

Kazalo

PREDGOVOR

Boštjan Udovič 7

SLOVENSKE DIPLOMATSKE ŠTUDIJE MED DIPLOMATSKO PRAKSO IN TEORIJO

Boštjan Udovič in Milan Brglez 11

GALERIJA VEČJIH SLIK - (SLOVENSKA DRŽAVNOST, ZUNANJA POLITIKA IN DIPLOMACIJA)

Dimitrij Rupel 49

O NASTANKU DRŽAV IN NJIHOVIH DIPLOMACIJ KONEC 20. STOLETJA – SLOVENSKA DIPLOMACIJA

Iztok Simoniti 77

POMEN IN PRIHODNOST PARADIPLOMACIJE: SLOVENIJA (IZHODIŠČA ZA ŠTUDIJO PRIMERA)

Milan Jazbec 101

SUBTILNA BILATERALNA DIPLOMACIJA: PRIMER SLOVENIJE

Jožef Kunič 125

POSEBNOSTI SLOVENSKEGA (DIPLOMATSKEGA) PROTOKOLA

Janja R. Avguštin 145

DIPLOMACIJA SLOVENIJE MED/Z IZSELJENCI: PRIMER MESTA CLEVELAND (ZDA)

Zvone Žigon 179

POSEBNOSTI KONZULARNIH AKTIVNOSTI KOT PREDPOGOJ ZA DIPLOMATSKO AKTIVNOST – PRIMER SLOVENIJE	
Nataša Bergelj	201
ČASTNI KONZULI IN DRUGI VIDIKI DELOVANJA DOPOLNILNIH KONZULARNO -DIPLOMATSKIH SISTEMOV	
Marko Smole	221
RAZVOJ DIPLOMACIJE EVROPSKE UNIJE: OD NJENIH ZAMETKOV DO UDEJANJANJA	
David Brozina	245
Stvarno in imensko kazalo	281
O avtorjih	285

Kazalo tabel in slik

Tabela 1: Prikaz pristopov v okviru štirih pogledov na analizo politike in diplomacije	32
Tabela 2: Evolucija delovanja slovenske diplomacije	117
Tabela 3: Srednje vrednosti prejetih ocen	132
Tabela 4: Značilnosti protokolarnih obiskov	160
Tabela 5: SWOT analiza častnih konzulov	233
Tabela 6: SWOT analiza kariernih konzulov	233
Tabela 7: Struktura porabljenega časa častnega konzula za delo konzulata (v odstotkih)	235
Slika 1: Trikotni model analize zunanje politike	17
Slika 2: Labirintna narava diplomacije na začetku 21. stoletja	112

PREDGOVOR

»Svet je iztiril. Namesto, da bi vsaka država vodila svojo diplomacijo, začnemo v Evropski uniji voditi skupno diplomacijo. Kdo je še kaj takega videl? To je konec nacionalne države.«, je bila izjava poznane italijanskega televizijskega voditelja na nacionalni televiziji RAI malo pred novim letom 2009/10. Takrat se je že zdelo tako, saj je Lizbonska pogodba ravnokar stopila v veljavo in prvič v zgodovini ustanovila »naddiplomacijo«, ki ni bila v domeni držav. Če smo v preteklosti poznali »naddiplomacijo« predvsem kot diplomacijo mednarodnih organizacij, pa vzpostavljanje predstavništev Evropske unije po svetu ni skrbelo več le za koordinacijo, ampak je imelo v sebi konstitutivno noto. In tu je EU začela »hoditi v zelje« petstoletni (nekateri bi rekli dvatisočletni) vladavini diplomacije nacionalnih držav. In ravno tu se je pojavilo največ vprašanj, in sicer od vprašanja *Kako naprej?* pa do vprašanja *Kaj lahko še naredimo, da ohranimo posebnosti nacionalnih diplomacij?*

In to je vprašanje tudi za Slovenijo, ki mora sedaj – v spremenjeni strukturi nacionalnih in globalnih diplomatskih praks – najti svojo nišo. Namreč, majhne države so lahko praviloma uspešne le, če zapolnjujejo niše, ki jih večje ne morejo in v njih iz »price taker-ja« postanejo »price maker«.

Dvajsetletnica državnosti ter dvajset let samostojne slovenske zunanje politike in diplomacije je čas, da Slovenija razmisli o doseženem in premisli o strategiji, kako na zunanjepolitičnem področju naprej. Potrebno je ovrednotiti doseženo, česar ni bilo malo; zastaviti pa moramo nove cilje, smeje in jasne. Jasno moramo ovrednotiti svoj položaj v globalizirani mednarodni skupnosti, določiti svoje nacionalne interese in jih intenzivno zasledovati. In določiti strategijo, kako jih bomo dosegli. Tu je še veliko dela.

Takšno razmišljanje je bilo vodilo pri snovanju triptiha o slovenski zunanji politiki in diplomaciji, ki sva ga s kolegom Milanom Brglezom zasnovala ob 20. obletnici samostojnosti. Ta triptih je zgrajen iz treh delov; prvo krilo predstavlja tematska številka *Teorije in prakse*, ki je izšla junija 2011. Pričujoča monografija predstavlja osrednji del triptiha. Predvidoma konec leta 2011 pa bo v tematski številki revije *Družboslovne razprave* izšel zadnji del triptiha o slovenski zunanji politiki in diplomaciji.

Znotraj tega triptiha sva želela načrtati polje diplomatskih študij, predvsem pa preučiti različna področja (slovenske) zunanje politike in diplomacije, ki so se razvila v zadnjem dvajsetletnem obdobju.

Čeprav pričujoča monografija predstavlja osrednji del triptiha, pa triptih nima pomena, če vanj nista vključeni obe krili. Tako velja preučevati slovensko polje diplomatskih študij le skozi prizmo vseh del, objavljenih v vseh treh delih triptiha, če jo želimo razumeti celostno.

Zakaj monografija, ki je pred vami, predstavlja osrednji del triptiha? Zato, ker z njo »obujamo« zbirko *Acta Diplomatica*, ki je nastala na Fakulteti za družbene vede že davnega leta 1997. Take zbirke v svetu poznajo že dolgo, zato menimo, da je primerno, da ima tudi Slovenija tako zbirko. S tem se pridružujemo zbirki *Studia Diplomatica Slovenica*, ki jo izdaja Center za evropsko prihodnost. Verjamem, da bomo s skupnimi močmi naredili veliko za razvoj slovenskih diplomatskih študij, zato se že veselim sodelovanja v prihodnje.

Nazadnje bi se želel zahvaliti dosedanjemu uredniku zbirke *Acta Diplomatica* prof. dr. Iztoku Simonitiju, ki je zbirko zasnoval, jo oblikoval in ji urednikoval v preteklih letih. Upam, da bom s svojim delom v prihodnosti upravičil pričakovanja tistih, ki bodo zbirko prebirali. In seveda, Katedri in Centru za mednarodne odnose, ki sta podprla moje urednikovanje ter predstojnikoma, doc. dr. Milanu Brglezu in prof. dr. Marjanu Svetličiču, ki mi omogočata spoznavanje skrivnostnega sveta diplomatskih vil in škratov.

Dr. Boštjan Udovič

V Sečovljah, 30. septembra 2011

SLOVENSKE DIPLOMATSKE
ŠTUDIJE MED DIPLOMATSKO
PRAKSO IN TEORIJO

Boštjan Udovič in Milan Brglez

Uvod

Najin uvod v pričujočo monografijo izhaja iz dejstva, da se je praksa diplomacije v svoji zgodovini in še posebej v zadnjih petdesetih letih tako razvila, da je ni več mogoče celovito preučevati v okviru analize zunanje politike, ampak da njen študij postaja samosvoja interdisciplinarno naravnana poddisciplina znanosti o mednarodnih odnosih (Brglez, 2008; 2011). Takšno razumevanje ima seveda metodološke posledice, ki v osnovi zadevajo vprašanje, kako pristopati k preučevanju diplomacije, ne da bi pojmovno trčili ob sorodne koncepte, kot so zunanja politika, politični sistem, (mednarodno) pravo, ekonomija in filozofija. Kako ob tem preučevati diplomacijo glede na različnost njenih pomenov, ki se gibljejo od enačenja z zunanjo politiko (Morgenthau, 1948/1995) preko sredstva zunanje politike (Holsti, 1988; Benko, 1997; Vukadinović, 1989) do reduciranega razumevanja diplomacije zgolj (ali predvsem) kot pogajanja (Berridge, 2006)? In seveda, kje je sodobno mesto diplomacije – je res, da je politična diplomacija *passé* in da jo nadomešča predvsem ekonomska diplomacija ter koliko »novega« lahko sploh še vključimo v razumevanje koncepta ali pojma diplomacije, da ga ne naredimo za nesmiselnega (ko vse razložiti pomeni nič razumeti)? Na vsa ta vprašanja seveda ne moreva ponuditi dokončnih odgovorov, ampak le nekatera izhodišča, ki se opirajo na v tej knjigi izbrane prispevke uglednih slovenskih strokovnjakov in ki bi jih bilo dobro upoštevati v procesu odgovarjanja.

Iz tega izvedena analiza razvoja diplomatskih študij se naslanja na dela, ki so v tej monografiji predstavljena v nadaljevanju. Gre za analize avtorjev, ki se z diplomacijo ukvarjajo predvsem profesionalno in imajo tako veliko izkušenj iz prakse, ki jih skušajo pripeljati v teorijo ter jih nanjo aplicirati. Njihova dodana vrednost je predvsem v tem, da so sposobni kombinacije prehajanja iz prakse k teoriji in iz teorije k praksi, seveda z omejitvami, ki jih imata tako praksa kot teorija diplomatskih študij. Znotraj tega koncentričnega kroga skušava umestiti diplomatske študije kot most med teorijo in prakso, ki iz obeh temeljev izlušči skupnostne značilnosti in opušča posamične, obrobne, nepomembne podrobnosti, a pri tem ohranja svojo notranjo koherenco in kohezijo.

S takšnim metodološkim pristopom lahko ohranimo vsa dognanja, ki jih v nadaljevanju navajajo avtorji, hkrati pa zmoreva na podlagi dobrih temeljev (tj. dosežkov iz avtorskih člankov) zgraditi metodološki ustroj, ki zagotavlja stabilno strukturo znotraj diplomatskih študij. Pri tem se zavedava, da razmišljanje o manjšanju prepada med teorijo in prakso diplomacije izhaja iz sociološkega in institucionalističnega pristopa preučevanja diplomacije, ki ga utemeljujeta Jönsson in Hall (2005).

K takemu pristopu razumevanja diplomacije pristopava predvsem zaradi tega, ker skušava raziskovati polje diplomatskega sočasno skozi njegov zgodovinski razvoj (prim. Bučar, 2007; Rahten, 2011) kot tudi skozi njegove posebnosti (prim. Brglez, 2011), ki izhajajo iz strukturnih značilnosti kot tudi iz danih omejitev. Znotraj tega okvirja želiva ugotoviti, kdaj, kje in kako preučevanje diplomacije preide v diplomatske študije ter končno, kakšen je rezultat tega prehoda, in sicer, ali lahko na Slovenskem govorimo o zametku diplomatskih študij, ali pa smo šele na poti tja, kamor bi želeli. V tem okviru bova tudi ugotovila, kje lahko v slovenskem preučevanju diplomacije najdeva presek med teorijo in prakso ter končno, kaj še manjka, da bi bil ta presek čim večji, prazna množica akterjev in analitikov pa čim manjša.

Analiza v nadaljevanju sledi dvema tokovoma: najprej analizirava odnos med zunanjo politiko in diplomacijo; nato pa študij diplomatske analize diverzificirava s tem, ko v njegov sistem vpeljeva v tej monografiji objavljena avtorska poglavja slovenskih avtorjev. Na koncu povzameva ugotovitve in opozoriva na vrzeli, ki se pojavljajo pri preučevanju diplomacije in jih z *state-of-the-art*, kot je trenutno razvita v Sloveniji, še ni mogoče izpopolniti.

Strukturne značilnost zunanje politike: viri, cilji in sredstva

Preučevanje zunanje politike (ZP) je zaradi njene kompleksnosti silno nehvaležno delo. Različni avtorji jo tako preučujejo z različnih

teoretičnih vidikov.¹ Z vidika teorije mednarodnih odnosov je razumevanje zunanje politike pogojeno s predpostavkami, ki jih določena teorija vnaša v proučevanje (Brglez, 2008). Tako klasični politični realizem (katerega najvidnejši predstavniki so bili Tukidid, Machiavelli, Hobbes, Clausewitz, v znanosti o mednarodnih odnosih pa zlasti Morgenthau, 1948/1995) razlaga, da je za državo nujno, da svojo zunanjo politiko oblikuje tako, da so zaščiteni njeni temeljni vitalni interesi (nacionalna varnost), medtem ko politični liberalizem (katerega najvidnejši predstavniki so bili Grotius, Locke, Rousseau, Wilson) trdi, da je državi v interesu sodelovati z drugimi državami, in to utemeljuje s povezanostjo med državami (kompleksna soodvisnost) in občimi interesi, ki so nad nacionalnimi interesi (tj. obča družbena blaginja) (Keohane in Nye, 1989). Novejši pristopi v proučevanju zunanje politike zapuščajo raven države in se osredotočajo na druge ravni analize (raven posameznika, raven družbe),² kot tudi na druge oblike oblikovanja postopkov in sprejemanja odločitev v zunanji politiki.³

¹ Izhodiščno preučevanje na tem politološkem področju je tako potekalo na ravni procesov odločanja (*decision-making process*) (Snyder in dr., 1969; Snyder in Paige, 1969; Cohen, 1969), na ravni okolja/konteksta zunanje politike (Sprout in Sprout, 1969), na ravni primerjalne zunanje politike (Rosenau, 1968), na ravni komunikacijske analize zunanje politike (Deutsch 1969; 1978) ter na podlagi odločanja kot birokratskega procesa (Allison, 1971; Allison in Halperin, 1972; Mercier, 2007).

² Epistemološko so k tej problematiki v znanosti o mednarodnih odnosih pristopali skozi problematiko ravni analize (Singer, 1961). Ločevali so npr. mednarodni sistem, države in posameznike kot tri različne ravni analize (Waltz, 1959) in si zastavljali vprašanje logike pojasnjevanja »od zgoraj navzdol« (od sistema k enotam) ali »od spodaj navzgor« (od enot k sistemu), pri čemer »na vsaki stopnji postane 'enota' višje ravni 'sistem' nižje ravni« (Hollis in Smith, 1990/1991: 8–9). Ontološko so te ravni seveda medsebojno prepletene, na kar opozarjajo tako posamezne dominantne usmeritve, kot npr. 'neoklasični' politični liberalizem (Moravcsik, 1997; Hudson, 2005) in neoklasični politični realizem (Rose, 1998), kot tudi vodilni učbeniki (Hill, 2007) in pregledni članki na področju zunanje politike (Carlsnaes, 2002) in diplomacije (White, 2001; Jönsson, 2002).

³ Tako se avtorji najpogosteje lotevajo preučevanja konteksta zunanje politike (Rummel, 1972; 1977; 1979), razumevanja odločevalcev v zunanji politiki

Temeljno vprašanje, ki se pogostokrat postavlja, je, kako se zunanja politika določene države sploh vzpostavlja in ustvarja. Odnos med notranjo in zunanjo politiko lahko razumemo na tri medsebojno povezane načine, in sicer (Clarke in White, 1989; Benko, 1997: 222; Brglez, 2002): da (i) notranja politika (še zlasti vrednote in institucije) določa oblikovanje zunanje politike, (ii) da zunanja politika (še zlasti članstvo v določenih mednarodnih organizacijah in status pogodbenice v mednarodnem pravu) določa oblikovanje notranje politike ter (iii) da sta obe obliki političnega udejstvovanja relativno samostojni, saj se v mednarodnem okolju soočajo zunanje politike različnih držav, in to znotraj normativnih okvirov. V analizi zunanje politike se tako kompleksno prepletajo dejavniki notranjega in zunanjega okolja.

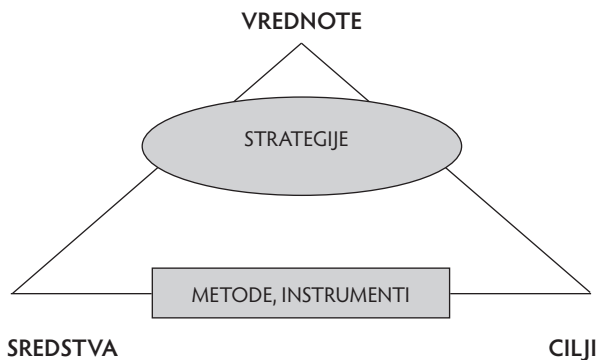
Mednarodno okolje lahko na zunanjo in notranjo politiko države vpliva na tri načine: (i) neposredno na državo, da samostojno izvrši določene stvari, skladno z »zahtevami« mednarodnega okolja; (ii) neposredno na notranjepolitične akterje določene države, da prilagodijo zahteve, hotenja in želje mednarodnemu okolju oz. širšemu vrednotnemu sistemu; (iii) ali pa neposredno vpliva na zunanjo politiko določene države s ciljem spremembe nje same ali prenosa določenih značilnosti mednarodnega okolja v okvir notranje politike države.

Notranjepolitične odločitve, četudi se te ne poslužijo sredstev zunanje politike, posredno povratno vplivajo na mednarodno okolje, medtem ko zunanjepolitične odločitve vplivajo na okolje neposredno. Sistem deluje po sistemu začaranega kroga, a le dokler določen dejavnik (npr. demografski, geografski, znanstveno tehnološki ali ideološki) ne preseka tega kroga in ponovno vzpostavi drugačno strukturo sovplivanja na zunanjo in notranjo politiko iz zunanjega (i) ali ožjega (soseščina ali regija) (ii) ali širšega (mednarodnega) okolja (Mouritzen, 1998).

(Walt, 1992), pomena posameznika in skupin v zunanji politiki (Hermann, 1993; Herman in Preston, 1994), pomena obnašanja oz. (kognitivnega) behaviorizma (npr. Allison, 1971; Bučar, 2001) in končno pomena uporabe jezika oz. diskurzivne analize (zlasti t. i. kopenhagenska šola (Wæver, 1995; Buzan in dr., 1998), družbeni konstruktivizem (npr. Fierke, 1998; 2005) in poststrukturalizem (npr. Debrix, 2002).

V strukturi notranjih in zunanjih vplivov je poseben fenomen, ki ga velja izpostaviti, določanje vrednostnega sistema posamezne države, ciljev zunanje politike ter implicitno tudi sredstev, ki so potrebna za doseg te ciljev. Vse tri komponente lahko združimo v enoten sistem medsebojnega vplivanja v okviru ustvarjanja in spreminjanja zunanje politike določene države, kar prikazujeva na sliki 1.

Slika 1: Trikotni model analize zunanje politike



Vir: Privrejeno in dopolnjeno po Benko (1997), Vukadinović (1989), Dimitrijević in Stojanović (1979), Holsti (1988) in Brglez (2002).

Ta 'trikotni model' preučevanja zunanje politike je zgrajen na osnovi države in družbe znotraj nje kot subjekta zunanje politike (Benko, 1997: 221–287; Brglez, 2002: 17; Kajnc, 2006: 86). Čeprav je model strukturiran aktersko, torej razumevajoč, da je zunanja politika izključno domena akterjev (kako vrednote vplivajo na sredstva in cilje in obratno), pa že preprost pogled na sliko pove, da je tudi struktura tista (strategije ter koherentnost povezav med vrednotami, sredstvi in cilji), ki določa zunanjo politiko določene države.

Slika 1 kaže, da gre začetek vsakega osnovanja zunanje politike določene države iskati v vredno(s)tnem sistemu, ki ga ta država priznava. Tako ta ni samo njen izvor, ampak je tudi pogojevalec njenih odločitev tako pri iskanju zunanje-političnih ciljev kot tudi pri določanju sredstev, ki naj bi bila uporabljena za doseganje ciljev. Vrednostni sistem vsake