



Ernest PETRIČ*

IZVRNI
ZNASTVENI
ČLANEKZUNANJA POLITIKA MAJHNIH DRŽAV¹

Povzetek. Mogoče je ugotoviti in utemeljiti nekatere posebne, specifične determinante zunanje politike določenega tipa držav, t.j. "majhnih držav". Gre za specifičnost sestave in delovanja njihovih organov za zunanje zadeve, vrednot in ciljev, ki jih s svojo zunanjo politiko uresničujejo, ter sredstev in metod, ki jih majhna država uporablja v odnosih z drugimi državami. Izpostaviti je mogoče predvsem problem koordinacije zunanje-političnega delovanja (središčna vloga Ministrstva za zunanje zadeve), ki je potrebna v prilagajanju na izzive, ki jih pred majhno državo postavlja sodobna mednarodna skupnost; potrebo po ohranjanju nacionalne samobitnosti in mednarodne razvidnosti v za Slovenijo neizbežnem vključevanju v Zahodnoevropske integracijske procese (EU in NATO), procese, ki so poleg odnosov s sosedi stalnica slovenskega nacionalnega interesa; ter nujnost strokovnega, kompetentnega in ustrezno kadrovanega delovanja zunanje-političnega aparata s predvsem diplomatskimi sredstvi zunanje politike, saj imajo sredstva prepričevanja v zunanje-političnem delovanju majhne države nesporno prednost pred sredstvi prisiljevanja.

Ključni pojmi: majhne države, zunanja politika, nacionalni interes, diplomacija, mednarodni odnosi

1. Sodobna mednarodna skupnost je skupnost enakopravnih suverenih držav². Formalno so vse države, od največjih do najmanjših, enakopravne v svojih pravicah in dolžnostih. Dejansko pa mednarodno skupnost - vse od Westfalskega kongresa (1648), ki je položil temelje mednarodni skupnosti suverenih držav - sestavljajo države, ki so zelo različne po obsegu, moči, družbeni vsebini, vplivu in dejanski vlogi ali "teži", ki jo imajo v mednarodnem življenju. V evropski in kasneje svetovni mednarodni skupnosti so določene države (ne pa vedno iste) imele vodilno

*Dr. Ernest Petrič, redni profesor in veleposlanik R Slovenije v ZDA.

¹ Prispevek na okrogli mizi "Zunanja politika Slovenije", ki sta jo ob 35-letnici FDV organizirala Katedra za mednarodne odnose in Center za mednarodne odnose. Prispevek je sestavni del projekta Majhne države v procesih transformacije mednarodne skupnosti, ki ga financira Ministrstvo za znanost in tehnologijo.

² V pričujočem prispevku si avtor - za boljšo razvidnost lastnih stališč - dovoljuje nekatere poenostavitve, npr. opredelitev sodobne mednarodne skupnosti le kot "skupnost enakopravnih suverenih držav"; države so, o tem ni dvoma, le eden, čeprav najpomembnejši subjekt sodobne mednarodne skupnosti.

vlogo in so s svojo zunanjo politiko dajale ton mednarodnemu življenju. Druge so se s svojo zunanjo politiko predvsem prilagajale dogajanjem. T.i. evropske sile (Anglija, Francija, Avstrija, Prusija, Rusija in v nekaterih preteklih obdobjih tudi Španija, Švedska, Poljska, kasneje pa Nemčija in Italija in seveda po l. 1945 ZDA in Sovjetska Zveza) so bodisi same bodisi kot občasne koalicije, npr. Sveta aliansa, koncert evropskih sil, mirovni kongresi (npr. Dunajski 1815, Pariški 1856, Berlinski 1878) in mirovne in druge konference (npr. Versajska 1919, Pariška 1946, Teheran 1943, Jalta 1945, Potsdam 1945), bile vodilni akterji mednarodnega življenja. Tako je tudi danes.

Bodisi kot stalne članice VS bodisi kot članice G-7, v drugih povezavah ali vsaka zase npr. ZDA, Kitajska, Rusija ali v ad hoc skupinah (npr. kontaktna skupina za Bosno) določene države dajejo osnovni ton mednarodnim dogajanjem in procesom, ki se jim druge države predvsem prilagajajo³.

Te "vodilne države" oz. njihova zunanja politika ne glede na načelo o suvereni enakosti držav⁴ odločilno usmerjajo razvoj mednarodnih odnosov in s tem posredno pogosto pa tudi neposredno, determinirajo zunanjo politiko drugih držav. Politično, gospodarsko in vojaško "vodilnim državam"⁵ naše ere, kamor poleg stalnih članic VS gotovo sodita še Nemčija in Japonska, velja dodati širši krog "regionalnih vodilnih držav", med katere zanesljivo sodijo Italija, Indija, Egipt, Brazilija, Mehika, morda tudi Avstralija, Saudija, Turčija, Pakistan, Iran, Indonezija, J. Afrika, katerih zunanja politika je "vodilna" v določenih ožjih regionalnih okvirih. Širok krog preostalih srednjih, manjših in najmanjših držav je - to je surova stvarnost tudi sodobnega mednarodnega življenja - zaradi manjše "moči" in vpliva na mednarodno življenje v položaju, da svoje zunanje politične cilje uresničuje ne predvsem s tem, da same usmerjajo mednarodna dogajanja, temveč s tem, da se razvoju in procesom v mednarodnem življenju spretno in kreativno prilagajajo.

2. V teoriji mednarodnih odnosov in teoretskih opredelitvah zunanje politike je le malo del, ki bi skušala določiti neke splošne distinkcije med zunanjimi politikami držav, različnih po "moči" oz. velikosti ali pomenu⁶. Teorija zunanje politike večinoma izpostavlja tiste sestavine, ki so lastne zunanji politiki vseh držav. Seveda pa zunanjo politiko katere koli države poleg splošnih, skupnih sestavin karakterizirajo hkrati tudi specifične značilnosti zunanje politike prav te države. Te posebne značilnosti zunanje politike neke države odražajo naravo, moč, geopolitični in zgodovinski položaj idr. prav te države.

³ Posebna vloga vodilnih držav v novejši evropski in svetovni zgodovini je odlično razvidna v H. Kissingerjevi *Diplomacy*, New York 1994.

⁴ Čeprav je v OZN in v nekaterih mednarodnih organizacijah to načelo tudi formalno okrnjeno s posebnimi, večjimi pravicami in odgovornostmi posameznih "vodilnih" držav, npr. stalnih članic VS.

⁵ Zanimiv, čeprav tudi sporen je koncept t.i. "pivotal states", ki so ga opredelili R.S. Chase, E. B. Hill in P. Kennedy z Yale Univerze, glej: *Pivotal States and US Strategy*, v: *Foreign Affairs* 1/96.

⁶ Vendar pa npr. posebnosti zunanje politike novih držav raziskuje in opredeljuje P. Calvert, *The Foreign Policy of New States*, New York. 1986. Posebnosti zunanje politike majhnih držav pap opredeljuje npr. Papadakis in Starr v *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston 1987.

Teoretski razmislek, še bolj pa praktična izkušnja⁷ navajata k hipotezi, da je moč ugotoviti in utemeljiti tudi nekatere posebne, specifične determinante zunanje politike določenega tipa držav, tudi t.i. "majhnih držav". Podobno seveda velja, da je mogoče identificirati tudi nekatere posebne determinante zunanje politike "vodilnih držav", "regionalnih sil", "srednjih držav" itd. Nas zanimajo specifične značilnosti oz. determinante zunanje politike "majhnih držav", t.j. takih držav, med kakršne sodi tudi Slovenija. Te determinante, specifične za zunanjo politiko majhnih držav, velja seveda upoštevati pri načrtovanju in izvajanju zunanje politike vsake konkretne majhne države, če naj bodo cilji njene zunanje politike ustrezni razpoložljivim sredstvom in možnostim, sredstva in metode delovanja pa izbrane racionalno. Zunanja politika, katere cilji niso usklajeni z razpoložljivimi sredstvi in možnostmi, je obsojena na težave in neuspehe. V zgodovini tudi takšnih dramatičnih primerov ni malo.

3. Preden preidemo k analizi, ki naj bi dala odgovor na zastavljeno hipotezo (katere so specifične determinante zunanje politike "majhnih držav"), je potrebno opredeliti tako pojem "zunanje politike" kot tudi pojem "majhne države". Vsakdo, ki se ukvarja s proučevanjem mednarodnih odnosov in zunanje politike, hitro ugotovi, da je definicij "zunanje politike" približno toliko, kolikor je avtorjev, ki pojem zunanje politike skušajo definirati⁸. Seveda ne bomo dodajali še ene lastne definicije zunanje politike, temveč se bomo zadovoljili z opredelitvijo tistih sestavin "zunanje politike", ki so med teoretiki mednarodnih odnosov nesporne. Zunanja politika se večinoma definira kot dejavnost države oz. njenih organov, s katero skuša v odnosih z drugimi subjekti (predvsem državami) v mednarodnem življenju ta država uresničiti lastne vrednote in konkretne cilje, s sredstvi in metodami, ki jih ima na razpolago. Torej so sestavine zunanje politike: organi države za zunanje zadeve; vrednote; cilji; sredstva in metode. Če je govora o specifičnostih zunanje politike "majhnih držav", gre torej za specifičnosti sestave in delovanja njenih organov za zunanje zadeve, vrednot in ciljev, ki jih s svojo zunanjo politiko uresničuje, in sredstev in metod, s katerimi razpolaga oz. jih majhna država uporablja v odnosih z drugimi državami.

Opredelitev "majhnih držav" je na prvi pogled enostavna zadeva. Odločiti se je treba za določene kvantitativne kriterije, npr. velikost ozemlja; število prebivalstva; BDP; velikost vojske - in stvar je opravljena. Vendar pa pogosto konkretni primeri

⁷ Podobno kot zunanja politika "majhnih držav" je določene splošne značilnosti moč izluščiti tudi glede notranje politike majhnih držav oz. majhnih narodov, kar je pritegnilo mojo pozornost že pred 30 leti, glej: E. Petrič *Posebnosti politike malega naroda*, v *Teorija in praksa* 1. 1969; kot veleposlanik "srednje" pomembne države, bivše SFRJ, v "veliki" Indiji in hkrati "majhnem" Nepalju in kot veleposlanik "majhne" Slovenije v ZDA, v najpomembnejši državi naše ere, in v Mehiki, sem mogel opazovati in primerjati možnosti in način delovanja zunanjih služb in oblikovanje zunanje politike tako države, ki sem jo predstavljal, kot tudi držav, v katerih sem bil akreditiran; in to v tako zelo različnih državah, kot sta npr. ZDA in Nepal.

⁸ Omenimo naj le nekaj primerov opredelitve pojma zunanja politika: *New Directions in Study of Foreign Policy*, Boston 1987; E.W. Kegley, *World Politics*, New York 1995; J.N. Rosenau (ur.), *International Politics and Foreign Policy*, New York, 1969; J.N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York 1971; J. Frankel, *The Making of Foreign Policy*, Oxford 1967; R. Vukadinović, *Osnove teorije vanjske politike*, Zagreb 1981.

zaključke, pridobljene na temelju teh "objektivnih" kriterijev, postavljajo na laž. Izrael je tako po številu prebivalstva, velikosti ozemlja in gospodarski moči "majhna država", je pa nedvomno regionalna sila, zlasti vojaško. Majhna država je po prebivalstvu in obsegu tudi Švica, a njena gospodarska moč in tudi politični ugled presegata pomen "majhne države". Kakor koli že, kot dokaj tipične "majhne države" bi opredelili - le za potrebe pričujoče razprave - v Evropi npr. Baltiške države, Norveško, Dansko, Finsko, Irsko, Islandijo, Luksemburg, Slovaško, Makedonijo, Albanijo, Hrvaško, Bosno, Moldovo, Slovenijo; pa tudi Portugalska, Bolgarija, Grčija, Češka, Švica, ZRJ, Madžarska, Avstrija, Belgija in Nizozemska in celo Švedska ter Belorusija so bližje majhnim kot velikim državam. Vsekakor Slovenija sodi - po svoji "teži" v mednarodnem življenju - med "majhne države", kar pa ne pomeni, da si s svojo uspešno domačo in mednarodno politiko ne more zagotoviti večje "teže" v mednarodnih odnosih, kakršno imajo danes npr. Skandinavske države, Avstrija ali Švica.

4. Vsaka država zato, da bi uresničila svoje zunanje politične cilje, organizirano nastopa v mednarodni skupnosti, to je deluje s posebnimi za to pooblaščenimi in usposobljenimi državnimi organi. Te organe, ki so nosilci odločitev in izvajalci zunanje politike (zunanje politični akterji), vsaka država organizira po lastni presoji⁹. Glavni zunanjepolitični organi v praktično vseh državah so parlament, šef države, vlada, Ministrstvo za zunanje zadeve z diplomatsko službo. Glede konkretne organizacije, t.j. razporeditve pristojnosti in medsebojnih odnosov teh organov pa so med državami velike razlike, odvisne od njihove ustavne ureditve, pa tudi od velikosti države. Velike države razpolagajo s številnim osebjem¹⁰ in strokovno elito, ki se spozna na zunanjo politiko, velikim številom intelektualnih centrov (think tanks; instituti; univerze; strokovna društva), kar omogoča stalen pretok kadrov v državno administracijo in obratno¹¹. Ta obilica kadrov in institucij zagotavlja strokovno in znanstveno oporo državnim organom, ki odločajo o zunanji politiki ali jo izvajajo. V primeru zamenjave oblasti v taki državi z velikim številom vrhunskih strokovnjakov ni težav in škoda, četudi kadrovske spremembe sežejo globoko, saj je odhajajoče mogoče brez težav zamenjati z enako kvalificiranimi. V majhni državi pa je običajno le malo institucij, ki se ukvarjajo z mednarodnimi odnosi in malo vrhunskih poznavalcev mednarodne problematike¹². Za razliko od velikih držav si zato majhna država le težko in vsekakor z veliko škodo

⁹ Podrobneje o nosilcih zunanjepolitičnih odločitev in izvajalcih zunanje politike glej: A. Vukadinović, *op. cit.*; in *Satow's Guide to Diplomatic Practice*, New York 1988.

¹⁰ Tako npr. ameriški Department of State v Washingtonu zaposluje nad 14.000 oseb, MZZ Slovenija v Lj. pa le kakih 300.

¹¹ Že samo v Washingtonu delujejo številni centri za mednarodne odnose ali njihove izpostave, npr.: CSIS (Center for Strategic and International Studies); Rand Corporation; Wilson Institut; Hudson Institut; Carnegie Endowment; P. Nitze Advanced School of International Services v okviru J. Hopkins univerze; National Defence University; Institute for National Strategic Studies; Institute for the Study of Diplomacy v okviru School of Foreign Service Georgetown univerze; School of International Service v okviru American University.

¹² Slovenija sicer premore študij mednarodnih odnosov na FDV, ki je vedno bil eliten, in usmeritev medn. prava na Pravni fakulteti; premore tudi nekaj raziskovalnih centrov za proučevanje medn. odnosov, vendar so to tako kadrovske kot organizacijske zelo skromne institucije.

privošči globoke kadrovske posege v strokovne službe organov za zunanje zadeve npr. ob menjavi vlade.

V parlamentih v velikih državah (ki so tudi številčno večji) je med parlamentarci lažje najti osebe, ki jih mednarodna problematika ali vsaj njeni posamezni aspekti osebno zanimajo in ki imajo mednarodne izkušnje. Lažje je članom parlamenta zagotoviti strokovno pomoč in oporo s pomočjo razvejanih vladnih služb ali številnih in kvalitetnih nevladnih institucij. Številni raziskovalni centri in projekti, univerze in društva omogočajo res kvalitetne razprave in zaslivanja o zunanji politiki v parlamentu velike države; in seveda kvalificirane odločitve.

V majhni državi pa se tisti, ki odločajo o zunanjih zadevah, le redko morejo opreti na kvalitetne strokovne službe, raziskovalne institute ipd. - ker jih ni ali pa so zelo skromni. Zato je potrebno v "majhni državi" še posebej sistematično negovati stike državnih služb (Ministrstva za zunanje zadeve še posebej) z raziskovalnimi centri, univerzo in posamezniki izven vlade, kolikor jih pač je, da se vendarle zagotovi čimboljša strokovna podlaga odločitvam in projektom zunanje politike.

5. Pomembna v vseh državah, v majhnih državah pa še posebej (kar sicer izgle-
da kot paradoks, a je resnica), je koordinacija zunanjepolitičnega delovanja. Kvalitetna in kadrovsko bogata ministrstva velikih držav običajno že zaradi svoje strokovne superiornosti nimajo posebnih težav s koordinacijo mednarodnega delovanja vseh državnih organov. V majhnih državah pa je izrazita in težko obvladljiva tendenca, da posamezni državni resorji nastopajo v mednarodnih stikih samostojno in nekoordinirano, bodisi ker kadrovsko in strokovno šibko Ministrstvo za zunanje zadeve dejansko ni sposobno zagotoviti koordinacije in strokovne pomoči, bodisi ker ocenjujejo, da pomoči ne rabijo in da koordinacija ni potrebna. Še posebej v majhni državi, katere mednarodni položaj je vedno občutljiv in ranljiv in kjer morejo že majhne napake povzročiti veliko škodo, je koordinacija mednarodno političnih aktivnosti vsaj vseh državnih organov nujna in koristna tudi zato, ker omogoča racionalnejšo izrabo kadrov, znanja in materialnih virov, kolikor jih majhna država sploh ima.

Za organiziranost in delovanje organov za zunanje zadeve majhnih držav, še posebej novih držav, so pogosto značilne neusklajenost, nejasna razmejitve kompetenc, težnja različnih državnih organov, da "samostojno" (in s tem nekoordinirano) nastopajo v mednarodnih odnosih¹³. Ker je v majhni državi stalno prisotna težnja urejati vse "po domače", se predpostavlja, da podobno delujejo tudi druge države. Vendar ni tako. V vsaki urejeni državi Ministrstvo za zunanje zadeve usmerja, koordinira in tudi nadzoruje izvajanje celotne zunanje politike, čeprav imajo tudi drugi organi države neposredne mednarodne kontakte. Še posebej v majhni državi drugi organi neradi pristajajo na to, da naj bi vse mednarodne odnose usmerjalo Ministrstvo za zunanje zadeve, ki naj bi mu drugi organi o svojih mednarodnih stikih obvezno in promptno poročali. Pogosto tudi ni pripravljenosti za vsebinsko usklajeno sodelovanje z lastnimi veleposlaništvii, ki jih razni državni organi vidijo kvečjemu kot servis za prevoze, hotelske rezervacije ipd; ne rabijo pa

¹³ To je vsekakor značilno tudi za Slovenijo.

brifingov, kaj šele vsebinskih navodil veleposlaništva. Familiarnost, ki je neizbežna prav v majhni državi, še dodatno ruši jasne razmejitve in odgovornosti in zdravo hierarhijo med državnimi organi. Omenjeni problemi so v veliki meri odraz dejstva, da majhne države nimajo možnosti, da bi vzpostavile dovolj razvejana in usposobljena Ministrstva za zunanje zadeve, ki bi zmogla hitro in strokovno kvalitetno servisirati vse ostale državne organe. To pa vodi k temu, da si ti sami skušajo formirati lastne, seveda majhne zunanje službe, ki skušajo kreirati "svojo" zunanjo politiko na lastnem področju delovanja. Rezultat je še dodatna materialna in kadrovska slabitev Ministrstva za zunanje zadeve (saj je denarja v "majhni državi" oz. v njenem proračunu vedno premalo, prav tako pa tudi usposobljenih kadrov), nazadnje pa neprofesionalnost in nekoordiniranost mednarodnega nastopanja majhne države¹⁴.

Odgovor na gornje probleme, ki ga nekatere majhne države (in ne le majhne) uporabljajo, je poudarjena središčna vloga vlade in Ministrstva za zunanje zadeve pri koordiniranju zunanje politike. Če naj bo zunanja politika učinkovita, more biti enotna in usklajena¹⁵. Delovanje vseh državnih organov o pomembnih vprašanjih zunanje politike mora temeljiti na predhodnih sklepih vlade in biti pod nadzorom Ministrstva za zunanje zadeve; ne sme biti visokih obiskov in vabil mimo vlade in Ministrstva za zunanje zadeve; ne sme biti mednarodnih srečanj in sestankov (seveda so možne izjeme) brez prisotnosti predstavnikov Ministrstva za zunanje zadeve; zagotovljeno mora biti dosledno poročanje o mednarodnih dejavnostih vseh državnih organov Ministrstvu za zunanje zadeve, ki mora biti tudi vnaprej seznanjeno z načrtovano vsebino mednarodnega nastopanja drugih državnih organov.

Za sprejemanje pomembnejših odločitev in dolgoročnejših usmeritev zunanje politike, še posebej pa za zagotavljanje koordinacije na najvišji ravni, je koristna vzpostavitev posebnega koordinacijskega telesa (kar prakticirajo mnoge države, npr. "national security council" ipd.). Ta organ lahko s svojo avtoriteto zagotavlja medresorsko koordinacijo med ključnimi akterji zunanjih zadev. Skratka, prav v majhni državi je potrebna (in je tudi možna) stalna, zavestna skrb za koordinirano, enotno zunanjo politiko. Le enotna, usklajena zunanja politika bo profesionalna, racionalna in - uspešna.

6. Visoko profesionalno raven zunanje politike je moč zagotoviti z raznimi ukrepi, najprej pa z izborom ustreznih kadrov in njihovim usposabljanjem. Vsekakor je potrebno, da so kadri v vseh ministrstvih in kabinetih¹⁶, ki posegajo v mednarodne zadeve, izpostavljeni v bistvu istim zahtevam in kriterijem glede izobrazbe in strokovnosti kot kadri v Ministrstvu za zunanje zadeve, in da imajo iste

¹⁴ V primeru Slovenije je koordiniranje zunanje politike še dodatno težavno zaradi skromne tradicije in pomanjkanja izkušenj pri samostojnem nastopanju v mednarodnih odnosih, pa tudi zaradi ostankov samoupravnih in balkanskih miselnosti.

¹⁵ Od kardinala Richelieuja dalje je jasno, da mora biti zunanja politika, če naj bo uspešna, vodena iz enega ministrstva, čeprav je hkrati tudi res, da je to v mnogih državah (tudi v Sloveniji) neuresničena zahteva; o potrebi enotnosti zunanje politike glej H. Nicolson, *The Evolution of the Diplomatic Method*, New York 1954; C. W. Thayer, *Diplomat*, New York 1959.

¹⁶ O kadrovske problematiki Ministrstva za zunanje zadeve bo govora posebej.

možnosti in zahteve za dopolnilno in stalno izobraževanje. Izobraževalne možnosti v Ministrstvu za zunanje zadeve morajo biti dostopne tudi kadrom v drugih vejah državne administracije, če je v njihovem delokrogu mednarodna problematika. Hkrati pa morajo biti kadri podvrženi v bistvu enakim strokovnim zahtevam in preverbam, kot tisti, ki delajo v Ministrstvu za zunanje zadeve.

Pomembno za profesionalizacijo dela vseh državnih organov, ki posegajo v mednarodne zadeve, je rotiranje kadrov med Ministrstvom za zunanje zadeve in drugimi vejami administracije in kabineti. To prispeva k poklicni povezanosti kadrov, ki v različnih organih urejajo mednarodne zadeve in hkrati vnaša večjo profesionalnost o mednarodni problematiki tudi v druge državne organe.

7. Ni potrebno posebej utemeljevati, da prav "majhnost" neke države zahteva stalno prizadevanje za racionalno in varčno izrabo materialnih sredstev in kadrov tudi na področju zunanjih zadev. Analitsko jedro, ki naj bi bilo strokovna hrbtnica dolgoročnemu usmerjanju zunanje politike, je zato smotrno in potrebno formirati na eni točki. Le z zavestno politiko je mogoče preprečiti, da se ne formirajo različne "analitske" službe, ki životarijo pod potrebno kritično maso, da bi zmogle resno profesionalno delo, in preprečiti, da se ne bodo že tako skromna sredstva in kadri razdrobila. Najbolj racionalno in logično je, da se formira v Ministrstvu za zunanje zadeve kvalitetna analitska služba. To omogoča, da so z njo dnevno delovno povezani sektorji Ministrstva, ki operativno izvajajo zunanjo politiko. Še posebej v majhni državi mora analitska služba v Ministrstvu za zunanje zadeve biti povezana z intelektualnimi potenciali izven administracije (instituti, univerze, think-tank itd.). Le kvalitetna analitska služba in strokovno krepki sektorji v Ministrstvu za zunanje zadeve bodo sposobni kvalitetno in ažurno servirati tudi druge organe državne administracije, ki nastopajo v mednarodnih odnosih¹⁷.

8. S koordinacijo delovanja in nastopanja različnih državnih organov v mednarodnih odnosih je v majhni državi možno in vsekakor potrebno zagotoviti čim bolj racionalno porabo sredstev. Niso potrebna potovanja delegacij le za to, da se tujim partnerjem sporoči tisto, kar more sporočiti tujim veleposlanikom Ministrstvo za zunanje zadeve ali lastno veleposlaništvo ministrstvu države, kjer je akreditirano. Ni racionalno in tudi ne učinkovito nekoordinirano delovanje različnih organov države o isti zadevi po različnih kanalih in brez predhodne uskladitve. Ni sprejemljivo, če Ministrstvo za zunanje zadeve ostaja brez poročil o obiskih delegacij in o pogovorih, ki jih vodijo drugi državni organi. Skupni učinek zgoraj navedenih pomanjkljivosti je manj transparentna in manj učinkovita zunanja politika, kot bi sicer lahko bila¹⁸.

Skratka: prav v "majhni državi" je potreben stalen in zavesten napor za koordinacijo delovanja vseh zunanje političnih dejavnikov, potrebna je stalna in zavestna

¹⁷ Analitska služba slovenskega Ministrstva za zunanje zadeve še ni usposobljena, da bi zmogla kreativno analizirati dolgoročneje procese v mednarodni skupnosti in dajati vsaj indikacije o potrebnih dolgoročnih usmeritvah sektorjem Ministrstva, kaj šele drugim državnim organom; v ameriškem Department of State pa je analitski oddelek (imenovan "Policy Planning") izjemno ugleden in pomemben in se brez njegove odobritve (clearans) ne sprejme nobena pomembnejša zunanje-politična odločitev.

¹⁸ To velja tudi za Slovenijo, kar je mogoče ilustrirati z zanimivimi in drastičnimi primeri, katerih skupni imenovalec pa sta nekoordiniranost in neracionalnost.

skrb za profesionalnost delovanja in kadrov in skrb za racionalnost pri uporabi sredstev. Brez stalne in zavestne skrbi za profesionalnost in racionalnost bo zunanja politika zlasti v majhni državi neusklajena, odločanje pogosto improvizirano, kadri in sredstva uporabljani neracionalno, odnosi med različnimi akterji v zunanji politiki familiarni in neprofesionalni, pooblastila in odgovornosti pa netransparentne. In rezultati skromni.

9. Tudi glede vrednot in ciljev¹⁹ zunanje politike je moč ugotoviti določene specifičnosti, ko gre za "majhne države". Vrednote, za katerih uresničitve si prizadeva zunanja politika, so v veliki meri skupne vsem državam. Temeljne vrednote zunanje politike, kot so varnost, blagostanje, razvoj, ohranitev neodvisnosti ipd. si skušajo zagotoviti z ustrežno zunanjo politiko vse države. To tako, da si prizadevajo s svojo zunanjo politiko uresničiti določene konkretne cilje. Vendar pa so konkretni cilji zunanje politike, s katerimi si skuša zagotoviti npr. varnost ali blagostanje "majhna država" specifični, lastni prav "majhnim državam".

Za zagotovitev lastne varnosti se majhna država ne more kaj prida zanašati na svojo moč. Varnost si more majhna država zagotoviti predvsem s tem, da kot konkretne cilje svoje zunanje politike izpostavi in uresniči dobre in urejene odnose s sosedi, in da se vključi v ustrezna zavezništva. Urejenost odnosov s sosedi in vključenost v ustrezna zavezništva sta temeljna stebra varnosti majhnih držav. Zato morajo biti urejeni odnosi s sosedi za zunanjo politiko majhne države posebej pomemben in poudarjen cilj in stalno prizadevanje.²⁰

Urejeni odnosi s sosedi so navadno tudi pomemben pogoj za vključitev v širša zavezništva. Zaveznika ali člana zavezniške skupnosti, ki po eni strani vnaša v zavezništvo majhen prispevek, kar praviloma velja za majhne države, hkrati pa velike probleme in tveganja, si ne želi nobena zavezniška formacija.²¹

Tudi za dolgoročno varnost Slovenije je poleg urejenih odnosov s sosedi odločilnega pomena vključenost v ustrezna zavezništva. Z izivi, ki utegnejo označevati mednarodne odnose tudi v okolju Slovenije vsaj nekaj prihodnjih desetletij (nestabilnost na Balkanu, ki bo endemična daljše obdobje; nepredvidljiv razvoj v Rusiji; islamski fundamentalizem; mednarodni terorizem, globalna kriminaliteta ipd.), se bo Slovenija mogla uspešno soočiti le, če bo vključena v "zahodne evropske" povezave in v Transatlantsko varnostno skupnost. Za zagotovitev varnosti je zato eden temeljnih zunanje političnih ciljev Slovenije - poleg urejenih odnosov s sosedi - vključitev v NATO. Včlanitev v NATO nima le pomembne razsežnosti - ki pa je zgodovinsko pomembna - utrditi položaj Slovenije v okviru "Zahoda", v okviru evropske in transatlantske "zahodne" civilizacijske skupnosti, temveč je edina realna in vsekakor najbolj racionalna pot tudi za dolgoročno zagotovitev njene varnosti. Slovenija, enako kot druge majhne države, nima materialnih

¹⁹ O vrednotah in ciljih v zunanji politiki glej R. Vukadinović, op. cit.; in B. Russett in H. Starr

²⁰ Tudi varnost Slovenije bo dolgoročno zagotovljena ne prvenstveno z njeno močjo (ki bo vedno zelo omejena) temveč z urejenimi odnosi s sosedi; v sedanjem obdobju mora zato ureditev odnosov s Hrvaško in Italijo biti temeljni cilj in prizadevanje slovenske zunanje politike.

²¹ V tem smislu je urejenost odnosov s sosedi tudi izpostavljena kot eden od kriterijev za vstop novih kandidatke v NATO.

potencialov oz. "moči" in ni v takem geopolitičnem položaju, da bi si mogla z lastnimi oboroženimi silami in lastno gospodarsko močjo dolgoročno zagotoviti varnost.

"Majhna država" bo izpostavljena pritiskom in tveganjem, še zlasti če bo ostala izven integracijskih povezav in izven zanesljivih zavezniških grupacij. Zato ni presenetljivo, da si praktično vse srednjeevropske države od Baltika do Črnega morja prizadevajo za včlanjenje v EU in NATO, ki sta vsekakor osrednji "zahodni" grupaciji.

Kot članica NATO in EU (to je bolj ali manj vzporedno) bo Slovenija bolj varna pred izsiljevanji in pritiski Hrvaške, Italije in ostalih sosed, ne glede na to, ali bodo tudi te članice EU in NATO ali ne²². Varnejša pa bo tudi pred tveganji in izzivi, ki utegnejo obremenjevati evropske in svetovne mednarodne odnose v prihodnjih desetletjih. "Tako kot majhne države" niso v položaju, da si z lastno močjo zagotavljajo varnost, tudi niso v položaju, da same ustvarjajo in vodijo širše zavezniške grupacije in integracijske procese. So pa v položaju, ko se morejo (in morajo) - bolj ali manj kreativno - tem procesom prilagajati in se vanje, skladno z lastnimi interesi, vključevati.

10. Majhne države še posebej potrebujejo zanesljive prijatelje med vodilnimi državami, čeprav si jih, ker same niso ne močne ne pomembne, težje pridobivajo. Vsekakor je za majhno državo pomemben izbor prijateljev oz. zaveznikov. Najprimernejši in pogosto tudi najzanesljivejši so tisti, za katere je znano, da v regiji, kjer je "majhna država", nimajo takih interesov, ki bi ne bili skladni z interesi majhne države oz. ki bi mogli sovpadati z interesi nasprotnic majhne države. Tako je v primeru Slovenije dokaj razvidno, da zgodovinske povezave zlasti Rusije, pa tudi Francije in Anglije na območju nekdanje Jugoslavije niso najbolj solidno zagotovilo za njihovo podporo Sloveniji o zadevah, kjer interesi Slovenije kolidirajo z interesi tradicionalnih prijateljic teh evropskih sil na Balkanu. Pa tudi sicer je neprijetno dejstvo, ki pa ga mora zunanja politika majhne države upoštevati, da njena majhna moč in majhen pomen pomenita stalno tveganje, da bodo "veliki" prijatelji njene interese zlahka zanemarili ali žrtvovali za lastne interese ali za interese pomembnejših partnerjev. Naivnost in lahkovernost sta v zunanji politiki majhnih držav lahko še posebej usodni. Primerov ne manjka - od MŹnchena l. 1938 do slovenskih razočaranj, npr. z Italijo in nekaterimi prijatelji v Evropi po l. 1991.

11. Tudi blagostanje je vrednota, ki jo prav tako kot vse države skušajo s svojo zunanjo politiko uresničiti tudi vse majhne države. V sodobnem svetu, še zlasti pa v sedanjih evropskih razmerah, blagostanja ne morejo uresničiti z zapiranjem in ubiranjem avtarkičnih poti. Za majhne države Srednje Evrope, med katere sodi tudi Slovenija, je včlanitev v EU najpomembnejši in hkrati dolgoročno edini racionalen zunanje politični cilj, ki naj jim zagotovi blagostanje. Ne glede na težave, ki jih ima EU pri uresničevanju nekaterih svojih ciljev (npr. monetarne unije), majhne evropske države nikakor ne morejo računati, da lahko dolgoročno ostanejo izven te gospodarske, vse bolj pa tudi politične in varnostne grupacije, če

²² Težavno si je zamisliti, da bi si mogla Italija dovoliti pritisk, kakršnega je izvajala do nedavnega na Slovenijo, zoper katerokoli članico EU ali NATO.

naj si zagotovijo trdne, dolgoročne temelje gospodarskega razvoja²³. Nobena nacionalistična evforija in samozadovoljstvo ne moreta majhni državi zagotoviti ne varnosti ne blagostanja. Zagotovi ju ji lahko - poleg uspešne notranje politike - taka zunanja politika, ki bo znala najti poti do ustreznih zavezništov in vključitev v integracijske procese.

Z drugimi besedami: nacionalni interes, "zvezda vodnica" zunanje politike majhne države, je ureditev odnosov s sosedi, zanesljiva zavezništva in vključenost v zanje pomembne gospodarske integracije²⁴.

Nacionalni interes²⁵ je skozi več generacij doživeto trajno spoznanje nekega naroda o lastnem položaju in interesih v svetu. Četudi je neodvisna slovenska država pridobitev šele sedanje generacije Slovencev, ni dvoma, da je bil skozi stoletja nacionalni interes Slovencev biti del "Evrope", del "Zahoda", zahodne civilizacijske skupnosti. "Zahodu" in "Evropi" po zgodovini, geografiji, vrednotah, kulturi in načinu življenja slovenski narod od nekdaj pripada. Tja nas je l. 1991 usmeril naš nacionalni interes, naša "zvezda vodnica", tja naj bi torej Slovenijo varno in uspešno vodila njena zunanja politika.

12. Za majhne države, zlasti tiste, ki temeljijo na lastni narodni samobitnosti, je ohranitev narodnostne, etnične in kulturne samobitnosti med najpomembnejšimi vrednotami, ki naj jih zagotovi njena zunanja politika. Konkretni cilj zunanje politike majhne države so zato taki mednarodni dogovori, pa tudi notranjepolitični ukrepi, ki naj zagotovijo, da bodo sodobni, neizbežni integracijski procesi čim manj prizadeli njeno narodno samobitnost. Zunanja politika majhne države je dolžna prispevati k ohranitvi njene identitete in razvidnosti in zagotoviti, da bo majhna država vključena v integracijske povezave kot razvidna, specifična narodnostna in kulturna entiteta, ki hoče ohraniti svojo samobitnost.

Sodobni integracijski procesi, ki se jim majhna država ne more izogniti, ne vodijo sami po sebi nujno v zanikanje narodne samobitnosti. So pa zlasti za majhne narode resen izziv, ki zahteva obenem z "integracijsko" tudi "ohranitveno" zunanjo politiko majhne države. Uskladitev teh navidez protislovnih zunanjepolitičnih ciljev je eden od temeljnih izzivov, pred katerimi stoji tudi slovenska zunanja (in notranja) politika v času, ko se Slovenija odloča za EU in NATO. Usmeritvi k EU in NATO, ki izraža nacionalni interes Slovenije, ni alternative. Ostati izven EU in NATO v času, ko se Evropa rekonstruira, ko se vzpostavlja, čeprav s težavami "nov evropski red", bi pomenilo ostati na "obrobju Evrope", izven "evropskega jedra". Dolgoročno bi to ogrozilo varnost in blagostanje Slovencev, izrinilo Slovenijo na evropsko obrobje, nazaj na "Balkan". Prevlada provincializma, zaostajanje v razvoju in marginalizacija Slovenije bi bile neizbežne posledice, ki bi navsezadnje povzročile erozijo slovenstva.

13. Poleg ohranjanja samobitnosti je tudi zagotavljanje razvidnosti v mednarodnem življenju specifična vrednota in cilj, katerega uresničevanje zahteva posebne

²³ Švica in Norveška sta morda zaradi izjemno ugodnih okoliščin vsaj zaenkrat izjemi.

²⁴ Za Slovenijo sta to vsekakor NATO in EU.

²⁵ O nacionalnem interesu glej B. Russett in H. Starr, op. cit.; R. Vukadinović, op. cit. H. Morgenthau, *Politics Among Nations*, New York 1954.

napore zunanje politike "majhnih držav". Vsaka, tudi majhna država si lahko hitro ustvari negativen imidž, bodisi z dogodki doma bodisi z nerodnimi in škodljivimi potezami svoje zunanje politike. Ustvariti si pozitiven imidž in razvidnost pa je dolgotrajen proces, odvisen predvsem od trajne notranjepolitične stabilnosti in gospodarske uspešnosti "majhne države" - pa tudi od njene zunanje politike.

Majhna, neproblematična država, v kateri se nič posebnega in spektakularnega ne dogaja, sama po sebi ni zanimiva za svetovne medije. Vendar pa to ne pomeni, da je nezanimiva in neopažena tudi za politične dejavnike v državah, zlasti tistih, ki jih zanima tisti del sveta, kjer majhna država je. Politična stabilnost, gospodarska uspešnost, spoštovanje človekovih in manjšinskih pravic so bistveni sodobni elementi pozitivne razvidnosti vsake države, še posebej "majhne države". Resnost in domišljenost njenih mednarodnih nastopov in aktivnosti, pripravljenost igrati aktivno, pozitivno vlogo v mednarodnih dogajanjih, načelnost njene zunanje politike, usposobljenost njenih politikov in diplomatov je tisto, kar bistveno prispeva k pozitivni razvidnosti vsake države. K razvidnosti majhne države, ki ni razvidna že zaradi svoje moči in vloge, ki jo igra v svetu, pa še posebej.

Prav navedeni elementi, ki prispevajo k pozitivnemu imidžu, so bili odločilni, da si je Slovenija v svetovnih prestolnicah in tudi v medijih zagotovila - ne senzacionalistične medijske opaženosti - pač pa pozitivno razvidnost²⁶. Popotovanje v manj kot petih letih od imidža "ene od jugoslovanskih republik" do "ene najbolj obetavnih držav Srednje Evrope" je sijajen dosežek slovenske politike in diplomacije. Tako kot je na drugi strani zgovoren polom Slovaške, ki si je z domačimi težavami in napakami v zunanji politiki v približno istem obdobju zapravila odličen položaj in lastno pozitivno razvidnost spremenila v negativno.

Velike države so v mednarodnem življenju razvidne zaradi svojega velikega pomena in vloge ter zaradi svoje bogate zgodovine, kulturnih dosežkov ipd. in seveda moči. Imajo pa tudi veliko sredstev za načrtno promocijo. Majhne države niso razvidne same po sebi in imajo le skromna sredstva in omejene možnosti za promocijo. Zato je nujna racionalna in jasno usmerjena uporaba sredstev za promocijo. Funkcionalno in estetsko urejeni prostori veleposlaništev in rezidenc so vsekakor pomembna in trajna promocija katere koli države, gotovo učinkovitejša kot enkratni (in dragi) promocijski podvigi²⁷. Majhne države si težko privoščijo

²⁶ V l. 1995/96 si je Slovenija tudi v medijih ZDA ustvarila imidž "uspešnice" - z dosežki na področju gospodarstva, politično stabilnostjo, zglednim spoštovanjem človekovih pravic, pa tudi s profesionalnim nastopanjem svoje diplomacije.

²⁷ Veleposlaništvo in rezidenca veleposlanika so prostori, kamor zahajajo v prestolnici, kjer veleposlaništvo je, tisti, ki so kakor koli vpleteni v odnose z državo, ki jo veleposlaništvo predstavlja in je torej izjemno pomembno, kako se jim predstavi majhna država; v Washingtonu so veleposlaništva in rezidence zlasti evropskih, pa tudi nekaterih izvenevropskih držav izjemno reprezentativno opremljena z dragoceni umetniškimi deli, ki te države in njihovo kulturo dostojno predstavljajo; številne države, tudi ZDA, imajo posebne programe, s pomočjo katerih vrhunska dela njihovih umetnikov krasijo prostore veleposlaništev in rezidenc; Slovenija, ki bi morala vložiti vse napore v to, da se v pomembnih prestolnicah predstavi kot visoko kulturna, evropska dežela, zaenkrat tovrstnih programov za opremo veleposlaništev z umetninami ne premore, pač pa se odloča za enkratne - in drage - promocijske podvige, kot so npr. "slovenske hiše" na olimpiadah, enkratne razstave itd.; mnoga umetniška dela, ki bi dostojno predstavljala "evropejstvo" Slovenije, pa ležijo v depojih galerij in muzejev - financiranih iz proračunskih sredstev.

promocijo na široki fronti. Važno je, da se pozitivna razvidnost zagotovi pri eliti v drugih državah, torej pri tistih, ki odločajo, tistih, ki žele in morejo sodelovati z majhno državo, tistih, ki jih ta država iz katerega koli razloga resno zanima.

Najti in izrabit je treba tudi tiste možnosti, ki v danem trenutku omogočajo, da se pritegne pozitivna medijska pozornost. Tudi slovenske izkušnje so zgovorne: medijska uporaba telovadca Štuklja je bila, zlasti v ZDA l. 1996, sijajen promocijski uspeh Slovenije; s sistematičnim delom se je zlasti v l. 1995 in 1996 zagotovilo dokaj konstantno in pozitivno prisotnost Slovenije v ameriških medijih. Čeprav Slovenija za ameriške medije ni ne pomembna in ne zanimiva, se je uspela plasirati kot medijsko zanimivo dejstvo, da je "uspešnica", ena redkih uspešnic med državami v tranziciji.

Neracionalno in brez posebnega učinka pa je pošiljati v svet v imenu promocije drugorazredne pevske, folklorne in podobne skupine. Njihovi nastopi praviloma ostanejo neopaženi, razen kolikor so opaženi med slovenskimi izseljenci. Morda je to potrebno, koristno in humano. Ni pa to učinkovita promocija Slovenije med politično, gospodarsko in drugo elito v za Slovenijo pomembnih državah.

14. Odnos med načelnostjo in pragmatičnostjo v zunanji politiki je eno od vprašanj, ki ga v pričujočem prispevku ne bomo posebej obravnavali. Vsekakor pa velja, da je nevarno, zlasti pri majhni državi, če se sicer potrebna pragmatičnost njene zunanje politike izrodi v nenačelnost. Velike države so v mednarodnem življenju videne in obravnavane kot "resni" partnerji ne glede na njihovo dejansko početje. Za majhne države to samo po sebi ne velja. Resno upoštevanje v mednarodnih odnosih si morejo izboriti le s konsekvantnostjo in načelnostjo svoje notranje in zunanje politike. S poceni dajanjem obljub, s "pragmatičnim" menjanjem stališč in ocen, nespoštovanjem sprejetih dogovorov in nekooperativnostjo pa zanesljivo ne.

Slovenija ima vse razloge, da vztraja pri svojih načelnih stališčih o razpadu bivše SFRJ in o problemu sukcesije ter pri lastnih ocenah o dogajanjih in odgovornosti v slovenski, hrvaški in bosanski vojni po razpadu SFRJ. Kredibilnosti Slovenije koristi vztrajanje pri obsodbi zločinov Miloševićevega režima v Bosni, Slavoniji, na Kosovu in drugje, vztrajanje o potrebi sodišča za vojne zločine v Haagu, o razreševanju krize v Bosni in širše na Balkanu²⁸. Nobenih, niti pragmatičnih razlogov ni za kompromise in popuščanja o teh vprašanjih. So pa resna tveganja, če bi Slovenija svoj v bistvu odličen mednarodni in tudi mednarodno pravni položaj glede sukcesije začela sama kvariti s tem, da bi pristala na kake nenačelne kompromise zato, da bi vzpostavila diplomatske odnose z ZRJ ipd.

15. Za uresničevanje svojih zunanjepolitičnih ciljev vse države uporabljajo sredstva zunanje politike²⁹. Zanimajo nas le najpomembnejša sredstva zunanje politike, t.j. sredstva prisiljevanja in sredstva prepričevanja. Med sredstvi prisiljevanja sta najpomembnejši vojaška moč, njena uporaba in pretnja s silo, in gospodarska moč in uporaba raznih sredstev, ki temeljijo na gospodarski moči. Med

²⁸ Stališča Slovenije so enaka stališčem t.i. Badinterjeve mednarodne arbitraže, stališčem v nekaj resolucijah VS OZN in vsekakor tudi stališčem ZDA in vrste drugih - ne pa vseh - pomembnih držav.

²⁹ O sredstvih zunanje politike glej K. Holsti, *International Politics*, London 1967.

sredstva prisiljevanja sodi tudi politični pritisk. Med sredstvi prepričevanja velja vsekakor kot najpomembnejši omeniti diplomacijo in propagando, katere del je tudi promocija.

Nobenega dvoma ni, da je zlasti za majhne države uporaba sredstev prisiljevanja pri uresničevanju njihovih zunanjepolitičnih ciljev redka in vsekakor tudi tvegana zadeva. Sredstva, ki naj zagotove uresničitev zunanjepolitičnih ciljev katere koli države, morejo biti ciljem ustrezna, primerna in seveda določeni državi dosegljiva.³⁰ Brez uporabe ustreznih sredstev bo cilj ostal neuresničen, namesto zunanjepolitičnega uspeha pa bo sledil poraz. Cilji, ki so uresničeni "predrago" ali za previsoko ceno, torej zunanje politične "Pirove zmage", so tudi v zunanji politiki prej poraz kot zmaga.

Majhne države nimajo navadno ne vojaške ne gospodarske moči, s katero bi mogle drugo državo prisiliti k določenemu ravnanju. Če za čim večjo gospodarsko moč velja, da je v vsaki državi, tudi v majhni državi, zaželena, to samo po sebi ne velja za vojaško moč. Pretiran oboroževalni napor v majhni državi utegne ne le neugodno vplivati na njen gospodarski razvoj, prispevati k neuravnoteženi proračunski porabi itd. - temveč lahko povzroči neugodne in nevarne reakcije pri sosednjih državah; pogosto pa tudi protiukrepe. Skratka, nepremišljeni oboroževalni napor majhno državo lahko vodijo v oboroževalno tekmo, ki je majhna država praviloma ne zmore, ali celo v konfrontacijo, vsaj politično, če že ne vojaško - brez upanja, da bi se uresničili zaželeni zunanje politični cilji.

Podobno velja za uporabo sredstev gospodarskega in političnega prisiljevanja oz. pritiska, ki si ju majhna država prav tako le težko privoščiti kot sredstvi zunanje politike. Z drugimi besedami: zunanja politika majhne države lahko prav malo doseže v mednarodnih odnosih z uporabo sredstev prisiljevanja, s tem pa veliko tvega. Zato je takorekoč nujno, da majhna država uporablja v svoji zunanji politiki predvsem sredstva prepričevanja - zlasti diplomacijo. Z domišljeno uporabo sredstev prepričevanja, s spretno diplomacijo, vključujoč tudi podporo in pomoč prijateljev in zaveznikov tudi majhna država lahko doseže diplomatske uspehe, zlasti zdrave kompromise. Z uporabo sredstev prisile, s pretnjami in izzivanji tvega veliko, doseže pa navadno malo.

16. Tudi za diplomacijo velja, da je skorajda toliko definicij diplomacije, kolikor je avtorjev, ki diplomacijo proučujejo in jo skušajo definirati³¹. Večina pod diplomacijo razume dejavnost posebnih organov, ki jih ima država za urejanje zunanih zadev, in hkrati osebe, ki to dejavnost opravljajo. Poenostavljeno se pod "diplomacijo" razume dejavnost Ministrstva za zunanje zadeve in osebje tega Ministrstva v državi in v njenih diplomatskih in konzularnih misijah.

Podobno kot velja za druga sredstva zunanje politike, predvsem za moč, tudi za diplomacijo velja, da so njeni materialni in kadrovske viri v majhnih državah skromni. To velja tako za številčnost diplomatskega osebja kot za tehnično opremljenost,

³⁰ O problemu racionalne izbire sredstev zunanje politike glej R. Vukadinović, op. cit.; B. Russett in H. Starr op. cit.

³¹ O diplomaciji glej C.W. Thayer, *Diplomat*, New York 1959; Satow's *Guide to Diplomatic Practice*, New York 1988; H. Nicolson, *Diplomacy*, ISD Edition, Washington 1988.

pogoje dela in razvejanost diplomatske mreže. Vendar to ne pomeni, da tudi majhna država ne more imeti profesionalne, kvalitetne, elitne diplomacije. Četudi z majhnim številom diplomatskih misij, majhnim Ministrstvom za zunanje zadeve in majhnim številom diplomatov je diplomacija majhne države lahko "močna" in uspešna. Pogoj za to so jasna opredelitev vloge in položaja Ministrstva za zunanje zadeve, čvrsta organizacija in koordinacija celotne zunanje službe in zunanjega nastopanja, racionalna izbira ciljev zunanje politike, racionalno delovanje, smotrna in racionalna diplomatska mreža, kvaliteten izbor in vzgoja kadrov, zdravi profesionalni odnosi in transparentna hierarhija v diplomatski službi, patriotizem delavcev v diplomaciji in predvsem intelektualno močno in kreativno analitsko jedro v Ministrstvu, ki je sposobno z ustreznimi analizami, ocenami in prognoza-mi servisirati vse tiste, ki v državi odločajo o zunanji politiki.

17. Zlasti troje področij v Ministrstvu za zunanje zadeve mora biti strokovno kompetentnih in vodenih z ustrežno izkušenimi in izobraženimi osebami, z ustrežno profesionalno avtoriteto. Najprej je to analitski sektor (o čemer je delno že bilo govora), ki mora biti intelektualno jedro Ministrstva, njegovi "možgani", sposobni razviti dolgoročne vizije in usmeritve in postaviti strateške cilje zunanje politike. V majhni državi je zunanja politika še posebej izpostavljena vdorom raznih laičnih idej. Še posebej v majhni državi se na zunanjo politiko razumejo vsi. Ministrstvo za zunanje zadeve bo moglo suvereno zavračati vdore dilentatizma in laične ideje politikov in drugih v zunanjo politiko le, če bo imelo čvrsto intelektualno jedro z ustrežno profesionalno avtoriteto.

Pogoj za uspešno zunanjo politiko majhne države je, da zna najti prostor in možnosti za uresničitev lastnih ciljev s tem, da se kreativno prilagaja dogajanjem in procesom v mednarodni skupnosti, da zna najti pravi čas, prave priložnosti ter prava sredstva in pravo podporo za uveljavljanje lastnih ciljev. To je možno seveda le, če je diplomacija majhne države sposobna zaznavati procese in dogajanja v svetu, jih razumeti in predvideti njihov tok ter identificirati interese tako zaveznikov kot nasprotnikov. Zato je strokovnost, sposobnost analize in predvsem razumevanje mednarodne problematike in procesov v določeni regiji potrebna tudi v regionalnih sektorjih ali upravah Ministrstva. Brez tega se Ministrstvo za zunanje zadeve, s tem pa vodenje zunanje politike, zreducira na diplomatsko tehniko, na improvizirano in stihijno reagiranje na trenutna dogajanja in impulze, brez jasne lastne usmeritve in pobude.

Izjemno pomemben je tudi sektor, ki vodi notranjo organizacijo Ministrstva in povezuje v učinkovit sistem Ministrstvo in DKP predstavnštva. Organizacija in vodenje zunanje službe sta specifični, zato lahko Ministrstvo organizacijsko uspešno vodi oseba, ki te specifičnosti zunanje službe sama pozna. Če zunanja služba zlasti majhne države ne zmore kvalitetnega analitskega jedra, resne strokovnosti v regionalnih sektorjih in učinkovite organizacije - bo v njej namesto

strokovnosti vladala laičnost, namesto jasne vizije improvizacija in ad hoc odzivanje na dogodke, namesto čvrste organizacije in resnega dela samovolja in nered³².

18. Ne da se posebej poglobljamo v ostala vprašanja organizacije Ministrstva za zunanje zadeve, lahko ugotovimo, da mora to, še posebej v majhni državi, biti organizirano skrajno racionalno, upošteva vedno skromna sredstva in pomanjkanje kvalitetnih kadrov. Racionalna mora biti tudi mreža DKP. Veleposlaništva zahtevajo, če naj resno opravljajo svoje naloge in dostojno predstavljajo državo, kadrovske zasedbe, ki bo vsaj v grobem zajela, četudi gre za majhno državo, vsa področja delovanja veleposlaništva (politično, gospodarsko³³, konzularno, vojaško, kulturno, znanstveno sodelovanje, delo z mediji)³⁴. Majhna država si taka veleposlaništva lahko privoščiti le v prestolnicah, kjer to dejansko zahtevajo njeni politični in gospodarski interesi, če gre torej za res pomembnega partnerja ali za sosednjo državo ali če to nalaga močno razvejano gospodarsko in drugo sodelovanje. Kjer gre le za izseljensko problematiko, je racionalneje imeti konzulat; če gre le za gospodarske interese, pa gospodarsko predstavništvo. V vsakem primeru je racionalneje in učinkovitejše imeti manj veleposlaništev - pa ta kadrovske solidno zasedena in usposobljena - kot pa široko razpredeno mrežo kadrovske in materialno podhranjenih misij in hkrati doma kadrovske prazno, nekompetentno in neurejeno zunanje ministrstvo.

Sodobna komunikacijska in prometna sredstva omogočajo, da tudi majhna država z različnimi načini in oblikami dela diplomatsko pokrije širša območja (ambasadorji, akreditirani v več državah; občasne misije; ambasadorji at large; častni konzuli idr.). Prav v majhni državi je take oblike potrebno kreativno uporabljati, saj so cenejše, pa tudi učinkovitejše, kot pa vzdrževanje majhnih, za resno delo neusposobljenih veleposlaništev. Tam pa, kjer majhna država veleposlaništva ima,

³² Vsekakor bi bila zanimiva razprava o organizaciji in strokovnosti dela v slovenskem MZZ in o analitski službi še posebej; ta se je kar lep čas smatrala kot odlagališče za tiste, ki se jim ni moglo ali ni hotelo dati pomembnejših mest v Ministrstvu; v 5 letih se je na mestu generalnega sekretarja Ministrstva zamenjalo šest oseb, med katerimi jih polovica pred tem nikoli ni delala v tujini; na mestu vodje npr. sektorja za Evropo in ZDA se je prav tako zamenjalo šest oseb; dvomim, da tako pogoste menjave prispevajo k organiziranosti in profesionalnosti slovenske zunanje službe.

³³ O vlogi veleposlaništev pri pospeševanju gospodarskih odnosov glej *The Role of Embassies in Promoting Business*, ed. M.F. Herz, Washington 1981.

³⁴ Slovenija ima kar precejšnje število veleposlaništev, misij pri mednarodnih organizacijah in generalnih konzulatov; so pa njena veleposlaništva med najmanjšimi, v Washingtonu za polovico manjše od npr. hrvaškega ali slovaškega; s sedmimi delavci iz Slovenije (6 diplomatov, ena administrativna moč) in tremi lokalnimi delavci (receptor, hišnik, šofer) je neprimerljivo npr. z avstrijskim (30 diplomatov) ali češkim (24 diplomatov), kaj šele z italijanskim (52 diplomatov) ali angleškim (blizu 100 diplomatov). Pri tem je pomembno vedeti dvoje: pričakuje se, da tudi slovensko veleposlaništvo opravlja vse naloge tako kot druga; in, da se je v Washingtonu odločalo ali soodločalo (in se bo tudi v bodoče) o vseh zadevah, pomembnih za Slovenijo (vstop v mednarodne organizacije, tudi finančne, kot sta WB in IMF; uspešna po bivši državi, vključno s problemi mednarodnih dolgov bivše SFRJ; embargo; sankcije zoper ZRJ in zdaj t.i. "zunanje sankcije"; urejanje krize v Bosni oz. na območju bivše SFRJ; vključevanje Slovenije v EU in NATO, Partnerstvo za mir idr.; poleg tega je sodelovanje med Slovenijo in ZDA dokaj razvejano (gospodarsko, vojaško, znanstveno idr.), obiski delegacij so izjemno pogosti, slovenska diaspora v ZDA pa verjetno največja na svetu.

jih je treba učinkovito uporabljati in usposablјati za delo s kvalitetnim obveščanjem, jasnimi napotili in od njih zahtevati predloge in ocene. Veleposlaništva majhne države, če je osebe ustrezno kvalificirano, lahko opravijo vrsto opravil, za katere si večje države lahko privoščijo obiske delegacij. Usposobljeno veleposlaništvo more državi gostiteljici prenesti sporočila in predloge, dobiti pojasnila in tudi podpisovati manj pomembne sporazume.

19. Za kvalitetno, elitno diplomacijo, s katero lahko majhna država vsaj delno kompenzira primanjklјaj pri drugih sredstvih zunanje politike, so vsekakor najpomembnejši kadri. Skrb za kvaliteto kadrov se prične že pri izboru kandidatov za delo v MZZ. Brez ustreznega preizkusa znanja (tuj jezik, pismenost, svetovna zgodovina oz. zgodovina mednarodnih odnosov, psihološki test) naj bi ne sprejemali kandidatov na delo v MZZ oz. v diplomaciji. Prednost naj bi vsekakor imeli tisti, ki so uspešno diplomirali iz mednarodnih odnosov, političnih ved, ekonomije ali prava z ustrezno usmeritvijo (mednarodni ekonomski odnosi, mednarodno pravo ipd.). To ne le zaradi že med študijem pridobljenega osnovnega znanja o mednarodni problematiki, temveč predvsem zato, ker so že z izbiro študija potrdili, da jim je mednarodna problematika življenjska preokupacija. Vsekakor si zlasti majhna država ne sme privoščiti kadrovanja v diplomacijo, ki bi bilo brez ustreznih kvalifikacij, nagrada sinovom in hčeram politikov, visokih državnih uradnikov, generalov ipd., kot je to v precejšni meri bilo v diplomatski službi bivše SFRJ. Prva selekcija v Ministrstvu naj bi bila opravljena z zahtevnim strokovnim izpitom. Za zagotovitev kvalitetnih diplomatskih kadrov je potrebno organizirati stalno izobraževanje v Ministrstvu in usmerjanje delavcev Ministrstva k poglobljanju izobrazbe tudi s podiplomskim študijem v diplomatskih šolah (akademijah) in na ustreznih smereh podiplomskega študija na univerzah (mednarodni odnosi, medn. ekonomski odnosi, medn. pravo, regionalne študije ipd.)

Šele po opravljenem strokovnem izpitu naj bi imeli mladi diplomati možnost kandidirati za mesta v tujini - in to za nižja mesta na diplomatski lestvici, za atašeje. Preskoki na višja mesta, če niso res utemeljeni, ustvarjajo pri delavcih v zunanji službi izjemno škodljivo prepričanje, da je napredovanje, zlasti na mesta v tujini, odvisno od dobre priložnosti ali "politične" ali osebne zveze ali podpore. Če je možno zlahka preskočiti vrsto stopnic v diplomatski karieri, to ustvari prepričanje, da je vsakdo dober za vse - če si le zagotovi podporo pravih botrov - in s tem povezane neutemeljene apetite, kar je za kvaliteto diplomacije zelo škodljivo; vodi v oportunitizem namesto v profesionalnost³⁵.

Napredovanje v diplomatski karieri mora temeljiti predvsem na dveh temeljih: ocenjevanju delavcev tako v MZZ kot v DKP in njihovi pripravljenosti za dodatno usposablјanje na podiplomski ravni in raznih drugih oblikah, bodisi znotraj ministrstva bodisi na univerzah. Ne sme pa biti napredovanje odvisno od politične pripadnosti, osebnih povezav in podpor ipd. Smrt za kvaliteto katere koli institucije je, če v njej prevlada vzdušje "korupcije", če delavci ugotovijo, da njihovo napre-

³⁵ Kar številna bliskovita in skokovita napredovanja v slovenskem MZZ so v dobri meri tako vzdušje že ustvarila; v slovenski diplomaciji atašejev preprosto ni; tudi začetniki odhajajo na visoka mesta (npr. sekretarji in svetniki) brez vake predhodne prakse v diplomaciji ipd.

dovanje ni odvisno od njihovega dela, izobraževanja ipd., pač pa od drugih oportunitetnih razlogov, od tega, kako se bodo "znašli", s kom se bodo povezali ipd. Za diplomacijo v razmerah majhne države, kjer je prav zaradi majhnosti stalno prisotna težnja k familiarnosti, je zato še posebej pomembno zagotoviti transparentno ocenjevanje dela, vzpodbude za boljše delo, za lastno izobraževanje, za profesionalno poštenost.

20. Diplomacija majhne države nikoli nima preveč usposobljenih kadrov. Zato je pomembno, da je odprta³⁶ in da omogoča pretok kadrov iz diplomatske službe na ustrezna mesta v administraciji, v akademskih institucijah, gospodarstvu in obratno. Seveda ob ustreznih pogojih, ki jih morajo kandidati za vstop v diplomacijo izpolnjevati, in ki morajo biti profesionalno zahtevni. Vrata v diplomacijo morajo biti načeloma odprta vsem tistim - ob ustreznih pogojih in preverbah - ki so pokazali in dokazali, da jih mednarodna problematika zanima, da so se s to problematiko resno poklicno ukvarjali in tudi dosegli rezultate. Zaprta pa morajo biti tistim, ki jih mednarodna problematika (in mesta v diplomaciji) zanimajo le zaradi ugodnosti, ki jih po sicer pogosto zmotnem prepričanju diplomacija nudi; ali zato, ker niso uspeli kot politiki in se jim mesta v diplomaciji podeljujejo kot nagrada ali kot tolažba.

Majhna država in njena po obsegu majhna diplomacija - ki pa naj bi bila profesionalno kvalitetna - si takega kadrovanja ne sme privoščiti. Skratka - diplomatska služba zlasti v majhni državi ne sme biti ne zaprt klan, pa tudi ne odprto lovišče političnih strank in tistih, ki upajo na diplomatsko kariero po hitri poti. Biti mora načeloma odprta vsem kvalificiranim in za trdo delo pripravljenim kandidatom, zlasti tistim, ki jim je mednarodna problematika trajna poklicna usmeritev, izkazana bodisi že z izbiro študija bodisi z resnim profesionalnim ukvarjanjem z mednarodnimi odnosi.

21. Pomembno za utrditev profesionalnosti diplomacije je, da se zagotovi ustrezne, zahtevne priprave tistim, ki odhajajo na delo v DKP. Te priprave ne smejo biti le formalnost³⁷, pač pa resen napor in resna preverba kandidata; postavljene morajo biti kot del sistema dopolnilnega izobraževanja v Ministrstvu za zunanje zadeve. Trajati morajo najmanj pol leta; za tiste, ki pa niso delavci Ministrstva, pa najmanj eno leto. Resne priprave morajo zagotoviti ne le razumevanje problematike odnosov z državo, kamor kandidat odhaja, temveč tudi temeljno znanje o tej državi, o njeni regiji, pa tudi poglobitev praktičnih in teoretičnih znanj o mednarodnih odnosih, mednarodnih ekonomskih odnosih, mednarodnem pravu, diplomatski praksi in protokolu - pa tudi razumevanje mesta Slovenije v svetu. Vse to je potrebno za kvalitetno opravljanje diplomatskega dela. Majhna država nima številnih fakultet in inštitutov, ki se ukvarjajo z mednarodnimi odnosi in si težko privoščijo posebno diplomatsko akademijo ipd. More pa si - in mora - v sodelovanju in povezanosti med MZZ, Univerzo in drugimi institucijami, ki se ukvarjajo z med-

³⁶ Že v časih, ko se je diplomacija smatralo za zelo ekskluzivno početje, so mnogi terjali njeno odprtost in opozarjali, da njena zaprtost oz. omejenost le na "career service" vodi v intelektualno omejenost npr. F. de Calliers, *On the Manner of Negotiating with Princes*, New York 1919.

³⁷ Tako, izgleda, je žal zaenkrat v slovenski diplomaciji.

narodno problematiko, zagotoviti kvalitetno dodatno in stalno izobraževanje delavcev v diplomatski službi in tudi na drugih mestih v državni administraciji, kjer gre za profesionalno ukvarjanje z različnimi vidiki mednarodnih odnosov.

Solidnih priprav pred odhodom na delo v tujino morajo biti deležne tudi soproge diplomatov³⁸. Te morejo s svojim znanjem in družabno angažiranostjo, ki mora prav pri majhni in manj razpoznavni državi biti izjemno velika, bistveno prispevati k promociji lastne države med družbeno elito v državi, kjer je veleposlaništvo. Družabno angažiranje soproga diplomatov naj bi se vzpodbujalo - vendar ne tako, da se dodatek za soproge razume kot socialna ugodnost, pač pa kot nagrada za resno in dejansko opravljeno delo.

22. Dobra izobraženost delavcev v diplomaciji, v majhnih državah še posebej, je pomembna predvsem iz dveh razlogov. Najprej zato, ker se more le dobro izobražen in zato profesionalno neoporečen diplomat zoperstavljati težnji po improvizaciji, oportunistu, pričakovanjem, da poroča po okusu predpostavljenih. Le diplomat s profesionalno hrbtenico, pogoj zanjo pa sta dobra izobrazba in profesionalnost, se je sposoben konfrontirati z napačnimi ocenami v lastnem ministrstvu, seveda v okviru pravil igre, ki so lastne zunanji službi. Diplomati brez ustrezne izobrazbe in brez profesionalne samozvesti, in ki žal ve, da v resni in pošteni tekmi za napredovanje nima veliko izgledov, bo nagnjen k oportunistu, k improviziranju v skladu s trenutnimi interesi in k intrigam.

Solidna izobraženost diplomatov majhne države pa je še bolj potrebna iz drugega razloga. Diplomati majhne države - razen izjemoma, npr. v sosednjih državah, ali v izjemnih okoliščinah, npr. v mednarodni krizi, v katero je njegova država vpletena, niso posebej iskani sogovorniki. Zanimivi in iskani sogovorniki bodo diplomati majhne države le, če se bodo kot taki potrdili - z dobrim poznavanjem mednarodnih zadev, sposobnostjo analize mednarodnega položaja in konkretnih dogajanj. Povedano še posebej velja za šefe diplomatskih misij, ki morajo, če naj uspešno opravljajo svoj posel, biti po poznavanju mednarodne problematike kompetentni sogovorniki tujim partnerjem, pa tudi domačim politikom. Navsezadnje je namen zunanje politike in početja diplomatov vplivati na mišljenje in ravnanje tistih, ki v tuji državi odločajo o zadevah, pomembnih za državo, ki jo diplomat predstavlja. Za uspešnost diplomatskega "prepričevanja" pa je seveda potrebno znanje, prepričljivost, argumenti in verodostojnost.

Še posebej za majhno državo velja, da je stalno potrebno prizadevanje za njeno večjo razvidnost in za razvidnost njenih dosežkov, ocen in stališč, interesov in tudi problemov. Tudi to "prepričevanje" sodi med pomembne naloge diplomacije. Uspešnega plasiranja lastne države pa ni moč doseči le z obvladanjem diplomatske tehnike, s prenašanjem uradnih sporočil po uradnih kanalih ipd. Veleposlaništvo majhne države, in veleposlanik še posebej, si more le s poznavanjem mednarodne problematike in z znanjem, ki vzbuja zanimanje in spoštovanje sogovornikov, zagotoviti širok dostop do politične in intelektualne elite v državi, kjer deluje. Diplomati mora biti sposoben prepričljivo delovati ne le v razgovorih v Ministrstvu za zunanje zadeve, pač pa tudi v javnih nastopih, pogovorih z ljudmi iz

³⁸ O vlogi soproga v diplomaciji glej *Diplomacy: The Role of the Wife*, ed. M.F. Herz, Washington 1981.

medijev, think-tank, univerz, parlamentarcev, politikov, gospodarstvenikov. Seveda le širok krog tovrstnih stikov - ne le s sogovorniki v Zunanjem ministrstvu - veleposlaništvu omogoča dostop do dodatnih informacij, učinkovito plasiranje ocen in stališč lastne države in kompetentno, poglobljeno poročanje. Veleposlaništvo vsake države, majhne pa še posebej, more le z odlično izobraženimi kadri, z zavzetim delovanjem vključno s prijetno družabnostjo zagotoviti svoji državi razvidnost, pozornost in tudi naklonjenost med intelektualno in družbeno elito v prestolnici, kjer deluje. Prav to pa je najpomembnejše. Družbena in intelektualna elita je tista, ki pomembno vpliva na osebe, ki odločajo o zunanji politiki države, kjer veleposlaništvo deluje. Pozornost in naklonjenost, ki jo majhna država uživa med intelektualno elito, je zagotovilo tudi za pozornost ali naklonjenost državnih organov. Skratka majhna država si preprosto ne more privoščiti diplomatov, ki bi bili v bistvu le uradniki, birokrati.

23. Občutljivo vprašanje v vsaki državi, v majhni pa še posebej, je imenovanje veleposlanikov. Kot dilema se ponavadi postavlja, ali naj bodo za veleposlanike imenovani le t.i. "karierni diplomati" (t.i. "profesionalci") ali pa naj bodo možna tudi t.i. "politična imenovanja"; z drugimi besedami, ali naj bodo veleposlaniki le tisti, ki so bili daljše obdobje zaposleni v Ministrstvu za zunanje zadeve, ali pa naj bodo za veleposlanike imenovane tudi osebe zunaj Ministrstva za zunanje zadeve. Države ubirajo različno prakso, pri čemer velja takoj ugotoviti, da ni nobene države, v kateri bi večina veleposlanikov ne bila iz vrst kariernih diplomatov, da pa je hkrati veliko držav, ki na veleposlaniška mesta, pogosto celo na najpomembnejša, imenujejo tudi t.i. "politične veleposlanike"³⁹.

Dilema karierni-politični veleposlaniki oz. diplomati je že v osnovi napak zastavljena⁴⁰ in zlasti za majhno državo neracionalna. Pravilno zastavljena dilema je, ali poskrbeti, da bodo za veleposlanike izbrani ustrezno usposobljeni, primerni, ugledni, profesionalno neoporečni kandidati, ali pa bodo mogli postati veleposlaniki zaradi političnih in drugih zvez tudi neprimerni, neusposobljeni, zgolj "politično" primerni veleposlaniki. Zlasti majhna država, katere diplomacija si že tako težka utira pota in pridobiva pozornost in ki ima veleposlaništva, ki so po številu zaposlenih praviloma zelo majhna, si ne more za veleposlanike privoščiti osebe, ki o mednarodni problematiki nimajo veliko pojma, ki se s to problematiko nikoli niso resno, profesionalno ukvarjali, ki so skromno izobraženi in ki niso vsaj nekaj let preživeli in delali v tujini. Seveda pa so lahko marsikdaj celo bolj kot karierni diplomati kot veleposlaniki uspešne ugledne osebnosti iz gospodarstva, iz akademskih krogov, vsekakor tudi iz politike in medijev, ki so se že ukvarjale z mednarodno problematiko, ki poznajo širni svet, ki so dosegle izstopajoče rezultate dela in njim ustrezen družbeni in poklicni ugled. Poleg tega morajo biti pripravljene skozi resen postopek priprav in preverjanja potrditi svoj interes in usposobljenost za delo v diplomaciji.

³⁹ To npr. tradicionalno velja za ZDA.

⁴⁰ V teoriji zunanje politike je jasno, da so bila in vedno bodo tudi "politična" imenovanja veleposlanikov (in diplomatov), da pa to ne sme biti prevladujoče, npr.: R. Vukadinović, op. cit; Satow's Guide to Diplomatic Practice, op. cit; C.W. Thayer, op. cit.

Za diplomacijo zlasti majhnih držav ni smotrno in racionalno, če bi se zaprla in omejila le na t.i. karierne diplomate. To bi jo odrezalo od intelektualnih jeder, kjer se tudi izven MZZ profesionalno ukvarjajo z mednarodno problematiko. Vodilo bi k prepričanju, da je za diplomatsko in tudi veleposlaniško delo potrebna le "praksa" v Ministrstvu in da je za uspešno delo diplomata in tudi veleposlanika potrebna le izkušnja, poznavanje diplomatske tehnike, torej diplomatske "obrbi". To gledanje ni nič drugega kot posebna vrsta tudi v Sloveniji krepko zasidrane obrtniške miselnosti. Karierni diplomat, ki se je kot mlad diplomat "brusil" le s konkretnimi, pogosto intelektualno zelo preprostimi opravili (organizacija obiskov; pisanje zabeležk; izročanje not in enostavno prenašanje sporočil ipd.), se bo marsikdaj - brez ustreznega stalnega izobraževanja, brez dobre teoretske izobrazbe o mednarodnih odnosih - le stežka povzpел do profesionalne ravni, ki bo zagotavljala, da bo dober diplomat ali veleposlanik, sposoben dostojno predstavljati svojo državo, profesionalno in organizacijsko voditi veleposlaništvo, komunicirati z intelektualno elito v državi gostiteljici - in biti prepričljiv sogovornik. Navsezadnje naj bi ne bila, niti v diplomaciji majhne države ne, kjer sicer tudi veleposlanik ne more biti izvzet od operativnih opravil - njegova glavna preokupacija. Veleposlanik, pa tudi drug diplomat, ne sme biti le uradnik. Če je le uradnik, četudi z dolgoletno prakso, vendar pa v bistvu z uradniško mentaliteto in s skromno izobrazbo o mednarodnih odnosih, bo slab veleposlanik. Slabo bo predstavljal svojo državo, pa naj diplomatsko tehniko še tako dobro obvlada.

Ker sta druženje in družabnost pomemben del diplomatskega delovanja, naj bi diplomati, tisti z veleposlaniškimi ambicijami še posebej, vložili nekaj naporov tudi v lastno splošno izobrazbo (zgodovino, umetnost ipd.) in usposobljenost za družabne stike (golf, tenis itd.). Te dejavnosti diplomatu marsikdaj odpro sicer težko dostopna vrata. Diplomati, veleposlaniki še posebej, čigar družabnost se bo omejila le na osebe lastnega veleposlaništva in formalne stike z organi države, ki bo svojo funkcijo razumel predvsem kot uradovanje, ki ne bo pripravljen tudi svojega privatnega časa uporabiti za negovanje poslovnih in družabnih stikov, ki tako kot njegova soproga ne počne izven službe nič, je zlasti za majhno državo zgrešena, neracionalna in slaba kadrovska rešitev.

24. Zunanja politika majhnih držav naj bi bila specifična tudi glede načina in metod dela njene diplomacije. Najprej to velja za izbor ciljev. Ti morajo biti ne le sorazmerni s potenciali te države, pač pa tudi selektivno izbrani, t.j. taki, kjer gre res za konkretne nacionalne interese te države⁴¹. To so pri majhni državi urejanje odnosov s sosedi, cilji, ki jih zasleduje v lastni regiji, ter tisto, kar so v danem obdobju prioriteten, dolgoročni zunanjepolitični cilji te države in izražajo njen nacionalni interes⁴². Ambicije majhnih držav voditi globalno politiko oz. ambicija, da morajo svetu povedati ali celo uveljaviti svoje stališče o vseh pomembnih zadevah sveta, je ne le neracionalno temveč pogosto tudi škodljivo. Neracionalno zato, ker obremeni njeno že tako skromno diplomacijo s problematiko, ki za to državo

⁴¹ O racionalni izbiri zunanjepolitičnih ciljev glej B. Russett in H. Starr, *op. cit.*

⁴² To je npr. v sedanjem obdobju za Slovenijo vključitev v EU in NATO.

ni prvenstveno oz. neposredno pomembna; škodljivo pa zato, ker jo utegne vplesti v spore in probleme z drugimi, velikimi državami in s tem zaplesti lastne odnose z njimi.

Po drugi strani naj bi majhna država storila vse, da se uveljavi kot aktiven subjekt in partner pri urejanju tistih zadev, ki so zanjo neposredno pomembne ali če gre za probleme v njeni regiji. Mednarodno skupnost in najpomembnejše države prav malo zanima, kaj o določenih globalnih vprašanjih meni neka majhna država. Resno pa jih zanima njena vloga in položaj v regiji, kamor ta država sodi. Seveda je smotno, da majhna država izrabi vsako priložnost, ki ji omogoči, da se potrdi kot pomemben dejavnik v mednarodnem dogajanju. To jo profilira in promovira v mednarodni skupnosti.

25. Ne bomo posebej razpravljali o odnosu strategije in taktike v zunanji politiki majhnih držav. Seveda tudi za majhno državo, kot za vse države velja, da mora imeti jasno načrtane, bolje rečeno "doživete" lastne strateške cilje; uresničitvi teh strateških ciljev služi taktika, ki jo izbira njena zunanja politika oz. diplomacija. Brez jasnih strateških ciljev bo zlasti zunanja politika majhne države kaj hitro postala nanačelen pragmatizem. Strateški cilji seveda niso nujno zapisani v nekem svečanem dokumentu, o katerem je velik prepir, ko se oblikuje, in ki se hitro pozabi potem, ko je svečano sprejet. Gre za "doživete" strateške cilje, za cilje, za katere ni treba, da so zapisani, ki pa izražajo globok narodni konsenz ne glede na strankarske interese in obračune, konsenz, ki je zakoreninjen v srcih in glavah državljanov in ljudstva, diplomatov pa še posebej.

Diplomacija majhne države, če naj bo uspešna pri uresničevanju njenih strateških ciljev, mora znati izbirati in uporabljati ustrezno taktiko, ustrezna sredstva delovanja in biti sposobna pridobiti si podporo pomembnih zaveznikov. Znati mora oceniti, kdaj je potrebno taktično popuščati - za uresničitev strateških ciljev - in kdaj vendarle pokazati trdnost in odločnost. Skratka, znati se mora pogajati⁴³. Popustljivost na vse strani se zlasti pri majhni državi razume kot šibkost. Izzivalnost, oholost in trmoglavost⁴⁴ so prav tako zlasti nevarne in vsekakor nepotrebne lastnosti diplomacije majhnih držav. Majhna država je navadno šibkejši partner pri soočanju z ambicijami in interesi drugih držav in ji zato ne koristijo nepotrebna zaostrovanja; tudi zato ne, ker pogosto potrebuje razumevanje in podporo prijateljskih držav za uresničitev lastnih ciljev. Vedeti, kaj hoče, kaj so dolgoročni, strateški interesi naroda in države - in znati najti pota, da se ti interesi s skromno močjo in omejenimi možnostmi majhne države uresničijo, je temeljni izziv za njeno zunanjo politiko in njeno diplomacijo in hkrati merilo njene uspešnosti.

⁴³ O pogajanjih in strategiji in taktiki pri tem glej D. Churchman, *Negotiations; Process, Tactics, Theory*, 2. izd., Laurham 1995.

⁴⁴ Izkazovanje supertornosti nasproti Hrvaški v prvem obdobju po osamosvojitvi, "provokativni pohodi" nekaterih naših pomembnih politikov na mejo s Hrvaško in bojevite izjave ipd. prav gotovo niso in ne bodo prispevale k ureditvi odnosov s to za Slovenijo pomembno državo; pa tudi ne k pridobitvi širše mednarodne podpore za naša stališča.

26. Sklep: Zunanjo politiko "majhnih držav" - med katere sodi tudi Slovenija - označuje in omejuje vrsta posebnosti, ki so jih nosilci in izvajalci zunanje politike te države dolžni upoštevati. Te posebnosti so očitne pri izbiri ciljev, izboru strategije in taktike zunanje politike ter pri organizaciji in načinu delovanja zunanje službe. "Majhne države" zaradi majhne moči, s katero razpolagajo, bolj kot druge države potrebujejo in bodo v bodočih desetletjih še bolj potrebovale učinkovito, po usposobljenosti elitno zunanjo službo, učinkovito diplomacijo. Lahko jo imajo, če odločilni politični dejavniki v državi in tisti, ki odločajo o zunanji politiki, to hočejo⁴⁵ ter če zunanjo službo in diplomacijo kot temeljni vrednoti obvladujeta profesionalnost in patriotizem.

⁴⁵ V nekaterih državah, npr. v ZDA se resno ukvarjajo s tem, kako svojo diplomacijo usposobiti za bodoče izzive in spreminjajoče se razmere v svetu; glej *The Foreign Service in 2001, ISD Report, Washington 1992*.