



Maklen

MILAN JAZBEC

OSNOVE DIPLOMACIJE

Ljubljana, 2009

Milan JAZBEC
OSNOVE DIPLOMACIJE

Knjižna zbirka MAKLEN
Izdajatelj FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Za založbo Hermina KRAJNC

Copyright © po delih in v celoti FDV 2009, Ljubljana
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Jezikovni pregled: Alenka Juvan

Prelom: B&V Co.
Naslovnica: Luka Kaše
Tisk: N.T.D. d.o.o.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

341.7/.8
327

JAZBEC, Milan, 1956-
Osnove diplomacije / Milan Jazbec. - Ljubljana : Fakulteta za
družbene vede, 2008. - (Knjižna zbirka Mednarodni odnosi /
Fakulteta za družbene vede)

ISBN 978-961-235-355-1

242994944

KAZALO

Seznam okrajev	8
Seznam preglednic	9
Predgovor in zahvale	11
Uvod	13
■ PRVI DEL	
DIPLOMACIJA	17
Pojem in definicije	19
Bilateralna in multilateralna diplomacija	25
Nastanek in razvoj	31
Pregled razvoja diplomacije	47
Diplomacija in globalizacija	53
Diplomacija EU	57
Povzetek	63
<i>Vprašanja za utrjevanje snovi</i>	65
■ DRUGI DEL	
VRSTE DIPLOMACIJE	67
Politična, vojaška in obrambna diplomacija	69
Parlamentarna diplomacija	73
Gospodarska diplomacija	77
Kulturna in znanstvena diplomacija	81
Vrhunska diplomacija	85
Okoljska diplomacija	89
Javna diplomacija	93
Primerjava	95
Tri študije primerov iz slovenske diplomatske prakse	97
<i>Nestalno članstvo v VS OZN 1998–1999</i>	97
<i>Predsedovanje OVSE 2005</i>	103
<i>Predsedovanje Svetu EU 2008</i>	108
<i>Primerjava</i>	114
Povzetek	121
<i>Vprašanja za utrjevanje snovi</i>	123

■ TRETJI DEL	
INFORMACIJSKO-KOMUNIKACIJSKI PROCESI	
V DIPLOMATSKI ORGANIZACIJI	125
Diplomatska organizacija	127
<i>Pojmovanje</i>	127
<i>Elementi diplomatske organizacije</i>	130
– Zunanje ministrstvo	132
– Predstavništva	140
– Predstavniška mreža	150
Informacijsko-komunikacijski procesi	159
<i>Posredovanje zunanjepolitičnih informacij</i>	159
<i>Struktura diplomatske komunikacije</i>	165
<i>Slog diplomatske komunikacije</i>	169
<i>Depeše</i>	171
Povzetek.....	175
<i>Vprašanja za utrjevanje snovi</i>	177
■ ČETRTI DEL	
DIPLOMATSKO IN KONZULARNO PRAVO	179
Diplomatsko in konzularno pravo.....	181
Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih.....	185
<i>Diplomatske funkcije</i>	185
<i>Predstavništva in osebje</i>	187
<i>Imunitete, privilegiji, olajšave</i>	191
Dunajska konvencija o konzularnih odnosih.....	195
<i>Konzularne funkcije</i>	195
<i>Predstavništva in osebje</i>	200
<i>Imunitete, privilegiji, olajšave</i>	203
Primerjava.....	207
Diplomacija kot poklic	213
Povzetek.....	219
<i>Vprašanja za utrjevanje snovi</i>	221

■ PETI DEL

DIPLOMATSKI PROTOKOL	223
Diplomatski protokol	225
Diplomatska korespondenca	227
<i>Ustna korespondenca in spremljajoči dokumenti</i>	227
<i>Pisna korespondenca in ustrezni dokumenti</i>	229
Diplomatski ceremonial	233
<i>Prednostni vrstni red in diplomatska lista</i>	233
<i>Zastava in žalovanje</i>	235
<i>Oblačenje</i>	236
<i>Družabni dogodki</i>	237
<i>Uradna srečanja</i>	239
Povzetek	241
<i>Vprašanja za utrjevanje snovi</i>	243

■ ŠESTI DEL

ZGODOVINA SLOVENSKE DIPLOMACIJE	245
Splošni pregled	247
Slovinci v diplomaciji do leta 1918	251
Slovinci v jugoslovanski diplomaciji: 1919–1991	255
Diplomacija slovenske države	261
Trije portreti	263
<i>Žiga Herberstein</i>	263
<i>Josef Schweigel</i>	265
<i>Vladimir Vauhnik</i>	267
Povzetek	269
<i>Vprašanja za utrjevanje snovi</i>	271

■ SKLEPNI DEL

PRIHODNOST DIPLOMACIJE	273
Prihodnost diplomacije	279
Seznam virov in dokumentov	279
Indeks	291
Slovar pojmov	293

PRILOGE

Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih	301
Dunajska konvencija o konzularnih odnosih	325
Vienna Convention on Diplomatic Relations	363
Vienna Convention on Consular Relations	381

SEZNAM OKRAJŠAV

CEFTA	Srednjeevropski sporazum o prosti trgovini
DKDO	Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih
DKKO	Dunajska konvencija o konzularnih odnosih
DKP	Diplomatsko-konzularno predstavništvo
DN	Društvo narodov
EK	Evropska komisija
ES	Evropska skupnost
EU	Evropska unija
FAO	Organizacija za prehrano in kmetijstvo
G8	Skupina osmih najrazvitejših držav
GS ZN	Generalna skupščina Združenih narodov
IPU	Medparlamentarna unija
NAFTA	Severnoameriški sporazum o prosti trgovini
Nato	Organizacija severnoatlantske pogodbe
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN	Organizacija združenih narodov (tudi ZN)
RF	Ruska federacija
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UNCTAD	Konferenca ZN za trgovino in razvoj
Unesco	Organizacija ZN za izobraževanje, znanost in kulturo
VS ZN	Varnostni svet Združenih narodov (tudi VS)
ZDA	Združene države Amerike
WTO	Svetovna trgovinska organizacija

SEZNAM PREGLEDNIC

1. Ključni dejavniki in značilnosti razvoja diplomacije.....	48
2. Strukturno prepletanje razvoja diplomacije.....	49
3. Čas in prostor v razvoju diplomacije.....	50
4. Elementi evropske diplomacije.....	60
5. Odnos med veleposlanikom in vojaškim atašejem.....	70
6. Primerjava vrst diplomacije, izvajalcev, objektov in vrste odnosov.....	95
7. Izkušnje iz vodenja multilateralnih projektov.....	117
8. Diplomatska organizacija.....	131
9. Trije modeli organiziranja birokracij.....	135
10. Organiziranost zunanjega ministrstva.....	139
11. Model predstavništva.....	147
12. Model predstavniške mreže (kriteriji).....	153
13. Struktura diplomatske komunikacije, komunikacijska sredstva in mediji.....	167
14. Primerjava splošnih razlik med konvencijama.....	208

PREDGOVOR IN ZAHVALE

Povoda za nastanek knjige *Osnove diplomacije* sta dva. Prvi je izkušnja iz petletnega cikla predavanj na Fakulteti za družbene vede o diplomaciji novih malih držav v okviru predmeta Diplomatski in konzularni odnosi ter drugi dejstvo, da se s študijskim letom 2008/2009 začenja izvajanje pedagoškega procesa v skladu z bolonjsko reformo. Oboje me je spodbudilo k pripravi učbenika, ki bi uvedel študente začetnih letnikov (morda pa tudi tiste iz zadnjih letnikov gimnazij) v osnovno poznavanje diplomacije kot dejavnosti, poklica in organizacije. Učbenik naj bi torej po eni strani približal osnovna znanja o diplomaciji tistim, ki jih to zanima in ki so se odločili za njen študij, ter jih po drugi strani pridobil in vpeljal v njeno nadaljnje proučevanje. Pisanje besedila s takšno ambicijo je, seveda, zahtevna naloga in občutljiv izziv. A vendar, kako bi se kot avtor in diplomat lahko izognil takšni akademski skušnjavi? Ni namreč bolj hvaležnega in bolj zahtevnega občinstva, kot so zvedavi in kritični študentje.

Za končno vsebino knjige so bila temeljnega pomena že omenjena, pa tudi druga predavanja (npr. na dunajski Diplomatski akademiji, prištinskem Fakultetnem kolidžu Victory ter Fakultetah za politične vede v Sarajevu in Zagrebu). Bila so tisti orientir in usmerjevalec, ki avtorja pelje od vsega, kar je o neki tematiki znanega in spoznanega in bi se lahko povedalo, pa je tega preveč, do tistega, kar določeno študentsko občinstvo v okviru svojih ambicij in predmetnika ustanove potrebuje ter zmore absorbirati. Na končno podobo besedila so vplivale tudi moje dosedanje objave o diplomaciji; iz njih sem deloma povzemal, predvsem pa opozarjal na referenčno povezanost tega gradiva z njimi.

Dolžnost in vest mi narekujeta zapisati še nekaj zahval. Najprej številnim prijateljem, kolegom in sodelavcem na omenjenih akademskih ustanovah, ki so mi omogočili stik s študenti in mojo vključitev v konkretne pedagoške procese. Zatem recenzentu doc. dr. Milanu Brglezu in predsednici komisije za učbenike na FDV doc. dr. Alojziji Židan za njuno stalno podporo, dragoceno spodbujanje in koristne nasvete pri nastajanju tega učbenika. Zahvala gre tudi Založbi FDV za plodno sodelovanje. Pri končni obliki knjige so mi pomagali nekateri diplomatski kolegi z branjem posameznih delov besedila in s koristnimi pripombami ter predlogi.

Slovensko besedilo obeh dunajskih konvencij je objavljeno v knjigi *Diplomatsko in konzularno pravo*, Ljubljana: Pravna fakulteta in Cankarjeva založba, 2006, str. 251–303, avtorjev zaslužnega prof. dr. Boruta Bohteta in asist. dr. Vasilke Sancin. Obema se zahvaljujem za soglasje za objavo besedila v tej knjigi.

Posebej se zahvaljujem Založbi Nova revija in njenemu direktorju Tomažu Zalazniku za pomoč in prispevek izdelavi naslovnice.

Nenazadnje bi se rad še posebej zahvalil številnim generacijam študentov, ki so me poslušali, se z mano pogovarjali in se kritično odzivali na moja izvajanja. Pri njihovem nadaljnjem študiju in karieri jim želim vse dobro.

Ljubljana/Pohanca, septembra 2008

M. J.

UVOD

O diplomaciji je mogoče pisati na veliko načinov, kar potrjujejo številni članki in knjige; nenehno izhajajo nove in nove. Kaže, da je ključni kriterij pri tem predvsem to, kar neko občinstvo potrebuje in želi. Ko gre za študente diplomacije, je ambicija takšnega učbenika lahko hitro jasna: predstaviti osnovna aktualna pojmovanja, ne preveč zahtevno, a nikakor ne poenostavljeno, obenem pa izbor področij zaokrožiti tako, da se vsebinsko dopolnjujejo in nakazujejo, kaj je ostalo »zunaj«. Če imamo pred očmi še dejstvo, da je pri pisanju priporočljivo teoretična spoznanja kombinirati s praktičnimi izkušnjami, smo predstavili metodološki okvir knjige *Osnove diplomacije*.

Njena vsebina je razdeljena v šest vsebinskih sklopov, vsakemu sledijo povzetek in vprašanja za utrjevanje snovi. Študentje so pač osnovna ciljna publika tega besedila.

Prvi del predstavi pojem diplomacije, njen nastanek in razvoj ter pri tem poda pregled različnih dosedanjih razvojnih oblik in faz. Bralca s tem hitro vpelje v osrčje tematike, ki jo s pregledom aktualnih oblik in vsebin, ki jih določa globalizacijski okvir, zaokroži že na zahtevni ravni. Posebno razmišljanje v tem delu je namenjeno predstavitvi diplomacije EU. Morda je najpomembnejše sporočilo prvega dela, da je diplomacija izredno prilagodljiva, da njeno konkretno pojavno obliko narekuje vsakokratna zgodovinska situacija in da je pri tem temeljnega pomena odnos država – diplomacija.

Drugi del zapelje bralca v srečanje z določeno fragmentacijo diplomacije, saj poda okvirni pregled oblik in vsebin nekaterih najbolj izstopajočih vrst oz. posebnih diplomacij. Zdi se, da se njihovo pojavljanje in delovanje do določene mere prepleta, čeprav pri tem ohranjajo samosvoje elemente. Nekatere so prisotne že dolgo, čeprav sprva precej posredno, druge se pojavijo pozneje, relativno pozno, in se hitro razvijejo; za vrhunsko se, recimo, zdi, da je od nekdanj narekovala diplomatski okvir in vsebino in da smo sedaj samo priča njeni posebni renesansi. Ta del se konča s praktično ponazoritvijo in primerjavo pomena multilateralne diplomacije za male države na treh slovenskih izkušnjah: nestalno članstvo v Varnostnem svetu OZN v letih 1998–1999, predsedovanje OVSE v letu 2005 in predsedovanje EU v prvi polovici leta 2008.

Tretji del je namenjen predstavitvi informacijsko-komunikacijskih procesov v diplomatski organizaciji. Slednja je podlaga za razumevanje delovanja diplomacije (zunanje ministrstvo in diplomatsko-konzularna mreža), kot njeno pglavitno dejavnost v nepolitičnem, morda celo tehničnem smislu pa bi lahko označili posredovanje zunanjepolitčnih informacij. Diplomacija pač je oblika vzdrževanja mednarodnega dialoga, torej komunikacije. Zato je treba poznati njen organizacijski ustroj ter način, sredstva in metode tega procesa oz. rečeno drugače, vedeti je treba, kako se zagotavljajo kakovostne in uporabne informacije za nosilce zunanjepolitčnega odločanja. Zato je treba poznati organiziranost ministrstva ter sestavo in velikost diplomatskih misij in predstavniške mreže; za vse troje knjiga ponuja konkretne modele. Znati pa je treba tudi pisati depeše, najsi gre za inštrukcije ali za poročila.

Četrty del se ukvarja s poznavanjem obeh, za diplomacijo temeljnih konvencij, to sta Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih in Dunajska konvencija o konzularnih odnosih. Govorimo torej o diplomatskem in konzularnem pravu, obenem pa skušamo v sklepnem razmišljanju predstaviti diplomacijo kot poklic. Iz delovanja in interpretacij obeh konvencij torej izhaja, če poenostavimo, bistvo diplomatskega in konzularnega prava oz. njuna kodifikacija. Brez poznavanja tega ni dobrega diplomata in ne uspešne diplomacije. Diplomata uživa zelo veliko imuniteto, toda zgolj zato, da bi lahko nemoteno opravljal svoje delo in zastopal svojo državo, pa vendar mora spoštovati zakone države sprejemnice. Zato je diplomacija poklic, ki je posebej zahteven in odgovoren, čeprav zelo privlačen in v dobršni meri morda kar pretanjeno rutinski.

Pety del seznanja bralca z osnovnimi pojmi in znanji o diplomatskem protokolu. To je izjemno široko področje, ki je v vsakodnevni praksi zelo natančno razdelano, pa vendar nikakor ne do konca. Toliko je namreč unikatnih primerov v diplomatski praksi, toliko je različnih okoliščin, ki narekujejo vsaj malenkost drugačen, izviren prijem v bodisi ustni ali pisni komunikaciji in v njuni izvedbi, se pravi v ceremonialu. Morda je navsezadnje res oblika tista, ki je lahko pomembnejša od vsebine – saj oblika in uglajenost diplomatskega nastopa navsezadnje pripravita pot za pogovor o vsebini, in če oblika odvrne, bo vsebina zelo težko pritegnila. Dokaz več, da se mora diplomat izobraževati ves čas, da je lahko pripravljen za vedno nove in drugačne okoliščine, v katerih deluje in v katerih se lahko izkaže.

Šesti del predstavlja zgodovino slovenske diplomacije. V splošnem gre za pojav, ki ga lahko razdelimo v tri zgodovinska obdobja o delovanju Slovencev – diplomatov v naši dosegani zgodovini. To je čas v (pretežno) habsburški oz. avstroogrski diplomaciji do leta 1918, zatem v jugoslovanski diplomaciji od leta 1919 do leta 1991 ter v diplomaciji slovenske države. To je prikaz in analiza diplomatskega delovanja Slovencev, ki se je pred slabimi dvajsetimi leti izteklo v diplomacijo nove države. Pregled se strne s portreti treh izstopajočih slovenskih diplomatov, in sicer so to: Žiga Herberstein, Josef Schwegel in Vladimir Vauhnik.

V Sklepnem delu je zapisanih nekaj povzetih in ključnih misli o diplomaciji. Vendar je ta del pisan predvsem kot začetek: pokazal naj bi, da je poznavanje diplomacije široko, polno odtenkov in novih spoznanj. Pri njihovem proučevanju nikoli ne prispemo do konca, osebni stik na terenu pa priča tako o čaru kot tudi o zahtevnosti diplomacije in odgovornosti diplomata, ki je, navsezadnje, visoko usposobljen posrednik med svojo državo, tj. pošiljateljico, in gostujočo državo, tj. sprejemnico. Obe določata njegov delovni in življenjski krog, v katerem je kljub vsemu veliko prostora za njegovo briljiranje in osebno zadovoljstvo. Le kadar oboje prispeva k uspehu njegove misije, je edino pravilno.

Besedilu knjige so dodani indeks, slovar osnovnih pojmov iz diplomacije in mednarodnega prava ter obe dunajski konvenciji, tako v slovenščini kot v angleščini.

I. DEL
DIPLOMACIJA

POJEM IN DEFINICIJE

V znanstveni in strokovni literaturi zasledimo številne definicije diplomacije.¹

Posplošeno rečeno bi lahko ugotovili, da je diplomacija urejanje odnosov med subjekti mednarodnega javnega prava. K njim v okviru tega učbenika prištevamo predvsem države in mednarodne organizacije.² Zato lahko zapišemo, da diplomacija pomeni po eni strani urejanje odnosov med posameznimi državami in po drugi strani urejanje odnosov med državami ter mednarodnimi organizacijami. Vendar pa z diplomacijo razumemo tudi znanje o urejanju teh odnosov in veščino oziroma sposobnost njihovega urejanja.

Kljub temu, da v literaturi zasledimo številne in raznovrstne definicije, pa jim je vseeno mogoče določiti nekatere skupne elemente in značilnosti. Zato bo za temeljno opredelitev tega večplastnega pojma gotovo najprimernejše, če si najprej okvirno pogledamo pristop obeh klasikov proučevanja diplomatske teorije in prakse, to je Satowa in Nicolsona.

Po Satowu (1994: 3) lahko povzamemo naslednje elemente za definicijo diplomacije:

- Diplomacija je upravljanje mednarodnih odnosov s pogajanjem.
- Diplomacija je metoda, s katero veleposlaniki in odposlanci uravnavajo in upravljajo te odnose.
- Diplomacija je posel oz. veščina diplomatov.
- Diplomacija je usposobljenost oz. nastop v izvajanju mednarodnega dialoga in pogajanj.

Satow se pri tem naslanja na Oxford English Dictionary in dodaja še dve svoji označbi diplomacije, in sicer pravi, da je diplomacija »predmet študija na nekaterih fakultetah in univerzah, zlasti v evropskih in ameriških državah«, in da je diplomacija tudi »diplomatska kariera«. Vendar pa Satow teh elementov ne izpelje v zaokroženo vsebinsko definicijo.

Nicolson (1988: 3–5) prav tako ubere podoben pristop in navede najprej pet različnih elementov za pojmovanje diplomacije:

¹ Prim. npr. Anderson, 1993, Barston, 1988, Benko, 1997.a in 1998, Berridge, 2002, Čičinovič, 1994, Farer, 1992, Feltham, 1994, Jazbec, 2001, 2002 in 2004.a, Nicolson, 1988, Satow, 1994, Sen, 1988, Simoniti, 1994, Vukadinović, 1994, White, 2001 itd.

² Med subjekte mednarodnega javnega prava prištevamo še osvobodilna gibanja in posameznike, kadar so le-ti udeleženi v procesih pred mednarodnimi institucijami, ko se potegujejo za varstvo svojih (človekovih) pravic.

- Diplomacija je sinonim za 'zunanjo politiko'.
- Diplomacija pomeni pogajanja.
- Diplomacija so procesi in sredstvo, s katerimi se ta pogajanja izvajajo.
- Diplomacija je del zunanjega ministrstva.
- Diplomacija je abstraktna sposobnost oz. talent.

Tudi Nicolson se opre na Oxford English Dictionary in s tem, ko v enem stavku povzame navedene elemente, poda oz. predlaga »natančno, čeprav široko« definicijo (isto). Oba klasika torej ne predstavita zaključene definicije diplomacije, ampak jo označita z navedenimi elementi, ki jih v svojih besedilih pozneje podrobneje obdelata in proučita.

Naše obravnavanje definicije diplomacije nadaljujemo s predstavitevijo še nekaterih teoretičnih pogledov, ki nam bodo razširili razumevanje tega kompleksnega pojma.

Barston (1988: 1) v izhodišče svoje analize moderne diplomacije postavi naslednjo definicijo diplomacije: »Diplomacija se ukvarja z upravljanjem odnosov med državami in med državami ter ostalimi dejavniki. Z državne perspektive se diplomacija ukvarja s svetovanjem in izvajanjem zunanje politike. Kot taka je sredstvo, s katerim države preko svojih formalnih in drugih predstavnikov, kakor tudi preko ostalih dejavnikov, izražajo, usklajujejo in zagotavljajo delne ali splošne interese, uporabljajoč pri tem dopisovanje, zasebne pogovore, izmenjavo pogledov, prepričevanje, obiske, grožnje in ostale podobne dejavnosti.«

Morgenthau (1995: 660–667) pravi, da ima diplomacija za svoje delovanje na razpolago dva instrumenta, in sicer službo za zunanje zadeve v glavnem mestu svoje države in diplomatske predstavnike, ki jih pošilja v glavna mesta tujih držav. Diplomat je po njegovem predvsem simbolični predstavnik svoje države, ki mora kot tak nenehno izvajati simbolične geste ter se tudi izpostavljati simboličnim gestam drugih diplomatov in tuje države, pri kateri je akreditiran. Te geste so po eni strani test za prestiž, ki ga uživa njegova država v tujini, in po drugi strani za prestiž, s katerim njegova lastna država gleda na državo, v kateri je predstavnik akreditiran.

V vsebinskem ter zlasti še v metodološkem smislu je posebej nazoren in tehten Benko (1998: 40), ki pravi takole: »Diplomacija je institucija družbe, organizirane v državi, ki je nastala s pojavom in razvojem mednarodnih odnosov z nalogo, da na posredni in formalizirani ravni predstavlja državo in njene interese, jih prevaja v ustne in pisne dogovore ter z instrumentom pogajanj usklajuje kooperativna in razrešuje konfliktna razmerja med njimi.«

Bohte in Sancin (2006: 25–26) navajata štiri različne vidike pojma diplomacija:

- prvič, pojem diplomacija se v širšem smislu uporablja kot sinonim za zunanjo politiko in dejavnost države v mednarodnih odnosih;
- drugič, v številnih državah se opredeljuje izraz diplomacija v pozitivnem smislu kot takt, pozornost, vljudnost ali olika, včasih pa negativno kot dvoličnost, neiskrenost, nemoralnost, zvitost;
- tretjič, diplomacija označuje spretnost, obvladovanje znanja in metod te dejavnosti pri nastopih v mednarodni politiki;
- in četrtič, diplomacija pomeni poklic, kariero (diplomatska služba) in zajema vse funkcije, ki jih izvaja diplomat.

Tudi Brglezova (1998: 61) definicija je zelo nazorna, saj izhaja iz številnih proučenih virov (avtor jih v opombi št. 2 na strani 83 navede 18) in pravi, da lahko »diplomacijo operacionalno opredelimo kot instrument miroljubnega posredovanja med subjekti mednarodnega prava ter hkrati kot obliko in proces njihovega medsebojnega komuniciranja.«

Na podlagi do sedaj navedenega bi lahko povzeli, da je diplomacija po eni strani način urejanja odnosov med suverenimi državami (ter preostalimi subjekti mednarodnega prava) po mirni poti (pogovori, pogajanja), po drugi strani pa je diplomacija kot organizacija (zunanje ministrstvo in diplomatsko-konzularna predstavništva) sredstvo za izvajanje tega urejanja odnosov med suverenimi državami (ter preostalimi subjekti mednarodnega prava) in s tem tudi njihove zunanje politike.

V razumevanje diplomacije spada tudi poznavanje diplomatskih funkcij, ki jih mora diplomacija (oz. diplomati) izvajati, praviloma po naročilu (inštrukciji) svoje države. S kratkim uvodnim pregledom diplomatskih funkcij bomo dodatno osvetlili opredelitev in poznavanje diplomacije ter njene terminološke večpomenskosti. Te funkcije so natančno opredeljene v Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih,³ Feltham (1994: 3) pa jih povzema takole:

- **Predstavljanje** države pošiljateljice v državi sprejemnici.
- **Zaščita** interesov države pošiljateljice in njenih državljanov v državi sprejemnici v okviru meja, opredeljenih z mednarodnim pravom.
- **Pogajanja** z vlado države sprejemnice.
- **Opazovanje**, z vsemi dovoljenimi sredstvi, razmer in razvoja v državi sprejemnici in poročanje o tem vladi države pošiljateljice.
- **Razvijanje** prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico in razvijanje njihovih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov.

³ Navedenemu podrobneje namenjamo pozornost v četrtem delu.

Diplomacija »kot institucija države in kot dejavnik državne politike in državnih interesov« (Benko, 1997.a: 257–259) mora torej v osnovi izvajati troje nalog, in sicer »predstavljanje, pogajanje in opazovanje«. (isto) Tako zagotavlja diplomacija svoji vladi **informacije** o državi sprejemnici in omogoča možnosti celovitejšega in pretehtanega odločanja o konkretni politiki do te države. S tem pa obenem ključno vpliva na oblikovanje zunanje politike do konkretne države oz. stališč do aktualnih tem. Z informacijami diplomacija svetuje svoji vladi in po potrebi na podlagi njenih navodil izvaja tudi pogajanja o določenih zadevah.

Zaradi raznovrstnosti tem, o katerih se je treba odločati in ki sestavljajo zunanjo politiko kake države, se povečujeta in širita tudi obseg in sestava teh informacij. Če so diplomati sprva zagotavljali zgolj politične informacije, namenjene šefu države (vladarju) za njegovo komunikacijo z drugim oz. drugimi šefi držav, mora moderna diplomacija zagotavljati vsestranske informacije, ki jih vlade sodobnih držav potrebujejo za svoje zunanjepolitično obnašanje. To ne pomeni več samo ozko političnih informacij, ampak tudi vojaške, gospodarske, kulturne, znanstvene in ostale. Potreba po zagotavljanju teh informacij zato že dolgo vpliva na pojav in razvoj t.i. specialnih diplomacij: vojaške, gospodarske, kulturne ipd., s tem pa tudi na pojav t.i. specialnih diplomatov v sestavi zunanjih ministrstev in zlasti v diplomatsko-konzularnih predstavništvi.

Če samo na kratko komentiramo nastanek in razvoj posebnih diplomacij,⁴ lahko zapišemo, da se prvi stalni vojaški atašeji v okviru diplomatskih misij pojavijo na začetku 19. stoletja (prim. npr. Jazbec, 1998.b: 89–103), institut ekonomskih atašejev oz. svetovalcev pa je vzpostavljen proti koncu istega stoletja (prim. npr. Nicolson, 1988: 88–91). Poudariti je treba, da sta vojaška in ekonomska komponenta v bistvu prežemali diplomacijo v njenem političnem smislu in poslanstvu praktično že ves čas od njenega nastanka. Ostali specialni atašeji se v diplomatski praksi postopoma pojavljajo od začetka 20. stoletja in se nato razširijo kot stalen sestavni del diplomatskih misij sodobnih držav. Satow (1994: 440) tako v zvezi s tem pravi naslednje, ko govori o značilnostih diplomacije po drugi svetovni vojni: »Sprememba v diplomatskem stilu, ki se je razvila iz gospodarskih in socialnih zadev, je manj dramatična, toda bolj temeljita. Pomenila je sprejemljivo in učinkovito vključitev v diplomacijo tistih oseb, ki se z diplomacijo sploh ne ukvarjajo.« Enako opažanje postavi Barston (1988: ix) za eno od izhodišč pri proučevanju moderne diplomacije in tako uvodoma ugotavlja, da »so se pojavile pomembne spremembe v številu oseb, vključenih v diplomacijo. Razširitev števila vključenih

⁴ Več o specialnih diplomacijah in diplomatih v drugem delu.

oseb, med katerimi niso samo tiste, ki so uradno odgovorne za izvajanje diplomacije, pač pa tudi veliko ostalih, vključno z nedržavnimi dejavniki in 'neuradnimi' diplomati, je prinesla raznovrstnost, odprla nove možnosti in poti interakcij in, verjetno, vpeljala določeno negotovost.«

BILATERALNA IN MULTILATERALNA DIPLOMACIJA

Sedanja diplomatska praksa temelji na dveh vrstah diplomacije, to pa sta *bilateralna in multilateralna* diplomacija.

Za prvo lahko ugotavljamo, da je del diplomatske prakse od njenih začetkov, saj zaznamuje komunikacijo zaradi urejanja odprtih zadev med dvema subjektoma, za drugo pa lahko ugotovimo, da se pojavi pozneje, z nastankom prvih mednarodnih konferenc, na katerih so se različni in številni vladarji (oz. njihovi predstavniki) dogovarjali o urejanju odprtih medsebojnih zadev. Mednarodne konference postanejo ustaljena oblika srečevanja evropskih vladarjev v 19. stoletju, v istem času pa se pojavijo tudi prve mednarodne organizacije. Oba pojava (konference in organizacije) doživita svoj razcvet v 20. stoletju in se vzpostavita kot odločilna značilnost moderne diplomacije. Multilateralna diplomacija s tem postane očitna značilnost diplomacije 20. stoletja in najpomembnejše dopolni bilateralne diplomacije v vsej njeni dotedanji zgodovini.

Med obema vrstama diplomatske dejavnosti obstajajo seveda pomembne razlike (prim. npr. Satow, 1994: 309–314). Nekatero najpomembnejše značilnosti si bomo ogledali v nadaljevanju.

Bilateralna oz. dvostranska diplomacija temelji na dvostranski uradni komunikaciji med predstavniki države pošiljateljice in države sprejemnice. Diplomata države pošiljateljice, ki je za določen čas poslan v državo sprejemnico in ki ga le-ta sprejme, izvaja diplomatske funkcije v imenu svoje države v odnosu do države sprejemnice oz. njenih, za zunanjepolitično dejavnost pooblaščenih organov (predvsem zunanje ministrstvo). Nosilca diplomatske komunikacije sta torej dva: predstavnik države pošiljateljice na ozemlju države sprejemnice (rezidenčna oz. nerezidenčna akreditacija) in predstavnik slednje, njuna komunikacija pa zajema vse zadeve, ki sodijo v medsebojni dialog obeh držav. Jezik, v katerem se izvaja ta bilateralna komunikacija, je odvisen od dogovora obeh strani, kar pomeni, da je lahko poljuben, čeprav je zaradi praktičnosti to praviloma eden od šestih uradnih diplomatskih jezikov (angleščina, francoščina, španščina, ruščina, arabščina, kitajščina). Največkrat je to odvisno od dejstva, koliko diplomat države pošiljateljice obvlada jezik države sprejemnice, čeprav ni redka tudi obratna situacija. Navedene kombinacije vključujejo tudi številne situacije, kjer je npr. eden od obeh jezikov diplomatski, drugi pa ne, a sta oba, zlasti drugi, dovolj razširjena, da ju obvladata obe strani; zatem situacije, v katerih poteka komu-

nikacija v jeziku, ki ni eden od navedenih šestih diplomatskih, a je razširjen in splošno uporabljan (npr. v Evropi nemščina), in situacije, kjer komunikacija poteka v dveh različnih jezikih, lahko tudi v takih, ki nista uradna diplomatska, ki pa ju obe strani kljub temu obvladata ipd.

Bilateralna diplomatska komunikacija vedno poteka na sedežu institucije države sprejemnice (diplomat države pošiljateljice gre vedno na pogovor k predstavniku države sprejemnice, nikoli obratno) in je značilna po svoji dvojnosti oz. zrcalnosti.

Država pošiljateljica A pošlje v državo sprejemnico B svojega diplomatskega predstavnika, ki ga država B sprejme. Glede na naravo vzajemne diplomatske prakse in vsebino diplomatskih funkcij pa praviloma hkrati tudi država B v vlogi države pošiljateljice pošlje diplomatskega predstavnika v državo A, ki je v tem smislu v funkciji države sprejemnice. Bilateralna diplomatska komunikacija je v organizacijskem smislu paralelna, v vsebinskem smislu pa ne, saj se določeni postopki vedno izvajajo po določenih, enojnih (in ne paralelnih) kanalih. Npr., če namerava država A kot pošiljateljica vročiti protestno noto državi B kot sprejemnici, ne bo tega storil njen diplomat, akreditiran v državi B, ampak bo država A ta protest izročila diplomatu države B, ki je akreditiran v državi A. Kadar prihaja zunanji minister države A kot pošiljateljice na obisk v državo B kot sprejemnico, bo poglavitni del priprav in izvedbe obiska opravila diplomatska misija države A v državi B, v sodelovanju z zunanjim ministrstvom države B. Če pa je situacija obratna in prihaja zunanji minister države B na obisk v državo A, bo država B organizirala in izvedla obisk preko svoje diplomatske misije v državi A, ne pa preko diplomatske misije države A v državi B.

Pri tem zaradi ponazoritve spreminjanja diplomatske prakse dodajmo, da ta postaja precej bolj fleksibilna. Tukaj predstavljena stališča, tako glede bilateralne kot glede multilateralne diplomacije, naj bi praviloma veljala kot taka, vendar se v praksi dostikrat pojavljajo kombinacije, improvizacije in prilagajanja. Diplomati vedno bolj komunicirajo tudi med sabo, država pošiljateljica in sprejemnica vedno pogosteje z isto zadevo seznanjata tako svoja predstavništva kot tudi tuja itd. Taka praksa je zagotovo odraz vedno večjega obsega diplomatskega dela in vedno hitrejšega spreminjanja vsebine in tempa dela, pa tudi potrebe in želje po čim večji in čim hitrejši seznanjenosti. Vendar pa do določene mere lahko tudi ugotavljamo, da navedeno vnaša določeno podvajanje v diplomatsko delo in včasih tudi določeno nejasnost in nepreglednost.

Multilateralna oz. večstranska diplomacija temelji na večstranski uradni komunikaciji med predstavniki držav pošiljateljic na sedežu

mednarodne organizacije, pri kateri so ti predstavniki akreditirani. V to komunikacijo so vključeni tudi predstavniki dotične mednarodne organizacije (ki so zaposleni v njenih organih, te običajno pojmujejo kot sekretariat). Diplomati držav pošiljateljic so namreč za določen čas poslani k mednarodni organizaciji, ki ima sedež v državi sedeža, ki je praviloma tretja država – čeprav seveda ne za vse. Npr. predstavnik Avstrije pri IAEA na Dunaju dejansko ni zapustil teritorija svoje države kot države pošiljateljice, ko je nastopil svojo misijo pri IAEA, saj se država sedeža v tem primeru ujema z državo pošiljanja, vendar je subjekt njegove akreditacije mednarodna organizacija.

Nosilci diplomatske komunikacije v multilateralni diplomaciji so najmanj trije, in sicer diplomati različnih (najmanj dveh, sicer pa več) držav pošiljateljic, ki se na sedežu mednarodne organizacije z njenimi predstavniki dogovarjajo in urejajo zadeve oz. teme, ki so vsem trem stranem skupne. V to komunikacijo je, kot rečeno, vključen predstavnik mednarodne organizacije, ki je zadolžena oz. ustanovljena zato, da se v imenu držav članic ukvarja z urejanjem takšnih mednarodnih vprašanj. Naloga predstavnika mednarodne organizacije je omogočiti in olajšati državam reševanje dogovorjenih zadev: v vsebinskem smislu zlasti s koordinacijo različnih stališč držav pošiljateljic, v tehničnem smislu pa z zagotavljanjem ustreznega servisa. Pri tem je mogoče ugotoviti, da je bil tak sekretariat »na začetku odvisen od ene države, prvenstveno se je ukvarjal s tehničnimi in materialnimi vprašanji, zatem pa je postajal vse bolj neodvisen od države, na teritoriju katere je deloval, in se pričel ukvarjati še z vsebinskimi vprašanji«. (Benko, 2000: 182)

Večstranska oz. multilateralna diplomatska komunikacija poteka torej med diplomati predstavniki držav pošiljateljic, ki se med sabo dogovarjajo o urejanju določenih tem (ene ali več, vendar ne vseh in poljubnih, saj sta njihovo število in okvir omejena s poslanstvom mednarodne organizacije). Ta komunikacija poteka na sedežu organizacije in je odvisna od dejstva, koliko npr. diplomat države pošiljateljice A rabi diplomata države pošiljateljice B ali države pošiljateljice C (itd.), da podpre stališče njegove države v odnosu na npr. državo D. Izvajajo jo stalni diplomatski predstavniki držav pošiljateljic pri mednarodni organizaciji, vanjo pa so vključeni tudi visoki predstavniki držav pošiljateljic, npr. zunanji ministri ob zaključku pogajanj in sklenitvi mednarodne konvencije o določeni temi, na zasedanjih organov dotične organizacije na nivoju ministrov, predsednikov vlad in/oz. šefov držav članic (npr. redno letno zasedanje Generalne skupščine OZN, vrhunsko zasedanje zveze Nato, zasedanja Evropskega sveta med vsakokratnim predsedovanjem EU itd.).

Jezik, v katerem poteka multilateralna komunikacija, je vedno dogovorjeni uradni jezik (eden ali več) mednarodne organizacije. Sodobna