nastala v glavnem iz bojazni, da se bo Ruska federacija z izrazito prosrbsko držo osamila na Balkanu, v KEVS (predhodnici sedanje OVSE) in OZN. Ključna faza preobrata v ruski zunanji politiki je bila v formalni pragmatični prilagoditvi dejanskemu stanju in priznanju slovenske neodvisnosti 14. februarja 1992, ko je že postajalo jasno, da bodo novo državo po Evropski skupnosti kmalu priznale tudi ZDA. 30. maja 1992 sta sledila glasovanje Rusije v Varnostnem svetu OZN v podporo mednarodnim sankcijam proti Beogradu in izjava o »krepitvi tradicionalnih vezi prijateljskega sodelovanja z jugoslovanskimi narodi«. Moskva si je obenem celo zaželela biti »garant miru, svobode in neodvisnosti (...) suverenih držav, ki so nastale na ozemlju bivše Jugoslavije«.³

Slovenski javnosti je dobro znano, da so se ZDA, zmagovalke v hladnovojni blokovski konfrontaciji, dolgo opredeljevale kot garant *statusa quo* v Jugoslaviji, *eo ipso* torej proti samostojnosti in neodvisnosti njenih republik. Pri takšni politiki so vztrajale dobesedno do zadnjega, še v času znamenitega delovnega obiska ameriškega državnega sekretarja Jamesa Bakerja 21. junija 1991 v Beogradu, ko se je ločeno sestal z vsemi poglavitnimi akterji jugoslovanske krize, njegov neposredni politični cilj pa je bil preprečiti proglašenje neodvisnosti Slovenije in Hrvaške nekaj dni zatem. ZDA so bile sicer prve, ki so se jasno zavedale bistveno zmanjšane geostrateške vloge Jugoslavije ob koncu hladne vojne, je pa v njihovem interesu ostajala ohranitev gospodarsko in družbeno preurejene in demokratizirane Jugoslavije, ne njena fragmentacija oziroma »balkanizacija« po etničnih načelih. Politično so pri tem največ stavile na predsednika tedanje zvezne vlade Anteja Markovića in ga podpirale pri izvajanju njegovega reformnega programa, ne da bi povsem realno ocenjevale njegov dejanski vpliv in politično moč. Deloma so se ZDA tudi preveč zanašale na Evropsko skupnost in precenjevale

3 Stopar, *New Relations*, zlasti str. 711–713.

njeno realno možnost za upravljanje z jugoslovansko krizo, ki se je v praksi pokazala za protislovno in šibko.⁴ V svoji odlični, pravkar objavljeni razpravi, ki deloma temelji na analizi primarnih virov, deloma pa na intervjujih s predstavniki ameriške administracije in Kongresa iz obdobja 1990–1992, je Rok Zupančič oblikoval naslednjo kronologijo ameriške politike do Jugoslavije oziroma do samostojnosti in neodvisnosti Slovenije: 1. Obdobje *preprečevanja* razpada SFRJ in zavračanja samostojnosti in neodvisnosti Slovenije (od začetka 1990. let do 25. junija 1991); 2. Obdobje *prepričevanja* mednarodne skupnosti o nujnosti nepriznanja samostojnosti in neodvisnosti Slovenije (25. junij 1991–15. januar 1992); 3. Obdobje *obžalovanja*, priznanja neuspeha in iskanja izhodne strategije, ki je trajalo od priznanja ES do 7. aprila 1992, ko so ZDA priznale samostojno in neodvisno Slovenijo.⁵

Za izhodišče razmišljanja o odnosu Velike Britanije in Francije do samostojnosti in neodvisnosti jugoslovanskih republik jemljem na prvi pogled šokanten, anahronističen očitek britanskega zunanjega ministra, konservativca Douglasa Hurda (1989–1995) slovenskemu ministru za znanost in tehnologijo, da Slovenci s svojo neodvisno državo nastopajo kot rušitelji versajskega sistema,⁶ in – spet na prvi pogled nič manj šokantno – uradno izjavo predsednika Francoske republike François Mitterranda prvemu slovenskemu veleposlaniku ob slovesni predaji akreditivov v Elizejski palači 6. oktobra 1993, da si bodočnost Slovenije predstavlja »v okviru tretje Jugoslavije«, kar je močno odmevalo v sočasnih slovenskih medijih.

Ključ za razumevanje takšnih stališč seveda ni (zgolj) vprašanje (ne)obstoja Jugoslavije, temveč gre za globlji in širši odnos do radikalne preureditve dotedanega razmerja sil v celotnem prostoru geografske Evrope, ki so jo povzročili konec hladne vojne, propad vzhodnega bloka ter nemška združitev. V adut geostrateških sprememb v Evropi, združitve obeh Nemčij, sta Britanija Margaret Thatcher in Mitterrandova Francija privoljevali z vidnim odporom in velikim zavlačevanjem, nista pa se mu mogli odkrito zoperstaviti. Zavedali sta se namreč, da prihaja čas, ko bo združena Nemčija v Evropski skupnosti in širše uveljavila svojo »naravno prednost« (H. J. Morgenthau),⁷ namreč centralno geografsko lego, število prebivalstva in gospodarsko moč, ter naglo postala najpomembnejša članica ES. Mitterrand sam se je o vprašanih potencialnega zatona »francosko-nemške

4 Zimmermann, *The Last Ambassador*. Zimmermann, *Origins of a Catastrophe*.

5 Zupančič, *Preprečevanje, prepričevanje, obžalovanje*, zlasti str. 318 sl.

6 Pričevanje prof. dr. Andreja Umeka.

7 Morgenthau, *Politika med narodi*, str. 655.

lokomotive« kot gibala ES, upada mednarodnega pomena svoje države in vzpona moči združene Nemčije razpisal v znameniti knjigi *O Nemčiji, o Franciji* (1996), ki je nastala v času med koncem njegovega drugega predsedniškega mandata in smrtjo ter je v marsičem njegov politični testament. Ne more biti naključje, da sta preureditev razmerja sil v Evropi s poudarkom na dogajanju v srednji Evropi in na jugovzhodu istočasno tematizirala vodilna francoska geostrateška strokovnjaka devetdesetih let, Gabriel Wackermann in Georges Prévelakis.⁸ Vsi trije so razhod Češkoslovaške in krvavo jugoslovansko dramo z velikim nezaupanjem sprejemali tudi zato, ker sta padli dve večnacionalni državi versajskega sistema, ki naj bi med drugim funkcionalno zadrževali in blažili širjenje vpliva najmočnejše države srednje Evrope, obenem pa so vsi trije tudi svarili, da utegnejo nove države v srednji in jugovzhodni Evropi postati »mehki trebuh« prihodnjih nemških pritiskov. Kot je znano, se je francoska zadržanost do slovenske države začela krhati šele po koncu Mitterrandove dobe, podobno je bilo tudi v britanskem primeru, čeprav sta obe državi, skupaj z ostalimi članicami tedanje Evropske skupnosti, privolili v nemške argumente in 15. januarja 1992 priznali neodvisnost obeh dotodanjih severnih jugoslovanskih republik.

V luči pravkar povedanega bo treba vprašanje »simpatij« in »razumevanja« Nemčije za politični gibanji za neodvisnost severozahodnih jugoslovanskih republik ter zatem Kohlovo in Genscherjevo dejansko odločujočo diplomatsko-politično podporo tem prizadevanjem začeti raziskovati nekoliko širše, ne zgolj in samo z vidika slovenskih interesov in zunanjepolitičnih dejanj. Poleg uspehov slovenske diplomacije neposredno ob njenem rojstvu, ki so bili nedvomno veliki, bo treba natančneje preučevati za nas bistveni problem realnih interesov združene nemške države glede neodvisnosti Slovenije in Hrvaške. Prvi koraki pri tem preučevanju so že bili narejeni.⁹

8 Wackermann, *La Nouvelle Europe centrale*. Prévelakis, *Les Balkans*.

9 Ramet in Coffin, *Germany Foreign Policy*.

Viri in literatura

- Mitterrand, François. *De l'Allemagne, de la France*. Paris: Le Grand livre du mois, 1996.
- Montevideo Convention on the Rights and Duties of States – The Faculty of Law. Dostopno na: <http://www.jus.uio.no/english/services/library/treaties/01/1-02/rights-duties-states.xml> (12. 7. 2016).
- Morgenthau, Hans J. *Politika med narodi. Borba za moč in mir*. Ljubljana: Državna založba Slovenije, 1995.
- Petrič, Ernest. *Zunanja politika. Osnove teorije in praksa*. Ljubljana: CEP, ZRC SAZU, 2010.
- Prévelakis, Georges. *Les Balkans. Cultures et géopolitique*. Paris: Nathan 1994.
- Ramet, Sabrina in Letty Coffin. German Foreign Policy toward the Yugoslav Successor States, 1991–1999. *Problems of Post-Communism*, 48, January-February 2001, št. 1, str. 48–64.
- Rupel, Dimitrij. *Skrivnost države*. Ljubljana: Delo, Slovenske novice, 1992.
- Stopar, Andrej. New Relations in the Crumbling Times: Emerging Slovenia's Independence in Russian Diplomatic Sources (1990–1992). *Studia Historica Slovenica. Časopis za humanistične in družboslovne študije. Humanities and Social Studies Review*, 15, 2015, št. 3, str. 709–749.
- Wackermann, Gabriel. *La Nouvelle Europe centrale*. Paris: Ellipses, 1997.
- Zimmermann, Warren. *Origins of a Catastrophe: Yugoslavia and its Destroyers. America's Last Ambassador Tells What Happened and Why*. New York: Times Books, 1996.
- Zimmermann, Warren. The Last Ambassador. A Memoir of the Collapse of Yugoslavia. *Foreign Affairs*, 74, March-April 1995, št. 2, str. 2–20.
- Zupančič, Rok. Preprečevanje, prepričevanje, obžalovanje: ZDA, razpad SFRJ in diplomatsko (ne)priznanje neodvisnosti in samostojnosti Republike Slovenije (1990–1992). *Teorija in praksa*, 53, 2016, št. 2, str. 312–344.

