

1.01
Prejeto 13. 3. 2013

UDK: 502.14: 341.7(497.4)"1991/2013"

Miha Pongrac in Boštjan Udovič*

Zgodovinski razvoj okoljske diplomacije v Sloveniji 1991–2012

IZVLEČEK

Članek se ukvarja z analizo razvoja okoljske diplomacije na Slovenskem, v letih 1991–2012. Temeljni cilj članka je predstaviti, kako se je v Sloveniji razvijala okoljska diplomacija (o ekoloških vprašanjih), kakšna je bila njena pomembnost med drugimi zadevami na področju zunanje politike in diplomacije ter kdo so bili temeljni generatorji razvoja okoljske diplomacije v Sloveniji. Rezultati, do katerih prideta avtorja, niso ravno spodbudni, saj pokažejo, da je (bil) razvoj okoljske diplomacije v Sloveniji izrazito »obroben pojav«, povzročen predvsem zaradi pritiskov zunanjega okolja (npr. okoljskih konferenc, članstva v EU idr.) ter manj notranjih silnic. Rahlo spremembo v razvoju okoljske diplomacije v Sloveniji je mogoče zaznati v času t. i. Pahorjeve vlade (2008–2011), ko je bil minister za zunanje zadeve Samuel Žbogar, ki je – zaradi svojih osebnih življenjskih načel – v oblikovanje nacionalne zunanje politike vnesel drugačen pogled na okoljsko diplomacijo, in sicer bolj proaktiven. A ta proaktivnost se zaradi Žbogarjevega odhoda, kot tudi zaradi aktualne ekonomske krize, ni obdržala.

Ključne besede: Slovenija, Ministrstvo za zunanje zadeve RS, diplomacija, okolje, okoljska diplomacija, nevladne organizacije, zgodovina

ABSTRACT

HISTORICAL DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL DIPLOMACY IN SLOVENIA 1991–2012

The article analyses the development of environmental diplomacy in Slovenia between 1991 and 2012. The basic goal of the article is to present how the environmental diplomacy (diplomacy dealing with ecological issues) has developed in Slovenia, what its importance among other matters in the field of environmental politics and diplomacy has been, and who have been the propagators of the development of environmental diplomacy in Slovenia. The results established by the authors are not very encouraging: they show that the development of environmental diplomacy in Slovenia has been an exceedingly »marginal phenomenon«, gaining momentum mostly under external pressure (e.g. environmental conferences, membership in the European Union, etc.) rather than due to

* mag., miha.pongrac@gmail.com; dr., docent, Fakulteta za družbene študije Univerze v Ljubljani, Katedra za mednarodne odnose, Center za proučevanje mednarodnih odnosov, Kardeljeva ploščad 5, SI- 1000 Ljubljana; bostjan.udovic@fdv.uni-lj.si.

internal efforts. A slight change in the development of environmental diplomacy in Slovenia can be noted in the time of the so-called Pahor's Government (2008–2011), when the Minister of Foreign Affairs was Samuel Žbogar, who introduced a different – more proactive – view into environmental diplomacy because of his own personal principles. However, due to the end of Žbogar's term and in light of the current economic crisis, this view has not been maintained.

Key Words: Slovenia, Ministry of Foreign Affairs Republic of Slovenia, diplomacy, ...

Uvod

Slovenija, ki je postala samostojna država junija 1991, je z mednarodnim priznanjem dvanajsterice januarja 1992, ZDA aprila 1992 in vstopom v Združene narode 22. maja 1992 začela svojo zunanjepolitično pot v mednarodno skupnost. Zato si je morala postaviti zunanjepolitične prioritete, ki naj bi jih zasledovala v mednarodni skupnosti v naslednjih letih, s ciljem krepitve lastnega ugleda. Seveda sta bili v začetnih obdobjih ključni prioriteti včlanitev v Evropsko unijo in organizacijo NATO, zato je druge izzive Slovenija odrinila na stran. A neupravičeno.

Pričujoči članek analizira eno od prioritete, ki dobiva v mednarodni skupnosti vedno večjo težo, in sicer vprašanje varstva okolja. Pri tem se avtorja ne osredotočava na ukrepe, ki jih je Slovenija sprejela za varovanje okolja in trajnostni razvoj, ampak analizirava predvsem razvoj institucionalizacije varovanja okolja v Sloveniji, in to skozi prizmo aktivnosti Slovenije na mednarodnem parketu, kar označujeva s konceptom »okoljske diplomacije«. Tako naju zanima, kako je Slovenija od osamosvojitve dalje oblikovala lastne aktivnosti na zunanjepolitičnem področju v povezavi z varovanjem okolja.

Vodilo za raziskovanje so tri raziskovalna vprašanja; prvo se dotika »prisotnosti« varovanja okolja in trajnostnega razvoja v slovenski politiki in diplomaciji. Drugo vprašanje, ki izvira iz prvega, je, kako se Slovenija odloča za oblikovanje lastne okoljske diplomacije. Pri tem naju zanima, ali se odloča proaktivno, tj., da sama prehitava svetovne trende, ali pa se na svetovne trende odziva, prilagaja in torej oblikuje lastno okoljsko diplomacijo reaktivno. Tretje vprašanje, ki se dotika predvsem zgodovinskega razvoja okoljske diplomacije v zadnjih 20. letih, pa se nanaša na to, kako se je v Sloveniji razvijala okoljska diplomacija, zakaj je bil njen razvoj tako počasen, ter končno, kakšno je stanje danes oz. kakšen razvoj lahko pričakujemo v prihodnje.

Zaradi bližnje zgodovine metodološko članek kombinira več virov. Osnovni vir informacij so primarni in sekundarni pisni viri, s katerimi smo zastavili okvir analize in podali osnovne informacije o zadevi. Te informacije smo v celovito sliko zgodovinskega razvoja dopolnili še z intervjuji s sogovorniki, ki so oblikovali (ali še oblikujejo)

okoljsko diplomacijo Slovenije.¹ Zaradi njihove želje, da ostanejo anonimni, smo intervjuje označili z »intervju« in jih številčili zaporedno.

Članek je razdeljen na dva dela. V prvem delu je kratek oris, kaj sploh je okoljska diplomacija ter kako jo velja razumeti, drugi del pa analizira zgodovinski razvoj okoljske diplomacije Slovenije od leta 1991 dalje. Ta del je razdeljen na tri poddele: prvi obsega obdobje do članstva v Evropski uniji, drugi čas članstva in predsedovanja Slovenije Svetu EU, tretji pa obdobje po volitvah 2008. Članek zaključujemo z orisom dogajanj v letu 2012 in odprtimi vprašanji, ki se v tem času postavljajo pred slovenske politične odločevalce.

Okoljska diplomacija: kaj je ter njeni začetki v mednarodni skupnosti

Termin okoljska diplomacija je skovan iz dveh konceptov, in sicer diplomacije kot osrednjega političnega sredstva zunanje politike držav in okolja.

Okoljska diplomacija se tako s pomočjo instrumentov diplomacije ukvarja z reševanjem vprašanj zaščite okolja in vzpostavljanja trajnostnega razvoja.²

Za razliko od klasične diplomacije, v kateri je glavni nosilec aktivnosti država, razumljena kot subjekt mednarodnega prava in mednarodnih odnosov, v dejavnostih okoljske diplomacije sočasno deluje več akterjev. Najbolj izpolnjeni model postavlja v središče delovanja državne akterje (ministrstva, agencije, paradržavni akterji), katerih aktivnosti dopolnjujejo še nevladne organizacije, ki se ukvarjajo z okoljem, kot tudi strokovnjaki, ki se spoznajo na probleme okoljevarstva in trajnostnega razvoja. Za razliko od ostalih vrst diplomacije ima civilna družba v okoljski diplomaciji največjo vlogo, zato so posamezniki in skupine, ki se strokovno ukvarjajo z vprašanji okolja in trajnostnega razvoja, pogosto vabljeni tudi na srečanja, na katerih se države dogovarjajo o ukrepih, ki jih bodo sprejele. Še ena stvar je zelo pomembna pri definiranju okoljske diplomacije, in sicer delovanje akterjev v okoljski diplomaciji. Ker so okoljska vprašanja zelo zapletena in redko (oz. nikoli ne) vključujejo samo dve državi, se odločitve sprejemajo med več državami, in še to na večjih zasedanjih.³

Na podlagi povedanega lahko okoljsko diplomacijo (katere razvoj v Sloveniji analizirava v nadaljevanju) opredeliva kot (a) mnogostransko (multilateralno) diplomacijo, ki se največkrat odvija na (b) mednarodnih ali globalnih konferencah (npr. o podnebj, okolju idr.). Na njej sodelujejo (c) države članice (običajno članice OZN) ter nevladne organizacije in posamezni strokovnjaki, ki se ukvarjajo s področjem varovanja okolja in trajnostnega razvoja.⁴

¹ David A. Aaker, Vineet Kumar, George Day: *Marketing research*. New York 1998; Gilbert A. Churchill, Dawn Iacobucci: *Marketing research: methodological foundations*. Mason 2005.

² Geoff R. Berridge, Alan James: *A dictionary of Diplomacy*. New York 2003.

³ Jerica Vidmar: *Okoljska diplomacija in Evropska unija: diplomsko delo*. Ljubljana 2007.

⁴ Več o definiciji v: Prav tam, str. 21-24; Milan Jazbec: *Osnove diplomacije*. Ljubljana 2009. Več o različnih pogledih na definiranje okoljske diplomacije Richard Elliot Benedick: *Diplomacy for the environment*. V: *Environmental Diplomacy: Conference Report*, 1998, str. 3-12, speltna stran (dalje Benedick, *Diplomacy for the environment*); Claude Weinbar: *From environmental diplomacy to en-*

Za prelomna dogodka v vzpostavljanju (globalne) okoljske diplomacije štejemo poročilo Generalnega sekretarja Organizacije združenih narodov U Thanta »Človek in njegovo okolje«,⁵ ki je izšlo leta 1969, ter prvo Svetovno konferenco OZN o človekovem okolju, ki je potekala v Stockholmu leta 1972. Za slednjo se je pozneje uveljavil termin *Stockholmska konferenca*. Čeprav do nekih prelomnih dogodkov na Stockholmski konferenci ni prišlo, pa je bil to začetek obravnavanja skupnostnih evropskih vprašanj na mednarodnem parketu. Dodana vrednost Stockholmske konference je v tem, da so že od začetkov na njej sodelovali tudi nedržavni akterji (med njimi so posebno vlogo imele nevladne organizacije, ki so se ukvarjale z vprašanjem zaščite okolja). Sklepi konference pa so privedli do ustanovitve Programa ZN za okolje (UNEP; Res GA 2997 (XXVII)), s primarno nalogo pospeševanja mednarodnih okoljskih norm in politik.⁶

Izboljšanje poznavanja vzrokov in posledic za globalno segrevanje, ki je posledica več študij, izvedenih med 60. in 80. leti, je bilo razlog, da se je stroka leta 1979 prvič srečala na svetovni konferenci o podnebnju, kjer je potekala razprava o človeških faktorjih in podnebnih spremembah.⁷ Temu je leta 1985 sledilo srečanje ZN o podnebnih spremembah, ki je potekalo v Beljaku, in na katerem je stroka dosegla soglasje o tem, da je segrevanje zemeljskega ozračja posledica prekomernih emisij toplogrednih plinov, ter izdaja Brundtlandovega poročila v letu 1987, ki govori o nujnosti trajnostnega razvoja. S tem se je v mednarodni skupnosti počasi na agendo začelo uvrščati vprašanje, kako bi se svetovni voditelji lahko na učinkovit način spopadli s posledicami podnebnih sprememb, pojavljati pa so se začele tudi napetosti med razvitimi, industrijskimi državami in državami v razvoju, ki so še danes ena temeljnih značilnosti svetovne okoljske diplomacije.⁸ Konec leta 1988 je bil ustanovljen Medvladni forum o podnebnih spremembah (*International Panel on Climate Change* – IPCC), katerega naloga je bila, da prouči vzroke in posledice podnebnih sprememb. Sekretariat IPCC, ki deluje kot koordinator med strokovnjaki, zaposlenimi pri IPCC in svetovnimi voditelji, predstavlja pomemben doprinos k okoljski ozaveščenosti na svetovni politični ravni. Kot dodatni poziv k dialogu za preprečevanje svetovnih podnebnih sprememb, sta služila Druga svetovna podnebna konferenca in ocena IPCC o podnebnih spremembah (oboje leta 1990).⁹

vironmentally sound diplomacy. V: *Environmental Diplomacy: Conference Report*, 1998, str. 25-30, spletna stran.

⁵ Michael G. Schechter: *United Nations global conferences*. London-New York 2005.

⁶ Peter Nilsson: *NGO involvement in the UN Conference on the Human Environment in Stockholm 1972. Interrelations Between Intergovernmental Discourse Framing and Activist Influence*, 2004, spletna stran; Ernest Satow: *A guide to diplomatic practice*. New York 2011.

⁷ Paul Harris: *Environmental Change and Foreign Policy*. London 2009 (dalje Harris, *Environmental Change and Foreign Policy*).

⁸ Benedick, *Diplomacy for Environment*, str. 5; Harris, *Environmental Change and Foreign Policy*, str. 2; Michael Oppenheimer: *How the IPCC Got Started*, 2007 spletna stran (dalje Oppenheimer, *How the IPCC Got Started*).

⁹ Harris, *Environmental Change and Foreign Policy*, str. 2; Oppenheimer, *How the IPCC Got Started*.

Vse omenjene konference in srečanja so služile kot predizpozicija za t. i. »Zemeljsko konferenco« (Earth Summit), ki je leta 1992 potekala v Riu de Janeiru in na kateri je približno 180 posebnih državnih odposlancev sklenilo Agendo 21, načrt za doseganje svetovnega trajnostnega razvoja, temelječega na upoštevanju prepletenosti človekovih pravic in pravic žensk s socialnim razvojem in naraščanjem svetovnega prebivalstva. Omenjeni načrt je postal vodilo za vse nadaljnje svetovne konference o podnebnih spremembah in o trajnostnem razvoju.¹⁰

Okoljska diplomacije Slovenije 1989–2012

Leto 1989 je bilo prelomno iz več vidikov. Na globalni ravni se je začela »raztapljati« dvopolna ureditev sveta, za nas, Slovence, pa je skladno z raztapljanjem slednje prišlo do sprememb v političnem in gospodarskem življenju. V takšnem okviru je Slovenija *de facto* postajala vse bolj samostojna, porajale so se ideje o novih konceptih jugoslovanskega združevanja. Gotovo je bil to čas revolucionarnega vrenja in tektonskih sprememb, kar se je kazalo tako v velikih kot majhnih zadevah. Ena od malih zadev, ki je bila za Slovence in prihodnje slovensko državo tvorje pomembna, je bila prva Alpska konferenca, ki jo je gostilo nemško mesto Berchtesgarden.¹¹ Konferenca se je udeleževala na ravni ministrov za okolje, Socialistično federativno republiko Jugoslavijo (SFRJ) pa so na njej zastopali predstavniki Socialistične republike Slovenije (SRS). Prvič zato, ker je bila SRS edina država SFRJ, ki je na svojem ozemlju imela Alpe in je torej vedela, o čem bo govora; ter drugič zato, ker se centralna oblast v Beogradu za »obrobne teme« (kot so bila takrat še razumljena vprašanja okolja) ni kaj preveč zanimala.

Na berchtesgardenski konferenci je bil sprejet osnutek Konvencije o varstvu Alp, ki poudarja, da onesnaževanje zraka in rek s prometom in turizmom predstavlja nevarnost za prebivalstvo, ki živi na alpskem območju, kot tudi za tamkajšnjo floro in favno. Slovenija je to konvencijo podprla v času njenega nastajanja, formalno pa jo je ratificirala leta 1995 (Ur. l. RS št. 19/1995). Dejstvo, da se je Slovenija aktivno udeležila berchtesgardenske konference in je konvencijo tudi ratificirala, pa priča o tem, da so se v začetnih letih izgradnje lastne države slovenskim političnim odločevalcem zdela pomembna tudi okoljska vprašanja. Tak zaključek potrjuje tudi sodelovanje slovenskih strokovnjakov na zasedanjih članic Alpske konvencije, ki jim je Slovenija med vsemi državami članicami predsedovala največkrat (trikrat od enajstih predsedstev: v obdobjih 1995–1996, 1996–1998 in 2009–2011).¹²

¹⁰ Earth Summit: UN Conference on Environment and Development, 1992, spletna stran.

¹¹ Suzanne Warsinsky: Notes on the Alpine Convention, 1997, spletna stran.

¹² Poslovnik Alpske konference, 2011, spletna stran.

Od zametkov (1991) do začetkov (2004)

Slovenija je postala *de facto* neodvisna država 25. junija 1991, *de iure* pa šele po izteku brionskega moratorija oktobra leta 1991. Januarja 1992 je Slovenijo kot neodvisno državo uradno priznalo 12 držav takratne Evropske skupnosti, aprila 1992 Združene države Amerike, 22. maja 1992 pa je Slovenija postala članica Organizacije združenih narodov (OZN).

Dva tedna po sprejemu v OZN je Slovenija kot polnopravna članica že sodelovala na Konferenci OZN o okolju in razvoju (*United Nations Conference on Environment and Development; UNCED*), ki je v zgodovino odšla kot »Earth Summit«. Konferenca v Riu de Janeiru je potekala od 3. do 14. junija 1992 in velja danes za prvo moderno konferenco o okoljski diplomaciji. Čeprav formalno okolje ni bila zunanje-politična prioriteta¹³ Slovenije, je ta na konferenco v Rio de Janeiro poslala skromno delegacijo predstavnikov Ministrstva za okolje in prostor (MOP), z argumentom, da je zanjo pomembno aktivno sodelovanje v vseh svetovnih razpravah glede okolja in trajnostnega razvoja.¹⁴ Na konferenci v Riu de Janeiru so države izpogajale tudi Okvirno konvencijo OZN o podnebnih spremembah (*United Nations Framework Convention on Climate Change; UNFCCC*),¹⁵ h kateri je Slovenija pristopila istega leta, ratificirala pa jo je šele oktobra 1995.¹⁶ (Pre)pozna ratifikacija UNFCCC je Sloveniji onemogočila udeležbo na prvi konferenci držav pogodbenic (*Conference of Parties; COP*), ki je konec marca/začetek aprila 1995 potekala v Berlinu. Ne glede na to, da Slovenija na *COP 1* v Berlinu ni mogla sodelovati, je Ministrstvo za okolje in prostor v vsem tem času podrobno spremljalo prve poskuse svetovnih voditeljev, da bi dosegli konkretne cilje o preprečevanju podnebnih sprememb in segrevanja ozračja.¹⁷ Leto pozneje, na zasedanju *COP 2* v Ženevi, je Slovenija že sodelovala kot polnopravna članica.¹⁸

V prvih petih letih po osamosvojitvi so na pogajanjih, srečanjih in mednarodnih konferencah o okolju in trajnostnem razvoju sodelovali le predstavniki Ministrstva za okolje in prostor¹⁹ z glavnim pogajalcem Andrejem Kranjcem. Njihova naloga je bila predstavljati državo na srečanjih *COP* ter pripravljati poročila o doseženem (in

¹³ Zunanje-politične prioritete so v tem času bile integracija v evropski ter evroatlantski prostor, aktivna in konstruktivna dejavnost v političnih in ekonomskih multilateralnih organizacijah (OZN, OVSE, Srednjeevropska iniciativa, CEFTA idr.), okrepitev bilateralnih odnosov s partnerskimi ter predvsem tudi sosednjimi državami kot tudi oblikovanje, skrb za Slovence v zamejstvu in priznanje politične, ekonomske in kulturne vloge in interesov Slovenije v mednarodni skupnosti (Ministrstvo za zunanje zadeve, *Ten years of Slovenia's Foreign Policy*), 2011.

¹⁴ Intervju 1. Ljubljana, januar 2011 (dalje Intervju 1); Intervju 2. Ljubljana, januar 2011 (dalje Intervju 2).

¹⁵ Osnutek konvencije je bil pripravljen že v začetku maja 1992.

¹⁶ Ur. l. RS-MP 13/1995.

¹⁷ Intervju 1.

¹⁸ Intervju 3. Ljubljana, januar 2011 (dalje Intervju 3).

¹⁹ Po odgovorih sogovornikov lahko sklepamo, da Ministrstvo za zunanje zadeve pri oblikovanju stališč do okoljskih vprašanj ni sodelovalo. Zato v tem obdobju težko govorimo o okoljski diplomaciji, kot smo jo definirali na začetku.

izpogajanjem) po koncu mednarodnih konferenc s področja okolja. Za to obdobje lahko rečemo, da je bilo sodelovanje med uradnimi vladnimi strukturami, stroko in nevladnimi organizacijami slabo oziroma neobstoječe. Nezadovoljstvo civilne družbe s takim ustrojem določanja okoljskih prioritet in oblikovanja stališč države navzven je povzročilo, da se je oblikovalo posebno telo, ki je vključilo v oblikovanje stališč za mednarodne forume o okolju tudi določene elemente civilne družbe, nevladnih organizacij ter posameznikov. Da bi to zagato razrešili ter vključili karseda širok spekter interesov, je vlada RS na svoji 27. seji (11. septembra 1997) sprejela *Sklep o ustanovitvi Slovenskega komiteja za vprašanja spremembe podnebja (SKVSP)*.²⁰ Ta Sklep je določal, da je SKVSP »strokovno telo vlade RS« (2. člen, 1. odstavek); naloge SKVSP (3. člen) in sestavo SKVSP (6. člen). Med nalogami SKVSP lahko najdemo naslednje:

- sodelovanje pri usklajevanju dejavnosti za izvajanje državne politike, ki se nanaša na spremembo podnebja in pomeni uresničevanje ciljev okvirne konvencije OZN o spremembi podnebja (v nadaljnjem besedilu: konvencija),
- sodelovanje pri pripravi predlogov stališč Slovenije za zasedanje konference pogodbenic konvencije in njenih delovnih teles,
- sodelovanje pri izdelavi nacionalnega poročila, ki ga predvideva konvencija in spremljanje izvajanja smernic, ki jih določa ta program,
- dajanje mnenj na predloge besedil nacionalnega programa varstva okolja in drugih nacionalnih razvojnih programov s področij energetike, prometa, kmetijstva in gozdarstva, ki se nanašajo na cilje konvencije.

Z vidika oblikovanja okoljske diplomacije je gotovo najpomembnejši drugi odstavek, ki določa, da to strokovno telo pripravlja predloge stališč (ki jih potem obravnava vlada RS) za mednarodno udejstvovanje Slovenije na področju okoljevarstvenih vprašanj. Če to nalogo kombiniramo s tem, da drugi člen določa, da je SKVSP posvetovalno telo vlade RS in ne MOP, lahko vidimo, da je vlada s tem *Sklepom* želela poudariti pomen sodelovanja med civilno družbo, strokovnjaki in uradnimi političnimi odločevalci na področju varovanja okolja. Če pa upoštevamo 1., 3. in 4. odstavek 3. člena *Sklepa* ter pogledamo sestavo SKVSP, lahko ugotovimo, da glavna vloga SKVSP ni bila priprava aktivnosti in stališč Slovenije v mednarodnih forumih, ampak oblikovanje okoljske politike, ki je bila usmerjena predvsem navznoter.²¹ Čeprav lahko SKVSP označimo kot prvi korak h koherentnemu razvoju okoljske di-

²⁰ Ur. l. RS 59/1997.

²¹ 6. člen *Sklepa* izpostavlja, da SKVSP sestavljajo: *minister za okolje in prostor (ki je predsednik tega telesa); državni sekretar v Ministrstvu za okolje in prostor (ki je namestnik predsednika); državni sekretar v Ministrstvu za gospodarske dejavnosti, državni sekretar v Ministrstvu za promet in zveze, državni sekretar v Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prebrano (druga raven odločanja); predstavnik Hidrometeorološkega zavoda Republike Slovenije, po en predstavnik z ministrstev: za ekonomske odnose in razvoj, za zunanje zadeve, za znanost in tehnologijo, za finance, za šolstvo in šport, za zdravstvo; dva predstavnika okoljskih nevladnih organizacij; predstavnik Slovenske akademije znanosti in umetnosti in predstavnik Gospodarske zbornice Slovenije*. Natančna analiza pokaže, da iz MZZ prihaja »predstavniki«, ki ni izbran na najvišji politični ravni. Implicitno lahko zaključimo, da MZZ kot organ, ni bilo »zares« vključeno v snovanje okoljske diplomacije.

plomacije, pa lahko sočasno ugotovimo, da vlada RS ne v tem Sklepu ne v njegovih modifikacijah leta 2001 in 2005 ni zaznala potrebe, da bi večjo mero odločanja o/v okoljskih vprašanih poverila Ministrstvu za zunanje zadeve.²²

Ne glede na to, da je SKVSP imel določene pomanjkljivosti, pa je bila njegova ustanovitev ključna predvsem za harmonizacijo stališč med različnimi političnimi odločevalci. To se je pokazalo že kmalu po njegovi ustanovitvi decembra 1997 na konferenci v Kjotu, na kateri je Slovenija nastopila z usklajenimi in dobro formuliranimi stališči glede aktualnih okoljskih vprašanj in vprašanj globalnega segrevanja.²³ A ne samo to, zaradi dobre organizacije pogajalcev in pridobivanja podpore za okoljske zadeve je Slovenija uspela v Kjotski protokol (ratificiran leta 2002)²⁴ vključiti tudi posebni status vrtač, kar lahko štejemo kot pomembno diplomatsko zmago. A od tu do resnega razmisleka o okoljski diplomaciji je (bilo) še daleč.

Istega leta, kot je Slovenija ratificirala Kjotski protokol, so posamezniki ustanovili društvo Focus, ki se ukvarja predvsem z vprašanji podnebnih sprememb, energije, mobilnosti ter okolja nasploh. Omenjava ga predvsem zato, ker se je to društvo, delujoče kot koordinator (ali celo neke vrste »dežnik«) organizacij, ki se ukvarjajo z okoljem in podnebjem (npr. Cipra, Umanotera, Greenpeace), intenzivno vključilo v snovanje in oblikovanje slovenske okoljske diplomacije.²⁵ Na strani nevladnih organizacij je danes to društvo gotovo eden najpomembnejših deležnikov z vidika vprašanj varovanja okolja in trajnostnega razvoja.²⁶

Ustanovitev *Focusa* kot koordinativnega telesa je v zadnjem desetletju veliko pripomogla k razvoju okoljske diplomacije v Sloveniji, predvsem zaradi okrepitev angažmaja nevladnih organizacij, ki tako kot skupine pritiska delujejo in vplivajo na sprejemanje odločitev političnih odločevalcev. A vsekakor ta dogajanja niso prišla v skokih, ampak so se razvijala postopoma. K pospešku v razvoju okoljske diplomacije je gotovo pripomoglo članstvo Slovenije v Evropski uniji (2004) in njeno predsedovanje Svetu Evropske unije (2008). Ta dva mejnika sta tako zavest o pomenu okolja kot aktivnosti na tem področju potisnila stopničko višje.

²² Sklep o spremembi *Sklepa o ustanovitvi Slovenskega komiteja za vprašanja spremembe podnebja*, ki ga je vlada RS sprejela na svoji 49. seji (17. novembra 2005), vsebuje samo »lepotne popravke«. MZZ še vedno predstavlja »predstavnik« (nizka politična raven); pomemben dodatek tega *Sklepa* pa je, da uvaja predstavnika slovenskih univerz v SKVSP, kar pomeni, da se ideja okoljske diplomacije vseeno popolnjuje. V tem okviru jo sedaj sestavlja trikotnik: državni odločevalci – nevladne organizacije – znanost/strokovnjaki (Ur. l. RS 106/2005).

²³ Intervju 3.

²⁴ Ur. l. RS-MP 17/2002.

²⁵ Med dejavnostmi organizacije Focus zasledimo »organiziranje okroglih miz in delavnic, izvajanje projektov, ozaveščanje javnosti, sodelovanje s podobno usmerjenimi društvi in organizacijami, vlado, vladnimi in lokalnimi ustanovami, podjetji in mediji, spremljanje in analiziranje dogajanj na področju varstva okolja, vključevanje javnosti v procese odločanja in druge aktivnosti /,/,/«. Focus, društvo za sonaravni razvoj (spletna stran).

²⁶ Prav tam; Intervju 2.

*Okoljska diplomacija? Od vstopa v EU (2004) do predsedovanja
Svetu EU (2008)*

Maja leta 2004 je Slovenija vstopila v Evropsko unijo (EU) kot ena od desetih novih članic. Čeprav članstvo v Uniji pomeni določene prednosti in ugodnosti, pa prinaša tudi določene slabosti. Ena izmed teh je iskanje konsenza oziroma »skupnega glasu EU« o določenih skupnostnih vprašanjih, saj države nimajo enotnih stališč o tem, kaj velja sprejeti oz. katere so prednostne teme.

Zavedati se moramo, da Slovenija kot novinka v »klubu« ni želela preveč izstopati iz povprečja, zato se je pri vprašanjih o okolju pogosto sama *pasivizirala*. To posledično pomeni, da je v forumih EU delovala predvsem re-aktivno (se je na pobude odzivala), namesto da bi delovala pro-aktivno. Drugi podatek, ki ga moramo upoštevati, je struktura koalicij v EU. Ta ni stalna, še posebej na področju vprašanj, povezanih z varovanjem okolja. Za ponazoritev: v zvezi z vprašanji pogozditve Slovenija deli stališča s Poljsko, ne strinja pa se s Francijo. Pri vprašanju tranzitnega prometa se ne strinja z Avstrijo, pri nekaterih drugih temah pa Slovenija deli stališče s Ciprom in Malto, nasprotuje pa mnenju Velike Britanije.²⁷ O kompleksnosti nadalje priča podatek, da Slovenija glede problematike izpustov ogljikovega dioksida zavzema podobna stališča kot zahodne države, nasprotuje pa stališčem novih držav članic EU ter članicam, ki so znotraj njene geografske regije.²⁸

Poleg (našteti) objektivnih dejavnikov, ki jim moramo podati še vprašanje že sprejete zakonodaje na ravni EU (*acquis communautaire*), pa (je imela) ima Slovenija kot majhna država nekaj lastnih ovir, ki so hromile in še hromijo pro-aktivno delovanje v institucijah EU in v mednarodnih forumih, tj. pomanjkanje človeških in kapitalskih virov. Če slednje izpustimo, saj se skorajda vse države soočajo na tak ali drugačen način z njimi, pa je pomanjkanje primerno usposobljenih človeških virov zelo pomembno za oblikovanje skupnih stališč, vplivanje na odločevalce ter nasploh oblikovanje nacionalne okoljske diplomacije.

Da je pomanjkanje usposobljenega kadra za delovanje na EU parketu bil eden resnejših problemov, ki je zaviral oblikovanje nacionalne okoljske diplomacije, so izpostavili tudi sogovorniki, ki so dejali, da imamo v Sloveniji »le sedem strokovnjakov, ki se aktivno ukvarjajo z okoljskimi pogajanjmi na ravni EU. Ti pa ne morejo zagovarjati vseh stališč Slovenije v kar 15 organih EU, ki razpravljajo o podnebnih problematikah«.²⁹ Posledica tega je, da v mnogih primerih na ravni EU strokovnjaki privzamejo tudi vlogo državnega uradnika ter poleg strokovnih predlogov oblikujejo tudi konkretne politične odločitve. V določenih primerih pa je morala Slovenija (in občasno še mora) najemati tuje strokovnjake, ki so o posameznih vprašanjih izoblikovali »slovenska« stališča.³⁰

²⁷ Intervju 2; Intervju 3; Intervju 4. Ljubljana, januar 2011 (dalje Intervju 4).

²⁸ Intervju 2; Intervju 3.

²⁹ Intervju 2.

³⁰ Intervju 5. Ljubljana, januar 2011 (dalje Intervju 5).

Ne glede na to, da je Slovenija bila novinka na področju delovanja EU, pa je dokaj hitro dobila pomembne zadolžitve. Z novo razporeditvijo predsedovanj leta 2006 je postalo jasno, da bo Slovenija prva članica, ki bo predsedovala Svetu EU, in sicer v prvi polovici leta 2008.

Predsedovanje Svetu EU poteka tako, kot si ga država sama zastavi. Lahko je uspešno ali neuspešno, a vse je odvisno od tega, koliko drznosti si država privoščiti, kot tudi, v kakšnem času in mednarodnem okolju predseduje. Čeprav za Slovenijo predsedovanje mednarodnim forumom ni bilo nič »novega«,³¹ pa je bilo predsedovanje Svetu EU še poseben izziv prav zato, ker je bila Slovenija prva nova država članica, ki je predsedovala Svetu EU, zato se je zavedala posebne teže, ki jo ima njeno predsedovanje za vrednotenje vseh ostalih predsedovanj novih članic v prihodnje. Čeprav programa predsedovanja ni sestavljala sama, ampak je bil ta usklajen s Triom,³² pa je znotraj določenih parametrov program oblikovala dokaj ambiciozno. V program je kot eno svojih prednostnih nalog uvrstila tudi t. i. podnebno-energetski paket.

V času svojega predsedovanja Svetu EU je bila Slovenija tako prisiljena (tudi zaradi pritiskov iz EU) bolje zastaviti svoja stališča do okoljskih vprašanj. Kot vodilna članica EU je v tistih šestih mesecih tudi institucionalizirala določeno stopnjo lastne okoljske diplomacije. Ena od akcij, ki je vodila do tega, je bila oblikovanje delovne skupine na nacionalni ravni, ki je bila sestavljena iz uradnikov, zainteresiranih organizacij civilne družbe in strokovnjakov.³³ Njena temeljna naloga je bila oblikovanje stališč o posameznih okoljskih vprašanjih.³⁴

Ta skupina se je odzvala tudi na nalogo, ki je padla na ramena Slovenije kot ena ključnih nalog EU, in sicer podnebno-energetski sveženj (gre za t. i. razpravo o ciljih 20-20-20),³⁵ v okviru katerega se je Slovenija morala kot predsedujoča aktivno vključevati v pogovore tudi s tretjimi državami, predvsem o povezanosti podnebnih sprememb in mednarodne (okoljske) varnosti. Prav tako je kot predsedujoča sodelovala v intenzivnih razpravah o okolju in biotski raznolikosti na formalnih in neformalnih ministrskih srečanjih. Npr. marca 2008 je v Bruslju potekalo prvo srečanje ministrov za okoljske zadeve države EU, Latinske Amerike in Karibov. V prvih dneh aprila 2008 je Slovenija na srečanju gostila naravovarstvenike in strokovnjake s področja

³¹ Slovenija je leta 1999 predsedovala Varnostnemu svetu Organizacije združenih narodov in leta 2005 Organizaciji za varnost in sodelovanje v Evropi.

³² S Trio označujemo tri države članice EU, ki tvorijo trojko, ki določa prioritete 18-mesečnega predsedovanja.

³³ Intervju 3; Intervju 4.

³⁴ Ta delovna skupina je tudi pripravila smernice in strategije že za srečanje na Baliju, ki je potekalo decembra 2007, kjer je Slovenija aktivno sodelovala pri oblikovanju smernic za zmanjševanje emisij ogljikovega dioksida po letu 2012 (Jana Urh: Podnebna si.nergija: izzivi za slovensko zunanjo politiko po koncu predsedovanja. V: Predsedovanje Slovenije Svetu Evropske unije: zunanji odnosi. Ljubljana 2008).

³⁵ Te označujejo prizadevanja za doseg uporabe vsaj 20-odstotkov obnovljivih energetskih virov, 20-odstotno znižanje emisij toplogrednih plinov glede na meje iz leta 1990 in 20-odstotno izboljšanje energetske učinkovitosti do leta 2020 (Coal Geology: 20-20-20 strategy by European Union for green energy by 2020, spletna stran).

okolja, nekaj dni kasneje pa je Ministrstvo za okolje in prostor organiziralo še neformalno srečanje okoljskih ministrov na temo biodiverzitete v gozdovih; maja 2008 so ministri za promet govorili o prihodnosti mobilnosti s posebnim poudarkom na okoljskih vprašanjih. O okolju je razprava potekala tudi na srečanjih dveh formacij Sveta EU (GAERC in ECOFIN). Junija pa je Slovenija sodelovala na konferenci o podnebnih spremembah v Bonnu v Nemčiji.³⁶

Čeprav se razprava o podnebno-energetskem paketu ni zaključila v času slovenskega predsedovanja (meniva, da je nerealno pričakovati, da bi se lahko mala država uspešno spopadla s tako zahtevno temo, ki je močno povezana z nacionalnimi interesi), pa je Slovenija v tem času naredila velik korak na področju lastne okoljske diplomacije. Že v pripravah na predsedovanje kot tudi v času samega predsedovanja je razprava o okoljskih vprašanjih potekala v okviru trikotnika vlada – stroka – nevladne organizacije (zainteresirana javnost).³⁷ Po koncu predsedovanja pa je to sodelovanje nekako zvedenelo.

Vzpon (2008) in zaton (2012) okoljske diplomacije

Po zaključku predsedovanja Svetu EU je Slovenija odšla na redne volitve. Na njih so večino glasov dobile stranke Socialnih demokratov, Zares, LDS in Desus, ki so konec leta 2008 oblikovale vladno koalicijo. Zunanji minister v tej vladi je postal Samuel Žbogar, dolgoletni diplomat, nazadnje zaposlen kot veleposlanik v Washingtonu.³⁸ Eden izmed njegovih prvih ukrepov je bila ustanovitev novega *Sektorja za globalne izzive*, katerega naloge so bile usmerjene predvsem v koordiniranje in pripravljanje stališč za celovite odzive na različne sklope globalnih izzivov, iskanje odgovorov na vprašanja oblikovanja celovitega in globalnega pristopa do voda v mednarodnih odnosih in zunanji politiki Slovenije ter prizadevanja, da bi bile okoljske vsebine bolj celostno vključene v tematike, s katerimi se pri svojem delu srečujejo slovenski diplomati.³⁹ Strukturnim spremembam so nato sledili še vsebinski premiki, predvsem na področju ozaveščanja o pomembnosti okolja in trajnostnega razvoja. Tako je Žbogar v delovanje Ministrstva za zunanje zadeve vpeljal tri nove aktivnosti: EKO skupino, zniževanje ogljičnega odtisa MZZ in nov načrt mobilnosti.

Poleg notranjih sprememb je spremembe doživela tudi zunanjepolitična in diplomatska dejavnost Slovenije. MZZ je začel postajati eden ključnih akterjev pri oblikovanju stališč o okolju na mednarodni ravni. MZZ je tako uvedlo t. i. Zeleno skupino (*Green Group*), znotraj katere naj bi se na rednih srečanjih sestajali ministri za zunanje zadeve šestih držav, po velikosti primerljivih s Slovenijo, z različnih celin,

³⁶ Intervju 1; Intervju 5.

³⁷ Od intervjuvanca 5 sva izvedela, da je bilo sodelovanje med vlado, stroko in nevladnimi organizacijami prav v času predsedovanja Svetu EU na najvišji ravni.

³⁸ Meniva, da je k »ozelenitvi« diplomacije v Sloveniji poskrbela prav osebna narava ministra Žbogarja (in nekaj njegovih sodelavcev), ki je menil, da se mora država na zunanjepolitičnemu področju ukvarjati tudi (formalno in proaktivno) z vprašanji varovanja okolja.

³⁹ Ministrstvo za zunanje zadeve, Slovenia and the European Union, 2011, spletna stran.

z namenom spodbujanja in sodelovanja pri zamisli o »zeleni diplomaciji«. ⁴⁰ Znotraj tega okvira so se ministri za zunanje zadeve Islandije, Kostarike, Nove Zelandije, Singapurja, Slovenije, Združenih Arabskih Emiratom in Zelenortskih otokov prvič srečali septembra leta 2010 ter se dogovorili, da bo *Zelena skupina* najprej obravnavala vprašanja voda. Za tako imenovano »diplomacijo voda« (*water diplomacy*) so se odločili zato, ker se nekatere izmed držav iz omenjene skupine že danes soočajo s pomanjkanjem, druge pa s preobiljem voda (v obliki poplav). ⁴¹ Skupina je nato oblikovala še skupno stališče o podnebnih spremembah, ki so ga v posebni publikaciji predstavili že pred srečanjem COP leta 2010 v Cancunu in nato še pred srečanjem COP leta 2011 v Durbanu.

Naslednji korak v oblikovanju okoljske diplomacije Slovenije predstavlja »imenovanje« okoljskih atašeev na petih veleposlaništvih Republike Slovenije po svetu (v Pekingu, Buenos Airesu, Skopju, Kopenhagenu in Londonu). ⁴² S pilotnim projektom okoljskih atašeev je MZZ pričel marca 2010. Sprva so si zamislili, da bi okoljski atašeji imeli enoletni mandat z možnostjo podaljšanja. Direktorat za globalne zadeve in politično multilateralo pa je v tem času imenoval tudi korespondenta, katerega naloga je bila pridobivati informacije o delu atašeev na področju okolja. Naloga atašeev je bila, da pripravljajo okoljske profile ter spremljajo okoljske projekte, ki potekajo v državi akreditacije, ter da pripravijo podlago za morebitno sodelovanje Slovenije na področju okoljskih zadev z državami akreditacije. Leta 2011 so se na MZZ odločili, da mandat atašejem podaljšajo še za leto dni ter da bodo opravili prvo evalvacijo njihovega dosedanjega dela. Znotraj tega okvirja bodo na MZZ razmislil tudi o novih delovnih usmeritvah ter možnosti, da v omrežje okoljskih atašeev vključijo še slovensko veleposlaništvo v Parizu. Prvi podatki analize o delu okoljskih atašeev kažejo, da so pogoji za dobro opravljanje nalog, ki pripadajo atašejem, še posebej nezadostni na veleposlaništvih z majhnim številom diplomatov (na primer v Kopenhagenu in Buenos Airesu). Vendar pa so okoljski atašeji postali že relativno ustaljena praksa v slovenski diplomaciji. Sčasoma bi tako lahko institut okoljskega atašeeja postal prisoten na vseh veleposlaništvih Republike Slovenije po svetu. ⁴³

Sočasno z aktivnostmi MZZ na področju institucionalizacije okoljske diplomacije pa so potekale aktivnosti tudi na drugih ravneh. Tako je šest mesecev po imenovanju nove vlade (sredi leta 2009) ta vlada ustanovila *Službo Vlade Republike Slovenije za podnebne spremembe (SVPS)* (Ur. l. RS 49/2009), katere primarna naloga je bila iskanje rešitev na vprašanja podnebnih sprememb, okoljske varnosti in izzivov, povezanih s trajnostnim razvojem ter koordinacijo vseh akterjev, vključenih v proces

⁴⁰ Države so bile izbrane kot vodilni akterji na področju okoljskih vprašanj v regiji, ali pa kot države, ki si na tem področju želijo postati vodilne (Intervju 4).

⁴¹ Ministrstvo za zunanje zadeve, Global challenges department, 2011, spletna stran.

⁴² Pri tem ne gre za imenovanje novih diplomatov, temveč so že obstoječi diplomati v tujini prevzeli še funkcijo okoljskega atašeeja.

⁴³ Intervju 4; Intervju 6. Copenhagen, junij 2012 (dalje Intervju 6); Intervju 7. Ljubljana, januar 2011 (dalje Intervju 7).

tvorjenja okoljske diplomacije.⁴⁴ Odlok o ustanovitvi SVPS določa naloge SVPS (2. člen), sestavo SVPS (4. člen) ter deležnike (3. člen), s katerimi SVPS sodeluje pri svojem delovanju. Med nalogami, ki jih navaja drugi člen (in so pomembne za debato o institucionalizaciji okoljske diplomacije), izpostavljamo nekatere:

Služba opravlja naslednje naloge:

- usmerja sektorske in medsektorske politike na področjih blaženja, prilagajanja in tehnološko-razvojnega prehoda v nizkoogljično družbo;
- usmerja oblikovanje razvojnih politik za doseganje ciljev blaženja in prilagajanja na podnebne spremembe;
- sodeluje pri oblikovanju prioritet sektorskih in medsektorskih programov za blaženje podnebnih sprememb in prilagajanje;
- sodeluje pri oblikovanju tehnološko razvojne politike in spodbujanju nizkoogljičnih platform;
- usklajuje stališča resorjev za mednarodna pogajanja o podnebni politiki ter v imenu Vlade Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: vlada) predstavlja stališče Slovenije v mednarodnih institucijah in forumih za področje podnebnih sprememb;
- po sklepu vlade pripravlja tudi predloge zakonov in drugih aktov, ki zadevajo področje podnebnih sprememb;
- sodeluje pri pripravi stališč resornih ministrstev za pripravo predpisov in drugih dokumentov Evropske unije, ki posegajo na področje podnebnih sprememb;
- sodeluje z relevantnimi deležniki na tem področju, kot so lokalne skupnosti, nevladne organizacije, gospodarstvo, raziskovalne institucije itd.;
- sodeluje z institucijami Evropske unije, z Združenimi narodi in z ostalimi mednarodnimi institucijami na področju podnebnih sprememb v širokem pomenu.

Čeprav je formalno SVPS vezana samo na podnebne spremembe, pa se je – kot ugotavljajo sogovorniki – ukvarjala tudi z drugimi okoljskimi vprašanji (in bila v izrazito pomoč pri institucionalizaciji okoljske diplomacije MZZ).

Četudi se kadrovsko vprašanje morda na tem mestu zdi nepomembno, pa simbolično 4. člen daje direktorju SVPS veliko moč. 3. odstavek 4. člena navaja, da ima »pri vodenju službe direktor enaka pooblastila, kot jih ima minister pri vodenju ministrstva«. Čeprav je *de iure* direktor podrejen vladi, minister pa Državnemu zboru, pa simbolična podelitev enakih pooblastil pomeni, da se znotraj vlade direktor SVPS *de facto* izenači z ministrom. Ima torej enako moč in to pomeni, da so njegovi dosjeji enako pomembni, kot so pomembni dosjeji ministrov v vladi. Tako lahko zaključimo, da je s Sklepom o ustanovitvi SVPS podnebje (kot del okoljske diplomacije) prvič v zgodovini v Sloveniji dobilo položaj »pomembne tematike«.

V strukturi oblikovanja okoljske diplomacije in njene institucionalizacije pa velja izpostaviti, da je po letu 2008 Slovenija prvič oblikovala postavke sistema, ki bi se lahko smelo razvijal naprej. Te postavke je gradila na podlagi preteklih izhodišč in razvoja, ki ga je bila deležna okoljska diplomacija v letu 1991–2008. Ključ za uspeh

⁴⁴ Intervju 2; Intervju 3.

začetka oblikovanja okoljske diplomacije je torej bil predvsem v tem, da so politični odločevalci imeli solidne temelje, na katerih so lahko gradili. To pa so bile izkušnje dvajsetletnega obdobja zgodovine samostojne Slovenije.

Morda velja omeniti še eno zadevo, ki je pomembna za oblikovanje in delovanje okoljske diplomacije, in sicer vprašanje sodelovanja oz. delitve dela na področju okoljske diplomacije. V času 2008–2011 velja, da čeprav je MZZ privzelo pomemben položaj v oblikovanju okoljske diplomacije, pa je pokrivalo samo njen »zunanj del«, notranji del je prepustilo SVPS. Ta je bila tako nosilni organ koordinacije med uradništvom (in političnimi odločevalci), stroko in civilno družbo. Okoljska diplomacija je v tem obdobju dobila odlično osnovo za nadaljnji razvoj, a do tega ni prišlo, saj je na Slovenskem kriza zaostila politično situacijo. Konec leta 2011 smo tako imeli predčasne volitve, ki so dale drugačno sliko politične razporeditve prostora. 10. februarja 2012 se je oblikovala nova vlada.

Glede na zaostrene javnofinančne razmere in glede na stanje slovenskega gospodarstva je bila vlada prisiljena zarezati v določene stroške, kar se je odrazilo tudi v zmanjšanju ministrstev in javnih teles,⁴⁵ ki so skrbela za delovanje države. Varčevanje je tako prizadelo strukturo kot vsebino. Z vidika strukture je bila spomladi 2012 ukinjena SVPS (Ur. l. RS 21/2012), njene naloge pa so bile prenesene na Ministrstvo za kmetijstvo in okolje. Čeprav pooblaščen sektorji na Ministrstvu za kmetijstvo in okolje nadaljujejo naloge, ki jih je imela SVPS, pa smo se z vidika institucionalizacije in opolnomočenja okoljske diplomacije vrnili korak nazaj. Namreč z vladne ravni (SVPS je bila vladna služba) se je vprašanje okoljske diplomacije ponovno postavilo na medministrsko raven. To pa terja veliko sodelovanja med ministrstvi, kar pa, vemo, je v Sloveniji prej izjema kot pravilo.⁴⁶ Drug premislek pa je predvsem vsebinski; čeprav je nova struktura MZZ ohranila Sektor za globalne izzive, pa intervjuvanci povedo, da se tem področjem v času novih razmer namenja relativno manj pozornosti, kot se jim je v preteklosti. Če predvidevamo, da so izjave objektivne, potem lahko zaključimo, da je Slovenija tudi na področju okoljske diplomacije MZZ storila korak nazaj. Okoljska vprašanja tako spet postajajo »sekundarna«, razpršena, strategije pa se ponovno oblikujejo predvsem po načelu delovanja *ad hoc* in ne smelo, začrtano ter jasno. V tem okviru intervjuvanci izpostavljajo, da smo se v snovanju in oblikovanju okoljske diplomacije vrnili v obdobje 1991–2004 ter s tem izgubili vse prednosti, ki smo jih s procesom učenja zaradi dela (*learning by doing*) pridobili v času vstopanja v EU ter predsedovanja Svetu EU, ki je bilo za slovensko zunanjo politiko gotovo pomemben dosežek.

Celotna analiza razvoja okoljske diplomacije v Sloveniji pa kaže še na en moment, ki ga velja omeniti, in sicer preveliko personalizacijo zunanjepolitičnih prioritet v Sloveniji. Kot sva že omenila, se je preskok v institucionalizaciji okoljske diplomacije

⁴⁵ Pred volitvami so bile vse politične stranke naklonjene zmanjšanju ministrstev kot načinu varčevanja v javnem sektorju.

⁴⁶ Sabina Kajnc, Marjan Svetličič: Ocena uspešnosti in problemi slovenskega predsedovanja Svetu EU – pogled od znotraj. V: Teorija in praksa, 2009, št. 1-2, str. 5-30, tu str. 18-22.

zgodil s prihodom Samuela Žbogarja na mesto zunanjega ministra, saj je bil osebno izrazito vpet v vprašanja okolja. Po njegovem odhodu v diplomacijo EU pa je zadeva nekako zamrla. Dejavnik osebnosti sicer lahko vnese pomembne elemente v zunanjo politiko, problem pa nastane, če vsaka »osebnost«, ki nastopi mesto zunanjega ministra, zamenja smer v zunanji politiki. To pomeni, da postaja zunanja politika države nekoherentna in tako slabo zastopa nacionalne interese. Tukaj vidiva še prostora za izboljšavo pristopa k okoljski diplomaciji, in sicer, da ta (kot druge tematike zunanje politike) preide od personalnega dejavnika k utemeljeni strategiji zunanje politike, ki bi bila osnova za delovanje vseh političnih odločevalcev. Odločitev o tem je bila v času Žbogarjevega mandata sprejeta, a je strategija, ki je bila oblikovana, zaradi določenih (neznanih?) razlogov obtičala v predalu. Slovenija tako še leta 2013 vodi svojo zunanjo politiko na podlagi strategije iz leta 1999.

Zaključek

Slovenija je svojo okoljsko diplomacijo gradila postopoma. Njene zametke srečamo že pred njeno formalno osamosvojitvijo, potem pa se po mednarodnem priznanju začne postopen razvoj aktivnosti na področju okoljske diplomacije. Čeprav ta proces poteka dokaj smelo in pooblaščen organi oblikujejo stališča za ključne mednarodne konference, pa lahko v dvajsetletnem razvoju pristopa k okoljski diplomaciji opazimo, da je večina aktivnosti, ki se dogajajo na področju okoljske diplomacije v Sloveniji, določena z dvema dejavnikoma – zunanjim okoljem in osebnimi preferencami posameznikov. Slovenija tako k oblikovanju lastne okoljske diplomacije pristopa odzivno na zahteve zunanjega okolja ali pa proaktivno, če to terjajo določeni politični odločevalci. Oba pristopa pa sta nestrateška.

Tako stanje lahko utemeljimo predvsem s tem, da vprašanje okolja ni bilo nikoli zares »ključno«, ampak le drugotirno vprašanje slovenske politike in odločevalcev. Posledično do tega vprašanja nismo nikoli oblikovali nacionalnih strategij, ki bi izhajale iz slovenskih stališč in potreb, pač pa so bile vse aktivnosti pogojene s pritiski in zahtevami »od zunaj«, iz mednarodne skupnosti. Zato tudi ni bilo potrebe, da bi imela civilna družba in strokovnjaki večjo težo pri odločanju o stališčih Slovenije do okoljskih vprašanj. Tako civilne družbe kot strokovnjakov so se politični odločevalci poslužili šele, ko so bili prisiljeni oblikovati nacionalna stališča do določene okoljske tematike. Seveda je bilo v večini primerov to sodelovanje ad hoc, pri čemer se je včasih zgodilo, da stališča ene delovne skupine niso bila v popolnosti usklajena s stališči druge delovne skupine.⁴⁷ Posledično (je) to vodi(lo) do fragmentacije in neučinkovitosti odločitev.

A ne glede na vse povedano je v postopnem razvoju okoljske diplomacije v Sloveniji prišlo tudi do pozitivnih premikov, med katere lahko uvrščava predsedovanje Svetu EU in sodelovanje vseh zainteresiranih deležnikov v pripravah na predsedovanje ter v delu na dosjelih v času predsedovanja kot tudi ustanovitev *Službe Vlade*

⁴⁷ Intervjuji 1-7.

Republike Slovenije za podnebne spremembe (SVPS), ki je bila osnovni koordinativni organ za oblikovanje smernic in odločitev na področju varovanja okolja in podnebja. Obe zadevi sta pustili pomemben pečat tudi na vprašanih varovanja okolja. Žal je gospodarska kriza povzročila to, da aktivnosti na področju institucionaliziranja okoljske diplomacije nismo dokončali, še več, šli smo korak nazaj, na stanje pred letom 2004. A ne glede na to zametki okoljske diplomacije Slovenije ostajajo. Čas je le, da jih začnemo oblikovati v celoto, koherentno in jasno. A za to je potrebna strategija odnosa do okoljskih vprašanj. Če jo na notranjepolitičnem področju deloma imamo, je čas, da jo zgradimo tudi na zunanjepolitičnem področju. Tu pa lahko največ prispeva konsenz vseh, kaj so ključni cilji naše zunanje politike. In ker je Slovenija majhna država, je morda prav okolje tisto, kjer lahko najde svojo nišo v mednarodni skupnosti.

Miha Pongrac, Boštjan Udovič

HISTORICAL DEVELOPMENT OF ENVIRONMENTAL DIPLOMACY IN SLOVENIA
1991–2012

S u m m a r y

The article describes the historical development of environmental diplomacy in Slovenia since its beginnings, i.e. since the attainment of the Slovenian independence in 1991 until 2012. It answers three questions: 1. What is the position of environmental protection and sustainable development in the Slovenian politics and diplomacy; 2. In what way did Slovenia reach decisions about forming its own environmental diplomacy in the last 20 years (was it proactive or reactive with regard to the formation of these goals); and 3. What is the importance of environmental diplomacy for the future of Slovenia. This is described in three periods of time: since the attainment of independence (1991) until the Slovenian membership in the EU (2004); since the Slovenian membership in the EU until the end of the Slovenian EU Council Presidency (2008); and since that point until the politically and economically turbulent year of 2012. The information mainly stems from primary and secondary sources, supplemented with the information gained from interviews.

The Republic of Slovenia has developed its environmental diplomacy progressively, even though environmental care and sustainable development have never represented one of its foreign political priorities (and has since the beginning been outweighed by the key priorities of joining various international organisations like NATO and EU). Initially only state institutions were involved in its development (Ministry of the Environment and Spatial Planning), but gradually the so-called “triangle of co-development of the Slovenian environmental diplomacy” was established: state authorities, non-governmental organisations, professionals. This kind of cooperation reached its peak during the Slovenian EU Council Presidency and continued well under the auspices of the Government Office of the Republic of Slovenia of Climate Change, which contributed to the shaping of the guidelines and decisions in the field of environmental protection and coordinated cooperation between the stakeholders. Nevertheless, the national strategy has never been outlined in the field of environmental diplomacy in Slovenia. Instead the development has mostly depended on ad hoc actions, which have been the result of external pressures or preferences of individuals. Consequently environmental diplomacy in Slovenia has operated in quite a fragmented way. The constantly changing preferences or adaptations to new guidelines and demands of the international community have resulted in the adoption of inefficient decisions. Furthermore, the economic crisis also affected the unfinished institutional formation of the Slovenian environmental diplomacy, since the state was forced to close certain offices and services due to austerity measures. However, the foundations of environmental diplomacy nevertheless remain.