

Copyright© Politička kultura: Zagreb

ISBN 953-6213-67-2

Urednik
Radule Knežević

Radovan Vukadinović

POLITIKA
I
DIPLOMACIJA

ORIGINAL "PRKA"
1,75



Politička kultura
nakladno-istraživački zavod
ZAGREB, 2004.

Sadržaj

I. DIPLOMACIJA U SUSTAVU MEĐUNARODNIH ODNOSA 7

1. Nastanak diplomacije	10
2. Diplomacija u sustavu europske ravnoteže snaga	18
3. Wilsonov projekt javne diplomacije	23
4. Od klasične prema suvremenoj diplomaciji	26
5. Diplomacija između dva svjetska rata	31
6. Velika koalicija	36
7. Ujedinjeni narodi i pokušaj stvaranja <i>pax universalis</i>	42
8. Diplomacija hladnog rata	45
9. Politika detanta	55
10. Novi svjetski poredak	68
Literatura	76

II. STRATEGIJA DIPLOMATSKOG DJELOVANJA 79

1. Pojam diplomacije	81
2. Moderna diplomacija	84
3. Veleposlanik: dežurni telefonist ili visoki dužnosnik	91
4. Diplomacija između oblika i sadržaja	97
5. Kvalitete uspješnog diplomate	101
6. Diplomacija u akciji	115
7. Funkcije diplomacije	128
8. Strategija diplomatske akcije	135
Literatura	150



2793

1781

III.
PROLIFERACIJA CILJEVA I ZADAĆA. 153
1. Diplomati između teorije i prakse 155
2. Obrazovanje diplomata 164
3. Proliferacija novih država i bujanje diplomacije 171
4. Može li se bez diplomacije? 184
Literatura 194

Mali diplomatski pojmovnik 195

Kazalo imena 198

I.

**DIPLOMACIJA U SUSTAVU
MEĐUNARODNIH ODNOSA**

bilo moguće sagledati dinamiku međunarodnih političkih odnosa. Diplomatske djelatnosti su stalni dio svakodnevnice bilo da se radi o nastojanjima za prekidom vatre u pojedinim dijelovima svijeta, početku pregovora o stvaranju novih saveza ili zajednica ili pak o rješavanju pitanja nuklearnog oružja. Brojne diplomatske djelatnosti svakodnevno na raznim razinama stvaraju mrežu međunarodnih aktivnosti putem kojih se rješavaju tekuća pitanja međunarodnih odnosa.

Stanovita zatvorenost diplomatskog procesa, ili pak tajnovitost pojedinih diplomatskih mislija, ne mogu se nikako uzeti kao glavne odrednice koje bi bile odlučujuće u ocjeni diplomacije. Kao djelatnost koja je usmjerena prema brojnim međunarodnim sudionicima, diplomacija obavlja važne zadatke koje su kroz povijest prošle različite pretvorbe, ali su u svojoj suštini ostale iste. Razvitak međunarodnih odnosa, promaknuće položaja vlastite države i sprečavanja rata, politički su ciljevi kojima se kroz povijest težilo i teži, i koji ostaju na vrhu rang liste diplomatskih funkcija.

Poput sličnih djelatnosti u kojima nastupaju države i za diplomaciju postoji čitav niz njihovih različitih definicija. U ovisnosti od potreba kao i želje da se točnije odredi diplomaciju, možda je u početnom izlaganju najbolje ustvrditi da je to određeni oblik državne djelatnosti, usmjeren na odnose s drugim zemljama i međunarodnim sudionicima. Glavni cilj je ostvarivanje zadaća koje postavljaju organi državne vlasti, a putem njih grupa koja drži vlast u svojim rukama. Ciljevi te politike ogledaju se u vanjskoj politici država, a diplomacija je instrument kojim se ostvaruje ta politika. To je osnovna funkcija diplomacije koja, kao državna djelatnost, na području vanjske politike podrazumijeva i specifičnost metoda te aparat koji obavlja te djelatnosti.

U povijesnom smislu, početak diplomacije valja potražiti u Grčkoj, otkuda i poječe riječ diplomacija. Dvostruko smotaniji dokument nazivan je diplomom a termin je ušao u optjecaj usporado sa stvaranjem prvih diplomatskih izaslanstava. Prema pojedinim francuskim izvorima, početak uporabe termina *diplomatie* seže od 1774. godine, a nešto kasnije diplomacija će postati djelatnost sve šire primjenjivana u svim zemljama tadašnjeg doba.

Odrredena neshvaćanja, nerazumijevanja pa i misličnosti, prate diplomaciju od prvih njezinih početaka. Jedan od francuskih pisaca Le Trosne pisao je krajem 18. stoljeća da je diplomacija opskurna višestina koja skriva u sebi izdaju. Britanski diplomat Sir William Hayter tužio se pak na ispraznost brojnih diplomatskih aktivnosti i suvislost mnogih diplomatskih poteza, da bi ipak na kraju zaključio kako će države uvijek trebati diplomaciju kao oblik razvijanja međusobnih odnosa. Iskusni američki politički djelatnik George Ball, kada mu je predsjednik Carter ponudio diplomatsku dužnost, odgovorio je predsjedniku da ne želi biti neka vrsta gostioničara putujućiim kongresmenima. Objašnjavajući jednom prilikom svoje shvaćanje diplomacije Staljin je tvrdio da je govoriti o poštenoj diplomaciji isto kao pričati o suhoj vodi.

Već ova početna razmatranja o diplomaciji pokazuju da se doživljava na različite načine. Jednom se tvrdi da je to opskurna djelatnost u kojoj nema mjesta časnim ljudima, drugi put je to aktivnost koja nema svrhe; poglavito u doba razvoja modernih sredstava komuniciranja: a po nekim to je zanimanje koje niti je časno niti potrebno.

No, unatoč takvih pristupa, ipak se može zaključiti da je diplomacija državna aktivnost koja je sastavni dio političkog života svake države. Bez diplomacije ne bi

običaje u međunarodnim odnosima i da, istodobno, budu svojevrsni depozitari (čuvari) arhiva.

Rimski Senat imao je aktivno i pasivno pravo poslanstva. Senat je birao rimske predstavnike: najčešće su to bile skupine od desetak osoba kojima je na čelu bio senator. Svaki član izaslanstva bio je nepovrediv, zaštićen privilegijama, običajima i zakonima. Istodobno, svaki član misije nosio je zlatni prsten koji je osiguravao pravo na besplatan prijevoz i izdržavanje. Ciljevi izaslanstava koje je Rim upućivao, bili su: objava rata, sklapanje mira, potpisivanje ugovora.

Izaslanstva koja su dolazila u Rim, primio je kvestor koji je kasnije priopćavao Senatu cilj stranih izaslanika. Senat je nakon toga, putem kvestora ili izravno na sjednici stranoj misiji iznosio svoja stajališta, uvjete ili je pak diktirao zahtjeve.

Kao i sve ostale robovlasničke i feudalne države rimska izaslanstva su povremena; nema stalnog poslanstva i zadaće su točno određene u postizanje određenog cilja. Ne postoji niti neka potreba za uspostavljanje trajnih veza, jer se Rim nije niti trudio da njeguje odnose na trajnijoj osnovici. Ad hoc izaslanstva bila su sasvim dostatna za razvijanje odnosa u pojedinoj situaciji, kad je to Rimu bilo potrebno.

Ipak, ono što je u Rimu bilo posebice važno bilo je vezano uz aktivnosti rimskog Senata. To tijelo je izravno upravljalo vanjskom politikom zemlje koja je zbog svoje snage i veličine imala potrebu da razmatra brojna pitanja koja su izlazila iz užeg rimskog kruga. Zahvaljujući tome, bila je izgrađena i djelatnost u kojoj su postojale određene tradicije, u kojoj su rimski senatori mogli lako kombinirati svoja znanja s odlascima u misije i uspoređivati nakon toga rezultate politike za koju su se zalagali.

U dvanaestom stoljeću *Bizant* proširuje uloge poslanika. Oni više ne prenose samo određene poruke već se od njih traži da stalno izvještavaju o prilikama u pojedinim zemljama. Time počinje i novo veliko poglavlje diplomatskih aktivnosti koje će pružiti mogućnost da se diplomacija smatra špijunažom te da se tvrdi kako je automatski svaki diplomat uhoda.

Renesansa je uz znatne društvene i kulturne novosti i diplomaciju postavila na novu razinu. *U Republici Veneciji, u Milanu i u Toscani* razvija se ono što će kasnije postati moderna diplomacija. Venecija, koja je u 14. i 15. stoljeću postala snažna trgovinska sila, u svom djelovanju širom svijeta sve je više trebala pažljive procjene odnosa snaga, stanje na tržištima i mogućnosti pregovaranja. Na tim temeljima stvara se i diplomacija, ne više kao povremeno slanje poslanika ili primanje stranin, već kao stalna djelatnost.

Upravo zbog toga brojni autori smatraju Veneciju kao središte moderne diplomacije iz koje je potekao niz aktivnosti koje će postati značajkom diplomatskih odnosa. Venecijanske diplomatske predstavnike biralo je Vijeće umoljenih (Pregadi) a krajem 15. stoljeća Senat. Veleposlanici su morali doći 38 godina života i nakon izbora odmah su krenuli u obavljanje svoje dužnosti. Prije odlaska u izaslanstvo ambasador je primao upute koje su sadržavale pismo o imenovanju (vjerodajnicu) i upute o provedbi misije. Rok izaslanstva bio je najprije četiri mjeseca da bi krajem 15. stoljeća bilo odlučeno da ambasador može ostati na stranom dvoru dvije godine. To je zatim produženo na tri i kasnije na četiri godine.

1. Nastanak diplomacije

Ako su slanje nositelja poruka i pregovaranje jedne od najvažnijih diplomatskih djelatnosti, moguće je tvrditi kako je ta aktivnost stara koliko i prvi kontakti među različitim plemenima, društvima i kasnije državama. U Ilijadi se spominju vjesnici, a apostol Pavle u pismu Crkvi na Corintu opisuje sebe kao ambasadora. U Grčkoj je nositelj vijesti bio nazivan »angelosom«, što mu je davalo određenu sakralnu naznaku. Kraljevi, vojskovođe i drugi visoki dužnosnici u drevnim vremenima poznavali su instituciju poslanstva kojom su se prenosile vijesti u okolni svijet. Poslanike spominje i Stari zavjet, iako ne opisuje njihove zadaće niti funkcije.

Podijeljena Grčka, u kojoj je djelovalo načelo jednakosti gradova, država, upravo na temelju svog multilateralnog sustava država bila je pogodna za razvoj diplomatskih odnosa.

U tom drevnom sustavu, u kome je svaka država nastojala uspostaviti što bolje uvjete za svoj vlastiti razvitak, nastali su i temelji prvih saveza, sporazuma, konvencija, a česti su bili ugovori o miru te je arbitraža bila popularan način rješavanja sporova među različitim državama.

Rat je bio prihvaćen oblik komuniciranja, ali isto tako s izgrađenim pravilima vođenja. Utemeljena na čvrstom domoljublju, ta prva diplomatska djelatnost u grčkim gradovima-državama jasno je tražila da poslanici budu snažno opredijeljeni za svoj grad-državu i da pod svaku cijenu u svojoj diplomatskoj djelatnosti nastoje izboriti svoj interes. Iako nije bilo nekog ministarstva vanjskih poslova, niti druge institucije koja bi davala stalne smjernice, skupštine u gradovima bile su one koje su birale poslanike i odlučivale o njihovim misijama. One su, također, prosudivale i o uspješnosti pojedinog poslanika, brzo se rješavajući onih koji nisu zabiliželili uspjeh.

U grčkom sustavu gradova-država, gdje su postojale mnoge crte zajedništva, i gdje je bila prihvaćena i ideja o jednakosti, sustav poslanstava bio je razvijen i poštovan, istodobno, uz njegovu pomoć spriječen je niz ratova i sukoba.

Rimska država, u razvoju onoga što bi se moglo nazvati diplomacijom, pošla je od drukčijih pretpostavki. Golemo Rimsko carstvo nije priznavalo jednakost a veliki ciljevi ostvarivani su isključivo silom. Poslanici: nunciji, upućivani su u osvojene zemlje i nakon povratka podnosili su izvješća o stanju u pojedinim rimskim posjedima. Snažan i velik Rim nije poklanjao znatniju pozornost ostalim zemljama. Njihovi poslanici, koji su dolazili u Rim, dugo su čekali na prijem, nisu nailazili na susretljivost i nastojali su što prije obaviti svoju dužnost. U trećem stoljeću prije Krista tradicija diplomacije postala je sastavnim dijelom rimske teorije i prakse, a obavljali su je tzv. *fetiales*. Njihova osnovna zadaća bila je da motre na dobre

Venećjanski veleposlanik odlazio je najčešće u diplomatsko predstavništvo s nekoliko svojih suradnika: tajnika, slugu i kuhara. Međutim, bilo mu je zabranjeno povesti vlastitu suprugu jer je postojalo čvrsto uvjerenje da bi ona mogla otkriti neku tajnu. Po povratku iz misije, ambasador je podnio izvješće u pisanom obliku Senatu i to u roku od petnaest dana po dolasku. U tim izvješćima veleposlanici su nastojali pokazati lik vladara zemlje u kojoj su bili, njegove sposobnosti, bogatstvo i moć, zatim političke prilike na dvoru i u zemlji, gospodarske mogućnosti te prije svega, uvjete za suradnju s Venećjom. To je, istodobno, i početak modernog prikupljanja podataka u okvirima diplomatske misije.

Uz te zaključne izvješćaje, koji su na određeni način saželi brojne spoznaje, susrete i razmišljanja ambasadora nakon godina provedenih u inozemstvu, postojala su i redovita izvješća (*diapacci*) u kojima su ambasadori Venećje javljali o tekućim događajima. Ta izvješća bila su strogo čuvana i dobivača su ih samo članovi vlade, za razliku od završnog izvješća veleposlanika koja su se često smatrala nekom vrstom književnog djela. Ona su se prepisivala i širila legalnim kanalima.

Venećja je upućivala u svijet redovne i izvanredne ambasadore. Na dvorovima za Venećju značajnih zemalja: u Francuskoj, Njemačkoj, Španjolskoj, u Rimu i u Carigradu djelovali su *baiasi*, dok su izvanredni ambasadori bili upućivani u pojedinačne misije bilo političkog ili pak nekog prigodnog karaktera. U ostalim zemljama djelovali su venećjanski rezidenti kao predstavnici kojima su se također povjeravale diplomatske dužnosti ali na nižoj razini.

Posebice važan je bio položaj *baiia* u Carigradu koji je predstavljao i vrhovnu sudsku vlast za Mlećane u Bizantu. To je u načelu bio najспособniji diplomat Venećje koji je na staknutom i važnom za Venećju mjestu morao aktivno raditi na promicanju njihovih interesa. Kako bi se izbjeglo da turska strana pokuša podmititi *baiia*, koji je inače imao najbolja primanja od svih venećjanskih predstavnika u svijetu, Senat je odlučio da dar od sultana ambasador može primiti tek godinu dana nakon što je završio svoj zadatak u Carigradu.

Venećjanska diplomacija upotrebljavala je među prvima šifre za slanje i primanje poruka. Time se u znatnoj mjeri izbjegavalo da pojedina izvješća dospiju u nepoželjne ruke. Uz ambasadora, koji je imao najvažniju zadaću u predstavljanju Venećje, uvodi se i dužnost tajnika veleposlanika koji prisustvuje razgovorima, u slučaju potrebe prevodi, obavlja korespondenciju i šifrira poruke. To su, u biti, bili također članovi misije podrijetlom iz istaknutih aristokratskih obitelji koji su, stupajući u službu ambasadora dobivali priliku da se upoznaju s tajnama i vještinama, kako bi jednog dana možda i sami krenuli u ambasadore.

Uz štovane predstavnike koji su promicali interese Venećje u svijet su upućivani brojni tajni agenti koji su imali služiti znatno prizemnijim ciljevima. Pri državanju se djelomično Machiavellijevih riječi da je uporaba sile za životinje a za koga za ljude, Republika nije štedila napora da pomoću mita, ucjena, pljačke i ubojstava postigne svoje ciljeve. Naime, pravnim putem nije se mogao uvijek osvariti željeni cilj. Upravo to poglavlje razvoja diplomacije u znatnoj mjeri utjecalo je na sva ona odrednija ove aktivnosti koja su u prvi plan stavljala tajnovitost i neskrupuloznost ponašanja, iako se radilo o agentima koji stricstu senso nisu bili diplomati. K tome valja, svakako, dodati da Venećja u tim zakulisnim aktivnostima nije

bila usamljena niti pak jedina i daje to na stanovit način predstavljalo drugu stranu moguće državnog djelovanja izvan granica svoje zemlje.

Talijanski gradovi, koji su imali čitav niz zajedničkih crta a istodobno su bili prožeti brojnim suprotnim interesima ipak su shvatili da je institucija poslanstva potrebna u njihovim međusobnim odnosima i da se pomoću nje mogu razvijati odnosi koji će koristiti objema stranama. Polovinom 15. stoljeća otvaraju se tako mjesta za stalne i rezidirajuće diplomatske predstavnike koji dobivaju točno zacrtane dužnosti i prava.

Renesansna Firenza koja je dala toliko broji uglednih ljudi svog vremena i u diplomaciju unosi svoj pečat. Iz tog su grada brojni diplomati koji plijene pozornost svojom obrazovanošću i vještinom obavljanja diplomatskih dužnosti bez obzira koga služe. Poslaničke funkcije obavljaju, među ostalim, i Dante i Machiavelli. Venećja pak među prvima izrađuje pravila djelovanja svojih poslanika.

U malim lombardskim državicama brojni su državni udari, prijestolje je stalno ugroženo i svaka od državnica je osjetljiva na akcije izvana. Kako bi se pokušalo preduhitriti nepovoljan razvoj događaja, traže se sredstva koja bi osigurala pomoć izvana ili pak koja bi mogla stvoriti takve odnose da se vladar osjeća sigurnim. Tako se organiziraju mreže saveza, od kojih su neki izrazito kratkotrajni, prati se ponašanje ostalih državnica-gradova, uz stalnu potrebu što točnije ocjene stanja u susjedstvu.

Dinastije Gonzaga, Sforza i Visconija u tom nastojanju da odtže vlast i sačuvaaju prijestolja šire krug svojih poslanika, primaju u diplomatsku službu svoje građane, ali i one sposobne iz drugih gradova, pomažući na taj način nastajanje diplomatske službe s točno zacrtanim zadacima. Pregovaranje je osnova djelovanja u kome se traže mogućnosti za stvaranje saveza. Protivnici mogu vrlo brzo postati partneri a partneri se pretvoriti u protivnike. Ta diplomacija stalnog manevriranja tražila je ipak i šire ocjene ne samo određene političke konjunktore već isto tako i naznaka budućeg razvoja. Talijanski poslanici lojalni su svojoj državi, oni imaju osjećaj za politiku i sve njezine igre, nemaju iluzija niti sentimentata. Kako je to pisao jedan od prvih talijanskih poslanika Ermolao Barbaro, njihova je zadaća kao i svih ostalih državnih dužnosnika da čine ono što je najbolje i što služi očuvanju i povećanju vlastite države.

To će ostati kao jedna od temeljnih odrednica diplomacije. Polazeći od *raison d'etat* diplomati će stalno nastojati biti na razini realpolitičkog pristupa, priznajući i prihvaćajući da sve ono što je etički i moralno neprihvatljivo u odnosima po jedinicama ima drukčiju konotaciju u državnim poslovima.

U svojim Discursima Machiavelli, koji je obavljao diplomatske poslove za svog firentinskog prince, isticao je da u izboru između moralnih i nemoralnih čina diplomat ne treba dvojiti što mu je činiti i kako se ponašati. Njegov izbor mora biti rukovodan samo pitanjem što će sačuvati snagu i slobodu njegove zemlje. Ipak, pogrešno bi bilo tvrditi da je talijanska diplomacija tog vremena djelovala izvan svih moralnih okvira. Iako je u njoj bilo intriga, korupcije, ubojstava i trovanja, to ipak nisu bila pravila. Zbog relativno malog kruga osoba koje su se bavile diplomatskim poslovima, svi su oni bili manje-više poznati. Ako je jedna od mračnih akcija postigla uspjeh, nije bilo uvjeta da se to često ponavlja, jer se vijest o takvom poslaniku u maloj zajednici država vrlo brzo širila.

Dolaskom Francuza 1494. godine talijanski sustav ravnoteže snaga prestao je postojati. Međutim, vještina s kojom su talijanski diplomati djelovali imala je takvog utjecaja na Francusku, i kasnije na Habsburgovce, da su i oni počeli stvarati stalna izaslanstva. Velesposlanici postaju stalni, a njihova izvješća čitaju se i razmatraju u posebnim biroima. Godine 1626. kardinal Richelieu kao diplomatski savjetnik Louisa XIII. osnovao je prvo ministarstvo vanjskih poslova koje postaje glavno i stalno središte za vođenje međunarodnih poslova. Pod tim utjecajem nastaju ministarstva u svim europskim zemljama. U svakoj europskoj zemlji izdvaja se uloga dužnosnika za vanjske poslove i u njihovim rukama koncentriraju se mogućnost vođenja vanjske politike države.

Usporedo s jačanjem i razvojem diplomacije sve više se postavljaju i pitanja kartera te djelatnosti. Moralne dvojbe o mjestu i ulozi poslanika, njegovim ovlaštenjima i slobodama akcije postaju predmet brojnih rasprava. Raspravljajući o novim potrebama međunarodne suradnje, Hugo Grotius poziva na jačanje osjećaja pravde kao temelja suradnje među državama, ističući ipak određena izuzeća za ambasadore s obzirom na važnost poslova koje oni obavljaju.

Osnovna zadaća ambasadora bila je potreba djelovanja u pravcu očuvanja ili stvaranja mira. Još u 15. stoljeću Bernard de Rosier nadbiskup Toulousea pisao je kako je glavna zadaća velesposlanika stvaranje i održavanje mira, kako oni uvijek moraju nastupati kao borci za opće dobro i kako nikada ne smiju biti upućeni u druge zemlje da bi podsticali ratove ili unutarnje sukobe. Slično je pisao i veliki slikar Rubens, koji je u svojim brojnim diplomatskim misijama između vodećih europskih dvorova stalno tražio putove mira. Zahvaljujući svom širokom obrazovanju, znanju i poštenju Rubens je bio, svakako, jedan od rijetkih diplomata svog doba koji je plemenite ciljeve mira ostvarivao na način koji nije izazivao gotovo nikakva pitanja visokim dometima etike i morala. Obavljajući svoje misije na dvorovima talijanskih gradova, Španjolske, Nizozemske, Velike Britanije i Francuske, Rubens nikada ipak nije bio u dvojbi da li da ostavi svoj kist ili da postane diplomat. Pri kraju života, kada mu je na engleskom dvoru ponuđeno da bude stalni ambasador Velike Britanije na nekom od europskih dvorova, on je to otklonio tvrdeći da ambasadorski posao nije »za ljude koji mogu svojim rukama zaraditi za život«.

Nizozemac po rođenju Abram de Wicquefort imao je nešto drukčije mišljenje o diplomatskom poslu i diplomatima svog vremena. Služeći na dvorovima u Brantburgu, Lünburgu i Francuskoj kao i u svojoj vlastitoj zemlji, Wicquefort je imao prilike upoznati europsku diplomaciju. Po njegovoj poznatoj definiciji diplomat je »poštovani špijun«, a u pokvarenom vremenu nemoguće je očekivati da ambasade budu oaze vrlina. Moralnost je inače, prema mišljenju duhovitog Nizozemca, nevažna u diplomaciji i država si može dopustiti da joj služe loši ljudi, ali ne može prihvatiti da je zastupaju nesposobni diplomati. U svom djelu »L' Ambassadeur et ses fonctions« Wicquefort je ustvrdio da sposobnost diplomate počinje s njegovom zadovoljnošću da prihvati činjenicu kako njegov posao nema nikakve veze s osobnim zadovoljstvom i samovelicanjem. Velesposlanikove glavne zadaće nalaze se u stvaranju uvjeta za normalno komuniciranje između dva princa, u prenošenju pisama koje princ šalje dvoru na kome se ambasador nalazi, u zaštiti prinčevih podanika i u očuvanju njegovih interesa.

Ambasador mora imati prirodni šarm i svestrana znanja. Mora biti sposoban da ocjeni temperament i inteligenciju onih s kojima se susreće, a kako su i ministri samo ljudi mora znati njihove slabosti, strasti i interese ako želi vjerno služiti svog gospodara. Ambasador mora biti suzdržan i umjeren u svom ponašanju ne pokazujući svoje osjećaje, interese i raspoloženje. Glavni je zaključak da je diplomacija hladan i racionalan posao koji ne trebaju obavljati moralisti ili entuzijasti, niti pak osobe slabih živaca.

Ističući osobna gledišta diplomata, poznati esej o diplomaciji iz pera Francois de Callieresa, također počinje s upozorenjem da se budući diplomat mora najprije zapitati je li on rođen s kvalitetama koje mu jamče uspjeh u poslu. To podrazumijeva dar zapažanja, nepotkupljivost, racionalno prosuđivanje u svim prilikama, promicljivost, duhovitost i dobro vladanje. Za razliku od pojedinih autora tog doba Callieres, koji je inače bio jedan od najboljih diplomata Louisa XIV., pisao je da pravnici nisu dobri diplomati. Smatrao je pravni um preuskim, spremnim na cjeplidlačenje i nespremnim da prihvati rješenja na pojedinim područjima gdje se sporazumom mogu postići zajedničke koristi. Isto tako Callieres je bio pobornik užih pregovora unutar manjih grupa, tvrdeći da su velike konferencije osuđene na neuspjeh.

Uz te zanimljive tvrdnje, Callieres kao iskusan diplomat, bio je odlučan pobornik profesionalizacije diplomacije i vanjskih poslova. Diplomaciju je smatrao profesijom koja traži specijalne pripreme i kvalifikacije. Diplomatski genij je rođen a ne stvoren, ali ipak postoje kvalitete koje se mogu razviti praksom. Najveća količina potrebnog znanja može biti stečena stalnim praćenjem vanjske politike. Diplomacija je zvanje koje može biti doživotna karijera a svi oni koji ulaze u diplomaciju i diplomatske misije, videći to kao »zgodnu razbibrigu od njihovih uobičajenih poslova samo pripremaju razočaranje samima sebi i tragediju stvari kojoj služe«.

Takav stav u tadašnjoj Europi nije bio usamljen niti bez temelja. Stvaranje prvih ministarstava vanjskih poslova, opća etatizacija kao i izgradnja državnog aparata, stvarali su povoljne uvjete za diplomate kao novu vrstu državnih službenika koja je imala svoje jasno postavljene zadaće.

Uz zapadnoeuropske zemlje Rusija je »ušla« na međunarodnu arenu krajem 15. i početkom 16. stoljeća. Sukobi s Turskom i pitanje širenja Rusije zahtijevaju saveze, te ruska diplomatska aktivnost postaje sve prisutnija. Strani poslanici koji dolaze u Rusiju nailaze na veliko nepovjerenje, a ruski poslanici u Europi imaju točne instrukcije koje im ne ostavljaju nikakvu mogućnost diplomatskih lukavština. Tek će Petar Veliki, u skladu sa svojim programom modernizacije Rusije, i na tom području unijeti promjene.

Turska kao islamska zemlja uspjela je prodirjeti u Europu preko Balkana te je mobilizirala protiv sebe niz europskih zemalja. Ipak, Venecija uspijeva još u 15. stoljeću slati svoje poslanike u Tursku, a u 16. stoljeću Turska sklapa savez s Francuskom protiv Habsburgovaca. Međutim, europski poslanici na turskom dvoru nisu imali previše povlastica, a skladu s tamošnjim običajima trebali su vremena da se prilagode orijentalnim uvjetima.

Nakon Tridesetogodišnjeg rata (1618-1648), koji je zahvatio gotovo sve tadašnje europske države, serijom ugovora (Münster, Osmabrück) nazvanih Vestfalnim mirovima nastanula je nova faza međunarodnih odnosa. Falskim mirom, stvoreni su uvjeti za nastanak nove faze međunarodnih odnosa.

Štoviše, u brojnim djelima upravo Westfalški mir se uzima kao početak modernog međunarodnog sustava. U njemu je priznato postojanje država na načelu teritorijalnog suvereniteta, sve države se smatraju jednakima i moraju tu jednakost poštivati. Istodobno je došlo do odvajanja vlasti od religije po načelu *cuius regio cuius religio*. Priznavanjem suverenih država srušena je carska moć i uspostavljena su svjetovna načela međunarodnih odnosa. Glavni nositelji novog legitimiteta postaju kongresi (Utrecht, Beč) na kojima se rješavaju konkretna pitanja vezana uz pokušaj stvaranja europske ravnoteže snaga.

Od Westfalskog mira diplomacija dobiva čvršće i stalne oblike. Ona je institucionalizirana djelatnost, a nakon osnivanja francuskog ministarstva vanjskih poslova osnivaju se srodna ministarstva i u drugim europskim zemljama. Isto tako, može se tvrditi da je u prvim kongresima započela život i multilateralna diplomacija, koja je upravo u tim sastancima pokazala konkretne mogućnosti višestranog pregovaranja i postizanja političkih rezultata.

Odnosi europskih zemalja s izvaneuropskim državama do kraja 17. stoljeća su uglavnom vrlo rjetki i tek poneko izaslanstvo dolazi u Europu ili se Europljani pojavljuju u Iranu, Indiji, Cejlonu i Burmi. Pokušaji uspostavljanja odnosa s Kinom i Japanom nisu uspjeli i jedino što se razvija to su trgovinski kontakti.

Zbog svog posebnog položaja i važnosti odnosa s Turskom i Venecijom, Dubrovnik je, također imao svoju diplomaciju. Za razliku od talijanskih gradova, dubrovačka diplomacija je poput većine tadašnjih europskih zemalja imala prigodne poklisare koji su upućivani u točno naznačene misije. Na stranim dvorovima boravili su kraće vrijeme i nakon obavljenog zadatka vraćali su se u Dubrovnik. Tek krajem 17. stoljeća i u Dubrovniku se počinju javljati počeci stalne diplomacije. U sustavu diplomatskih predstavnika u Dubrovniku je postojao opunomoćeni ministar, Otpравниk poslova i agent. Za Dubrovnik su bili posebice važni »poklisari harača« koji su redovito u Carigrad nosili sultanu 12.500 dukata kao cijenu za slobodu trgovanja.

Malo vijeće koje je bilo izvršni organ Senata, sastavljalo je upute za rad predstavnika; bilo da se radilo o prigodnom ili stalnom predstavištvu. Kao i ostale diplomacije toga doba, i dubrovačka je poznavala šifru u korespondenciji, a važno mjesto imali su i »mladići od jezika«. Razvijajući veze s Turskom, Dubrovnik se trudio da razvije svoju prevoditeljsku službu – *dragomane* i da pripremi svoje kadrove za prevoditeljje. Republika je stoga školovala »mladiće od jezika« u Dubrovniku, a kasnije u Turskoj, kako bi što bolje savladali turski jezik. Postojala je i razvijena kurirska služba.

Kontrolu nad radom predstavnika kao i izbor osoba koje su odlazile u svijet obavljao je Senat. Raspravljao je o svim pitanjima za koja se moglo tvrditi da imaju vanjskopolitičko značenje, određivao je diplomatske predstavnike, njihovu plaću, troškove, pratnju i visinu dnevnice. Malo vijeće, pak, primalo je izvješća dubrovačkih poklisara, vodilo je korespondenciju s njima i brinulo se da misije valjano obavljaju svoje zadatke.

Devetnaesto stoljeće nakon napoleonovskih ratova označilo je novu epohu razvoja diplomacije. Ne samo da su politički odnosi u Europi stvorili pogodno okruženje za intenziviranje međunarodne suradnje, već su isto tako sazreli i uvjeti da se na osnovi postojeće prakse kodificira diplomatsko ponašanje. Tu zadaću obavio je

Bečki kongres godine 1815., koji je u Pravilima diplomatskog ponašanja zapravo sažeo postojeće običaje i sve ono što je tijekom povijesti postalo sastavnim dijelom obnašanja diplomatskih dužnosti.

u ratu samo 16 mjeseci. U usporedbi s prošlim i sljedećim stoljećem to je, svakako, bio golem napredak.

Izuzme li se rusko-britanski rat, prvo razdoblje sustava ravnoteže snaga od 1815. do 1854. godine donijelo je stabilnost kakvu Europa do tada nije poznavala. To je bilo moguće u znatnoj mjeri zbog slobode s kojom je pet velikih država moglo djelovati na unutarnjem i vanjskom planu. Organizacija države bila je daleko od nekih demokratskih zasada i svi oni koji su se tada bavili diplomatsko-političkim dužnostima mogli su se složiti s Metternichovim riječima da vanjska politika nije za plebs. Niti neki pritisci na državu iz gospodarskih krugova nisu postojali, a država je mogla slobodno raspolagati svim resursima. U Europi su postojali zajednički gospodarski interesi usmjereni primarno na jačanje trgovine.

Pet vodećih europskih država nije imalo ideoloških razlika koje bi ih odvajale i koje bi stvarale određene probleme u njihovom političkom djelovanju. Često puta povezani krvnim srodstvom europski vladari, njihovi vodeći državnici, pa i diplomati, tvorili su zapravo snažnu aristokratsku transnacionalnu zajednicu. Konsenzus se mogao na toj osnovici relativno lako postići, a činjenica da su tzv. liberali: Francuska i Velika Britanija imali nešto drukčije poglede od konzervativne grupe zemalja: Rusija, Prusija i Austrija – nije ipak ometala suradnju u glavnim europskim pitanjima.

Krimski rat sa svojim brojnim žrtvama kao i nove promjene u Europi pokazale su prve pukotine sustava ravnoteže snaga. Uz Austriju i Veliku Britaniju, kao zemlje koje su pod svaku cijenu htjele sačuvati europski balans, ostale tri članice: Rusija, Francuska, Prusija, kao i Pijemont koji je nastajao na političkoj sceni Europe, pokazali su želju za promjenama u europskim odnosima. Brojni sukobi u Europi ubrzo će pokazati da od prijateljstva, ali i od europskog pragmatizma, ostaje sve manje, te da novi nacionalni interesi motiviraju akcije glavnih europskih aktera.

Europa je, također, poprimila neke nove odlike koje su se počele sve više osjećati i u diplomaciji toga vremena. U Francuskoj jača revanšizam, nastaje snažan val panslavizma Istoka, rada se pangermanizam i iredentizam, a sve više se osjeća i nacionalizam na raznim europskim prostorima. Istodobno, i gospodarski interesi počinju se drukčije artikulirati, s mogućnošću utjecaja na vanjsku politiku europskih zemalja. Procjep unutar redova velikog sustava ravnoteže snaga postaje sve dublji, a stvaranjem osovine Berlin-Beč stvoren je temelj postupnom raspadu sustava.

Pitanja novih podjela u Europi, vodeće uloge na europskom kontinentu, posljedice ujedinjavanja Njemačke i stvaranje Italije, nastanak Entente Cordiale između Francuske, Rusije i Velike Britanije, bitno su izmijenili sliku Europe. Umjesto koncerta pet velikih sila, utemeljenog na ravnoteži snaga, postupno se stvarao model bipolarnosti u kome su dva suprotna pola već jasno zacrtavala svoje političke preferencije.

Europska diplomacija 19. stoljeća postavila je kao svoj glavni cilj europsku stabilnost. Ona nije težila niti jednakosti država niti pak eliminiranju rata. Određeno vrijeme, u kome se nije ratovalo, inspiriralo je Victora Hugoa da napiše kako je već rat umro, ali to je svakako bilo preuranjeno mišljenje.

Sustav ravnoteže snaga na diplomatskom planu razvio je niz tehnika koje će se kasnije primjenjivati u raznim fazama međunarodnih odnosa. Kompenzacije su

2. Diplomacija u sustavu europske ravnoteže snaga

Pojava Napoleona, ratovi koji su uslijedili i na kraju Bečki kongres 1815. godine, označili su velike političke događaje na početku 19. stoljeća te izazvali brojne napore da se stabiliziraju političke prilike u Europi. Europska diplomacija je već ustanovljena i sada dobiva zadaću stvaranja takvih uvjeta u kojima će se mir održati. Pod utjecajem prohujalih ratova, od diplomata se traži da sve svoje snage usmjere u pravcu mira, koji ne bi bio privremen, već bi trebao odstraniti silu za dugo razdoblje.

Pri tome je svakako indikativno da u tom novom nastojanju za dugim mirom nije bilo pokušaja da se zabrani rat ili da ga se moralno osudi. Rat se i dalje smatrao kao legalno sredstvo politike, dok je mir nešto čemu se teži, ne zbog moralnih ili pravnih, već isključivo zbog pragmatičnih razloga.

Prema riječima Metternicha, nakon velikog mira vladari pet velikih sila: Velike Britanije, Rusije, Francuske, Prusije i Austrije okupili su se na Bečkom kongresu kao prijatelji sa željom da usprkos svih razlika u interesima, zajedno rade na stvaranju sustava koji će odstraniti neprijateljstva iz prošlosti i spriječiti buduće sukobe.

Taj novi sustav političko-diplomatskih odnosa u Europi stvoren je voljom i željom pet vodećih država koje su svojom silom nametnule poredak svim ostalim zemljama. Glavni tvorci tog poretka austrijski kancelar Metternich i britanski tajnik za vanjske poslove Castlereagh zamislili su sustav novih odnosa kao ravnotežu snaga. Suština je trebala biti u spremnosti svih pet država da zajednički eliminiraju bilo kakav pokušaj jednostrane dominacije. To je trebalo značiti da se u europskom prostoru ne može ponoviti neki novi Napoleon i da će pet zemalja zajedno održavati novu ravnotežu.

Na toj osnovi u Beču je dogovorena i nova europska političko-diplomatska konfiguracija u kojoj je trebalo prilagoditi nove akvizicije teritorija, izvora i pučanstva. Ruska osvajanja u Poljskoj, uravnotežena su s onim austrijskim zahvatima u Italiji i pruskim u Rajnskoj oblasti, a stvorene su i tampon-zone između velikih zemalja (spajanje Belgije i Nizozemske). Odlučeno je da se radi održanja europskog mira, a svakako i samog sustava ravnoteže snaga, održavaju povremene konferencije ministara vanjskih poslova.

Prema mišljenju dijela promatrača međunarodnih odnosa tog razdoblja može se zaključiti da je ravnoteža snaga iz 19. stoljeća dovela do gotovo stogodišnjeg mira. Iako ta tvrdnja nije sasvim točna, ipak je znakovito da su u razdoblju od godine 1815. do 1914. veliki sudionici europskog sustava ravnoteže snaga međusobno bili

postale tako metoda kojom se izravnavalo postojeću ravnotežu snaga, naravno, uvijek na račun trećih i slabijih zemalja. Pribavljanje teritorija od jedne velike države značilo je da valja kompenzacijama izravnavati posjede nekim drugima. To je praktički vodilo tome da se u želji za uravnoteživanjem odnosa između pet vodećih europskih sila stalno radilo na neuravnoteživanju odnosa na drugim područjima. Sadržajnim tim stvarali su se i uvjeti za podržavanje sustava ravnoteže snage jer je upravo to neuravnoteživanje u tzv. marginalnim područjima vodilo lokalnim napetostima i sukobima. Bosna i Hercegovina, koja je bila dana Austro-Ugarskoj u znak kompenzacija za ruske akvizicije, svakako je najbolji primjer takvog »lokaliteta« koji je ubrzo doveo do Prvog svjetskog rata i kraja sustava ravnoteže snaga u Europi.

Članice koalicije smatrale su da je vođenje rata među njima moguće, ali da to nikako ne znači da nakon završetka rata, poražena zemlja ili zemlje koje su u nje-mu sudjelovale isključene iz koalicije. Ratovi su vođeni zbog ograničenih ciljeva i nakon postizanja mira poražene zemlje su se normalno vraćale u koaliciju. Kao decentraliziran sustav, koji je imao mogućnost samoreguliranja europska ravno-teža snaga nije imala nikakve nadmehanizme. Isto tako nije bilo niti tijela koje bi rješavalo pitanja posredovanja ili arbitraže. Sve te aktivnosti bile su isključivo u ru-kama članica velikog koncerta europskih sila. Očekivalo se da će riješenost članica da odžre ravnotežu, kao i metode kojima se ona ispravljala, biti dovoljne same po sebi da odstrane natjecanje među članicama koncerta. Međutim, čim se otvorio veći vakuum, Bismarck ga je pokušao ispuniti, ne brinući o europskoj koaliciji i vi-deći isključivo njemačke interese kao vodeće.

Kao sustav sastavljen od zemalja koje su imale niz zajedničkih karakteristika, koje nije razdvajala nikakva velika ideološka crta podjele i koje su sve prihvaćale kršćanstvo, međusobna sukobljavanja nisu nikada bila postavljena kao želja za to-talnim uništenjem protivnika. Uspostavom narušene ravnoteže se jamčilo da će čak ona strana koja je nešto izgubila u ratnom sukobu dobiti određenu nadoknadu na nekom drugom prostoru. Na taj način natjecanje nije vodilo velikim razaranja-ma u ratu, niti je pak moglo uništiti vitalne interese pojedine od velikih zemalja.

Natjecanje je uglavnom bilo plaćeno posjedima bivših velikih sila poput: Tur-ske i Španjolske, ili pak podjelama dalekih teritorija u Aziji, Africi i Americi. Taj izrazito nedemokratski način održavanja ravnoteže, koji je istodobno sam u sebi nosio klicu svog uništenja, u posebne teškoće dospio je krajem stoljeća kada više nije bilo pogodnih prostora kojima bi se mogle davati kompenzacije. Činilo se da su Europa i dio svijeta već podijeljeni i to je ojačalo neprijateljstva i suprotnosti unutar dva europska pola.

Europski sustav ravnoteže snaga postavljen kao težnja za očuvanjem stabilnos-ti nije mogao voditi odstranjenju rata. On je bio smatran i dalje kao zakonito poli-tičko sredstvo kojim se može prijetiti, a na kraju, rat je bio *ultima ratio regnum*. Iz tog je proizlazilo i konkretno ponašanje članica europskog koncerta kao i želja da se pokaže kako postoje dopušteni i nedopušteni ratovi. Dopušteni ratovi su bili svi oni koji su vodili nekim osvajanjima, koja nisu zadirala u vitalne interese članica koncerta. Takvi ratovi bili su promatrani kao legitimni i sasvim uobičajeni koji nisu mijenjali odnos snaga u zboru, niti su tražili neko kažnjavanje zemlje koja je pok-renula rat. Tehnika kompenzacija služila je kao oblik izravnavanja štete i kao oblik održavanja ravnoteže snaga.

Nedopušteni ratovi, ili pak nedopušteni rat je samo onaj koji bi bio uperen pro-tiv europskog koncerta i interesa velikih sila. S obzirom da su interesi velikih sila bili različiti, a sustav održavanja koalicije totalno neizgrađen, ubrzo se pokazalo da upravo na pitanju dopuštenog ili nedopuštenog rata koalicija mora pašti. Razlike koje su nastale oko ocjene austrougarskog ultimatumu Srbiji bile su toliko velike da je bilo teško procijeniti radi li se o dopuštenom ratu s ograničenim ciljevima, ili je pak to rušenje stabilnosti čitavog europskog koncerta. Europska diplomacija tu više nije mogla pomoći i u ratnom vrtoru koncert europskih sila bit će uništen, a is-to tako i model sustava ravnoteže snaga.

I dok je Europa živjela u razdoblju ravnoteže snaga, Amerika je bila zaokuplje-na svojim problemima, pokazujući malo interesa za ulazak u krug vodećih svjet-skih sila. Nastojeći na svom vlastitom putu i što bržem udaljavanju od kolonijalne prošlosti, pa i svih veza sa »stariim svijetom«, američki političari su isticali da je za Ameriku važno imati trgovinske veze s Europom i da ne žele sudjelovati u rješava-nju nikakvih europskih političkih pitanja ili pak rata. Čak su bila prisutna i takva mišljenja koja su pozivala isključivo na upućivanje povremenih poslanika u Euro-pu radi obavljanja pojedinih misija, ističući da je stalna nazočnost američkih diplo-mata u Europi nepotrebna i skupa.

Početa američka praksa da se veleposlanici postavljaju zbog određenog cilja, a ne zbog njihovog talenta, postala je američka tradicija. Time se može objasniti da je od šest prvih američkih predsjednika njih četvero bilo u diplomatskim predstavl-ništvima, od kojih je bila posebno cijenjena djelatnost Benjamina Franklina u Francuskoj. Unatoč toga, ipak je američki politički establishment bio vrlo suz-držan prema razvoju diplomacije. U stalnoj borbi za minimum financijskih sred-stava, američki Kongres je 1832. godine zatražio da se ukinu brojne američke misi-je u svijetu, da se zadrže samo one u Engleskoj, Francuskoj i Rusiji. Taj posao se nastavio, te su 1906. godine SAD u svijetu imale samo 9 ambasada dok su sve osta-lo bila poslanstva. Američki izolacionizam, želja za održavanjem distance, kao i uvjerenje da su ti kontakti Americi nepotrebni, imala je svoju praktičnu posljedicu i u činjenici da je do 1941. godine u State departmentu bilo ukupno zaposleno ma-nje od 800 ljudi!

Diplomacija u vremenu europske ravnoteže snaga postala je aktivnost vezana uz državnu vlast i zajedno s vojskom i policijom tvorila je temelj stabilnosti svake države. U međunarodnim odnosima jedini sudionici bile su države koje su u tom razdoblju imale kompletan monopol odlučivanja na unutarnjem planu i u svojoj vanjskoj politici. U savezima, poput europskog koncerta, ili pak u specifičnom geografskom izoliranom položaju (Amerika) države su tražile najbolje mogućnos-ti za ostvarenje vlastitih interesa i za rješavanje pitanja sigurnosti.

Glavnu političkih komunikacija obavljali su diplomati koji su zbog ogra-ničenih mogućnosti komuniciranja kao i nepostojanja razgranatih susreta na vrhu, bili glavni prijenosnici poruka. Diplomatska zajednica je bila uglavnom malobroj-na, kontrola parlamenata nije bila pretjerana a javno mišljenje osvratilo se na di-plomaciju tek u trenucima nekih većih kriza. Inače, to je bila djelatnost koja se od-vijala u diskreciji i bez posebnih ujecaja masmedija.

U tim danima, kada još nije postojala niti utemeljena znanstvena disciplina međunarodnih odnosa, nije u većini zemalja bilo niti specijalnih škola ni drugih institucija koje bi pripremale diplomate.

Opće obrazovanje i poznavanje diplomatske povijesti uzimalo se kao dostatni temelj za obavljanje diplomatskih poslova jer niti diplomacija nigdje nije bila doživljavana kao znanost, već samo kao određena vještina komuniciranja. Politika se stvarala u zatvorenim kabinetima, diplomati su je trebali poslušno provoditi u život, brinući o pitanjima koja su mogla zanimati svaku od tada malog broja država. Strategijski problemi djelovanja i opstanka države, izbjegavanje ili prekid rata i rješavanje teritorijalnih pitanja bili su u praktičnom političkom žarištu djelovanja diplomata koji su uglavnom na sve to morali samostalno odgovarati. Neka uporišta mogli su naći u povijesti, ali niti aparat u uredima za vanjske poslove, niti pak znanost nisu mogli pružiti šire odgovore. Gospodarska pitanja bila su uglavnom sasvim izvan diplomatskog kruga djelovanja, kao i sva ostala pitanja ukoliko nisu ulazila u područje tzv. političkog. Za razliku od tog minimaliziranja nepolitičkih gledišta, sva ona pitanja vezana uz protokol, presedane i ceremonije, zauzimala su važno mjesto u životu svakog diplomatskog predstavništva.

Zaokupljeni rješavanjem pitanja koja su bila diktirana iz središta, diplomati su obavljali svoje funkcije u nemogućnosti da svojim radom spriječe izbijanje rata. Uostalom, to i nije bilo u nadležnosti nižeg diplomatskog aparata, a oni vrhovni političko-diplomatski centri odlučivanja bili su vrlo daleko od toga da shvate kako ne može biti govora o nekoj stabilnosti, ukoliko se ne pronadu sredstva za rješavanje i sprečavanje izbijanja ratnih sukoba.

Nespremnosti i nemoćni da riješe to središnje pitanje, koje vječno opterećuje ljudsku povijest, diplomati su dočekali izbijanje Prvog svjetskog rata i kraj sustava ravnoteže snaga za kojeg se nekad tvrdilo da će trajno osigurati europski mir.

3. Wilsonov projekt javne diplomacije

Prvi svjetski rat uništio je ravnotežu snaga, koncert velikih sila i diplomaciju koja se nazivala francuskom. Velike zemlje koje su započele Prvi svjetski rat nisu ga dovršile: od pet velikih zemalja tri su nestale: njemačko carstvo, rusko carstvo i Austro-Ugarska monarhija. Rat se proširio izvan Europe, a kao posljedica ratnog sudjelovanja nastali su novi međunarodni akteri poput Kanade, Australije, Novog Zelanda i Južne Afrike. Istodobno, na političko-diplomatsku scenu su stupile Sjedinjene Američke Države, napuštajući za određeno vrijeme svoju izolacionističku politiku i dajući maksimalan obol pobjedi trojnog saveza.

Za razliku od ratnih sukoba iz vremena djelovanja sustava ravnoteže snaga, Prvi svjetski rat je dobio na svojoj žestini. Nastao kao politički sukob, s vremenom se pretvorio u gotovo religijski rat u kome je svaka strana nastojala jasno postaviti krajnji cilj: potpuno uništenje protivnika. Niti mir koji je trebalo izgrađivati nije više bio kao u danima velikog koncerta. Od poraženih se tražilo da budu kažnjeni, da im se nametne težak teret reparacija i da se spriječi, ili bar onemogući, da se države u kratkom roku ponovno obnove.

Pariška mirovna konferencija 1919. godine trebala je imati dva dijela. U prvom je valjalo potpisati mirovne sporazume, donijeti odluke o teritorijalnim promjenama, kao i o kaznama i kompenzacijama. U drugom dijelu trebalo je zajedno s poraženim zemljama raspraviti sva pitanja mira i izraditi konačna mirna rješenja. Međutim, drugi dio konferencije nikada nije održan i sve ono što je bilo postavljeno kao provizorno postalo je za mnoge godine definitivno.

Umjesto nekadašnjih aranžmana koji bi vodili stvaranju ravnoteže snaga i rješenjima koja bi se tražila unutar takvog odnosa u novim uvjetima pod vodstvom američkog predsjednika Woodrowa Wilsona počeo je nastajati novi međunarodni sustav. Odlučan protivnik apsolutizma, militarizma i antidemokratskog ponašanja, Wilson je bio duboko uvjeren da su sva zla u međunarodnoj politici vezana na uz prijašnji sustav međunarodnih odnosa i diplomatskog djelovanja. Na krilima velike ratne pobjede, u kojoj je Amerika imala središnje mjesto, Wilson je tražio stvaranje »mira bez pobjede« što je trebalo voditi istodobno stvaranju novog sustava međunarodnih odnosa, ali i potpuno novih međunarodnih mehanizama. Umjesto negdašnje ravnoteže snaga Wilson je nudio »zajednicu sile« u kojoj bi djelovale sve zemlje udružene na zajedničkim načelima i ciljevima spremne da organiziraju zajedničku zaštitu. Bivši sustav američki predsjednik je vidio kao ravnotežu koja je bila ispunjena nesigurnim balansiranjem i stalnim opasnim izazovima koji su dolazili zbog suprotnih interesa velikih sila.

Prema njegovoj idealističkoj viziji, svijet je morao načiniti odlučan zaokret. Još u svojim 14 točaka iz 1918. godine Woodrow Wilson je na prvo mjesto stavio zah- tjev za javnim pregovaranjem i protiv tajnog sporazumijevanja država. Odbacujući stari sustav diplomatskih odnosa i ne praveći neku razliku između politike i diplo- macije, Wilson je bio žestok kritičar, kako je onisticao, Machiavelijevе diplomati- je. On je u njoj vidio krivca za sva zla, a posebice za izbijanje ratova. Izvodeći iz te svoje odlučne osude staroga želju za stvaranjem novoga, Wilson nije razlikovao javne sporazume i javno pregovaranje. Prema tome, jedno i drugo je trebalo biti postavljeno na novim demokratskim temeljima, dostupno javnosti.

Wilsonovo nastojanje za stvaranjem nove diplomatske ere tj. demokratske di- plomacije, svakako, bilo je ne samo rezultat njegovih idealističkih uvjerenja već i nastojanja da se odgovori potezima mlade sovjetske države. U svom Dekretu o mi- ru, sovjetska Rusija tražila je otvorenu diplomaciju, a iz sefova ruskog Ministar- stva vanjskih poslova izvadeni su svi, pa čak i oni tajni carski dokumenti, koje je no- va revolucionarna vlast počela objelodanjavati.

Ne razlikujući vanjsku politiku, kao središta odlučivanja i diplomaciju kao in- strument provedbe te politike, Wilson je na pariškoj konferenciji u vezi s novim pristupom diplomaciji odmah hito izgraditi i novi sustav međunarodnih odnosa.

Svijet je trebao postati zajednica slobodnih naroda, pravo na samoodređenje već je omogućilo nastanak novih država, među njima: Čehoslovačke, Mađarske, Poljske, Jugoslavije, a sve je to trebalo biti drukčije od starog sustava međunarod- ne politike. Središte nove svjetske zajednice trebala je biti Liga naroda sa svojim stalnim tijelima koja bi promicala suradnju i rješavala sporna pitanja u odnosima među članicama. Liga naroda bila je glavna Wilsonova preokupacija i tijekom konferencije u Parizu uložio je golem napor da uvjeri saveznike u potrebu stvara- nja takvog tijela.

No, ideja stvaranja novog svjetskog političko-diplomatskog sustava i osnivanje Lige naroda nisu naišli na jedinstven prijem. Francuski premijer Clemenceau bio je zagovornik sustava ravnoteže snaga u kome je vidio ne samo povijesnu vrijed- nost, već isto tako važno mjesto za svoju zemlju. Shvaćajući Wilsona kao »neiskus- nog nastavnika« iz zemlje koja i inače nema povijesnog iskustva, Clemenceau je poduzimao sve da se ublaže odredbe o Ligi naroda, da se smanje njezine ovlasti i da se u osnovi otvori mogućnost da države i dalje izgrađuju saveze koji im odgova- raj, bez obzira na postojanje svjetske organizacije.

Glavni udar Wilsonovom projektu došao je, međutim, iz Amerike gdje su se brojni političari uplašili prevelikog američkog angažiranja u Europi, ulaska u tzv. europsko-azijsku ravnotežu snaga, te je na kraju američki Senat odbacio prijedlog ugovora i zabranilo američko članstvo u Ligi naroda.

To je bio krah Wilsonove zamisli o stvaranju novog svijeta i organizacije koja je trebala postati univerzalna i multilateralna. Istina, Liga naroda ipak je bila uteme- ljena bez SAD, ona je postala prva multilateralna međunarodna politička organi- zacija, ali već u samom startu bila je u teškoj situaciji. Wilsonova Amerika nije stu- pila u članstvo, sovjetska Rusija bila je izvan organizacije sve do 1934. godine, a Njemačka do 1926. godine. Brojni prijedlozi o stvaranju sustava sigurnosti, makar u okrnjenoj Ligi, nisu naišli na prihvaćanje isto kao niti pokušaji da se unutar Lige posreduje ili arbitrira u kriznim situacijama. Zaključujući da od novog sustava ima

malo koristi, francuska diplomacija je pokušala stvoriti svoj sustav sigurnosti re- meljen na alijansama s Belgijom, Poljskom i Malom Antantom (Rumunjska, Ju- goslavija, Čehoslovačka). Velika Britanija nije pokazivala sklonost za zajedničku akciju, a rađanje fašizma u Europi, također, nije bilo dostatno da okupi bivše sa- veznike unutar nekog jedinstvenog sustava sigurnosti. Različite političke linije Pa- riza i Londona dovele su do nesmetanog jačanja fašizma i njegovih prvih pohoda u Europi, dok su Sjedinjene Države bile uvjerenе da sve ono što se događa u Europi predstavlja isključivo europski problem.

Pariška konferencija pokazala je da se znatno povećao broj međunarodnih su- dionika, a promijenili su se radikalno i odnosi na vrhu svjetske politike. Neka- dašnje zajedništvo, povijesne tradicije, kulturne i vjerske veze, kao i odnosi aris- tokratskih obitelji izgubili su na svom značenju. Boljševička Rusija unijela je ideo- lošku komponentu kao značajnu vododjelnicu između tzv. prve zemlje radnika i seljaka i ostalog svijeta. Fašizam će tu ideološku podjelu kasnije produbiti, a po- kušaj Amerike da iz daljine stvori novi sustav utemeljen na demokratskim ideali- ma Woodrowa Wilsona, također je bio samo jedan od daljnjih neuspjelih poli- tičko-diplomatskih projekata.

male države sa svim posljedicama koje su iz toga proizlazile. Određenim promjenama u tehnološkom razvoju svijeta, otvaranjem novih komunikacijskih putova ili pak pronalaskom novih nalazišta ruda i sirovina, te male zemlje su mogle dobiti važnije mjesto za velike sile. Međutim, u svim tim situacijama, tzv. mira ili pak nekih poremećenih novih međunarodnih kretanja, velike sile su djelovale kao subjekti dok su male države bile objekti u međunarodnim odnosima. Europski koncert sila imao je svoja vlastita prava djelovanja a u diplomatskom ponašanju velikih prema malim zemljama se jasno stavljalo do znanja gdje je njihovo mjesto i što one mogu očekivati u sustavu europske politike.

Osnovnu ulogu u održavanju mira imale su velike sile koje su na taj način automatski prisvojile i pravo odlučivanja o politici malih zemalja. U trenucima kad su postojale opasnosti da bi iz neke od malih zemalja, ili pak zbog njezinog ponašanja, moglo doći do europskih poremećaja stupali su na scenu diplomatski velikih država koji su rješavali određeni problem. Naravno, pri tome se brinulo o interesima pet velikih država i o njihovom shvaćanju europskog mira i sigurnosti. Cijena koju su male države morale platiti u takvim transakcijama, nije bila bitna i podrazumijevalo se da one o tome nemaju što reći.

Klasični sustav diplomatskog djelovanja stvorio je i organizirana pravila ponašanja diplomata, njihovog obrazovanja i selekcije. Zajednički standardi u pripremanju diplomata, slična iskustva i slični ciljevi vodili su tome da su diplomati pet velikih europskih država tvorili određeni elitni klan koji se kretao europskim dvorovima rješavajući niz pitanja na temelju svojih profesionalnih znanja, ali isto tako i poznanstava i veza. Francuski diplomat Callieres je istaknuo još 1716. godine da među europskim diplomatima (mislio je na predstavnike velikih sila) postoji korporativni identitet neovisan o njihovoj nacionalnoj pripadnosti. Veze koje su se stvarale u ranim danima često puta u školama ili pak na sveučilištima i slična profesionalna iskustva, otvarala su put familijarnosti i profesionalnoj solidarnosti, što je bila jedna od bitnih značajki klasične diplomacije. Čak i u situacijama kada se radilo o rješavanju složenih pitanja, u kojima su postojala izrazito suprotna mišljenja i striktno političke direktive država, diplomati pet velikih sila su znali na osnovi svojih vlastitih preferencija pronaći izlaz i dovesti pregovore do uspješnog kompromisnog završetka.

U klasičnoj diplomaciji razumno pregovaranje imalo je posebnu važnost i tražilo se da se ono stalno odvija te da bude daleko od očiju javnosti. Izbjegavajući javnost nije se samo htjelo ostaviti dojam da je diplomacija posao koji mora imati određenu tajnovitost, već se htjelo onemogućiti stvaranje određenih utjecaja izvana, izbjeci pritiške i nastanak posebne političke klime. Polazeći od toga da se svi problemi mogu riješiti upornim i stalnim pregovaranjem, klasična je diplomacija usporodo s tim štitila tajnost diplomatskog pregovaranja vjerujući da su to dva međusobno povezana preduvjeta uspješnog obavljanja diplomatskog posla. U doba kada su se sredstva masovnog priopćavanja tek počela razvijati, trebalo je posebice nastojati na toj tajnosti za koju je francuski diplomat Cambon tvrdio da onoga dana kada nje nestane i pregovori bilo kakve vrste prestat će biti mogući.

Diplomati koje nisu posebice poživjeli, imali su vremena spokojno pregovarati i postupno graditi temelje za pronalazjenje kompromisnih rješenja. Pri državajući se stavova svoje vlade na osnovi profesionalnog pristupa, znanja i iskus-

4. Od klasične prema suvremenoj diplomaciji

U metodama i u sadržaju diplomacija je pratila velike promjene koje su nastale u međunarodnim odnosima i u ukupnom razvoju svijeta. Djelatnost, postavljena između vještine i umijeća, bila je podložna svim velikim promjenama kroz koje je prolazio svijet, a svaka od novih faza razvoja ostavila je i svoj pečat diplomatskoj aktivnosti.

U djelima koja se bave diplomacijom najčešće se tvrdi kako je tzv. klasična diplomacija bila vezana uz nastanak diplomatske aktivnosti u doba kardinala Richelieu a i kroz tri stoljeća pokazala se kao korisna i svrsishodna djelatnost, nužno potrebna državama.

Istaknuti britanski diplomat Sir Harold Nicolson ističe da je ta klasična, on je još naziva francuska diplomatska metoda, imala svoj sustav ljubaznosti, dostojanstvenosti, kontinuiteta i potpunosti. Ona je davala prednost znanju i iskustvu, uzimala je u obzir realnosti koje su postojale u svjetskim odnosima i definirala je poverenje, lucidnost i preciznost kao kvalitete neophodne za bilo kakvo pregovaranje. Sve ono što je moguće staviti na stavku negativnog djelovanja diplomacije u tih tri stotine godina: greške, gluposti i zločine, Nicolson stavlja na dušu loše vanjske politike, a ne diplomatskog pregovaranja.

Iako u takvom pristupu diplomaciji i promjenama koje su se dogodile u posljednjih tri stotine godina, sasvim sigurno ima i prilično nostalgičnog razmišljanja o prošlosti i tzv. visokim kvalitetama profesionalne diplomacije i profesionalnih diplomata, vrijedno je razmotriti uvjete u kojima je postojala i djelovala klasična diplomacija.

U tadašnjem sustavu međunarodnih odnosa Europa je bila glavno i gotovo jedino središte međunarodne politike. Azija, Afrika a dijelom i Amerika do 1897. godine bili su promatrani kao područja važna za razvitak trgovinskih odnosa ili kao zone u kojima je trebalo razgraničavati europske kolonijalne interese. Sukobi, koji bi mogli nastati izvan Europe, nisu mogli dobiti svoju veću snagu i utjecati na europski razvoj događaja, a bez aktiviranja svih pet velikih europskih država bilo je nemoguće zamisliti izbijanje nekog velikog rata. Eurocentrizam utjecao je i na diplomaciju koja je sasvim jasno stavljala prioritet na europska pitanja i ponašanje europskih sila, promatrajući kao drugi plan sve ostale dijelove svijeta.

Hijerarhija međunarodnog postavljanja država bila je vrlo jednostavna i lako mjerljiva. Uzimajući u obzir vojne potencijale, stratejske položaje, blizinu tržišta i izvore sirovina, kao i odnos spram ravnoteže snaga, ocjenjivala se uloga i mjesto pojedine države u međunarodnim odnosima. Pet velikih zemalja nalazilo se na čelu europske, odnosno svjetske politike, dok su ostale zemlje bile smatrane kao

iva diplomati su stalno imali na umu da je Europa središte svjetske politike i da se prema tome rješavanjem europskih pitanja odlučuje, u znatnoj mjeri, o svjetskim pitanjima. Istodobno, ta zajednička pripadnost europskom sustavu pružala je dodatni osjećaj povezanosti i europskog identiteta koji je morao pozitivno utjecati na krajnji ishod pregovaranja.

Negativnosti klasične diplomacije bile su u prvom redu vezane uz sam sustav međunarodnih odnosa. Isticanje prava i obveza pet velikih država, njihove tehnike zajedničkog djelovanja i stalno promatranje svih ostalih zemalja kao malih sudionika, dakle objekta međunarodnih odnosa, samo u sebi je nosilo ne samo odlike neravnopravnosti već i klise velikih potencijalnih opasnosti. Tajnost diplomatskog djelovanja dosizala je takve razmjere da se često puta događalo da su pojedini parlamentari bili zatečeni kada su kasnije saznavali kakvi su sve tajni sporazumi bili sklopljeni i kakve je obveze njihova vlastita vanjska politika preuzimala. Uz svu svoju visoku profesionalnost diplomati iz tog vremena često puta su bili anacionalno postavljeni, usmjereni prema nekim zajedničkim nepostojećim višim međunarodnim ciljevima, ponekad zastupajući znatno više interese profesije nego svoje vlastite zemlje.

Rušenje metoda klasične diplomacije započelo je ulaskom dvije velike države u svjetsku politiku: SAD-a i SSSR-a. Svaka na svoj način utjecale su na promjene, iako je američki utjecaj postao toliko snažan da dio autora, koji se bave političkim gledištima diplomacije, smatra da se za klasičnu diplomaciju može upotrijebiti termin francuska, dok bi moderna diplomacija trebala biti nazvana američkom.

Ulazeći u međunarodne odnose tj. u europski porušeni sustav nakon Prvog svjetskog rata, Amerika je u znatnoj mjeri bila pod dojmom svog velikog uspjeha i idealističke vizije predsjednika Wilsona. Sumnjičavost prema europskim institucijama, nepovjerenje u diplomaciju pet velikih europskih sila i osobito vjerovanje u jednakost svih ljudi, vodili su Woodrowa Wilsona da pokuša kao rezultat pobjede promijeniti i cjelokupni sustav međunarodnih odnosa, pa time i diplomaciju.

Kritičan prema sustavu ravnoteže snaga, predsjednik Wilson je, istodobno, najavio i eliminiranje stare klasične diplomacije kao dijela tog sustava međunarodnih odnosa. Prema tome, nova diplomacija trebala je biti otvorena i lišena svih onih tehnika koje su resile klasičnu diplomaciju. No, kako je i konferencija u Parizu tekla iza zatvorenih vrata, u tajnim dogovorima između predsjednika Wilsona i pojedinih istaknutih državnika, američki predsjednik je odmah pokušao ispraviti svoj napad na tajnu diplomaciju, tvrdeći da pod otvorenošću diplomacije ne podrazumijeva pregovore, već samo ugovore koji nastaju kao njihov rezultat.

Iako američki Senat nije prihvatio američko sudjelovanje u Ligi naroda, bio je otvoren put brojnim diplomatskim konferencijama koje su trebale omogućiti uvid javnosti u stvaranje ugovora, čime je i javnost diplomacije dobivala na svom značenju. No, oni pobornici klasičnih diplomatskih metoda tvrdili su da je time nepotrebno javnost uvedena u diplomatski proces pregovaranja, da su uključene mogućnosti stvaranja različitih glasina i spekulacija, te da je samim tim stvoren stalan pritisak na diplomate u njihovim pokušajima pregovaranja. Uključivanje medija u svaku fazu i razinu pregovaranja promijenilo je prirodu i duh diplomacije. Diplomati modernog doba prisiljeni su da prate ponašanje partnera u pregovorima i stanje, odnosno raspoloženje vlastitog javnog mišljenja. Samim tim tehnika pregovaranja

je sasvim promijenjena. Nema više kontinuiteta i vremena, a nitu je diplomat neovisan u procesu pregovaranja. U osobnom smislu, zbog sve većih potreba obavljanja diplomatsko-konzularnih poslova, već nakon Prvog svjetskog rata pojavio se znatni broj dužnosnika u vanjskim poslovima koji su kao amateri uvedeni u tu državnu djelatnost. Nekadašnja povezanost diplomata, njihova kolegijalnost, osobna poznanstva i prijateljstva zamijenjena su birokratskim pristupom, koji je često puta otkrivao nepoznavanje osnovnih normi i pravila od strane novih diplomata.

Za razliku od američkog stila diplomacije, koja je pokušala otvoriti diplomaciju javnosti mijenjajući istodobno njezin karakter, sovjetska diplomacija unijela je u međunarodne odnose snažnu ideološku podlogu. Pridržavajući se službenog učenja da marksizam-lenjizam daje odgovore na sva pitanja, isticalo se u SSSR-u da je i sovjetska diplomacija navodno u prednosti jer se temelji na takvom učenju, te da joj to daje posebno mjesto u odnosu na tzv. kapitalistički svijet. Početno se zalažući za javnost djelovanja, u praksi je sovjetska diplomacija ubrzo krenula u izrazito tajnovite vode a predvodena mnogim novim diplomata, odnosno amaterima koji su uglavnom bili oboružani partijskom pripadnošću i marksizmom-lenjizmom, trebalo je prilično godina da se ta diplomacija uskladi sa standardima diplomatskog ponašanja drugih država.

Iako između Prvog i Drugog svjetskog rata nije došlo do stvaranja novog cjelovitog sustava međunarodnih odnosa, promjene koje su se dogodile ipak su pokazale da je na međunarodnom polju došlo do značajnih novina. Pod utjecajem doimaćin i međunarodnih zbivanja, kao i novih nesigurnosti, vanjska politika je dobila na svom značenju. Više se nije radilo o manjoj grupici ljudi, tzv. prosvijećenim umovima, koji prate i razumiju vanjsku politiku i onih drugih koji tvore javnost, ali, kako je to tvrdio britanski diplomat Sir Nicolson, imaju »indiferentan i ignorantski stav prema međunarodnim odnosima«. Veliki ratni sukob, razaranja i zrtve postavili su i vanjsku politiku u središte pozornosti uz sva ona pitanja o tome kako urediti poslijeratni svijet i kako sprječiti da ne dode do ponavljanja ratnog sukoba. Vlađe u zapadnoj Europi počimaju sve više brinuti o javnom mišljenju nastojeći stvarati takvu politiku koja će uzimati u obzir stavove javnosti i koja više neće isključivo voditi javno mišljenje. Razvojem sredstava masovnih komunikacija i vijesti koje su se mogle naći u novinama ili čuti na radiju, dolazile su znatno brže i preciznije, a Wilsonov zahtjev za javnom diplomacijom, iako nije stvorio novi sustav međunarodnih odnosa niti promijenio temelje svjetske politike, ipak je otkrnuo vrata javnosti.

Kao posljedica velikog svjetskog rata u SAD-u, Velikoj Britaniji, Francuskoj, Njemačkoj i nekim nordijskim zemljama stvaraju se specijalizirana središta za istraživanje međunarodnih odnosa i vanjske politike. Međunarodni odnosi počinju se predavati kao znanstvena disciplina na brojnim vodećim sveučilištima, stvaraju se instituti za međunarodne odnose, stratezijske studije i vanjsku politiku, te je to upravo početak modernog razvoja nove discipline. Znanstvenici na raznim stranama traže odgovore na pitanja rata i mira, sustavu sigurnosti, geostratezijskim odnosima i mogućnostima da Liga naroda postane središte novog svjetskog poretka. Ministarstva vanjskih poslova počinju dobivati pomoć, ne samo u mogućnosti koštiranja radova koji nastaju u znanstvenim središtima, već mogu unutar njih organizirati i obrazovanje svojih kadrova.

Usporedo s tim pojačanim javnim i znanstvenim interesom za međunarodne odnose i prvim vezama između znanosti i prakse, osjeća se u gotovo svim zemljama negativan odnos prema diplomaciji kao pozivu i diplomatima. Za oko javnosti diplomati su neproduktivni i preskupi, drugi im pak primjećuju nemogućnost djelotvornijeg utjecaja u sprječavanju kriza, a treći zamjeraju stalna konferiranja, posebice ona u krilu Lige naroda. U većini zemalja traži se unutar parlamentarnata stroža kontrola diplomacije, kako bi se od izbora diplomata pa do njihovog djelovanja imalo pun ili stalan uvid u njihov rad.

U Velikoj Britaniji kritike diplomata najprije su došle iz redova laburista, koji su tvrdili da je selekcija i priprema diplomatskih djelatnika striktno vezana uz želju zadržavanja britanskog aristokratskog sustava, te da i britanska diplomacija služi kao politički instrument britanske aristokracije. S druge strane, Lloyd George bio je otvoreno nesklon diplomatima. Oni su, prema njegovom stavu, izmišljeni kako bi se gubilo vrijeme, jer uz sve njihove priče i tako nisu ovlaštenu razgovarati u ime svojih zemalja. Iz toga je slijedila i konkretna politika Lloyda Georgea koji je počeo zaobilaziti Foreign Office i među prvim državniciima krenuo je u izravne pregovore sa svojim europskim kolegama. Ubrzo je taj primjer postao zanimljiv i ostalim europskim zemljama.

Dio aktivnosti ministarstva vanjskih poslova počeo se obavljati izravno telefonski, pa je i to na neki način ubrzalo mogućnost slanja i primanja poruka. Kako se radilo o sličnim poslovima, ta novina je relativno brzo dobila univerzalnu primjenu uz stalno nastojanje da se u važnijim pitanjima koriste što izravniji dodiri.

Zahtjevi za javnom diplomacijom i tzv. sudjelovanjem javnosti dobivali su sve više pristalica. Vjerovalo se da će javna diplomacija onemogućiti stvaranje nekih zakulisnih sporazuma ili rješenja koja bi mogla imati takve odredbe, te da će i svijet, kako je to isticao predsjednik Wilson, postati demokratsko mjesto ukoliko se ove temelji na javnoj diplomaciji. Sve veći broj novinara profesionalno se počeo baviti vanjskom politikom. Oni su redovito izvještavali s konferencija na kojima su se rješavala važna pitanja, a istodobno svi vodeći europski i američki listovi obično su posebnom pozornost tzv. analitičkom vanjskopolićkom novinarstvu.

Brojne međunarodne konferencije tog vremena, pitanja rješavanja odnosa sa sovjetskom Rusijom, kasnije SSSR-om, pojava fašizma, sukobi unutar bivših saveznika, pokušaji stvaranja sustava kolektivne sigurnosti i prvi njemački zahvati na europskom tlu, sve su to bile izvanredne prilike za izvještavanje, ali isto tako i za napade na nedjelotvornost diplomacije i diplomate.

Ta javnost, koja je počela prodirati u vanjsku politiku, otvarala je, istodobno, i mogućnost manipuliranja stanovitim događajima, posebice od strane totalitarnih zemalja. I dok je na jednoj strani demokratski europski sustav javnom diplomacijom došao u stanje da mora brinuti o međunarodnoj i vlastitoj javnosti, kategorija domaće javnosti u totalitarnim sustavima bila je sasvim izostavljena. Tadašnji vlastodršci mogli su lako i jednostavno svojim masama objasniti potrebu poduzimanja određenog vanjskopolićkog poteza, zaokrete koji su nastajali, pa isto tako i promjenu saveznika. Organizirana i dirigirana podrška masa trebala je pak dati svijetu privid kako postoji pun sklad između javnog mišljenja i onih koji su na vrhu stvarali tu politiku.

5. Diplomacija između dva svjetska rata

Saveznici iz redova Antante bili su podijeljeni glede političkog razvoja svijeta, ali su se među njima vrlo brzo izrazile razlike i o gospodarskim pitanjima. Svijet koji je doživio goleme razaranja i podnio velike žrtve, tražio je da reparacije postanu ona cijena koju će, u prvom redu Njemačka, platiti za sve počinjene štete. Međutim, već u vezi pitanja postavljanja reparacija pokazalo se da uski nacionalistički interesi prevladavaju, što će još više doći do izražaja u vremenu gospodarske krize, kada ponovno nije došlo do zajedničkog nastupa.

Wilsonova najava mira, bez pobjede i ukidanja svih ekonomskih barijera, već na Pariškoj mirovnoj konferenciji doživjela je svoje opovrgnuće. Najprije se ustanovilo da je zahtjev prema Njemačkoj glede reparacije udvostručen, a time je kasnije dodano oduzimanje njemačkih kolonijalnih posjeda, dio najbogatijih rudnika i trgovačke mornarice. Stoga je bilo očito da će biti vrlo teško čekati da bi Njemačka mogla platiti svoje reparacije.

O strateškoj ulozi reparacija došlo je do različitih pogleda. Pojedine države htjele su naprosto uništiti Njemačku, dok su neke druge zemlje bile primarno zainteresirane za dobivanje reparacija. Kasnije su dva osnovna pola postale: Francuska, koja je reparacije vidjela kao političko sredstvo kažnjavanja Njemačke, dok je Britanija sve više shvaćala da od ekonomskih koristi u takvoj situaciji neće biti ništa.

Osim toga, u početnom stupnju britansko dobivanje njemačke flote umrtvilo je britansku brodogradnju, a njemački ugljen, koji je dovožen na ime reparacija, izravno je štetio britanskim rudnicima. Stoga je britanska vlada tražila revidiranje visine reparacija, na što Francuska nije pristala, okupirajući zajedno s Belgijom 1923. godine područje Ruhra.

Sve je to trebalo oslabiti Njemačku, no, dogodilo se suprotno. Nezadovoljstvo u Njemačkoj spretno su koristile snage nacionalsocijalista, pripremajući teren za svoj dolazak na vlast. Godine 1936. Hitler traži da se u okviru četverogodišnjeg plana pripremi armija a da gospodarstvo bude spremno podržati rat. Totalitarni režim upotrebio je sva postojeća sredstva da pokrene Njemačku, a tome je također pridonijelo i njemačko gospodarsko napredovanje prema Istoku. Svjesna da je marka slaba i da u Njemačkoj ne postoji atraktivna roba za europsko tržište, privreda se okrenula istočnoeuropskim zemljama i SSSR-u. Započnujući program naoružanja i stvarajući uvjete za dobivanje potrebnih sirovina, nacistička Njemačka započela je pripreme za novi ratni pohod. Europski diplomati koji su javljali o tim poduhvatima iz Njemačke, ili iz istočnoeuropskih zemalja, pozivali su na

potrebu što brže uskladjivanja akcije saveznika Francuske i Engleske, kako bi se spriječio takav razvoj.

No, sva ta izryešća uglavnom nisu nailazila na stvarno razumijevanje. Domaci ekonomski problemi zaokupljali su većinu europskih zemalja, a u ministarstvima vanjskih poslova u Parizu i Londonu nisu postojala središta koja bi se bavila gospodarskim temama. Tim su se područjem bavila ministarstva financija, trgovine, poljoprivrede, gdje su se stalno vodila birokratska prepucavanja oko težine pojedinih pitanja. Kako politika inače nije mogla uskladiti francusko-britanska stajališta, ova podvojenost osjetila se i na gospodarskom planu, gdje su birokratski partikularizmi još više udaljili mogućnost stvaranja zajedničke politike. Francuske želje za stvaranjem saveza s istočnoeuropskim zemljama nisu bile praćene odgovarajućom gospodarskom podrškom: Velika Britanija prestala je igrati svoju ulogu u europskoj ravnoteži snaga i kao posljedica toga Njemačka je mogla krenuti u obnavljanje svoje moći.

Diplomacija vodećih europskih država bila je podijeljena i u ponašanju prema totalitarnim režimima koji su nastali u Rusiji, Italiji i Njemačkoj. Zaokupljene svojim interesima, na temelju tradicija i iskustava iz prošlosti, Francuska i Velika Britanija nisu mogle zajednički ocijeniti pojavu zemalja koje su unijele ideološku vododjelicu u europsku politiku. Sjedinjene Američke Države povučene u svoje probleme, također su relativno malo pozornosti obraćale tim novim državama, ograničavajući se pretežitno na izricanje svoje osude, posebice sovjetskog režima.

Ono što je bilo zajedničko svim trima državama bilo je sadržano u njihovoj osudi iracionalnog državnog djelovanja koje, po njihovom mišljenju, nosi sa sobom opasnosti rata. Zapadni svijet, na osnovi demokratsko liberalnih ideja izgradio je koncepciju racionalnog djelovanja i kome je i diplomacija bila sredstvo stalnog pregovaranja kojim se mogu pronaći kompromisna rješenja, što mogu zadovoljiti sve strane u sporu. Videći jasno razliku u ponašanju totalitarnih sustava. Zapad ipak nije bio jedinstven u tome što valja činiti.

Revolucija u Rusiji i dolazak boljševika na vlast značio je odricanje Rusije od priznanja dugova stare carske Rusije, konfiskaciju ukupne strane imovine i najavu stvaranja potpuno novog gospodarskog, socijalnog i političkog sustava. Temeljeći pristup na marksizmu, boljševici su ustvrdili da sva vlast u Rusiji pripada radnicima i seljacima, te da ta nova klasa i u međunarodnim odnosima nastupa sa željom za stvaranjem globalnih promjena u pravcu socijalizma.

Nakon aktivne potpore svim antiboljševičkim frakcijama, zapadne države sudjelovale su u kratkoj vojnoj ekspediciji u Rusiji koja je, također, bila slabo organizirana i pripremljena. Ocjenujući da su boljševici previše snažni i da bi istodobno prosvjedi protiv intervencije u zapadnim zemljama mogli izazvati unutarnje komplikacije, 1921. godine vojna intervencija u Rusiji je obustavljena bez da je postignut ikakav politički ili vojni cilj.

Nova ruska diplomacija, predvodena najprije komesarom za vanjske poslove Lavom Trockim, uz sklapanje separatnog mira s Njemačkom, izlaskom iz rata i željom da se što prije obustavi vojna intervencija, računala je u prvom redu sa solidarnošću radničke klase širom svijeta. Vjerovalo se da će ruski primjer ubrzo dobiti svoje sljedbenike, a plansaji revolucije u Mađarskoj, Njemačkoj, Slovačkoj služili su kao primjer onoga što tek treba doći. Vanjskopolički zadaci ruske revo-

lucije stoga nisu imali neku dugoročniju vrijednost posebice ne za Trockoga, koji je tvrdio da će kao komesar za vanjske poslove upuniti nekoliko revolucionarnih deklaracija porobljenom radništvu u svijetu i da tada može »zatvoriti trgovinu«. To kratkotrajno vjerovanje u svjetsku revoluciju ubrzo se izjalovilo i vanjska politika sovjetske Rusije postaje znatno ozbiljniji posao.

Tako su odbili prihvatiti kodeks diplomatskog rangiranja poslanika i diplomatskog ponašanja, Komesarijat za vanjske poslove sa Čicherinom na čelu počeo je okupljati boljševičke kadrove sa znanjem jezika i stvarati jezgro nove diplomacije. Golema većina carskih ruskih diplomata širom svijeta zatražila je azil, a nezatni dio službenika bivšeg Ministarstva ostao je služiti u novim uvjetima.

U doba proklamiranja NEP-a objelodanjena je i zamisao o mirnoj koegzistenciji između kapitalističkih zemalja i sovjetske Rusije. Shvaćajući potrebu dobivanja predaha, uvjeren da do svjetske revolucije tako brzo neće doći i uvidjevši goleme potrebe razvoja sovjetske Rusije, Lenjin je tražio da koegzistencija otvori vrata za normalno komuniciranje između ideološki suprotstavljenih zemalja. To je učinilo i na stanovito vraćenje ustaljenim diplomatskim tradicijama, a pojačalo je sovjetsku želju za uspostavljanjem diplomatskih odnosa i izlazak nove države u svijet normalnog diplomatskog komuniciranja.

Koristeći međunarodne konferencije za iznošenje svojih pogleda na ukupan razvoj međunarodnih odnosa, podjeli u svijetu i ulogu »progressivnih snaga«, sovjetska diplomacija je u svakoj prilici nastojala pokazati tzv. svoje posebnosti. I u Lenjina i u njegovih kolega vladalo je uvjerenje da je zapadni svijet podijeljen, da tamo vladaju zakoni profita i da će prije ili kasnije, unatoč svih kritika, doći do uspostavljanja odnosa sa SSSR-om. Nudeći koegzistenciju otvarao se put za privlačenje u Rusiju zapadnog kapitala i tehnologije. Istodobno, upravo ljudi businessa koji su počeli razvijati poslove sa sovjetskom Rusijom postali su glavni promicatelji nove države i isticanja potrebe uspostavljanja normalnih diplomatskih odnosa. Polazeći ponovno od svojih vlastitih interesa, vodeće zapadne sile pristupile su sovjetskoj Rusiji, a kasnije SSSR-u, na različite načine. Amerika je bila odlučno protiv novog režima, stavljajući zamjerke na način kako je došao na vlast. Osuđeno je i ubojstvo cara, nedemokratske metode, te neprihvaćanje postojećih svjetskih gospodarskih, političkih i diplomatskih standarda. Ipak, poslovi sa sovjetskom Rusijom odvijali su se privatnim kanalima bez većih smetnji. Velika Britanija je, također, bila zainteresirana za što brže gospodarsko uključivanje u veliku zemlju, gdje su bile vidljive znatne mogućnosti profita. Uz gospodarske razloge Francuska je pažljivo pratila razvoj događaja u Njemačkoj te počela sa sve više zabrinutosti naglašavati potrebu stvaranja sustava europske skupne sigurnosti u kome se u početku tiho, a kasnije javno, tražilo mjesto za SSSR.

Priznanjem SSSR-a od strane SAD godine 1933. i članstvom u Ligi naroda 1934. godine, sovjetska diplomacija je postigla svoje glavne ciljeve. Sklapanje francusko-sovjetskog pakta 1935. godine trebalo je biti temeljni okvir nove sigurnosti u Europi na na koji su se mogle nasloniti sve ostale zemlje koje su imale potpisane sporazume s Francuskom. No, zemlja koja je najprije trebala ući u pakt bila je Velika Britanija. A glavni protivnik uključivanja SSSR-a u sustav europske sigurnosti bio je britanski premijer Chamberlan. Pohranjujući duboko nepovjerenje, pa i mržnju prema novoj zemlji, on je pod svaku cijenu htio odstraniti SSSR iz bitnih

europskih poslova. Sovjetski prijedlozi o stvaranju sustava europske sigurnosti, francusko-sovjetski pakt kao i prva osvajanja Hitlera, nisu bili dostatni da uvjere Chamberlaina u potrebu stvaranja saveza europskih sila koji bi zaustavio fašizam. Vjerujući, s jedne strane, da je Hitlera moguće zadovoljiti, da njegove ambicije imaju granice te da će politika *appeasementa* dati rezultate, Chamberlain je u skladu sa starijim načelima sustava ravnoteže snaga dijelio tuđe teritorije, pa i treće zemlje, žrtvujući ih zbog »europskog dobra«. S druge strane, britanski premijer bio je izrazito sumnjičav prema sovjetskoj politici i sovjetskim aktivnostima smatrajući Kominternu glavnim stožerom svjetske revolucije koja bi mogla ubrzo potresti i europski kontinent.

Zbog svega toga u velikom *appeasementu* bila je primarna želja da se sačuva europski mir i da se s fašističkim zemljama nađe *modus vivendi* koji će omogućiti nastanak novog direktorija europskih sila, ali bez sudjelovanja Sovjetskog Saveza.

Takva britanska politika imala je za posljedicu sovjetsko traženje novog saveznika i to u Hitlerovoj Njemačkoj. Paktom Ribbentrop-Molotov godine 1939. Staljin je pokazao da može donositi vanjskopolitičke odluke kakve želi i da njegov unutarnji propagandni aparat, kao i Kominternu, uz nešto više obrazloženja mogu objasniti tu radikalnu promjenu političkog kursa. Međutim, sasvim je sigurno da je britanska politika odbijanja stvaranja sovjetsko-francusko-britanskog saveza u znatnoj mjeri pomogla Staljinu u eksplikacijama, a cijena koju je Europa platila ponovno je bila visoka.

Hitlerovi ciljevi, zacrtani u »Mein Kampf«, nisu se mogli ostvariti bez diplomatske pripreme. Još prije dolaska na vlast, nacistička mašinerija je tvrdila da sve promjene do kojih će doći imaju isključivo interno značenje, da se ništa neće mijenjati u odnosima s drugim zemljama te da Njemačka ostaje snažna vezana uz Zapad. Dolaskom na vlast, Hitler je pokrenuo kampanju za promjene ugovora koje je potpisala prijašnja vlada i za izlazak Njemačke iz Lige naroda. Nakon toga počinje organizirana akcija u kojoj se odredbe iz *Versaillesa* okrivljuju za stanje u Europi, da bi 1937. godine bila donesena odluka o početku djelovanja, najprije u susjedstvu, a kasnije i u drugim pravcima.

Taj postupni program njemačkog djelovanja nije prošao nezapaženo. Francuska je bila uznemirena još znatno prije dolaska nacista na vlast, osjećajući da se u srcu Europe mijenjaju odnosi i da može ponovno doći do ratnog sukoba. Svi francuski pokušaji stvaranja saveza kao i sustava europske zajedničke sigurnosti, te uključivanja SSSR-a u Europu, imali su za cilj sprečavanje jačanja Njemačke. Dolazak Hitlera na vlast ubrzao je te francuske akcije koje, međutim, nisu imale podršku Velike Britanije.

Neville Chamberlain, kao zadrti neprijatelj Sovjetskog Saveza i boljševizma, nije se mogao nikako pomiriti s tim da bi u nekoj koaliciji europskih velesila bilo mjesta za tu zemlju. Njemačka opasnost nije mu se činila tako značajnom, a osim toga tu je bilo i pitanje stalnog natjecanja s Francuskom. Hitlerove najave osvajanja Chamberlain je vidio kao dio borbe za *Lebensraum*, ali on je ipak bio uvjeren da se svakog diktatora može zadovoljiti, pa tako i Hitlera. Suprotstavljajući se svim onim glasovima koji su u Velikoj Britaniji ukazivali da je Njemačka najveća opasnost, Chamberlain je stalno isticao da je Foreign Office profrancuski i antinjemaački, te da vodeći britanski diplomati nemaju realni osjećaj za europske opasnosti.

Chamberlain kao osoba koja je prošla različite političke položaje, pokazao je posebnu želju da samostalno stvara vanjsku politiku. Nešto ranije nego što će postati premijer, on je pisao da će u tom slučaju morati biti i sam svoj ministar vanjskih poslova. Priznajući Mussolinijevo djelovanje u afričkom pohodu i najavljujući spremnost da se prithvati proširenje njemačkih granica, Chamberlain se stalno rukovodio idejom da je sve to utemeljeno na praktičnom realizmu i da svi ti potezi mogu voditi europskom miru. Naravno, postojalo je isto tako i uvjerenje da će u svom novom traženju *lebensrauma* Hitler vjerojatno krenuti dalje prema Istoku, te da bi nakon Čehoslovačke, Sovjetski Savez mogao biti sljedeći cilj. Na taj način došlo bi do borbe totalitarnih režima a Velika Britanija mogla bi iz daljine mirno promatrati taj novi sukob.

Vjerujući da nova Njemačka ima više od 70 milijuna sposobnih i hrabrih ljudi, te da je nepoželjno tu zemlju imati za protivnika, britanski premijer je nastojao pokazati na sve načine kako je britanska politika spremna na *appeasment* koji je svoj vrhunac dobio u Münchenu 1938. godine, kada je bila žrtvovana Čehoslovačka radi europskog mira. Međutim, sklapanje njemačko-sovjetskog sporazuma o nenađanosti u kolovozu 1939. godine iznenadilo je i Chamberlaina koji je izgubio mogućnost da vjeruje, makar privremeno, kako će Hitler najprije krenuti na SSSR, dok je s druge strane Staljinov potez mogao odmah iskoristiti kao dokaz u svojim tvrdnjama da boljševici prihvataju svaku priliku kako bi potkopali europsku demokraciju i postojeći sustav europskih odnosa.

6. Velika koalicija

Drugi svjetski rat postao je najveći ratni sukob u povijesti svijeta. U tom sukobu je sudjelovao najveći broj država, trajao je gotovo šest godina, bio je totalan i globalan i svi slojevi društva osjetili su njegov tijek i kasnije posljedice.

Fašističke snage, okupljene u Osovini Berlin–Rim–Tokio, zajedno sa svojim satelitima ubrzo su protiv sebe dobili snažnu alijansu, postavljenu protiv fašizma i spremnu da se bori do kraja zajedničkim snagama. Velika anti-fašistička koalicija postala je, također, naj snažniji vojno-politički savez u povijesti svijeta. Ona je, istodobno, bila i prva velika alijansa sastavljena od ideološki suprotstavljenih država, koje su našle svoj zajednički interes u otklanjanju vanjske opasnosti.

Diplomacija zemalja članica Velike anti-fašističke koalicije dobila je u zadacu ne samo da stvara takve veze i odnose koji će omogućiti skladno odvijanje zajedničke strategije borbe protiv fašizma, već isto tako, ona je trebala omogućiti da se pripremni i nova slika svijeta za koji se vjerovalo da će nastati nakon završetka rata. Već u prvim danima započinjanja rata, jačaju: strategijska, politička i diplomatska planiranja. U Londonu, Washingtonu, pa i Moskvi, traže se kadrovi koji imaju znanja i sposobnosti ne samo da prate što se događa među neprijateljskim zemljama, već koji mogu predviđati daljnji politički sljed događaja i koji će moći odgovoriti na pitanje kako izgraditi poslijeratni svijet.

Centri za strategijske studije i međunarodne odnose, sveučilišta i fakulteti daju niz djelatnika koji sudjeluju u obavještajnim, političkim i diplomatsko-strategijskim planiranjima politike velikih saveznika. Kao nikada do tada u povijesti međunarodnih odnosa, pokazuje se praktična upotreba vrijednost svih onih koji su se bavili međunarodnim odnosima u širem ili pak regionalnom smislu. Ministarstva vanjskih poslova traže sposobne kadrove i stvaraju specijalne grupe za praćenje pojedine problematike, sada već sasvim sigurna da bez potankog promišljanja ne postoji mogućnost stvaranja nove politike i novog svijeta koji je trebao živjeti bez rane opasnosti.

Negativna iskustva iz prošlosti bila su sasvim jasna opomena i pokazatelj kako ne valja raditi. Goleme reparacije, namenuite Njemačkoj nakon Prvog svjetskog rata, dovele su do radanja revanšizma i utrle su put fašizmu; Versailleški sustav međunarodnih odnosa nije riješio gotovo niti jedno praktično pitanje europske politike na duju stazu, a otvaranjem mogućnosti mijenjanja Versaillesa, države su krenule u vojne pohode. Liga naroda je prije početka rata prestala djelotvorno rješavati ozbiljna pitanja, a posebice je bila neuspješna u pogledu održavanja mira. I na kraju, cjelokupan sustav međunarodnih odnosa, u kome nije bilo suradnje među glavnim sudionicima, stručio se pod naložom fašističkih zemalja.

Politički stratezi, koji su stvarali novu politiku i diplomati koji su je trebali provoditi u novim ratnim uvjetima, imali su pred sobom jasnu sliku prošlosti kao i rane sadašnjosti, dok je budućnost trebalo graditi. Osnovna zadaća je bila kako stvoriti sustav novih međunarodnih odnosa u kome bi se održala Velika anti-fašistička koalicija i kako omogućiti izbjicanje nekog novog rata. Već se tada sa sigurnošću znalo da bi, zahvaljujući razvoju tehnoloških sredstava uništenja, takav ratni sukob imao još stravičnije razmjere.

Američka politika, a posebice predsjednik Roosevelt, zalagali su se za stvaranje takvih novih međunarodnih odnosa u kojima će se održati Velika koalicija koja bi trebala biti pretvorena u mirnodopskim uvjetima u neku vrstu direktorata velikih sila za održavanje mira. Istodobno, kao tijelo koje bi moglo preuzeti dio značajnih odgovornosti, pod uvjetom da se održi Velika koalicija, najavljeno je osnivanje nove međunarodne političke organizacije za održanje mira i sigurnosti – Ujedinjenih naroda.

Rooseveltov veliki plan budućeg organiziranja svijeta uzeo je u obzir nekoliko odrednica. Iskustva iz prethodnog rata pokazala su da je Njemačka, koja nije bila do kraja poražena i razoružana, relativno brzo obnovila svoje vojne snage, stvorila snažnu ideologiju nacionalfašizma i krenula ponovno u rat. Kako se to ne bi ponovilo, Roosevelt je tražio da se snage Osovine do kraja porazi, da ih se razoruža i da se okupira njihov teritorij te da se tako onemogući ponavljanje povijesti. Sva tri velika lidera: Roosevelt, Staljin i Churchill postigli su vrlo brzo suglasnost o tom pitanju, uvjereni da taj zahtjev ima univerzalnu vrijednost. No, oni su isto tako bili suglasni da ta traženja vrijede i za nacionalni interes svake od zemalja iz Velike koalicije.

Uzimajući u obzir sve ono što se događalo u Njemačkoj nakon Prvog svjetskog rata, Roosevelt je bio svjestan da su reparacije, teška ekonomska situacija i nemogućnost normalnog gospodarskog razvoja, kasnije pogodovali stvaranju uvjeta za nastanak revanšizma, nacionalizma i fašizma. U želji da se to ne ponovi i da se poražene, razoružane i okupirane zemlje ne dovede na rub egzistencije, što bi ponovno moglo imati suprotne posljedice, tražio se gospodarski model koji ne bi isključio poražene zemlje i koji bi im omogućio normalno sudjelovanje u međunarodnom gospodarskom životu.

Američka situacija imala je tu, također, svog udjela. Znalo se da je Drugi svjetski rat pokrenuo golemi američki gospodarski stroji i da je to uspješno zahukralo proizvodnju, rješavajući onu stalnu boljku američkog gospodarstva: nezaposlenost. Međutim, bilo je sasvim sigurno da ako se ne stvore neki novi temelji gospodarskog razvoja, završetak rata ponovno će zaustaviti američku gospodarsku ekspanziju i uroditi će svim onim negativnim posljedicama koje su bile prisutne u razdoblju između Prvog i Drugog svjetskog rata.

Slobodna trgovina, otvaranje tržišta i mogućnost plasiranja američke robe, ugrađeni su također kao novi zahtjevi za stvaranje poslijeratnog sustava međunarodnih odnosa.

Svjestan uvjeta u kojima je u Americi poražena ideja o sudjelovanju u radu Lige naroda, Roosevelt je na samom početku rata pokrenuo borbu protiv američke izolacionističke vanjske politike, nastojeći pokazati sve prednosti ulaska Amerike u svjetske poslove. Ako su ratna djelovanja, posebice nakon Pearl Harboura i

ulazak SAD u Drugi svjetski rat, bila jamstva da će Amerika ići do kraja udružena s velikim saveznicima, ipak nije bilo jasno kako će se američko javno mišljenje postaviti u poslijeratnom svijetu. Polazeći od analogije, neki su smatrali da Amerika i ovoga puta može pomoći pobjedi i da će se nakon toga ponovno pokušati povući u svoju vanjskopolitičku izolaciju.

Pokazujući vezu koja postoji između Amerike i svijeta, Roosevelt nije krio od američke javnosti da je upravo američka politika izolacionizma pomogla da se u Europi obнове snage koje su dovele do rata. Poruka je trebala biti jasna i razumljiva: Amerika ne samo da mora biti u ratu protiv fašističkih snaga već nakon pobjede mora ostati aktivno vezana uz europski i azijski razvoj, brinući o tome da se ponovno ne pojave neke snage koje bi zaprijetile američkim interesima. A globalnost akcija vođenih u Drugom svjetskom ratu već je jasno pokazala prve godine ratovanja da se radi o ugrožavanju američkog nacionalnog interesa, te da nema izgleda da Amerika bude izvan ratnog vjehora.

Sve one koji su pozivali u Americi na vraćanje sustavu Lige naroda, Roosevelt je nazivao idealistima, ocjenjujući istodobno i čitav Wilsonov projekt kao idealističku utopiju. Za Roosevelta kao političara i lidera najznačajnije zemlje svijeta, čije su vojne snage krenule uspješno u borbu, a američka industrija pomogla sve saveznike na svim frontovima, bilo je više nego jasno da je svijet stupio u novu fazu svog razvitka u kojemu Amerika mora imati naročito važno mjesto.

Umjesto idealističke vizije svijeta Roosevelt je polazio od realnosti sile kojom je raspolagao i kojom je zapovijedao. Nisu pritom bile potrebne fraze o jednakosti svih država, njihovom zajedničkom djelovanju ili stvaranju sustava u kome bi za jednička sila svih država bila snažnija od eventualnog napadača. Roosevelt je smatrao da jedino mogućnost suradnje naj snažnijih država, a to su bile u početku tri članice Velike antifašističke koalicije, može dovesti do trajnog održanja mira. One imaju posebnu moć, njihova uloga je drukčija od uloge ostalih država, i na kraju, one stoga moraju imati i neka posebna prava.

Osjećajući da će nakon rata doći do neuravnoteženih odnosa u Europi i da će se koalicija, koja je bila sastavljena isključivo sa ciljem da se pobijedi fašizam, brzo raspasti, Roosevelt se posebice plašio stvaranja »vacuuma« u Srednjoj Europi. Po njegovom mišljenju, zapadne europske sile i SSSR stupit će u veliko natjecanje za osvajanje tih područja, Amerika će biti ponovno daleko i to može dovesti do novih sukobljavanja. Sve je to jasno navodilo na potrebu stvaranja novog tipa odnosa u kojima bi mogao biti stvoren čitav poslijeratni sustav s određenim nagradama za velike saveznike, ali isto tako i kao temelj novih mirnijih odnosa. Samim tim, natjecanje i eventualno osvajanje u Srednjoj Europi moglo bi biti spriječeno, a novi sustav odnosa mogao bi biti trajan oblik nove međunarodne suradnje.

Za razliku od Roosevelta, i Staljin i Churchill imali su klasičniji i tradicionalniji pristup međunarodnim odnosima. Oba državnika vjerovali su u određenu vrstu ravnoteže snaga i potrebu davanja sfera utjecaja vodećim silama iz Velike koalicije.

Staljin je smatrao da tamo dokle god dođe Crvena armija nastaju uvjeti za izgradnju socijalizma, te da dobivanje sovjetske interesne sfere u Istočnoj i Srednjoj Europi automatski znači i stvaranje novih država koje će biti u najbližnjim, čak vazalskim odnosima spram SSSR-a. S druge strane, uz tu komponentu tzv. ideološkog obrazloženja širenja socijalizma, isticao se i argument da se time udaljavala

opasnost napada od Sovjeta i da se čitava sigurnosna granica SSSR-a pomicala daleko na Zapad.

Churchill se pak bojao intenzivnijeg prodora Sovjeta u Istočnu i Srednju Europu, te je u pokušaju stvaranja interesnih sfera nastojao spasiti nešto, ako se još da, pred naliplom Crvene armije. Stoga je u listopadu 1944., dakle u vrijeme kada je Crvena armija već naveliko bila u Istočnoj Europi, Churchill nudio Staljinu interesna područja koja su u postocima od 10 do 90 trebala podijeliti Istočnu Europu i Balkan između SSSR-a i Velike Britanije. Lukavi je Staljin, znajući dobro pravo stanje na bojištima i granice dokle je stigla Crvena armija, prihvatio Churchillovu ponudu siguran da će umjesto interesnih sfera na kraju pretegnuti onaj jednostavan argument nazočnosti vojnih snaga. Formula: *beati possidentes* ponovno se pokazala u politici kao upotrebljiva za dugi niz godina, što je istodobno omogućilo da Istočna Europa ostane u krugu sovjetskog čvrstog interesa sve do trenutka kada je započeo i raspad samog SSSR-a.

Takvo pregovaranje bilo je protiv Rooseveltovih shvaćanja novog sustava međunarodnih odnosa i temelja na kojima bi morao počivati. Roosevelt je znao da kao državnik, koji se u Atlantskoj povelji izborio za priznavanje prava na samoodređenje naroda, ne može sada pristupiti izgradnji interesnih područja i da to američki politički establishment ne bi nikada podržao. Osim toga, poznavajući povijest nije bio siguran da bi čak ta nova područja mogla odstraniti za dulje vrijeme sukobljavanje među velikim silama. Koliko god bile jasno zacrtane granice interesnih sfera velikih sila ili tzv. Churchilllovi postoci, bilo je očito da će uvijek postojati određeni izazovi da se odnos promijeni. A za to će se koristiti svaka pogodna prilika. I na kraju, ako ne bi bilo nekog značajnog međunarodnog instrumenta, Roosevelt se bojao da se to sve neće moći i ostvariti, što će voditi destabilizaciji međunarodnih odnosa.

Uvjeren u potrebu stvaranja novog sustava međunarodnih odnosa uz aktivno sudjelovanje Amerike, američki predsjednik je tražio izlaz u ravnoteži snaga i koncertu velikih sila. Nova ravnoteža snaga morala je biti stvorena od tri velike države: Sjedinjenih Država, Velike Britanije i Sovjetskog Saveza, a vjerovalo se da će toj trojki kasnije pristupiti i Kina. One bi bile na vrhu svjetske politike, imale bi takvu snagu koju nitko ne bi mogao izazvati niti ozbiljnije ugroziti, tim prije što se očekivalo da bi bili stvoreni mehanizmi koji bi osigurali da nitko ne raspolaže vojnom silom sposobnom da ugrozi vrh svjetske politike. Time je nastala i ideja o tzv. četiri policajca koji su trebali stvoriti uvjete da svijet mirno živi i da ne dođe do nikakvih ozbiljnijih izazova koji bi vodili destabilizaciji.

Upravo na temelju svog realističkog pristupa međunarodnim odnosima i isticanja uloge sile, Roosevelt je mogao zagovarati takvu koncepciju novih međunarodnih odnosa. On je predmjevao posebna pravila, dužnosti i pozicije četiri najveće države, smanjivanje vojnih snaga ostalih zemalja i njihovo, svakako, drugorazredno mjesto u novom sustavu. O nekoj jednakosti ili pak ravnopravnosti nije se brinulo i ona je bila smatrana tek kao jedna od silkovitih aplikacija novih međunarodnih odnosa. A kako je sve bilo postavljeno u pravcu stvaranja trajnog mira i kako su iskustva razarajućeg rata bila dostatno strašna, vjerovalo se da bi ta koncepcija mogla proći. Tim prije što su i Churchill i Staljin bili zadovoljni ulogom koja je njihovim zemljama bila namijenjena u sustavu odnosa četiri velike sile.

Ne zaboravljajući na otvorena pitanja među saveznicima, posebice ona glede teritorija i političkih problema u poslijeratnoj Europi, Rooseveltov Grand Design tražio je da se diplomatsko političkim kanalima traže rješenja putem pregovora. Kako bi se izbjegla pogrešna tumačenja, prednost se davala zamisli o kolektivnoj sigurnosti u kojoj bi se onda moglo lakše rješavati sva sporna pitanja. Naravno, u odnosima među velikim silama.

Medutim, različiti krugovi u SAD-u nisu bili spremni prihvatiti takav model novog sustava međunarodnih odnosa u kome bi četiri najveće države, odnosno »četiri policajca« vladala svjetskom politikom. Razgovarajući s raznim političarima, Roosevelt je shvatio da ideja ne nailazi na željeni prijem i da, koliko god se ona sviđa Churchillu i Staljinu, ima malo izgleda za prihvatanje u američkom Kongresu i Senatu. Stvarala se ponovno slična situacija u kojoj bi moglo doći do stanja u kome će nakon pobjede Amerika napustiti svijet i vratiti se u svoju politiku vanjskopoličke izdvojenosti.

Kako se to ne bi dogodilo, Roosevelt je smanjio svoje nastojanje na specijalnoj ulози »četiri policajca« i prihvatilo je kao saveznike one američke političare i znanstvenike koji su tvrdili kako je upravo sada trenutak da se obnova neka vrsta Lige naroda. Priklanjajući se zamisli o potrebi stvaranja svjetske organizacije: Ujedinjenih naroda (Konferencija u Moskvi, listopad 1943.), Roosevelt je postao odlučan zagovornik Ujedinjenih naroda, tražeći mogućnost da u mehanizmu svjetske organizacije ugradi posebnu ulogu velikih sila. Prijedlog o stvaranju glavnih tijela Ujedinjenih naroda sadržavao je ideju o Vijeću sigurnosti, kao glavnom i najvišem mehanizmu zaduženom za pitanja sigurnosti i mira. To je, u biti bila preoblikovana ideja o »četvorici policajca«, koji su sada dobili mogućnost da kroz Vijeće sigurnosti pokazuju svoju posebnu ulogu i da, istodobno, nadziru citav sustav nove sigurnosti. Taj potez trebao je zadovoljiti američku javnost kojoj je ponudena »demokratskija« varijanta koja nije više upotrebljavala formulu o četiri policajca, a ipak je pružala osobita prava četvorici vodećih.

Poznavajući Staljina i njegovu politiku te shvaćajući ga kao partnera koji je spreman prihvatiti zapadna racionalna pravila diplomatske igre, Roosevelt je po sebi nastojao na održavanju sovjetsko-američkih veza. Za njega je bilo razumljivo da će citav sustav novih međunarodnih odnosa, zajedno s Ujedinjenim narodima, moći uspješno djelovati samo u slučaju da se normalno odvijaju odnosi između dvije velike države. Ukoliko se raspadne njihov savez ili ako dođe do sporova, tada niti novi sustav međunarodnih odnosa u tom obliku neće izdržati.

Upravo iz tog dubokog uvjerenja da je potrebna suradnja Amerike i Sovjetskog Saveza te da ona može biti temelj citave koncepcije »četiri policajca«, odnosno sustava Ujedinjenih naroda, Roosevelt je bio spreman prihvatiti sigurnosne interese SSSR-a u Istočnoj Europi. Ne samo želja za suradnjom već također i visoka cijena koju su Sovjeti podnijeli za svoje sudjelovanje u ratu, priklijanjala je Roosevelta i njegovu skupinu mišljenjaca da SSSR mora biti zadovoljen. To nisu bile sfere utjecaja u formalnom pogledu i nisu se tako znale, ali je američka politika iz Rooseveltovog vremena nedvosmisleno stavila do znanja da prihvaća potrebu stvaranja prijateljskih režima u Istočnoj Europi i, istodobno, da je suglasna s najavljenim teritorijalnim promjenama u korist Sovjetskog Saveza.

Roosevelt je time želio osigurati sovjetsko sudjelovanje u sustavu sigurnosti u kome je bilo neophodno imati uz sebe SSSR. Izborom između cijene koju je trebalo platiti da bi se zadovoljilo Staljina i pada citavog sustava, američka politika prihvatila je stanoviti novi *appeasement* Staljina kako bi postigla viši cilj: stvaranje novog međunarodnog sistema. Medutim, ideja o stvaranju prijateljskih režima u Istočnoj Europi i suradnji komunističkih i nekomunističkih državnika već u samom početku naišla je na teškoće. Za Staljina je bilo očito da stvaranje tzv. prijateljskih režima u Istočnoj Europi znači njihovo podjarmljivanje i postupno uključivanje u sovjetsku sferu politike, dok je Zapad, a posebice američka politika, vjerovali u mogućnost stvaranja pojedinih neutralnih država koje bi bile u prijateljskim odnosima i s jednom i s drugom stranom, a da se pri tome ne povrijede sovjetski interesi.

Nakon prvih izbora u Istočnoj Europi, koji su pokazali nedemokratskost u metodi organizacije kao i sustav zastrašivanja protivničkih političkih snaga, komunisti su, podržavani politikom Moskve i Informbiroa, krenuli u stvaranje država koje su kasnije stvorile tzv. lager zemalja narodne demokracije. To je već bio očiti znak da je Istočna Europa na sovjetskom putu i da se ideološka stigma nadnjela nad Europom.

U brojnim prilikama Rooseveltova administracija, a samim tim i američka politika, bile su optuživane da su »prodale« Istočnu Europu te da nisu brinule o težnjama naroda na tom prostoru. Medutim, ako se to danas, nakon vremenske distance, promatra u širim stratejsko-diplomatskim okvirima, slika nije tako jednostavna kako se to čini. Naime, Roosevelt nije ništa mogao »prodati« niti »kupiti« jer je izbjijanjem Crvene armije u Istočnu Europu nov sustav političkog, ideološkog i gospodarskog razvoja počeo djelovati i na tim područjima. Za Staljina je bilo važno da Crvena armija dođe na te teritorije, a nakon toga više nije bilo potrebno da se raspravlja o sovjetskim potezima. Zapad, a ni Amerika, nisu imali tada snaga da se bore protiv fašizma te da sprečavaju dolazak Crvene armije u Istočnu i Srednju Europu. Roosevelt je mogao biti samo naivan u svom vjerovanju da bi taj *appeasement* mogao zadovoljiti Staljina za duje vrijeme ili da bi se Staljin mogao pridržavati okvira koje je Roosevelt zacrtao kao nov međunarodni sustav. Opterećen idejom o potrebi globalnog rješavanja međunarodnih odnosa, Roosevelt je vjerojatno svoje sumnje potisnuo u drugi plan, vjerujući da ipak postoji neka prilika da se sovjetska politika usmjeri u željenom pravcu, što, medutim, nije uspjelo.

redivati suštinu djelovanja UN-a, počelo je nestajati, a nova politika konfrontacije u drugi plan je stavila svjetsku organizaciju. Jasnno se pokazalo da svjetska organizacija ima samo onoliko snage koliko to pojedine države žele na nju prenijeti i da stoga nema ni govora da bi u UN-u mogao nastati neki novi sustav svjetskog političkog odlučivanja.

Velika ideološka podjela, koja je razbila zajedno s velikodržavnim aspiracijama antifašističku koaliciju, postavila se kao glavna zapreka djelovanju unutar novog međunarodnog sustava. Obje strane tražile su mogućnosti za promicanje svojih vlastitih ideja, samostalno i slobodno, bez ograničenja ili pak stvaranja nekog ideološkog kompromisa.

Staljinova politika, od samog početka, smatrala je Ujedinjene naroda kao tijelo koje može dijelom održavati mir i sigurnost, ali gdje SSSR neće imati mogućnost većeg djelovanja, te stoga ne treba vezati nikakve posebne nade uz tu organizaciju.

Staljinova vanjska politika prihvatila je UN znajući koliko je Rooseveltu stalo do stvaranja takvog mehanizma djelovanja, nastojeći pokazati dobru volju za suradnjom. Međutim, u Moskvi se nije vjerovalo da bi UN mogle biti središte novog svjetskog političkog djelovanja, a još manje da bi u tim okvirima mogao nastati neki novi sustav međunarodnih odnosa. Zaokupljeni konsolidacijom svojih stečevina u Istočnoj Europi i stvaranjem zemalja narodne demokracije, Staljin i njegovi dužnosnici smatrali su Ujedinjene narode kao tijelo koje treba postojati, koje može biti neka vrsta političke tribine za iznošenje vlastitih stavova ali koje ne može značajnije utjecati na stvaranje međunarodne politike. U zategnutom stanju hladnog rata sovjetska politika nedvosmisleno je pokazala svoj stav spram UN-a. Ona je najprije pokušala iskoristiti UN kao forum za iznošenje svojih propagandnih pleđoaja, a kad to nije uspjelo, nezadovoljna odnosom u kojem je prevladavala zapadna politika, sovjetska politika čak je za određeno vrijeme napustila rad UN-a, tvrdeći da je to izrazito američka organzacija u kojoj većina nastupa pod američkim vodstvom i glasuje uvijek u skladu s politikom Washingtona.

U Zapadnoj Europi stvaranje UN-a bilo je prihvaćeno s različitim osjećajima. Pojedini politički krugovi promatrali su UN u prvom redu kao izraz američko-sovjetskog dogovaranja u kojem je trebalo stvoriti sustav održavanja ratnog savezništva. Europski federalisti podržavali su ideju o stvaranju svjetske organizacije, također, vjerujući da bi to mogao biti pogodan put za uspostavu svjetske vlade. Oni, pak, aktivni politički dužnosnici, koji su jasno prihvaćali američko vodstvo u međunarodnom životu, isticali su da je ideja korisna te da je valja dalje razvijati kako bi se upravo u UN-u pokazale sve prednosti slobodnog zapadnog svijeta.

Početak hladnog rata, prva lokalna kriza (Palestina) i novi pristup promatranju međunarodnih odnosa u središtima svjetskog političkog odlučivanja, počeli su ubrzo mijenjati stav spram svjetske organizacije. Izbijanjem rata u Koreji i istavljanjem snaga UN-a pod američko zapovjedništvo jasno se pokazala snaga američkog utjecaja, što je dovelo do sve većeg sovjetskog kritiziranja UN-a. Američko javno mnijenje bilo je, međutim, nezadovoljno velikim taktiziranjem u Koreji, a odlučni pobornici korištenja atomskog oružja upravo u korejskom ratu vidjeli su idealnu priliku za odlučnu akciju. Ratoborni general McArthur, zapovjednik snaga UN-a, i sam je bio pobornik takve opcije, što je vodilo njegovom smjenjivanju.

7. Ujedinjeni narodi i pokušaj stvaranja *pax universalis*

Osnivanje Organizacije ujedinjenih naroda bilo je popraćeno velikim očekivanjima na raznim stranama. Vjerovalo se da će nova svjetska organizacija, u danima kad se činilo da je trajan savez velikih sila iz antifašističke koalicije, imati sve preduvjete za političko i vojno djelovanje, te da će prvi put u povijesti međunarodnih odnosa nastati međunarodna institucija koja će jamčiti i čuvati svjetski mir.

Vraćajući se s konferencije na Jalti, pun optimizma glede brzog završetka rata, Roosevelt je također vjerovao u razvoj novog sustava međunarodnih odnosa. Prema njegovom stavu, upravo konferencija na Jalti donijela je presudne odluke o tome kako valja završiti sa sustavom jednostranog međunarodnog djelovanja, ek-skluzivnih alijansi, područja utjecaja, ravnoteže snaga i drugih oblika politike koji su se stoljećima primjenjivali. Nadomjestak svemu tome trebala je biti nova organizacija: Ujedinjeni narodi, gdje se moraju okupiti sve miroljubive zemlje svijeta, nalazeći u tom središtu inspiraciju i motiv svoje akcije. Američko javno mnijenje prihvatilo je prijedlog s neskrivenim oduševljenjem. UN su trebali biti jamstvo da će nastati nov međunarodni sustav sigurnosti, da će se isključiti mogućnost izbijanja nekog novog svjetskog rata, te da će, istodobno, Amerika biti pošteđena novih ratnih napora. Čak štoviše, stvaranje međunarodne organizacije značilo je da se i zamisao o »četiri policajca«*» modifficira, jer da će Amerika moći zajedno s drugim zemljama djelovati u UN-u bez potrebe preuzimanja posebnih vojnih i političkih zadaća.*

Dio pobornika veće internacionalizacije međunarodnog života, u Americi a i u drugim zemljama, smatrao je da je to početak neke nove *pax universalis* u kojoj bi sve zemlje, okupljene u UN-u, imale toliku snagu da zaustave svaki pokušaj mijenjanja međunarodnih odnosa. Istodobno, očekivalo se da će svjetska organizacija postati središte brojnih drugih aktivnosti, što je sve zajedno trebalo voditi ideji nastanka neke vrste svjetske vlasti.

Svjetski federalisti vidjeli su u Ujedinjenim narodima početak velikog procesa u kome je trebalo nastati tijelo koje će biti iznad državnih politika i koje će svojim odlukama, ali i konkretnim sankcijama, provoditi naddržavnu politiku, posebice na području mira i sigurnosti. Očekivalo se da će suverenost država postupno biti prenošena na svjetsku organizaciju i da će s vremenom Ujedinjeni narodi biti glavna politička snaga, koja održava svjetski mir i sigurnost, te istodobno odlučuje o daljnjim pravcima ukupnog svjetskog razvoja.

Ubrzo se, međutim, pokazalo da su sva velika očekivanja bila ishitrena. Najprije je savez velikih sila, odnosno antifašistička koalicija, uplovala u nemirne vode da bi zatim prestala i postojati. Samim tim jedinstvo glavnih snaga, koje su trebale od-

Antifasistička koalicija se raspala, rasplamsao se veliki sukob na crti Istok-Zapad, u Koreji nije došlo do pobjede niti jedne strane, a Ujedinjeni narodi su se pokazali kao organizacija koja ne može samostalno i nezavisno djelovati, već je u izravnoj vezi s politikom glavnih vodećih svjetskih sila. Za protivnike UN-a to je bio argument u prilog tome da je ta organizacija nepotrebna, dok su svjetski federalisti morali konačno shvatiti da iz UN-a očitno neće nastati nikakva svjetska vlada koja bi mogla voditi svjetskoj univerzalnoj državi.

Usprkos tih kritika, prve godine djelovanja UN-a pokazale su da je nastao nov mehanizam u međunarodnim odnosima, znatno snažniji, brojniji i organiziraniji od bivše Lige naroda. Međunarodni uvjeti postajali su sve složeniji, što nije išlo u prilog razvoju i djelovanju svjetske organizacije, ali je ipak postalo očitno da ona ispunjava niz važnih međunarodnih zadaća.

U nemogućnosti da odtrži mir i sigurnost u promijenjenim međunarodnim uvjetima, UN su ipak razvile niz drugih aktivnosti. Mreža od šesnaest različitih organizacija na gospodarskom, socijalnom i kulturnom području uspjela je okupiti sve zemlje članice, čak i u danima najžešćeg hladnoratovskog konfrontiranja.

Ujedinjeni narodu su postali najvažnije diplomatsko središte komuniciranja, koje je u svim fazama zaoštrenih političkih odnosa uvijek moglo organizirati sastanke, pokrenuti diplomatsku aktivnost pregovaranja i slanja poruka. Ako je dio aktivnosti bio sveden na propagandno-političko nadmetanje, u oficijelnom okviru rada UN-a ipak je postojalo mnogo prostora za neformalne aktivnosti diplomata koji su mogli razmjenjivati poruke, od kojih su mnoge kasnije utrle put kanalima službenog diplomatskog pregovaranja. UN su bili jedino tijelo u kojem su istočni i zapadni diplomati zajedno sjedili i gdje je, unatoč prekida gotovo svih ostalih veza, dijalog Istok-Zapad bio stalno očuvan i razvijan.

Svjetska organizacija postala je središte višestranne diplomatske aktivnosti gdje su mogli razgovarati predstavnici zemalja koje su imale zategnute odnose ili pak onih država koje uopće nisu međusobno komunicirale niti su se priznavale. Taj stalan kanal diplomatskog komuniciranja ostao je otvoren stalno za sve poruke i čitav niz značajnih političkih događaja imao je svoju prethodnicu u palači UN-a na East Riveru. Čak ako se zanemare svi oni rezultati, postignuti na području očuvanja sigurnosti u prvim poslijeratnim godinama, već ova aktivnost u pravcu neformalnog diplomatskog djelovanja dostatna je da potvrdi vrijednost i potrebu postojanja svjetske organizacije.

Države su vrlo ljubomorno čuvale svoju suverenost i nisu je bile spremne znatnije prenijeti u neko međunarodno tijelo poput UN-a. No, na drugoj strani, sve one bile su svjesne da taj kanal diplomatskog višestranog komuniciranja valja za držati kao najdjelotvorniji i, istodobno, najjeftiniji oblik općenja. To je, svakako, bio i jedan od razloga da niti napete godine hladnog rata nisu odstranile UN niti su pak dovele u pitanje njezino postojanje, unatoč brojnih kritika s raznih strana.

8. Diplomacija hladnog rata

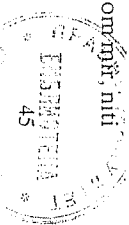
U razdoblju između dva rata pokušaji oblikovanja sustava kolektivne sigurnosti nisu urodili rezultatima, a bezbroj novih čimbenika utjecao je na prilike u kojima su se sve više pojavljivale značajne suprotnosti između pojedinih sudionika.

Nakon Prvog svjetskog rata, Sjedinjene Američke Države i Japan pojavili su se u međunarodnom političkom životu da bi ubrzo SAD ponovno krenule putem izolacionizma. Liga naroda, kao prva međunarodna politička organizacija, nije uspjela postati središte međunarodnopolitičke akcije, a francusko-britanske suprotnosti podijelile su pojedine zemlje u Europi. *Cordon sanitaire*, stvoren oko Sovjetskog Saveza, trebao je spriječiti izlazak socijalističke države na međunarodnu scenu, a Njemačka je ubrzo bila zahvaćena valom nacionalnocijalizma i postupno se spremala za veliki osvajački pohod.

U takvim uvjetima nije bilo moguće ostvariti ni zamisao kolektivne sigurnosti, niti pak stvoriti neki novi sustav ravnoteže snaga, koji bi u izmijenjenom svijetu mogao vratiti nekadašnji oblik. Tek s početkom Drugog svjetskog rata dolazi do kratkotrajnog razdoblja ubrzanog okupljanja saveznika. Suprotstavljena snagama fašizma, rada se Antihitlerovska koalicija, nazvana Velikom koalicijom, koja je svakako predstavljala najveći vojno-politički savez u povijesti čovječanstva. Međutim, uspjesi zabilježeni na vojnom području, poraz Hitlerove Njemačke i njezinih saveznika, nisu omogućili čvršće djelovanje u poslijeratnom svijetu. Saveznici nisu mogli zajednički ostvariti tip međudržavnih odnosa koji bi u miru izrazio njihove oblike savezništva iz godina rata. Usporedo sa suprotnostima unutar Velike koalicije, prvih godina nakon Drugoga svjetskog rata, stvarao se novi tip međunarodnih odnosa, zasnovan na postojanju dviju velikih polarnih struktura i na njihovim značajnim tendencijama stalnog snaženja.

Kao dugo razdoblje poslijeratnih međunarodnih odnosa, hladni rat još uvijek nije preciziran po mnoštvu svojih osnovnih obilježja. Čak i sam termin »hladni rat« izaziva različita mišljenja i komentare, kako o tome kad je nastao, tako i o sredini gdje je i osobama koje su ga prve upotrijebile.

Ako se u ispitivanje tog termina krene kronološki, može se navesti misao poljskog teoretičara međunarodnih odnosa Remigijusa Bierzaneka, koji se poziva na španjolskog povjesničara L. Garcíu Ariasa. U opisu tadašnjih odnosa između španjolske države predvođene don Juanom Manuelom, unukom Ferdinanda III. i država islama, španjolski je kralj između ostalog pisao: »Nije to rat vrlo snažani i vrlo vruć, koji se vodi na život i smrt, nego hladni rat, koji niti nosi sa sobom niži, niti donosi slavu onome tko ga vodi.«



U drugoj interpretaciji Walter Lippmann, pisac knjige *The Cold War*, koja je u znatnoj mjeri utjecala na popularnost i širenje samog termina, tvrdio je da je taj naziv preuzeo iz francuske terminologije tridesetih godina. Terminima *la guerre froide* i *la guerre blanche* označavala se, navodno, subverzivna politička djelatnost suprotnih političkih snaga tridesetih godina. Međutim, kako su to poslije napominjali pojedini istraživači, koji su se podrobno bavili hladnim ratom, prvi termin nije bio razbijen u Francuskoj, isto kao ni *la guerre blanche*. Tek će se godine 1948. u Larousseu pojaviti termin hladni rat, koji već bijaše uveden u političku orbitu.

U potrazi za izvornim autorima termina, potrebno se, svakako, vratiti na područje poslijeratnih međunarodnih odnosa, u kojima su već jasno izraženi ozbiljni znaci o neslaganju između nekadašnjih velikih saveznika i gdje sve više prevladavaju njihovi suprotni interesi.

Govoreći u Columbij, država Južna Karolina, Bernard Baruch je 16. travnja 1947., između ostalog, rekao: »Nemojmo se zavaravati, našli smo se u središtu hladnog rata.« Baruch, koji se intenzivno zalagao za to da se očuva američki atomski monopol i na toj je osnovi za oblikovanje nove američke politike u svom govoru, mjesec dana nakon što je proklamirana Trumanova doktrina, imao sve mogućnosti da se založi za žestok smjer američke i zapadne politike te da pruži kvalifikaciju novog razdoblja međunarodnih odnosa. Međusaveznički odnosi bili su već u tolikoj mjeri izmijenjeni, da je upravo najavljena Trumanova doktrina jasno ukazivala smjer američke politike, da nije bilo dvoumljenja o tome kakav će biti karakter budućih odnosa.

Međutim, unatoč Baruchovim političkim gledištima, kao i mjestu što ga je izborio u američkom političkom životu, govor u Južnoj Karolini nije uspio znatnije popularizirati novi termin. Pravo građanstva, naziv tog pojma je dobio tek nakon što se pojavila knjiga Waltera Lippmanna *The Cold War*, potkraj 1947. godine. Od tada do danas to je povijesni termin kojim se označava veliko i događajima bogato razdoblje poslijeratnog razvoja svijeta.

Čitav niz državnika na Zapadu i na Istoku, zatim povjesničara, politologa pa i međunarodnih pravnika i publicista, upotrebljavao je taj termin, i još ga upotrebljava, podrazumijevajući pod tim uglavnom napete međunarodne odnose između Zapada i Istoka. Iako se o sadržaju i svim oblicima izražavanja hladnog rata može raspravljati, neprijeporno je da je u najkraćem smislu hladni rat shvaćen upravo tako, a da se sve ostale obrade nadovezuju kao pokušaj šireg izvođenja analitičkih koncepcija iz povijesnog poslijeratnog sučeljavanja dviju skupina država, sa suprotnim ciljevima i interesima. Ako kao godinu kad je nastao termin »hladni rat« prihvatimo 1947., bez obzira na prvenstvo autorstva Barucha ili Lippmanna, odmah se postavlja daljnje, također složeno pitanje: kada je hladni rat izbio? Odradni oblik suprotstavljanja između katolika u Španjolskoj i islama, svakako se ovdje može zanemariti i ono može imati tek marginalno povijesno značenje, s obzirom na to da je konfliktno stanje međunarodnih odnosa nazvano hladnim ratom ipak imalo savim drukčija i znatno složenija obilježja.

Prije nego što se uputi u istraživanje trenutka kad je hladni rat izbijao, valja napomenuti da je dosadašnja literatura, posvećena tom stupnju međunarodnih odnosa, vrlo bogata i da se u tom obilju različitih pristupa polazi od ponekad sasvim drukčijeg situiranja hladnog rata. Nedvojbeno, i literatura koja se bavila hladnim

ratom – usprkos pokušajima znanstvene »neutralnosti«, osobito u fazi kad su djelovale hladnoratovske doktrine, bila je vrlo intenzivno ideološki obojena, a to je još više otežalo objektivno znanstveno istraživanje tih fenomena.

Polazeći od brojnih i raznolikih zapadnih shvaćanja o tome kad je hladni rat nastao, može se kao početnu ilustraciju navesti misao britanskog autora Desmondona Donnellyja, koji je potražio dublje povijesne uvjete za izbijanje onoga što će biti nazvano terminom »hladni rat«. Donnelly napominje da hladni rat ima stvarne uzroke u suparničtvima koja su niknula na tlu osvajačkih britanskih pohoda u Aziji i nastojanja carske Rusije da ne zaostane u takvom osvajanju novih prostora. Prema tom autoru, »Samarikand i Buhara bijahu dio velike igre« u kojoj su se dva, iako različita, imperijalizma borila da prošire svoje granice. Samim tim znatno prije Oktobarske revolucije nastale su tradicionalne, suprotne doktrine ispunjene uzajamnom sumnjom. Daljnji slijed događaja, navodno, samo je potvrdio taj trenutak početne konfrontacije velikodržavnih interesa.

Dvojica američkih autora, D. S. Fleming i F. L. Schuman, koji su inače vrlo kritični u pogledu sadržaja američke poslijeratne politike, posebno razdoblja hladnog rata – svojim su pisanjem znatno utjecali na nastanak škole tzv. revizionista. Oni situiraju hladni rat u druge povijesne okvire. Promatrajući ponašanje zapadnog svijeta nakon što je Oktobarska revolucija izmila, kao i mjere koje je kapitalistički blok država poduzimao protiv prve socijalističke zemlje, američki autori posebno upozoravaju na ulogu Sjedinjenih Američkih Država u tom velikom pohodu protiv Lenjinove sovjetske Rusije. Oni, između ostaloga, pišu: »Deset mjeseci nakon Oktobarske revolucije, sovjetska Rusija i Zapad bili su u ratu. I to nije bio hladni rat nego vrući, obilježen mnogim žrtvama i golemim razaranja. I neka se pamti ono što mi zaboravljamo a što Sovjeti nisu nikada zaboravili: taj rat nisu započeli komunisti šaljući armije na Zapad, nego Zapad šaljući armije protiv sovjetske Rusije...«.

Prema Schumanu i Flemingu, to veliko naslijeđe »uzajamnog straha i sumnjičavosti«, koje je tako jasno došlo do izražaja u razdoblju nakon »oktobra« dalje se razvijalo, pa čak i danima kad je postojala Velika antihitlerovska koalicija koja je u mnogim prilikama bila nazvana »brakom iz računa«. Krizni odnosi, posebno u svezi nošenja glavnog tereta u ratnim operacijama, vodili su prema hladnom ratu, koji je poslije izbio, ali počeci su ipak bili – tvrde dvojica američkih autora – »... u vrućem ratu između Istoka i Zapada 1918-1921.«.

John F. O. Conon prilično jednostavno postavlja početak hladnog rata u dane nakon izbijanja Oktobarske revolucije i tvrdi da je likvidiranje cara Nikolaja Aleksandroviča Romanova i njegove obitelji na Zapadu bilo ocijenjeno kao akt terorizma. Kapitalistički, odnosno zapadni svijet, nije se mogao pomiriti s takvim stanjem, i nastojao je pomoći ostacima carske Rusije, pa je došlo do sukoba koji će poslije dobiti svoj oblik u poslijeratnom hladnom ratu.

Britanski autor Philip Winsdor smješta hladni rat znatno bliže, i vremenski i zemljopisno. Prema tome, u ukupnoj povijesti međunarodnih odnosa posebno bijaše važna Središnja Europa i tzv. njemačko pitanje. Winsdor napominje da se Njemačka, ako se izdvoji borba kolonijalnih pokreta ili revolucije u tzv. trećem svijetu, pojavljuje kao središnji čimbenik hladnog rata, što se osobito izrazilo 1939. godine.

Zanimljivo je mišljenje o trenutku kad je hladni rat izbio, koje je također postavljeno u sličnim vremenskim i zemljopisnim okvirima, španjolskog povjesničara Salvadora de Madariaga. Ne upuštajući se potanko u samo vrijeme kad je hladni rat nastao, Madariaga tvrdi da je hladni rat počeo tijekom Drugoga svjetskog rata, u kojem su se izrazile neke specifičnosti višestrane konfrontacije. Naime, za razliku od hladnih ratova – kako to ukazuje Madariaga – u kojima uvijek postoje dvije zaraćene strane, u ovom slučaju bijaše protivni triangularna borba. Zapad se borio protiv fašizma i komunizma, fašizam protiv komunizma i Zapada, a komunizam protiv Zapada i fašizma. Iz takvog, permanentnoga triangularnog djelovanja radali su se i poslijeratni odnosi koji će dovesti do hladnog rata, iako Madariaga smatra da je već sam Drugi svjetski rat, kada su postojali formalni savezi između zapadnih saveznika i SSSR-a, ipak bio osnovni izvor hladnog rata.

Američki autor Robin Winks hladni rat promatra kao sastavni dio zbivanja vezanih uz Drugi svjetski rat, odnosno uz one razlike koje su nastajale u godinama antihitlerovske koalicije. S druge strane, on tome dodaje – poput mnogih američkih autora – i sve one suprotnosti koje su se tijekom povijesti nataložile u američko-sovjetskim odnosima, a koje su, navodno, znatno pridonijele da se hladni rat razvije.

Za razliku od pisaca koji se zadovoljavaju širim situiranjem hladnog rata, najčešće u okvirima događaja vezanih uz Drugi svjetski rat ili neposredno nakon njega, britanski autor Eyan Luard nastoji što točnije odgovoriti na pitanje kad je hladni rat nastao. Prema Luardu, u kronologiji hladnog rata datum 5. siječnja 1945. znači početak te nove faze sučeljavanja. Tog je dana Sovjetski Savez priznao Privremenu vladu Poljske, a zapadni saveznici, Sjedinjene Američke Države i Velika Britanija, nastavile su i dalje priznavati poljsku vladu u Londonu.

Potanko proučavajući hladni rat i njegove popratne manifestacije, američki autor Paul Seabury obavio je i vrlo opširnu analizu različitih mišljenja o trenutku kad je hladni rat izbio. Iako se osobno ne priklanja doktraja njeznom od spomenutih gladišta, Seabury uglavnom nastoji na poslijeratnom razvoju, i to poglavito na 1947. godini, kad je donesena Trumanova doktrina. Nastojeći prikazati prvenstveno američke, odnosno zapadne pristupe hladnom ratu, Seabury istražuje i znatno širi kontekst odnosa između američkog političkog idealizma i realizma, tražeći u tim suprotnim koncepcijama temelje novog američkog poslijeratnog djelovanja, a samim tim i pristupa hladnom ratu.

Na drugoj strani, u radovima autora iz bivšeg Sovjetskog Saveza i istočnoeuropskih zemalja, nastanak hladnog rata – iako se vremenski točno ne određuje – postavlja se preensveno u okviru novog »oštrog kursa« Trumanove administracije. Tvrdi se da je Trumanova ekipa vrlo brzo počela napuštati Rooseveltovu politiku suradnje i prijateljstva sa Sovjetskim Savezom te da je to pridonijelo stvaranju nepovjerenja i, poslije, prvim mjerama koje su vodile hladnom ratu.

Zajedničko djelo skupine sovjetskih autora *Mezunarodne odnošenja posle vovoj mirovoj vojny* naglašava da je borba »američkog imperijalizma za svjetsku hegemoniju, njegovu politika s pozicija sile, proizvela najnegativniji utjecaj na međunarodnu situaciju poslijeratnih godina, uzrokovala niz obiljnih političkih kriza i, prijeteci ratom, postala glavni uzrok hladnog rata«. Slično se shvaćanje naznači i u sovjetskom *Diplomatičeskom slovari*, u kojem se napominje da su prve ko-

rake u hladnom ratu poduzeli vladajući krugovi Sjedinjenih Američkih Država i Velike Britanije protiv Sovjetskog Saveza, što je proizlazilo iz nove tvrdje Trumanove linije; Zapadne su sile, osobito nakon Potsdama, počele primjenjivati »oštre oblike hladnog rata«.

Poljski autor Ryszard Frelek naglašava da većina pisaca smješta trenutak kad je hladni rat izbio u okviru 1947-1949. godine. U svojoj monografiji *Povijest hladnog rata*, Frelek sveobuhvatno proučava odnose u poslijeratnom svijetu i etape hladnoratovskog sučeljavanja i, iako se ne opredjeljuje za neku točniju vremensku naznaku kad je hladni rat nastao, čini se da se priklanja tom razdoblju 1947-1949.

Iz ovih, različitih stavova o vremenu kad je hladni rat nastao, jasno se može ocijeniti da je sporno čak i vremensko određenje kad je počela ta važna dionica međunarodnih odnosa, kojoj se prilazi s različitim pozicija. Međutim, pitanje određenja kad je hladni rat počeo nikako nije nevažno pitanje, niti je samo napor analitičara međunarodnih odnosa za nekim suvišnim preciziranjem pojnova. Kao i svaki početak nove etape međunarodnih odnosa, i hladni rat je imao svoj trenutak nastanka, svoje sadržaje i naposljetku je došao u fazu postupnog prevladavanja, da bi poslije bio zamijenjen političkom detanta.

Ne opredjeljujući se ovdje za točno određivanje početka hladnog rata, valja istaknuti postojeća mišljenja kako bi se poslije, osvjetljavajući širi splet ukupnih odnosa, pokušalo odrediti i vrijeme kad je hladni rat izbio.

Osnovne značajke bipolarnog sustava bile su raznolike.

– Vojna i diplomatska sila okupljene su oko dva velika središta, koja istodobno svojom moći i autoritetom čine lideri velikih saveza. Občevajući sigurnost, pružajući zaštitu, ekonomsku potporu i podršku, ili pak prijeteci silom da se sprječii drukčije ponašanje, lideri suprotnih struktura vode ostale države članice koje zbog svog položaja i rasporeda snaga u ukupnosti međunarodnih odnosa moraju prihvaćati takvu politiku.

– Interakcija i odnosi odvijaju se uglavnom između dva lidera suprotnog bloka i između čelnika i članica njegove strukture.

– Iako teritorijalna pitanja ili sfere utjecaja mogu imati stanovito značenje za izbijanje konfliktnih situacija, ipak se središnja pitanja odnosa u bipolarnoj strukturi međunarodnih odnosa vežu uz ideološke vrijednosti i njihove raspodjele u svijetu.

U novom poslijeratnom svijetu ubrzo su svi ti elementi, u okviru bipolarnne strukture međunarodnih odnosa, našli svoje mjesto. Poslijeratni svijet u kojem je došlo do mnogih promjena u rasporedu snaga, njihovoj kvaliteti i akcijama glavnih aktera, otvarao je nove prostore za vanjskopolitičko djelovanje, koje je ipak u godinama bipolarnog odnosa snaga bilo postavljeno isključivo unutar suprotstavljajanja dvaju velikih blokova. U takvoj situaciji nastalo je nekoliko vrlo bitnih novih obilježja svijeta, koja su istodobno postala osnovom na kojoj se profilirala bipolarnost međudržavnih veza.

– Sovjetski Savez je tako izišao iz Drugog svjetskog rata kao jedna od dviju naj snažnijih sila, čime je istodobno bila definitivno probijena blokada. Taj novi položaj omogućio je Sovjetskom Savezu ostvarenje političkih poteza, koji su bitno utjecali na dalji razvoj međunarodnih odnosa.

– Zatim, nakon rata izmijenjena je i slika Europe, u kojoj je nekoliko zemalja krenulo putem izgradnje tzv. socijalističkog društva.

– U zapadnom svijetu SAD su tako, na osnovi svoje opće ekonomske, vojne i političke sile, postale apsolutni lider i hegemon, što je omogućilo da američki razvijeni div sasvim napusti politiku izolacionizma i, koristeći se prednostima svoga poslijeratnog položaja, postavi svoju globalnu vanjskopolitičku akciju.

– U godinama rata sazrijevali su uvjeti za jačanje ideja narodooslobodilačkih pokreta, koji nakon rata dobivaju širokog maha, najprije u Aziji, a zatim u Africi, tražeći likvidiranje kolonijalnog položaja tih naroda.

– Konačno, kao rezultat suradnje u godinama rata i pokušaja institucionalizacije novih oblika međunarodnog komuniciranja, osnovana je Organizacija ujedinjenih naroda, sa zadatkom da pridonosi jačanju međunarodnih odnosa i podupiru oćuvanje mira i sigurnosti.

Te brojne promjene utirale su putove novom društvenopolitičkom i ekonomskom rasporedu snaga i odnosa nakon završene oružane borbe. U procesu lomljenja starog sistema i sudaranja suprotnih antagonističkih sila, u globalnim relacijama nastajao je i novi tip međunarodnih odnosa koji bi se mogao nazvati bipolarnim modelom. No, u tom modelu svakako da se hladni rat utkao kao najglavniji sadržaj svih međunarodnih veza u dugom vremenskom razdoblju, pa se bipolarnost može gotovo potpuno poistovjetiti s hladnim ratom. Ponekad se čine razlike, pa se tvrdi da je bipolarizam model međunarodnih odnosa, a hladni rat bi bio tek jedno stanje konfrontacije. Točno je da je bipolarizam moguć u različitim varijantama i može se govoriti o dosljednom bipolarizmu prvih godina nakon Drugog svjetskog rata, a zatim i o blagom bipolarizmu nakon 1955. godine. Međutim, u ovom prikazu valja se zadržati na bipolarnom modelu međunarodnih odnosa oblikovanom u doba hladnog rata, a za vremenske granice tog čitavog razdoblja i modela i stanja uzeti period od 1947. do 1956. godine.

Postoje različita određenja termina »hladni rat«. Ponekad se ističe da je to stanje međunarodnih odnosa označeno posrednim odnosima između rata i mira; zatim se ističu težnje velikih sila za hegemonijom i njihova nemogućnost rješavanja uzajamnih sukoba.

U socijalističkim zemljama hladni se rat identificirao s politikom s pozicija sile, a ponekad se nailazi na mišljenja prema kojima bi hladni rat bio takvo stanje međunarodnih odnosa u kojem protječe intenzivno natjecanje, ali se odnosi između dva suprotna pola ipak odvijaju ispod granice otvorenog međudržavnog konflikta. Predsjednik Kennedy je, u svom nastupnom govoru, okarakterizirao hladni rat kao »tvrdi i gorki mir«.

Hladni rat može se definirati kao stanje otvorenog neprijateljstva, stalnog bipolarnog suparništva i borbe između država suprotnih društveno-političkih i ekonomskih sustava, u kojem je Zapad pokušao zaustaviti promijene nastale nakon Drugog svjetskog rata što su trebale voditi mijenjanju postojećeg stanja.

Kao povijesna kategorija termin »hladni rat« odnosi se na stanje odnosa između dva suprotna društveno-ekonomska sustava, nakon Drugoga svjetskog rata, kada su inače nastale krupne promjene u cjelokupnoj strukturi međunarodne zajednice. Za hladni rat svakako je od posebne važnosti da je pokrenut u doba kad je nastajao svjetski socijalistički sistem, tj. kada su Sovjetski Savez i NR Mongolija

prestali biti jedine socijalističke države te kad je počeo proces stvaranja i snaženja skupine socijalističkih zemalja. Polazeći sa svojih klasnih pozicija i interesa, snage na Zapadu pokrenule su odlučan pravac prema zaoštavanju međunarodnih odnosa, koji nije smio ostaviti nikakve sumnje u njihovu riješenost da se uz pomoć sile »ide do kraja« u tom dugotrajnom suočavanju suprotnih polova.

Ako je u početku hladni rat kao svoje značajno obilježje imao činjenicu da su ga pokrenule ili, točnije rečeno, nosile zemlje Zapada, uvjerene da će skupom različitim mjera »zaustaviti komunizam«, s vremenom je hladni rat dobio još jednu karakteristiku, koja se njegovim trajanjem još više razvijala, da bi šezdesetih godina bila još uvjerljivija. Naime, već nakon završenog rata, unatoč postojanju američkog atomskog monopola i na toj osnovi izgrađene stanovitve vojne prednosti u kvaliteti naoružanja, postalo je ubrzo očito da druga strana također raspolaze određenim prednostima, posebno da je jača na europskom prostoru, te da u tom konfrontiranju, ako bi ono bilo preneseno na vojni plan, ne bi moglo biti pobjednika. Tako je zapravo određena vojna ravnoteža snaga postala osnovna značajka hladnog rata i istodobno jedna od glavnih determinanti njegova daljnjeg razvoja. Jer, u prlici kad su glavni protagonisti vojno izjednačeni, kad među njima postoji stanovita ravnoteža straha, tada, razumljivo, u nemogućnosti da uspostave normalno komuniciranje iz više razloga koji ih inače razdvajaju, mora jačati suprotstavljnje nevojnim sredstvima. Nemogućnost kapitalističkih država, u prvom redu Sjedinjenih Američkih Država, da zaustave tokove novog poslijeratnog razvoja svijeta, da sprječe nastanak novih socijalističkih država i zaustave pokret oslobađanja nekadašnjih kolonija u fazi kad se nije mogla upotrijebiti sila i pokrenuti pravi »vrući rat«, morala je barem paralizirati mogućnosti komuniciranja, zalediti kanale i oblike zajedničkog djelovanja na ekonomskom, političkom, društvenom i kulturnom području kako bi se na taj način otežao razvoj nepoželjnih procesa i novih namjera.

I, na kraju, kao daljnja oznaka hladnog rata može se istaknuti da je takvo stanje odnosa postalo u duljem razdoblju konkretan, a kasnije teorijski oblikovan model međunarodnih odnosa. Politika oštrog konfrontiranja na rubu rata, stalna napetost i nepostojanje uzajamnih kontakata između dva suprotna sustava, označeni su kao hladni rat u praksi međunarodnog života. Na drugoj strani, teorija je činila napore da dokaže kako je taj model međunarodnih odnosa realan i »normalan«, jer je navodno znatno bolje da se dva antagonistička pola stalno konfrontiraju u hladnom ratu, nego da se izravno i otvoreno sukobljavaju, bilo na lokalnoj ili globalnoj razini.

Stvarni izvori hladnog rata, etape kroz koje je sukob vođen i korištena sredstva, dio su u najširem smislu riječi suvremenih međunarodnih odnosa, u kojima je hladni rat dugo godina bio glavna kategorija njihove buduće dinamike. Stoga se i u cjelokupnosti međunarodnih odnosa nakon Drugog svjetskog rata mogu vidjeti i neke temeljne karakteristike, koje imaju vrijednost u određivanju mjesta tog fenomena u poslijeratnom razvoju svijeta.

1. Hladni rat imao je, već na samom početku, svoju globalnu dinamiku i netočno bi bilo reći – nastalo – u tom razdoblju smještati prije svega na europsko tlo. Kao sastavni dio, odnosno posljedica postojanja dvaju drukčijih društveno-političkih sustava i izraz borbe između tih suprotnih političkih polova, hladni rat imao

je globalne konkurencije i teško bi bilo naći dio našeg planeta koji nije bio izravno ili posredno dotaknut hladnoratovskom politikom i akcijama.

2. Zapadne države, kao osnovni nosioci suprotstavljanja nisu, međutim, postavile svoje hladnoratovsko djelovanje jedino protiv Sovjetskog Saveza i drugih socijalističkih država koje su nastajale u Europi i Aziji. Shvaćajući da se poslijeratnim promjenama bitno ugrožavaju njihovi ekonomski, politički i ideološki interesi, zapadne države postavile su svoju politiku s pozicija sile protiv socijalističkih zemalja, ali i protiv svih narodnooslobodilačkih pokreta, koji su mogli djelovati: ili isključivo u pravcu dobivanja nacionalne nezavisnosti, dakle rušeci kolonijalni sistem, ili su ti pokreti mogli postati nosioci preobrazbe koja bi mogla voditi socializmu. Obje mogućnosti djelovanja bile su ocijenjene kao nepoželjne i bile su u praksi suzbijane svim raspoloživim sredstvima. Usporedo sjačanjem antikolonijalističke borbe, hladnoratovska sredstva akcija prenošena su iz Europe u razne dijelove ostalih kontinenata, djelujući tako povratno na opću dinamiku hladnog rata.

3. Što se tiče Europe, može se hladni rat promatrati s dva različita gledišta. Točno je da je razvoj istočnoeuropskih zemalja bio važan izvor napetosti u odnosima dvaju glavnih polova antihitlerovske koalicije – SAD-a i Sovjetskog Saveza, ali se uz taj novi razvoj skupine istočnoeuropskih država, koje su krenule putem izgradnje socijalizma, osnovni pravac suprotstavljanja odvijao u Njemačkoj i zbog te zemlje. Naime, već u stvaranju brojnih planova za poslijeratno uređenje okupirane njemačkih teritorija, kao i u kasnijem praktičnom djelovanju, jasno se pokazalo da su obje strane u hladnoratovskom sukobu prije svega zainteresirane kako će se dalje razvijati situacija u Njemačkoj i kako će biti iskorištene njemačke tradicije i golemi potencijal. Na osnovi različitih iskustava iz prošlosti, koja su bila dijametralno suprotna, ali i sasvim drukčijih klasnih motiva, obje su strane težile različitim rješenjima, koja su se automatski isključivala. Bitka za Njemačku istodobno je bitka za političke, ideološke i ekonomske značajne položaje i stoga je bilo razumljivo da se, još od prvih planova o poslijeratnom rješenju njemačkog pitanja podjelom, zatim napora svake strane da prva uđe na njemački teritorij, osvoji bolji dio za svoju zonu – radilo o velikom suparništvu, zasnovanom na sasvim suprotnim ocjenama mjesta i uloge što bi ga trebala zauzeti Njemačka u poslijeratnom svijetu. Stvaranjem dviju njemačkih država, one su postale istodobno glavni protagonisti hladnog rata i preko njih se odvijao proces stalne napetosti.

Stedinjene Američke Države i njihovi saveznici nisu se htjeli odreći Njemačke kao velike države koja bi na osnovi savezničkih odnosa mogla imati posebno važno mjesto u zapadnom svijetu. Istodobno, takva njemačka država i njezin potencijal uvijek su se mogli iskoristiti protiv Istoka, jer je, naročito stvaranjem dviju njemačkih država, bila izvršena i definitivna podjela između dviju različitih društvenih snaga. Zapadnonjemačka buržoazija opredijelila se za zapadni svijet i jasno je istakla svoju pripadnost tom dijelu. S druge strane, Sovjetski Savez, na osnovi tradicionalno loših povijesnih iskustava, nije se htio odreći pogodnog trenutka da jednom zauvijek odstrani njemačku opasnost. Nastojeci na socijalnom nacionalnom interesu i sigurnosti svog i šireg europskog teritorija pred eventualnim zahvatima njemačke agresivnosti, SSSR je postao glavni nosilac ideje o potrebi kontroliranog razvoja Njemačke i zalagao se za dugotrajnost procesa koji bi jednom eventualno, mogli voditi ponovnom ujedinjavanju njemačkog naroda.

Hladni rat je bio čvrsto vezan uz socijalistički svjetski sustav te se njegovo jačanje odnosi i na oblikovanje novog položaja snaga dva sustava. Razumljivo, zbog općeg odnosa snaga između dva sustava, prvih godina nakon završenog rata došlo je do oštrih oblika hladnoratovskog sučeljavanja, kad su i odnosi između dva glavna protagonista – Sovjetskog Saveza i SAD-a – imali posebna obilježja. Pojava novih vrsta nuklearnog i raketnog oružja utjecala je na njihovu snagu, na drukčije obrise tog ukupnog odnosa velikih država i na traženje prvih mogućnosti neposrednog rješavanja nekih problema iz oblasti njihovih uzajamnih odnosa.

Bipolarna struktura hladnoratovskih međunarodnih odnosa pokušala je zatvoriti i ograničiti sve sadržaje i oblike tih odnosa, dosljedno unutar dvaju suprotstavljenih blokova. Stoga je u takvoj situaciji gotovo čitav sadržaj međunarodnih odnosa trebao biti ograničen isključivo na blokovske aktere. Tu nije smjelo biti mjesta za neutralne države, kao ni za onih nekoliko zemalja koje su pokušale voditi politiku nevezivanja uz blokove.

Međutim, upravo dosljednost blokovski nevezanih zemalja pridonijela je da se postupno, usporedo s promjenama unutar blokovskih alijansi i stanovitim njihovim kretanjima, ojačaju one snage koje će utjecati na rušenje strikne bipolarnosti u međunarodnim odnosima i samim tim postupnom prevladavanju hladnog rata. Indijska politika, koja je od osnivanja samostalne Indije 1947. godine, nije težila pristupanju blokovima, zatim bivša jugoslavenska vanjska politika, koja se pedesetih godina sve više angažirala u pravcu takvih akcija koje će pomoći očuvanju vlastite nezavisnosti, ali i prevladavanje hladnoratovskih odnosa u svijetu, i politika Egipta – bili su prvi znaci novih promjena. Snage izvan blokovskih struktura svojim međusobnim kontaktima i zajednički usklađenim diplomatskim akcijama potvrdivale su mogućnosti drukčijeg djelovanja u međunarodnim odnosima i stvaranje drukčijeg modela tih odnosa.

U razdoblju od 1955. do 1956. godine stupili su na snagu novi čimbenici u obje bipolarne strukture. Nova vojna tehnologija, koja je gotovo izjednačila vojni potencijal dviju supersila, i sve snažnija akcija velike grupe izvanblokovskih zemalja, pridonijeli su tome da je bipolarnost međunarodnih odnosa počela doživljavati svoj kraj. Razvoji i opadanje hladnog rata kao izraza dosljedne bipolarnosti dvaju središta moći, potvrdili su da se radi, također, o prolaznom stupnju međunarodnih odnosa te da predviđanja o njegovoj apsolutnoj trajnosti i tzv. povijesnoj zakonitosti nemaju svoje vrijednosti. Nastala u specifičnim uvjetima poslijeratnog svijeta u skladu s dinamičkom međunarodnim promjena, i bipolarnost izražena hladnoratovskim stanjem odnosa morala je doživjeti svoj vrhunac i kraj, vodeći stvaranju novih tipova međunarodnih odnosa.

Diplomatske aktivnosti u doba hladnog rata bile se u funkciji permanentnog sučeljavanja suprotstavljenih blokova i izgradnje vlastite blokovske strukture. Pri tome je svaki od dvaju blokova koristio sva sredstva, smatrajući da je u totalnom konfrontiranju i diplomacija postala neka vrsta totalnog promicanja vlastitih interesa i slabljenja protivnika. Osnovne karakteristike hladnoratovske diplomacije ogledale su se u:

- minimalnom broju kontakata Istok-Zapad;
- relativno malom broju diplomatskih predstavništva;

– preverziranje dijela diplomata i njihovih djelatnosti u obavještajne aktivnosti, što se u načelu odmah kažnjavalo na početku ratifikacije;
 – ograničavanju njihovog kretanja i striktnom kontraobavještajnom pokrivanju;

– UN su bili važno mjesto multilateralnog okupljanja i prenošenja poruka, osobito u danima korejskog rata.

Vodeći račun o postizanju što bržih konkretnih efekata, diplomacija je bila u službi politike hladnog rata i promicanja svega onoga što je trebalo voditi tzv. pobijedi. U tom smislu diplomacija je bila angažirana i u izgradnji blokovske strukture. Amerika je koristila snažnu dolarsku diplomaciju, ranije oprobano u Latinskoj Americi, a sada prenesenu na europski prostor. Njome se htjelo suzbiti širenje komunizma i izgraditi snažne oblike zapadnog povezivanja (Marshallov plan, NATO, WEU, ZUČ), kako bi se stvorila euroatlantska jezgra čvrsto povezanu sa SAD. Time se ujedno otvarao i prostor za američke investicije u Zapadnu Europu i plasman američkih roba na europsko tržište.

Sovjetska diplomacija bila je znatno siromašnija u svojim sredstvima. Koristeći ideološki faktor ona je inzistirala na povezivanju zemalja tzv. narodne demokracije s naj snažnijom KP u Zapadnoj Europi – talijanskom i francuskom, te je tako stvorila ideološko-propagandni centar – Informbiro sa sjedištem u Pragu. Ekonomska organizacija, koja je stvorena po uzoru na Zajednicu za ugljen i čelik: Savjet za uzajamnu ekonomsku pomoć (1949.) u Staljinovo doba tek je formalno postojala, da bi tek šezdesetih godina počela stvarno funkcionirati.

Diplomati su u godinama hladnog rata bili snažno limitirani politikom svojih zemalja i u velikoj mjeri su bili pod pritiskom stroge kontrole svoje zemlje i kontraobavještajaca u zemlji primateljici. Stoga je velika većina njih bila usmjerena na striktno izvršavanje zadaća jer su primjeri nediscipline bili odmah i oštro kažnjavani. Stoga nije bilo vremena za dublje analize i izradu nekih studija. Jedan od rijetkih primjera je, svakako, telegram X kojega je iz Moskve uputio tada mladi diplomat George Kennan i koji će, nakon objelodanjivanja u renomiranom časopisu *Foreign Affairs*, predstavljati okosnicu američke politike containmenta.

9. Politika detantia

Politika detanta postala je sastavni dio suvremenih međunarodnih odnosa, a njezini rezultati čvrsto su ugrađeni u postojeću praksu međunarodnog djelovanja. Međutim, unatoč razvijenosti ideje, njezine stvarne primjene i nosilaca političke akcije, prilično je teško utvrditi značajke detanta, njegovu trajnu suštinu te sve oblike i područja gdje se izražavao, ili na kojima je ta politika imala odraza.

U razmatranju osnovnih teorijskih postavki pojma detanta moguće je načiniti da u takvoj organiziranoj političko-diplomatskoj aktivnosti postoje cilj i sredstva akcije. Kao glavni i, svakako, najvažniji cilj, čijoj realizaciji pridonosi djelatnost svih snaga koje se zalažu za detant, valja naznačiti težnju izbjegavanja ratnog sukoba, osobito u globalnim razmjerima. S druge strane, u pravcu postizanja tog velikog cilja kojem se teži, moguće je upotrijebiti različita sredstva. Ona mogu biti različitog karaktera i, svakako, ovisе o nizu čimbenika međunarodnog i vanjskog značenja, razvijenosti međudržavnih odnosa, interesa za razvijanjem pojedinih kontakata i sl. No, unatoč svim različitostima, u sredstva akcije koja pomažu detant može se ubrojiti suradnju i popuštanje napetosti.

Suradnja, kao osnovna aktivnost država zainteresiranih za razvijanje detanta, podrazumijeva ekonomske, socijalne i kulturne kontakte, prihvaćanje i pridržavanje određeni međunarodnih obveza, aktivno sudjelovanje u radu međunarodnih organizacija i razvijanje diplomatskih dodira.

Popuštanje napetosti uključuje sve one mjere koje ističu smanjenje verbalnih sukoba, zamrzavanje ili smanjivanje vojnih proračuna, kontrolu oružja i multilateralizaciju djelovanja, prije svega putem svjetske organizacije – UN-a i njezinih posebnih tijela.

Naravno, tako uopćeno postavljeni odnosi između cilja i sredstava imaju u raznim stupnjevima razvijanja detanta različito mjesto. No, usprkos svim kritikama koje se mogu staviti na tu relaciju, sigurno je da je glavni cilj politike detanta izbjegavanje rata i da, s druge strane, u postizanju tog osnovnog cilja države raspolaze različitim konkretnim sredstvima. U koliko će mjeri ona biti jednog ili drugog karaktera ovisi od svake pojedine situacije, te je nemoguće tražiti pravila ponašanja koja bi u prvi plan isticala određena sredstva, odnosno njihovu uporabu.

Prema riječima jednog od nositelja popuštanja napetosti u doba razvijenih američko-sovjetskih odnosa – prof. Kissingera, detant bi se mogao definirati kao način rješavanja odnosa sa suprotnom silom. U nešto određenoj definiciji detanta ističe se da je riječ o nastojanju za razvijanjem odnosa unutar trokuta velikih sila i izbjegavanjem otvorenih sukoba. U drugim analizama smatra se da, za razliku od hladnog rata, koji teži stalnom održavanju napetih međunarodnih odnosa, detant

razvija osnove međunarodnog popuštanja zategnutosti. Naravno, takvim pokušajima određenja detanta moglo bi se dodati i druge definicije više ili manje teorijskog karaktera.

Relativna nepreciznost pojmima detanta nema samo epistemološko značenje, niti je to prvenstveno izraz nastojanja da se u tekucim međunarodnim odnosima pokušao točno utvrditi definicija tako značajnih pojava kojima svakako pripada i političko-diplomatsko djelovanje nazvano detant. Težnje za utvrđivanjem značajki detanta i njegovih dometa, sastavni su izraz nastojanja da se pronikne u postojeći sadržaj glavine međunarodnih odnosa, u oblike njihovog pojavljivanja na međunarodnoj sceni i, na kraju, da se tom analizom utvrde glavni nosioci političke akcije. Jer, bez obzira kako se detant shvaća, pronikao je u sve pore međunarodnog razvoja a i dalje je jedno od glavnih označja međunarodne političke djelatnosti.

Za detant se, u najširem smislu, može utvrditi da je to politika međunarodnog popuštanja koja pruža mogućnosti za mirno-rješavanje svih međunarodnih sporova i unapređivanje svestrane međunarodne suradnje. U tom smislu, detant se može shvatiti kao trajan, vremenski neograničen proces u kojem nema niti zemljopisnih ograničenja njegovog stvarnog održavanja, niti pak ograničavanja kruga nosilaca, odnosno ostvaritelja politike detanta. Trajan i univerzalni detant dogovarao bi, po tom shvaćanju, najširim nastojanjima za realizacijom takvih međunarodnih odnosa koji će pokazati svoju globalnost i, istodobno, nedjeljivost najvišeg zajedničkog interesa – mira u svijetu.

U užoj interpretaciji, detant se promatra kao težnja čvrsto integriranih blokovskih snaga za uspostavljanjem njihovog novog međusobnog odnosa, uz traženje nove osnove za ostvarivanje trajnog usporednog koegzistiranja. Koegzistencija među blokovima trebala je otvoriti put za uspostavljanje boljih veza i odnosa, najprije među samim blokovskim strukturama, kako bi se postigao stupanj međunarodnih odnosa u kojem bi blokovi sporazumno rješavali sve svoje uzajamne sporove i probleme. Realizacijom takvih odnosa, koji bi težili eliminiranju neprijateljsva i oštre polarizacije, nastajala bi nova međunarodna klima u kojoj bi bilo sve više prostora za razvijanje korisnih oblika uzajamne suradnje između blokovskih cjelina i njihovih članica. Sve to zajedno moralo bi imati i svoj pozitivni odraz na ukupnost međunarodnih zbivanja, što znači da bi se učinci detanta osjetili i u ostalim područjima svijeta, koja se nalaze izvan blokova. No, u toj inačici blokovski organiziranog prihvatanja i razvijanja detanta, neblokofske zemlje trebale bi se nalaziti u iščekivanju, ne upuštajući se samostalno u realizaciju značajnijih međunarodnih poteza. Sve one zajedno promatrale bi se kao stanoviti dodatni rezervuar aktivnosti ili pak kao određene snage koje bi tek mogle u pojedinim slučajevima posredno djelovati.

Najuža varijanta detanta shvaća to stanje međunarodnih odnosa kao svjesnu djelatnost superсила ugrađenu u sve oblike njihove međusobne aktivnosti, što znači da bi popuštanje napetosti trebalo vremenski promatrati najprije u vezama dviju glavnih sila; zatim u sadržaju njihovih uzajamnih odnosa i, na kraju, da bi i pravce budućeg djelovanja trebalo vidjeti upravo u njihovoj zajedničkoj spremnosti daljnje razvijanja detanta. S obzirom na brojne zajedničke interese dviju superсила, posebno one vojne prirode, to bi trebalo voditi stvaranju međunarodnih odnosa u

kojima bi popuštanje bilo praćeno stalnim aktivnostima i posebnom brigom najvećih sila, koje bi, na određeni način, bile stalno zadužene za unapređivanje mira, sigurnosti i suradnje u globalnim relacijama.

Razumljivo, u takvom shvaćanju detanta svi ostali sudionici bili bi svedeni na pasivne promatrače koji bi trebali iščekivati puko prihvatanje inicijativa superсила. Praktički to znači da bi oni morali s različitim osjećajima promatrati razvoj odnosa na vrhu svjetske politike i budno pratiti akcije velikih lidera, kako bi se pravodobno mogli uključiti s vlastitim reakcijama.

Već iz takvih osnovnih shvaćanja, koje bi detaljnija analiza sigurno mogla još više raščlaniti, dograđujući nove grupe i podgrupe, moguće je shvatiti da su osnovne interpretacije politike, koja se naziva detantom, izvanredno složene i različite. Počev od shvaćanja detanta kao povijesnog procesa, njegovih političko-diplomatskih akcija, brojna ostalih sudionika do stvarnog sadržaja, različita objašnjenja upućuju i na različitu praktičnu usmjerenost, koja na stanovit način mora naći svoj izraz u tekucem političkom djelovanju pojedinih zemalja.

Od nastojanja za univerzalnim prihvatanjem detanta i, isto tako, sveobuhvatnim djelovanjem svih država, pa preko užeg blokovskog dijaloga integriranih suprotnih koalicija, do posebnog karaktera odnosa superсила, kristalizira se lepeza razmišljanja teorijske prirode, ali i političkih poteza koji su se poduzimali na međunarodnom planu. Uostalom, kao i u nizu prošlih faza međunarodnih političkih odnosa, sve teorije o karakteru ili sustavu međunarodnih odnosa imale su uvijek svoje uporište u okružju iz kojega su dolazile i čije stavove su na određen način nastojale prenijeti u područje konkretne vanjskopolitičke aktivnosti.

Iz takvog postavljanja različitih shvaćanja popuštanja napetosti, vidljive su i moguće kritike na koncepciju, a prije svega na mogućnosti njezine stvarne realizacije. U tom istom okviru moguće je, također, postaviti i kritičke naglaske na skup aktera, odnosno uže skupine koje bi, prema nekim mišljenjima, trebale biti glavni zagovornici i nositelji detanta. Te kritike, koje dolaze iz različitih sredina, također su dio nastojanja da se politika popuštanja napetosti promatra u skladu s postojećim koncepcijama pojedinih društava i mogućnostima razvoja na međunarodnoj sceni onako kako se one uoče u pojedinim središtima.

U shvaćanju univerzalnog detanta, dakle politike koja bi imala univerzalne vrijednosti po svojim sudionicima, a, s druge strane, bila globalna po geografskom zahvatu, pobornici tzv. real-politike ističu da je nemoguće očekivati da bi ti toliko brojni akteri bili u tako visokoj mjeri uvijek zainteresirani za razvijanje novih odnosa. Nadalje, bez obzira na svu važnost mira, sigurnosti i općeg razvoja u današnjim uvjetima, postoji i pak velika podjela država, a isto tako i neslaganje o temelju, karakteru i budućim pravcima razvika tih novih odnosa. U tom smislu detantu, kao univerzalnoj politici, odriče se trajnost i punovrijednost, uz isticanje različitosti koje postoje u današnjem svijetu i na kojima je, navodno, nemoguće graditi neki univerzalni koncept suvremenih međunarodnih odnosa.

Blokovski prilaz detantu, također je doživio svoje kritike. On se automatski kritizira iz velike skupine blokovski nevezanih zemalja – neutralnih i nesvrstanih – koje su najvećim dijelom smatrale da je nemoguće međunarodne odnose zatvarati u nekim kanalima uskog blokovskog pregovaranja, te da je to prevladana politička osnova s koje se ne može trajno djelovati. U tim kritikama ne samo da se konstatira

ralo da međunarodni odnosi ne mogu biti svдени na odnose između dva bloka već se, isto tako, skretala pozornost na brojnost blokovski nevezanih zemalja i mjesto koje one objektivno imaju u globalnom sustavu međunarodnih odnosa. To, svakako, nije činjenica od formalnog značenja.

Detant, dakle, kao politika dviju najvećih država, sa svim mogućim posljedicama koje bi otuda proizašle, u najvećem broju sredina izaziva asocijacije na određene oblike kondominija i rješenja koja po svojoj stvarnoj suštini ne bi imala demokratski karakter. Već samo isticanje odgovornosti dviju najznačajnijih zemalja i pokušaji izjednačavanja pravca razvoja međunarodnih odnosa s tokovima njihovih veza, znači pokušaj bitnog sužavanja detanta i mora izazvati kritike s raznih strana. Identičnosti interesa supersila, odnosno tzv. posebnosti njihovog položaja u suvremenim međunarodnim odnosima, nisu takvog karaktera da bi ih trebalo postaviti na primarno mjesto u bogatom spletu međunarodnog djelovanja. Snaga strateškog nuklearnog naoružanja i politički interesi, zasnovani na toj sili, nikome ne mogu biti jamstvo stvarnog demokratskog djelovanja, za koje se zalaže većina zemalja članica međunarodne zajednice. Stoga i taj najuži detant, prema nekima povijesni početni i funkcionalno najtrajniji, ne može biti čvršći temelj politike popuštanja u međunarodnim odnosima iz kojeg bi se trebali razviti kvalitetno drukčiji međunarodni odnosi.

Kriza u kojoj se našla politika detanta nije bila nikako slučajna i rezultat je uskog prilaza sudionika koji su, u nastojanju da označe svoje specifične interese, istaknuli u prvi plan uže pristupe međunarodnom popuštanju i suradnji. U pozornosti, koja su se čula s raznih strana, a osobito ona koja su dolazila iz redova nesvrstanih zemalja, odnosila se na ograničenosti i opasnosti takvog sužavanja osnovne međunarodnog djelovanja.

Ističući u prvi plan interese supersila, odnosno blokovskih grupacija koje one predvode, detant se doveo u stanje parcijalne primjene, što je automatski moralo utjecati na sužavanje, pa i eliminiranje, nekih rezultata zabilježenih u odnosima između blokova. Umjesto nastojanja da se detant, koji su prirodno morale započeti supersile, čiji su odnosi i bili najopterećeniji nasljedem hladnog rata – otvori svim zemljama te da se kreće šire u pravcu poboljšavanja međunarodnih odnosa u globalnim relacijama, popuštanje napetosti je bilo u teorijskom i u praktičnom smislu istaknuto kao oblik dogovaranja i sporazumijevanja velikih sila, bez želje da se uključuje svi subjekti međunarodnog razvoja.

Teškoće u ostvarivanju detanta, u odnosima između supersila i blokova koje su one predvodile bile su dio takvog užeg shvaćanja koje nije imalo samo teorijske oznake već je na njegovim osnovama bila građena i praktična politička akcija. Stoga i sve nedoumice o tome da li uži detant, bilateralni, trilateralni ili pak blokovski, pokazuju ograničenosti funkcionalnog, vremenskog i prostornog razmišljanja. Sva iskustva iz poslijeratnog razvoja svijeta potvrđuju da se u okvirima blokovskih podijeljenosti ne mogu rješavati vitalni problemi suvremenog svijeta. U uvjetima jačanog razvoja vojne tehnologije, kao i novih ekonomskih i socijalnih kriza koje su se u različitim oblicima pojavljivale na horizontu daljnjeg razvoja, takva zatvaranja ili limitiranje akcije, nisu mogle dati značajnije rezultate. Detant je bio godinama oznaka za novo razdoblje međunarodnih kretanja; za pozitivne promjene u odnosima između dvije vodeće superdržave; za drukčije odnose između Istoka i

Zapada; za prestanak konfrontacije i ulazak u doba traženja sporazumnih rješenja. To je proces za koji su zainteresirane i sve ostale zemlje koje nisu bile u blokovima, i koje su željele aktivno pridonijeti međunarodnom popuštanju. Već iz ove naznake različitih oznaka detanta, vidljivo je da o tom važnom procesu i fazi međunarodnih odnosa, postoje vrlo različita mišljenja. Bez obzira na to da li se pristupa ispitivanju praktično-političkog karaktera fenomena detanta ili se pak raznim politološkim metodama nastoje ustvrditi vrijednosti, odlike i područja popuštanja napetosti, činjenica je da je detant kao termin i sadržaj prekrpio sva zbivanja na međunarodnom planu posljednjih godina, te da je unatoč različitim nazivima dobio puno pravo građanstva u političkom životu gotovo svih zemalja.

U nastojanjima da se makar naznače neka osnovna određenja detanta, može se tvrditi da je to stanje u kojem prestaju zategnuti odnosi među državama. Takvo određenje polazi od pretpostavke da su prijašnji međunarodni odnosi bili loši i napeti, te da su brojne suprotnosti ekonomske, ideološke, političke i vojne prirode utjecale na stalno pogoršavanje ukupnosti međunarodnih odnosa. Iz toga je vidljivo da se ova oznaka, u kojoj se brine i o vrijednosnim kriterijima, može primijeniti u cjelini za protekli stupanj međunarodnih odnosa: hladni rat i tadašnje ponašanje glavnih sudionika hladnoratovskog sučeljavanja.

Pojedini analitičari međunarodnih odnosa pristupaju fenomenu mira pridržavajući se također vrijednosnih određenja. Mir se shvaća ne kao stanje odnosa, već kao proces na koji djeluje niz značajnih čimbenika. Prema tim shvaćanjima mira, detant predstavlja popuštanje napetosti, što bi trebalo taj element mira odrediti kao prijelazni oblik između negativnog mira prema pozitivnom miru. Prelazak iz hladnog rata u fazu međunarodnog popuštanja primjer je takvog određenja. Iako se sukobljavanje zamjenjuje drukčijim oblicima međunarodnog ponašanja. Iako se, u takvim pristupima, ističe da je detant jednodimenzionalan fenomen, najviše vezan uz različit odnos spram konfrontacije, ipak se tvrdi da je, bez obzira na svoju razvijenost, popuštanje napetosti bitan doprinos stabilizaciji mira, pa čak i naporima za postizanje trajnog mira.

Prema shvaćanjima autora koji se ne zadovoljavaju postupnim poboljšanjima međunarodnih odnosa i traže brža rješenja, detant ne može i ne smije biti samo prelazak iz faze zategnutih međunarodnih odnosa u novu etapu popuštanja napetosti. To bi morao biti put u slijedeći, viši stupanj međunarodnog *rapprochementa*. Naravno, to automatski znači da se detant ispunjava širim sadržajima i da, obogaćen raznim oblicima međudržavne suradnje, vodi jačanju svih oblika veza među različitim državama.

Navodeći ovdje samo pojedina mišljenja o tom popularnom i zbog toga vrlo nepreciziranom pojmu detanta, valja ukazati na probleme s kojima se susreću praktičari i teoretičari politike. Iako su tokovi popuštanja u određenim trenucima bili čak i zaustavljeni ili vraćeni natrag, te nisu zahvatili mogućnosti izgradnje nekog međunarodnog *rapprochementa* niti su razvili svestranu suradnju, ipak je činjenica da je detant bio čvrsta realnost međunarodnog političkog života te je u svoju bilancu upisao niz zapaženih rezultata. Oni su pokazali životnost i vrijednost međunarodnog popuštanja napetosti i potrebu stalnog traženja novih putova zajedničkog djelovanja u jedinstvenoj međunarodnoj zajednici.

U težnji da se barem ukaze na neke osnovne okvire koje bi valjalo poznavati kad se raspravlja o detantu, potrebno je naznačiti nekoliko mogućih gledišta njegovog sagledavanja kao procesa.

a) Detant se može promatrati kao jedan od *stupnjeva međunarodnih odnosa* kroz koji je prolazio poslijeratni svijet u svom složenom i često vrlo kontradiktornom razviku. Ako se razdoblje nakon završenog rata pa do 1955. godine može označiti kao hladni rat, sjedeća faza međunarodnih odnosa (1955-1962) odvijala se u znaku polaganog slabljenja napetosti između sudionika da bi nakon 1962. godine (kubanska raketa kriza) nastupio detant. To razdoblje, prema različitim autorima, koji su suglasni o godini početka, ima različite oznake svog kraja. Naime, dio optimistički orijentiranih analitičara međunarodnih odnosa smatra da proces puštanja traje i razvija se i dalje, dok drugi promatrači ističu da se 1975. godina može smatrati godinom u kojoj je prestao djelovati detant. Otuda i zaključak da se svijet nalazi u fazi prevladanog detanta (koji bi se, dakle, mogao ponovno ojačati), ili se pak govori o stupnju postdetanta.

Naznačena razdoblja, koja naravno nisu jedina niti jednoznačno prihvaćena, mogu se promatrati s dozom skepe, koju uostalom prate sve klasifikacije koje teže podvođenju suvremenih međunarodnih zbivanja pod određene vremenske okvire. Teškoće su, naravno, još i veće, jer taj proces djelom traje. Međutim, bez obzira na to da li se ta podjela određenih stupnjeva prihvaća u cjelini ili pak sa starijima korekturama i nadopunama, ipak je ona nužna kako bi se zbog nepresiznosti pojmova, detant najprije vremenski smjestio i pokazalo njegovo značenje u poslijeratnim međunarodnim zbivanjima.

b) Kao i u svim prijašnjim fazama međunarodnih odnosa i u *detantu su sudjelovali različiti sudionici*, od kojih su neki više prisutni u određivanju sadržaja i glavnim politcijama. Ako se razvoju međunarodnih odnosa od kubanske rakete krize na crti Moskva – Washington smatra kao nastojanje da se u novim, izmijenjenim međunarodnim uvjetima, traže okviri zajedničkog izbjegavanja nuklearnog sukoba i postupnog približavanja stavova o političkim pitanjima, tada je očito da su glavni suparnici iz hladnoratovskog konfrontiranja u politiku popuštanja unijeli dinamiku svog vlastitog djelovanja na osnovi shvaćanja mjesta i uloge superdržava u novim međunarodnim odnosima.

Kako su velike države u prijašnjim razdobljima međunarodnih odnosa imale svoje vlastite strategije djelovanja, tako su one težile da i određene faze poslijeratnog svijeta postave u okvir svog viđenja međunarodnog razvoja. Unatoč pokušaju da detant postane politika zasnovana na uzajamnom popuštanju i razvijanju aranžmana koji su korisni obadvojema stranama, svaki od dva glavna aktera shvatio je detant s vlastitog motrišta.

Analiza hladnog rata pokazuje da su tadašnji glavni sudionici međunarodnog djelovanja bili blokovi, odnosno njihovi predvodnici, te da su i sva pomicanja u međunarodnoj zajednici nastajala kao rezultat njihovih akcija i reakcija. Tijekom detanta, usprkos nastojanju lidera blokova i njihovih organizacija da budu glavni i gotovo jedini bitni sudionici, krug država zainteresiranih za taj novi proces međunarodnog života i njegove dosege postao je znatno širi i raznolikiji. Uz čelnike vodećih blokova i njihove saveznike brojne blokovski nevezane zemlje pokazale su zanimanje i spremnost za sudjelovanje u procesu vlastitog doprinosu. Upravo

ta činjenica utjecala je na to da se s pravom smatralo kako detant mora biti univerzalan i kako tu mora biti mjesta za sve.

Vodeće blokovske zemlje pristupile su popuštanju zategnutih odnosa sa svojim gledišta, pokušavajući ostvariti bilateralni zatvoreni detant, koji nije brinuo o ostalim akterima niti o brojnim drugim čimbenicima koji onemogućavaju zatvaranje procesa u uske okvire. Potpuno suprotna shvaćanja detanta na američkoj i sovjetskoj strani ubrzo su, međutim, pokazala da takva zatvorenost ne može izdržati probu vremena.

Proširenje sudionika svjesno angažiranih u procesu detanta, shvaćenom kao nastojanje za mijenjanje međunarodnih odnosa i traženje novih putova sporazumjevanja, jedna je od osnovnih značajki tog procesa. Nadalje, to je pridomijelo da se i pojam detant neizbježno šire postavi kao angažiranje u mijenjanju međunarodnih odnosa koje brine o realnostima suvremenog svijeta i traži ravnopravne multilateralne oblike međunarodnog dogovaranja o svim pitanjima koja potresaju suvremeni svijet.

c) Detant je bio proizvod svog vremena i, kao na prijašnje faze poslijeratnih međunarodnih odnosa, i na njegov nastanak su *utjecali brojni čimbenici objektivnog i subjektivnog karaktera*. Osnovne značajke hladnog rata: koncentracija sile, jačanje snažnih integracijskih tendencija, isticanje primata nadnacionalne ideologije i stalna bipolarna suprotstavljivanja na međunarodnom planu, sa svim opasnostima koje su otuda proizlazile – nisu mogle ostrati kao stalno prisutne osnove međunarodnog djelovanja. Mnoge, u doba hladnog rata, čvrsto prihvaćene dogme također su postupno počele gubiti na svojoj uvjerljivosti unutar obje odijeljene antagonističke alijanse, otvarajući prostor za nastanak novih pogleda na karakter međunarodnih odnosa i na mogućnosti poduzimanja samostalnije političke akcije.

Krize iz doba hladnog rata potvrdile su da u novim uvjetima ne postoje mogućnosti za vođenje velikog sukoba i da zbog toga ne može biti ni pobjednika u takvim oblicima konfrontiranja. Stoga je i poslijeratni status quo, najprije u Europi, a zatim i dalje, postupno prihvaćen kao postojeca stvarnost na koju su se blokovi prilagođavali, podređujući s vremenom i svoje vojno-političke doktrine tim novim realnostima.

U toj, bitno izmijenjenoj, slici međunarodnih odnosa, na stupnju prevladavanja hladnog rata, mogu se tražiti različiti čimbenici što su utjecali na izmjenu toкова međunarodne politike glavnih aktera i na njihove kvalitativno drukčije vanjsko-političke akcije. U isto vrijeme, moguće je tvrditi da je skup tih različitih i vrlo dinamičnih čimbenika imao snažan karakter.

Razvitak vojne tehnologije i povećane mogućnosti totalnog uništenja suvremene civilizacije u eventualnom sukobu globalnih razmjera: pojava novih zemalja izvanblokovski orijentiranih, koje su s vremenom gotovo sve prihvatile politiku nesvrstavanja kao svoju strategiju međunarodnog djelovanja i težnje za samostalnim i nezavisnim djelovanjem unutar postojećih blokovskih struktura te razvijanje ideja mirne koegzistencije kao skupa načela na kojima je moguće ostvariti miran opstanak i razvijati suradnju u međunarodnoj zajednici – postali su glavni čimbenici koji su dalje razvijali detant, dobivajući, istodobno, mogućnosti svoje stalne preobrazbe u novim uvjetima. Taj uzajamni utjecaj različitih čimbenika na po-

puštanje i obrnuto, bio je izraz čvrstih povratnih veza koje su se međusobno prožimale i nadopunjavale.

d) *Prema svojim konkretnim rezultatima detant je bio ograničen i sveden najvećim dijelom na popuštanje zategnutosti između nekad glavnih suparnika iz vremena hladnog rata.* Od kubanske raketne krize naovamo dvije naj snažnije države postupno su razvijale svoj dijalog, koji je najprije zahvatio pitanja nuklearnog oružja; zatim je proširen na zajedničko političko djelovanje; na ekonomsku suradnju, znanstveno-tehničko razvijanje odnosa i proširene oblike kulturnog djelovanja. *Yrhunac tog bilateralnog popuštanja bio je zajednički svemirski program Apollo-Soljuz, koji je trebao demonstrirati dosege suradnje.*

Usporedo s razvijanjem američko-sovjetskih odnosa razvijali su se i odnosi između članica blokova, te američko-sovjetski dijalog ubrzo otvorio kanale diplomatskog komuniciranja na širem planu Istok-Zapad. Mnogi gospodarski kontakti, proširenje kulturnih odnosa i razvijanje znanstveno-tehničke suradnje postali su dio nove europske stvarnosti, u kojoj se relativno brzo prelazilo nasljeđe iz hladnog rata i tada gotovo nepostojećih odnosa.

U takvim uvjetima, kao rezultat političkog djelovanja blokova, razvila se i ideja o održavanju Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, koja je prolazila kroz različite faze, ali je uvijek dijelila sudbinu detanta kao procesa u kojem se rodila. Taj veliki multilateralni oblik političko-diplomatskog dogovaranja tridesetpet europskih država, Kanade i SAD-a postao je za niz godina glavni rezultat, a u nekim prilikama i osnovni sadržaj popuštanja napetosti. Uz američko-sovjetsku bilateralnu, koja je dala pravac ubrzanja, ali i striktno limite otvaranja, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji pokrenula je svestran proces djelovanja, u kojem su se uz blokovske zemlje pojavile i neutralne i nesvrstane europske države. To je omogućilo da, u isto vrijeme, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji bude ipak izvan zacrtnih blokovskih ograničenja i da pojedine zemlje shvate vrijednost detanta i mogućnosti širokog pokretanja novih i ravnopravnih kontakata. Razmatranje vojno-političke problematike, pitanja ekonomske suradnje, humanitarna pitanja i briga za održavanje Konferencije kao stalnog procesa unapređivanja europskih odnosa – pružili su priliku da se u novim uvjetima svestrano razmatraju europska kretanja te da se zajedničkim snagama teži stalnom promaknuću europskih odnosa. Sve to ubrzo je Europu, koja je u godinama hladnog rata bila epicentar zaoštrenih blokovskih odnosa, pretvorilo u kontinent znatno mirnijih međudržavnih odnosa, u kojima su se počeli uspješno razvijati oblici bilateralne i multilateralne svestrane suradnje. Europski razvoj potvrdio je da je detant koristan i moguć, te da svim procesi suradnje podupiru i jačaju taj novi trend europskog razvoja.

U naporu za prezentiranjem detanta valja se, naravno, zaustaviti na pitanju konkretnih rezultata ili sadržaja tog procesa. Ako se za proteklo doba hladnog rata može ustvrditi da je bilo označeno neprijateljstvom, konfrontacijama i blokovskim integracijama, faza detanta mogla bi se predstaviti u obliku triptiha: »popuštanje – pregovaranje – suradnja«. Ističući sva ta tri dijela, čini se da se ne daje samo karakteristika procesa koji su ostvareni, odnosno rezultata koji su bili zablješteni u dosadašnjoj političkoj praksi, već da se dijelom daje i prognoza nekog budućeg stanja za bliže razdoblje.

Nepobitno je da je detant, kao proizvod novog vremena, ubrzao pozitivne procese i pokrenuo mnoge nove snage, ali je isto tako jasno da nije mogao lako i brzo prevladati sve teškoće i razlike nataložene u godinama hladnog rata. S druge strane, te razlike, ekonomske ili političke prirode, bile su dio objektivnih razvojnih kretanja koja će ostati i dalje vrlo prisutna i u budućnosti, što znači da bi u okviru ove formule trebalo tražiti i buduće sadržaje detanta.

Pobornici pristupa popuštanju, kao procesu pregovaranja supersila, ističu na prvom mjestu sporazume između Sjedinjenih Država i Sovjetskog Saveza, stavljajući težište na njihovu zajedničku spremnost za postizanje tih sporazuma. Iako taj pristup ne vodi računa o čimbenicima koji su utjecali na stvaranje detanta i djelovanju svih onih snaga koje su, u većoj ili manjoj mjeri, pridonijele njegovoj realizaciji, može ipak biti koristan u nastojanju da se prezentiraju konkretna ostvarenja u toj fazi međunarodnih odnosa.

Kako su najveći protagonisti poslijeratne konfrontacije bile velike sile, posebno supersile, sasvim je razumljivo da se u fazi početaka popuštanja upravo njima otvorilo najveći prostor da usklađenim aktivnostima riješe neke svoje specifične probleme i da na taj način otvore putove šireg međusobnog sporazumijevanja.

Stoga je sasvim razumljivo da je svjesno političko djelovanje u pravcu traženja novih mogućnosti razvoja međunarodnih odnosa trebalo u prvi plan postaviti pitanje oružja. Oružane snage i vojna sila, kojom država raspolaže nikako nisu samostalno čimbenik, već su čvrsto integrirani dio politike koju država provodi na međunarodnom planu. Zbog toga se i u materijalizaciji detanta na samom početku postavilo pitanje mogućnosti povezivanja političkog i vojnog popuštanja. Sigurno je da su u naporu za sagledavanjem prvih konkretnih rezultata popuštanja, dio vojnih aranžmana, koji su na određen način pridonijeli smanjivanju opasnosti od izbjanja nuklearnog sukoba, imali posebnu važnost i da su sa svoje strane dalje djelovali na dopunjavanje političkog detanta.

U tom spletu političkih i vojnih koraka, kojima je u biti započeo detant, moraju se posebno istaknuti ugovori o ograničavanju nuklearnog oružja. Bez obzira na sve različitosti i specifičnosti, svaki od tih ugovora bio je izravan proizvod svog vremena i istodobno sastavni dio politike popuštanja u najširem smislu. Tako je Ugovorom o neširenju nuklearnog oružja donekle smanjena mogućnost nastanka novih nuklearnih zemalja. Ugovorom o zabrani postavljanja nuklearnog oružja na morsko dno i podmorje, a francusko-sovjetskim Ugovorom o sprečavanju nesankcionirane uporabe nuklearnog oružja, smanjene su opasnosti primjene nuklearnog oružja.

U tom okviru napora za smanjivanjem ili, točnije, kontroliranjem oružja, posebno onog nuklearnog, izvanredno mjesto zauzimaju pregovori u svezi strategijskog nuklearnog oružja (SALT), koje već godinama vode dvije supersile.

U spletu američko-sovjetskih odnosa, koji su prošli različite faze razvoja, sedamdesetih godina počela je prevladavati težnja za izgrađivanjem drukčijeg tipa odnosa koji će, zbog niza novih okolnosti, promijeniti pravce dvostranog djelovanja najvećih država. Detant je u tim nastojanjima služio kao izvanredno pogodno sredstvo za uspostavljanje novog dijaloga i postupno razvijanje viših oblika zajedničkog djelovanja.

Od samog početka prihvatanja, detant je bio u objema super silama shvaćen na različite načine. Ako se u širem smislu prihvatiti mišljenje da su prvi počeci američko-sovjetskog detanta nastali nakon uspješnog rješavanja kubanske raketne krize, tada je očigledno da je u tom razdoblju ostvareno nekoliko važnih međudržavnih sporazuma. Njima su obje strane stavile do znanja da, bez obzira na različite interpretacije, ipak smatraju da je međudržavno popuštanje nemoguće ostvariti bez uskladjivanja odnosa s drugom super silom.

Za sovjetsko rukovodstvo koje je, osobito nakon smjene Hruščova, u prvi plan istaklo težnju da se Sovjetski Savez uvrti u red supersila, bilo je jasno da je takav status nemoguće postići bez uspostavljanja ravnopravnog partnerstva s drugom super silom. Politika popuštanja napetosti i procesi sporazumijevanja otvarali su prostor za detant koji je istodobno morao riješiti pitanje odnosa na vrhu svjetske politike. Polazeći od odredbe da se pod super silama mogu razumjeti zemlje koje su sposobne uporabiti različite vrste oružja (klasičnog i nuklearnog) bilo na kojim zemljopisnim područjima, sovjetsko je rukovodstvo, jačajući svoji vojni program, nastojalo upozoriti Sjedinjene Države da Sovjetski Savez u toj velikoj utakmici mora biti smatran ravnopravnim sudionikom. Upravo u tome valja tražiti korijenje stalne utakmice u naoružavanju između dvije države, koja je pružila vrlo diskutable mogućnosti za stvarnu upotrebu tih instrumenata. No, ipak je ostala kao bitan pokazatelj njihova posebna mjesta u međunarodnim odnosima.

Gomilajući instrumente sile, sposobne ne samo da zastraše protivnika već da, u slučaju upotrebe, unište cjelokupno čovječanstvo, super sile su pristupale na svoj specifičan način detantu koji je trebao ograničiti ili suzbiti mogućnost korištenja takve sve razvijenije vojne sile.

Američki vanjski i unutrašnji problemi, kojima je najvećim dijelom bio uzrok Vijetnam, pridonijeli su tome da je Nixonova administracija relativno brzo morala potražiti mogućnosti za svoj novi odnos prema Sovjetskom Savezu. Prihvatanje određene realnosti tog novog dvostranog odnosa bilo je uvjetovano pojačanim razvojem sovjetske vojne sile, ali isto tako i širenjem globalnog sovjetskog vojno-političkog utjecaja. U nastojanjima da se što brže i bezbolnije izade iz krize, u kojoj se našla američka politika prevelikog angažiranja, sigurno da je uspostavljanje dijaloga sa Sovjetskim Savezom za Ameriku bilo vrlo važno.

U američkoj koncepciji približavanja dviju najvažnijih država, koju su bili razradili Nixon i njegov tadašnji savjetnik za pitanja nacionalne sigurnosti, profesor Kissinger, pošlo se od realnosti tadašnjeg svijeta i nastojanja da se u njima traže okvirni novog američko-sovjetskog djelovanja. Činjenica da nijedna od dvije sile ne želi ući u nuklearni sukob i da obje osjećaju goleme izdatke za naoružavanje te težnja za razvijanjem trgovinskih odnosa bili su istaknuti kao osnova novog pristupa u kojem bi dvije sile prihvatile uzajamno natjecanje. U mjesto vojno-političkog suprotstavljanja, potražen je put zajedničkog djelovanja u političkim odnosima kao i kasnijem promicanju dvostrane suradnje.

Tako su se i ti pozivi za suradnju i sovjetsko nastojanje na priznanju nove uloge, odvijali na stupnju u kojem su se miješali pozitivni i negativni elementi, ubrzo je postalo očigledno da odnosi među super silama kreću u novi tijek. Veliki američko-sovjetski strategijski dijalog SALT-1, s kojim se počelo u studenom 1969. godine, postao je ubrzo značajan, gotovo stalni kanal dogovaranja super sila o kon-

trou oružja. Istodobno, SALT je poprimio i oznake šireg barometra stanja u američko-sovjetskim odnosima.

U doba razvijenog detanta za Nixonovog boravka u Moskvi 1972. godine, što je bio prvi posjet jednog američkog predsjednika Sovjetskom Savezu, potpisan je SALT-1. Podnosno Ugovor o ograničavanju antiraketnih sistema i Privremeni sporazum za ograničenje strategijskog ofenzivnog oružja. Iako se u prvom slučaju radilo o odustajanju od gradnje skupih sistema AMB, a u drugom slučaju bila je riječ o nastojanju da se ograniči ofenzivno nuklearno oružje SALT-1 nije, u biti, utjecao na početak procesa razoružavanja. U mjesto toga, kontrola oružja postaje nova kategorija političkog djelovanja dviju supersila, koje već desetak godina, razvijajući ostale oblike svojih odnosa, teže za kontroliranjem vojne sile. Već godinu dana nakon potpisivanja SALT-1 uvedene su prve raketne s više nezavisno usmjerenih bojnih glava (MIRV) koje prema tekstu sporazuma nisu bile zabranjene, ali je njihova pojava potvrdila da se nastavljaju kvalitativne inovacije na obje strane. S tim tim i utrka u naoružavanju, unatoč detantu i konkretnim američko-sovjetskim sporazumima, i dalje se razvijala podizajući spiralu troškova.

Istodobno s tim ugovorima o ograničenju defenzivnog i ofenzivnog strategijskog oružja, u Moskvi je bila potpisana Zajednička deklaracija o osnovnim načelima odnosa između SAD-a i SSSR-a, koja je u određenom smislu trebala biti kodeks novog ponašanja dviju najvažnijih država. U Zajedničkoj deklaraciji bilo je iskaknutu:

- u uvjetima postojanja nuklearnog oružja ne postoji druga alternativa za dvije zemlje nego osnivanje njihovih odnosa na načelima mirnoj ljubive koegzistencije;
- obje strane pridaju posebnu važnost sprečavanju situacije koja bi mogla opasno poremetiti njihove odnose;
- one će stoga učiniti sve da bi izbjegle vojno konfrontiranje i spriječile izbijanje nuklearnog rata;
- u svojim uzajamnim odnosima dvije sile će nastupati suzdržano i bit će uvijek spremne za pregovaranje i mirno rješavanje razlika i sporova;
- svaka od potpisnica izbjegavat će ostvarivanje jednostranih koristi na račun druge strane.

Na kraju Zajedničke deklaracije, na kojoj su se razvijali daljnji američko-sovjetski odnosi, bilo je istaknuto da su glavni uvjeti za održavanje i razvijanje mirnih odnosa između SAD-a i SSSR-a »priznavanje sigurnosnih interesa«, osnovanih na načelima jednakosti i odricanja od primjene ili prijetnje silom.

Nakon toga uslijedilo je razdoblje razvijenog bilateralnog detanta u kojem su sklopljeni mnogi ugovori o suradnji na ekonomskom, kulturnom, znanstveno-tehničkom, sportskom i turističkom području, a vrhunac američko-sovjetskog detanta bio je, svakako, spektakularni zajednički let u svemir Apollo-Sojuz.

Međutim, ubrzo se pokazalo da naglašeno vjerovanje u mogućnosti razvijanja američko-sovjetskih odnosa, bez prihvatanja i izravnog uključivanja ostalih sudionika, odnosno razvijanje takvog uskog dvostranog detanta nema dugi vijek. Promjene na političkom vrhu u Sjedinjenim Državama, razvoj međunarodnih odnosa u kojima su na raznim stranama obje sile zauzele drukčije položaje i nedostatak čvršćeg povjerenja u njihovim kontaktima, praktički su u drugi plan stavili brojne ugovore i sporazume iz doba kada je popuštanje bilo na vrhu.

Ako se za američko-sovjetske pregovore o kontroli strategijskog nuklearnog oružja može reći da predstavljaju dio bilateralnog dijaloga, razgovori što se od 1973. godine vode u Beču, poznati pod nazivom Pregovori o uzajamnom balansiranoj smanjivanju vojnih snaga (MBFR), izraz su šireg, svakako, regionalnog europskog pregovaranja u kome su dvije blokove cjeline tražile mogućnosti smanjivanja svojih vojnih efektivita.

Bečki pregovori započeli su u doba intenzivnog razvijanja detanta i obje varjačke cjeline, iako su pošle od svojih vlastitih interesa i ciljeva, sigurno su imale određene zajedničke poglede na potrebu i koristi vođenja pregovora. Težnja da se ojača detant, olakšaju i unaprijeđe kontakti na crti Istok-Zapad, mogućnost smanjivanja vojnih izdataka i želja da se pregovara o tako važnom pitanju kao što je sigurnost, dominirali su u oba pristupa. No, uz taj zajednički nazivnik svaka strana pristupila je pregovorima MBFR-a sa svojih usko blokovskih pozicija, težeći da se u konkretnoj akciji dogovaranja izbori za svoje prijedloge o eventualnom smanjivanju vojnih snaga u središnjoj Europi.

Ti blokovski stavovi u potpunosti su prekrili zajedništvo težnji da se ide u pravcu detanta, a usporodo sa slabljenjem duha detanta i pogoršavanjem američko-sovjetskih odnosa i ti se pregovori našli u teškoćama. Ispraznim raspravama i iznošenjem propagandnih prijedloga i protuprijedloga, bečki sastanak iscrpio je svoju aktivnost, i upravo u tom mehanizmu potvrdilo se da blokovska logika djelovanja, koja je sasvim sigurno i MBFR promatrala u okviru šireg blokovskog odnosa sa snagama i stupnja razvijenosti dijaloga, sputava bilo kakvo slobodnije angažiranje ili stvaranje aranžmana sigurnosti koji bi mogli smanjiti pritisak vojnih snaga na tako osjetljivom području kao što je Europa. Težnja za izdvajanjem te problematike iz djelokruga Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji i želja da se istakne važnost blokova i njihovog blokovskog pregovaranja, pokazala se sasvim bezusplješnom.

Optimistički orijentirani analitičari međunarodnih odnosa su isticali, međutim, da i MBFR poput SALT-1 imaju svoju vrijednost već zato što postoje. Bez obzira na rezultate, svako pregovaranje između pripadnica suprotnih blokova, predstavlja uspjeh.

U kontekstu detanta, nakon vojno-političkih mjera koje su potvrdile primjenjivost ideja popuštanja, došlo je do Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, koja se ističe kao trajan proces dogovornog rješavanja problema europskih država. SAD-a i Kanade. No, za razliku od aranžmana vojne prirode, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji sadrži, uz izrazito sigurnosna, odnosno vojno-politička gledišta, značajne komponente koje omogućavaju razvijanje svestrane suradnje na gospodarskom, kulturnom, znanstveno-tehničkom i informacijskom planu. Time je, zapravo, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji dosad najširi i najrazvijeniji političko-diplomatski oblik detanta i primjer njegovih mogućnosti u daljnjoj razradi.

Za razliku od bilateralnih odnosa supersila ili pak regionalnog blokovskog pregovaranja, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji pokazala je da je krug sudionika znatno širi i da praktično u radu Konferencije ravnopravno sudjeluju sve zemlje, bez obzira na veličinu, snagu, pripadnost ili nepripadnost blokovima. To je, svakako, značajan pokazatelj novih odnosa i spremnosti zemalja da ravnopravno

no sudjeluju u velikom dijalogu. Proširenjem aktera, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji postala je najrazvijeniji izraz popuštanja u regionalnom pogledu i pruža, svakako, izvanredan primjer mogućeg djelovanja i u ostalim dijelovima svijeta.

Positivne promjene koje je izazvao detant osjetile su se ubrzo i u diplomatskom djelovanju. Iako se nastavilo s izgradnjom vlastitih instrumenata povezivanja na Zapadu (NATO, WEU, EEZ) i na Istoku (SEV, Varšavski ugovor) ipak su bili otvoreni kanali multilateralne komuniciranja. UN su sada služili kao početna baza ali uz djelovanje bilateralnih američko-sovjetskih oblika pregovaranja, te započinjanja procesa Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, detant je prokrio put novim diplomatskim sadržajima. Iako su još uvijek bili pod paskom blokovskih stega ipak su diplomati Zapada i Istoka počeli uspostavljati normalne odnose, proširio se broj predstavništava, inicirani su prvi neformalni kontakti, te je diplomacija na razini Istok-Zapad dobila sasvim druge karakteristike u usporedbi s onima iz vremena hladnog rata.

Vrijeme popuštanja pogodovalo je razvoju diplomatskih kontakata, a s druge strane, diplomacija je sada bila u stanju utirati nove putove detanta i sve više odražavati želju za novim, slobodnijim i otvorenijim međunarodnim odnosima. Razumljivo da su glavni akcenti u tom otvaranju dale dvije velike diplomacije super-sila: američka i sovjetska, koje su odmah bile praćene odgovarajućom aktivnošću svojih blokovskih saveznika. No, u tom općem kretanju prema promjenama važnu ulogu odigrale su i brojne nesvrstane i neutralne zemlje koje su, također, na svojim skupovima podržavale detant, videći u njemu priliku i za svoje bolje postavljanje u međunarodnim odnosima.

Hladni rat je stvorio tzv. totalnu i rigidnu diplomaciju dvaju blokova, a detant je ne samo razbijaio ustaljene kanone komuniciranja, već je u triptihu: popuštanje, sporazumijevanje, suradnja nudio velike mogućnosti da upravo diplomati budu promotori novih odnosa i da opća politička opredjeljenja svojih vlada sve više usmjeravaju prema detantu kao izrazu promjena.

oblik života, već su bile prihvaćene tek kao stanovita konvencija koja je otvarala put u bolji život, ili je pak omogućavala mirnu egzistenciju.

Glavna značajka, koja je odvajala Istok od Zapada: ideologija, počela je nestajati i ubrzo se otkrilo koliko je ona u stvarnosti bila slaba i nepopularna. U Istočnoj Europi, gdje su članice Varšavskog ugovora upravo u Konferenciji o europskoj sigurnosti i suradnji vidjeli priliku da razvijaju veze sa Zapadom, prihvaćaju zapadnu tehnologiju, kulturne vrijednosti, znanstvenu suradnju i, barem mali dio, i tečaj životnog standarda, ideologija marksizma-lenjinizma više nije imala nikakvu vrijednost. Svaka od država Istočne Europe približavala se svom trenutku raskida sa socijalizmom, a ona prva izjava sovjetskih čelnika da ako Mađarska izađe iz Varšavskog ugovora Sovjetski Savez neće imati ništa protiv, pokazala je zeleno svjetlo svima onima u Istočnoj Europi koji su zahitjivali slobodne izbore i prihvaćanje zapadnog sustava političkog i gospodarskog razvoja.

Izazovi koji su se vidjeli u novoj trci u naoružanju, postavljanju američkih raketa u Europi i velikoj utakmici u ratu zvijezda bili su na Istoku shvaćeni prije svega kao prolazne opasnosti, ali ne tolike da bi mogle zaustaviti pravac razvoja prema oslobađanju od socijalističkih, odnosno sovjetskih stega.

Ideologija, koja je prestala biti pokretačka snaga unutarnjeg razvoja, izgubila je i svoje mjesto u vanjskoj politici. Reaganovi pozivi na likvidiranje sovjetske nazočnosti u Karibima, koje je proglašeno »sovjetskim morem«, akcija američkih marinaca u Libanonu, pritisak na Nikaragvu i osvaganja minijaturne Grenade, nisu mogli postati stožeri oko kojih bi se gradila ideologizirana vanjska politika. Američka javnost tražila je pragmatična rješenja koja neće biti skupa i koja će omogućiti miran razvoj Amerike. Uz sve to, vijetnamska trauma služila je kao stalni memento za sve nove vojne akcije koje su se uvijek ocjenjivale u tom kontekstu.

Sovjetska oslabljena vanjska politika dobila je svoji vijetnamski sindrom u Afganistanu, gdje se pokazalo da supersila ne može izboriti pobjedu, te da je na prvi pogled mala akcija uvukla SSSR u goleme međunarodne probleme, oslabila odnos se u Varšavskom ugovoru i, što je bilo najvažnije, znatno je pokvarila odnose s Amerikom. Istodobno, to je bila nedovršena poruka jednoj i drugoj supersili da njihovo uvlačenje u sukobe u zemljama u razvoju može voditi daljnjim krizama te da se u tom opasnom suprotstavljanju na dalekim i uglavnom siromašnim prostorima, nalazi mogućnost daljnjeg slabljenja supersila.

Politika je bila oslabljena na objema stranama, atraktivnost ideoloških ciljeva je nestala te su se i vanjskopolitički promašaji pokazali u stvarnom svijetu. Za razliku od razdoblja hladnog rata, kad je ideologija vodila politiku, ali i opravdavala svaki vanjskopolitički potez, u novim uvjetima vanjska politika je bila ostavljena sama svojim promašajima koji su, s druge strane, dodatno iscrpljivali jednu i drugu super silu.

Svojim velikim programom obnove američke vojne sile, a time i ukupne američke moći, predsjednik Reagan je utrošio u svoja dva predsjednička mandata 2.200 milijarde dolara za oružje, čime je poremetio čitav niz američkih gospodarsko-finanacijskih parametara. Državni se dug enormno povećao. Amerika je postala ovisna o stranim kreditorima, izgubila je svoje prvo mjesto u svjetskoj industrijskoj proizvodnji, a sve to imalo je čitav niz negativnih posljedica u unutarnjem razvoju. Velika utakmica u svemiru – rat zvijezda – koja je trebala pokrenuti nove teh-

10. Novi svjetski poredak

Kada se u Washingtonu pripremao velik vojni projekt Pustinjska oluja 1991., u razmatranju opcija i slanju poruka Iraku, predsjednik Bush je okupio svoje savjetnike tražeći modalitete akcije. U posljednjem ozbiljnom upozorenju Iraku da se povuče iz Kuwaita diskutiran je tekst oštre note. Predsjednik Bush je tom prigodom teкао savjetniku za nacionalnu sigurnost, generalu Scowcroftu, da izvrsti i dio o tome kako je čitav novi svjetski poredak izazvan akcijom Iraka. Ta ideja je razrađena u noti, a nakon toga već na prvoj konferenciji za tisak novi svjetski poredak postao je sintagma koja bi trebala označiti novo razdoblje međunarodnih odnosa u kojima su se dogodile goleme promjene na svim stranama svijeta.

Promjene s kraja devedesetih godina otvorile su put novom svjetskom poretku i imale su svoju ideološku, političku i gospodarsku dimenziju.

U velikoj utakmici, koju su vodila dva svjetska sustava, predvođena Sjedinjenim Američkim Državama i Sovjetskim Savezom, došlo je do određenog zasićenja u kojem se pokazalo da ideologija više nikome ne daje priliku na pobjedu i da, istodobno, ona gubi na svom značenju unutar socijalističkog i tzv. kapitalističkog sustava.

Reaganovo nastojanje na jačanju američke vojne sile, okupljanju svih snaga u borbi protiv »carstva zla« i tvrdnje da je detant završio, negativno je odjeknulo u Zapadnoj Europi gdje su se najznačajni američki saveznici počeli plašiti tog velikog američkog ideološkog zaokreta i mogućih posljedica. Američko inzistiranje na jačanju obrane u NATO-u i želja da se nuklearno oružje instalira u Zapadnoj Europi, još više su udaljili europsko javno mišljenje, ali i političke krugove od Amerike koja je nudila izrazito nepopularan pravac razvoja. U Europi, gdje je Helsinki otvorio put drukčijem promišljanju međunarodnih odnosa i gdje su se počele otvarati granice između Istoka i Zapada, pozivi na vraćanja takvom davno zaboravljenom hladnoratovskom vremenu nisu mogli dobiti podršku. Ideološka opravdanja takve politike bila su nedostatna i u biti prilično jednostavna da bi se mogla prihvatiti u promijenjenim međunarodnim okolnostima.

Tome je, svakako, pridonosila i nova sovjetska politika koja je jasno počela pokazivati da shvaća počinjene greške i da u pokušaju velike obnove socijalizma vidi jedini izlaz. Međutim, velika Gorbačovljeva revolucija ipak je već na samom početku pokazala da je socijalizam kao ideološki sustav vrijednosti izgubio na svom značenju, kako u sovjetskom društvu tako posebice i u sovjetskih saveznika. Sedamdeset godina postojanja socijalizma u Sovjetskom Savezu pokazalo se kao promašeno razdoblje u kojem ideološke vrijednosti nikada nisu postale stvaran

nologije, pokazala se također kao svojevrsan blef, koji osim što je zastrašio sovjetsko rukovodstvo, nije dao nikakvih gospodarskih koristi.

Za Sovjetski Savez vojno natjecanje u sferi visoke tehnologije bilo je još opasnije. Ne samo da je sovjetsko gospodarstvo posljednjim snagama pokušalo pratiti veliki američki vojni izazov, već je i životni standard pučanstva počeo naglo padati. U vrijeme kad je Gorbačov pokrenuo svoj veliki program perestrojke, koji je morao imati stanovitu gospodarsku dimenziju vidljivu svakom građaninu, život je postajao sve teži. te je i čitava ideja velike perestrojke ubrzo doživjela slom. Time je u najvećoj mjeri bio i dan odgovor na pitanje je li moguća obnova socijalizma s kakvim novim likom ili je čitav sustav osuđen na propast. Apatija sovjetskog pučanstva, nezadovoljstvo, totalna demoralizacija svih struktura i opća anarhija, koja je zavladała golemom zemljom, pokazala je kraj velike imperije. Pokušaji da se postignu sporazumi o nuklearnom oružju s Amerikom, ulazak u novi američko-sovjetski detant i lansiranje Gorbačova kao svjetskog lidera za SSSR su se pokazali ipak kao prekasni potezi koji nisu mogli zauzstaviti niti eroziju samog SSSR-a, niti socijalističkih režima u zemljama saveznicama.

Upravo u tom spletu kraja ideološkog, političkog i gospodarskog natjecanja dvaju sustava nalazi se i temelj novog svjetskog poretka i pokušaja kooperativnosti goleme većine država.

Temeljno pitanje koje se odmah postavlja pri pokušaju određenja novog svjetskog poretka veže se uz naznaku strukture, vodeće sile ili institucije, te kompetencija koje one imaju u određivanju pravila ponašanja i, istodobno, osiguravanju priznavanja tih pravila.

U teorijsko-modelskom smislu moglo bi se analizirati mogućnosti četiri vrste sustava nove svjetske sigurnosti i to u prvom redu na osnovi strukture glavnih sudionika:

1. model novog poretka u kojem vodeću ulogu imaju Ujedinjeni narodi;
2. model pentagonalnog djelovanja pet velikih stožera svjetske politike i gospodarstva: SAD, EEZ, Japan, Kina i Rusija;
3. model policentrizma u kojem ipak postoji vodeća politička i vojna snaga – SAD;
4. model novog svjetskog poretka, utemeljenog na međuzavisnosti država, koje bi ojačale UN i radikalno izmijenile ovlasti organizacije.

Usporedo sa slabljenjem ideologije kao pokretačke snage i Sjedinjene Države i Sovjetski Savez pokazali su interes za jačanje svjetske organizacije. Amerika je platila svoj zaostali doprinos UN-a, odmah je to učinio i Sovjetski Savez i s te strane aktivnost je dobila snažan podsticaj. Veliki sovjetski plan mijenjanja uloge međunarodne organizacije, iznesen godine 1988., pledirao je za promjene koje će u novim uvjetima učiniti od UN-a glavni stožer političkih aktivnosti u suvremenom svijetu. Prema tom prijedlogu trebalo je ojačati Vijeeće sigurnosti, promovirati novu ulogu u stvaranju snaga za održavanje mira, ojačati ulogu Suda pravde i započeti zajedničku akciju putem UN-a u pravcu zaštite okoliša, suzbijanja bolesti, rješavanja pitanja hrane i sl.

Kasnije zajedničko djelovanje u UN-u prilikom osude Iraka i pokretanja Pustinske oluje, akcije u Somaliji, Kambodži, sankcije protiv Srbije i opće aktivnosti UN-a u rješavanju krize u bivšoj Jugoslaviji – pokazali su mogućnosti novog djelo-

vanja UN-a koje u zajedničkoj akciji, posebice velikih sila, mogu uspješno rješavati pojedina otvorena pitanja mira i sigurnosti.

UN bi vodeću ulogu trebali imati u situaciji kad je socijalizam kao državni sustav nestao s pozornice (osim Kine, Vijetnama, Koreje i Kube), kad zapadne europske države ubrzano nastoje integrirati svoj korak u pravcu 21. stoljeća, kad se Njemačka pojavljuje kao nov stožer unutar EEZ-a, a čitava Istočna i Srednja Europa zaokupljeni su svojom prošlosti, nacionalizmima sadašnjim i potencijalnim etničkim sukobima. Tu su, naravno, i golemi problemi zemalja u razvoju koje su nakon raspada blokovskih sustava izgubile na svom značenju, prepuštene su same sebi i svojim golemim teškoćama gospodarskog, političkog i etničkog karaktera.

U takvim uvjetima UN bi trebali biti središte svjetske kooperativne akcije, tu bi trebalo rješavati glavna pitanja mira i sigurnosti, razvoja kao i globalnih izazova. Istodobno, trebalo bi aktivirati sve organe UN-a i specijalizirane organizacije da djeluju u skladu s Poveljom, te da sve države članice shvate kako UN postaje učinkovitom međunarodnom organizacijom univerzalnog karaktera.

U tom okviru mogla bi se znakovitom smatrati i akcija u vezi suda koji bi trebao suditi za ratne zločine počinjene na tlu bivše Jugoslavije jer bi to mogao biti izraz upravo tih nastojanja da se uz jačanje političke i vojne postave i osnove za sudsko djelovanje. To bi mogao biti početak stvaranja novog sustava u kojem bi se točno znala struktura: sve države članice, organi i nadležnosti, kao i sankcije koje se u određenim prilikama mogu poduzeti.

Takav model sustava novog-svjetskog poretka s UN-om na čelu imao bi, svakako, znatne mogućnosti svog razvoja i daljnjeg širenja uz istodobno aktiviranje svih aktera članica sustava. Glavna njegova značajka bi bila utome što bi se sustav temeljio na postojećim osnovama i tek njihovim mijenjanjem mogao bi krenuti u nekakvu višu fazu kooperativnog djelovanja sudionika.

Model pentagonalnog djelovanja sedamdesetih godina zagovarao je Henry Kissinger, koji je tada najavio nastajanje pet svjetskih središta moći: SAD, Zapadne Europe, Kine, Japana i SSSR-a. U međuvremenu stvari su se promijenile utoliko što je Europa, barem u zapadnom dijelu, dobila svoje jasne gospodarsko-finanacijske, dijelom političke, a razmišlja i o vojnim atributima. Japan je postao velika svjetska gospodarska snaga; Kina prolazi putem reformi koje još uvijek zadržavaju socijalistički sustav, ali uz usporedno postojanje kapitalističkih elemenata tržišta kao i načina života.

I na kraju, u pentagonu nalaze se i preostale dvije supersile. Sjedinjene Države nakon Reaganovog i Bushovog razdoblja traže sebe te u Clintonovoj velikoj paroli o potrebi promjena vide priliku da se smire tijekovi, zaustavi recesija i počne s programom promjene radi poboljšanja položaja sada već značajnog dijela siromašnih Amerikanaca. Rusija je, svakako, najslabija točka u ovom pentagonu. Njezina jedina snaga je nuklearno oružje, dok je već konvencionalna vojna sila pod znakom upita ako se ona promatra pod kutom opće demoralizacije, izbjegavanje služenja vojnog roka i anarhije. Veliki raspad imperija – Sovjetskog Saveza – je dovršen ali se čini da još predstoji druga etapa – raspad velike države: Rusije. Sukobljavanje ruske izvršne i zakonodavne vlasti nije samo borba protivnika i pobornika reformi, već je to i dio tog sukoba širih razmjera u kojem će središnja vlast morati još voditi velike bitke s drugim djelovima Rusije.

U takvim uvjetima i pentagon moći, ako se shvati kao glavni stožer novog svjetskog poretka, oslanja se na pet istaknutih aktera na vrhu i na njihov utjecaj koji imaju u svjetskoj organizaciji. Pri sadašnjem razvoju međunarodnih odnosa razumljivo da je nemoguće pentagonalu shvatiti kao pet glavnih sudionika koji djeluju samostalno. Oni izvršavaju svoje zadatke u okviru UN-a, dakle svjetskog poretka, imajući tamo potrebno mjesto bilo da se radi o tehnološko-gospodarskoj ili pak vojno-političkoj snazi i utjecaju.

To bi trebala biti neka vrsta specijalnosti velikih sila koja bi na temelju svojih položaja, izraslih na posebnoj ulozi, mogle zajednički koordinirano djelovati, provedeći na taj način osobit utjecaj na Ujedinjene narode i poredak koji one stvaraju.

Pet velikih stožera moći djelovalo bi zajednički unutar UN-a, ako bi došlo do stvaranja njihovog koherentnog pristupa Ujedinjenim narodima, a prije svega do usklađivanja njihovih interesa i ciljeva na globalnom planu. Tada bi njihova akcija mogla biti od tolikog značenja da bi i čitav nov sustav međunarodnih odnosa bio u znatnoj mjeri ovisan od tog novog pentagonalnog korporativizma.

Njega se ne bi moglo izazvati niti promijeniti na gospodarskom, niti na vojnom, tehnološkom pa niti na diplomatskom području. Upravo diplomacija pet velikih stožera organizirana kao svjesna i vojna aktivnost koju prihvaćaju sve strane, mogla bi biti instrument organiziranog međunarodnog djelovanja i sredstvo kojim bi se promovirao i razvijao nov sustav međunarodnih odnosa. Ukoliko bi takvo djelovanje izdržalo probu vremena i ako bi se pet stožera u tolikoj mjeri povezalo u svojim percepcijama i anticipacijama svijeta koji se stvara, moglo bi se govoriti o pentagonu kao specifičnom modelu novog svjetskog poretka.

Polazeći od toga da je nekadašnja supersila – Sovjetski Savez nestao i da je samo u smanjenom obliku ostala Rusija kao supersila ograničenog dometa (nuklearno oružje), može se postaviti tvrdnja da je u vojno-političkom pogledu na čelu hijerarhijske međunarodnih odnosa samo prva supersila – Sjedinjene Američke Države. Kao golemu industrijska, financijska, vojna i politička snaga, SAD raspolazu širokim radijusom globalne akcije i unatoč svih teškoća s kojima se susreće američko gospodarstvo ipak je to država s atributima stvarne supersile.

Ako se promatraju akcije koje su poduzete kao dio zajedničkog djelovanja sadašnjeg sustava međunarodnih odnosa (akcije: Pustinja oluja, Somalija, diplomatske aktivnosti u svezi bivše Jugoslavije) vidi se da je zapravo Amerika bila ona snaga koja je ili izravno vodila vojnu akciju ili je pak pratila rješavanje kriza, diktitirajući u posljednjem trenutku pravac događaja. Iz toga proizlazi i tvrdnja da je jedino Amerika ona sila koja u posljednjoj fazi može brzo i odlučno pokrenuti akciju.

No, svijet nakon hladnog rata: etnički i nacionalni konflikti naprijue na Balkanu a zatim i dalje u Europi – su realnost koja će sve više tražiti akciju međunarodne zajednice. Ruske tvrdnje da su balkanska zbivanja neznahtna u odnosu na ono što će se dogoditi, ako se zapali prozor bivšeg SSSR-a, već imaju svoju potvrdu na Kavkazu. Očito je da bi i za tako velikog aktera kao što su SAD ipak bilo teško ući u sve te sukobe, posebice one na teritoriju bivšeg SSSR-a gdje postoje i nuklearne centrale a i golemi stokovi nuklearnog oružja.

Prema mišljenju dijela američkih analitičara uz sve velike najave kolektivne međunarodne voje, Amerika je glavni i jedini multilateralisti i to onaj koji svojom snagom i utjecajima djeluje kao glavno središte. Ovoga trenutka pitanje je u kojem

pravcu će se razvijati odnosi u strukturi novog svjetskog poretka i kome će biti naznačena uloga glavnog kreatora političkih aktivnosti. Da li će to biti UN, zajednička akcija pet najснаžnijih polova ili će se na temelju sagledavanja realne uloge Amerike ipak prihvatiti mogućnosti da SAD budu ona središnja snaga koja bi vodila akciju. Međutim, i tu je potrebno odvojiti dva pitanja: ono političko-diplomatsko i vojno. Amerika je dosad nastojala djelovati svojom diplomacijom u procesu pomirenja i traženja političkih rješenja, te pokazala spremnost upotrijebiti i vojne snage kad se za to donese odluka. No, pitanje je upravo u tom procesu odlučivanja središta koje će donijeti odluku. Hoće li to biti na razini UN-a, dakle u stožeru koji bi trebao djelovati poput glavnog organa svjetskog poretka, ili će se pak ta odluka donijeti u zajedničkoj koordinaciji stavova pet glavnih svjetskih polova?

Navodeći ove moguće modele ne treba zaboraviti da je ubrzani razvoj međunarodnih odnosa uvijek brži od nekih modelskih predviđanja. Tako se i ovoga puta, pod utjecajem promjena u međunarodnim odnosima, ali prije svega u SAD-u, postavilo i pitanje teži li svijet multipolarizmu u nekom obliku naslonjenom na UN ili se on pod gibanjem događaja usmjerava prema vodećoj ulozi jedne sile, pa prema tome stvaranju svijeta s unipolarnim američkim vodstvom? Još u doba Clintonove administracije započele su analize sličnog karaktera, no one su se posebno aktivirale dolaskom na predsjednički položaj Busha mlađeg i njegovog odgovora na terorističke akte od 11. rujna 2001. godine. Za mnoge promatrače međunarodnih odnosa upravo taj datum uzima se kao prijelomni u određivanju kraja hladnog rata ali i uspostavljanja nove faze međunarodnih odnosa, u kojoj se terorizam pojavljuje kao najveća opasnost suvremenom razvoju. A kako su SAD najviše bile izložene takvom terorističkom djelovanju, poduzele su najodlučnije korake u stvaranju antiterorističke koalicije i kažnjavanju terorista i onih s njima povezanih država i pokreta.

Američka vojna sila, s budžetom višim od 400 milijardi dolara, najveća je svjetska sila, trenutno su američke vojne snage u 40 različitih država širom svijeta i taj veliki globalni iskorak pokazuje ovoga puta političku vojlu i vojnu spremnost da se ide do kraja u obračunu s terorizmom koji je postavljen kao najveća prijetnja novom svjetskom poretku. Svojom politikom popraćenom vojnom silom Amerika je neosporno unipolarni lider koji ima dostatno mogućnosti da djeluje kako hoće, kako hoće i protiv koga hoće (Srbija, Afganistan, Irak). Niti rezolucije Vijeća sigurnosti UN-a, niti solidarnost saveznika iz NATO-a nisu potrebni kako bi se postiglo ono što se želi i što se u Americi smatra ispravnim.

Suprotstavljanje modelu unipolarizma je također očito. Niz velikih zemalja: Rusija, Kina, Indija, Francuska, Njemačka i druge htjele bi vidjeti multipolarni svijet u kome ima prostora za šira dogovaranja na vrhu i gdje Amerika može biti jedna od vodećih sila, a nikako ne jedina. Međutim, zbog niza ekonomsko-financijskih, vojnih, tehnoloških i političkih čimbenika ovoga trenutka ta želja za multipolarizmom ostaje tek kao eventualni korektiv za američko unipolarno djelovanje, pa i unipolarno vodstvo.

Novi svjetski poredak, koji se gradi između unipolarnog vodstva i multipolarnih želja, istodobno je izvanredno mjesto za aktiviranje diplomacije koja je dobila široke mogućnosti globalnog djelovanja. Brojnost veza, brzina komunikacija, želja velike većine zemalja da se stave u front antiterorističkih snaga, izvanredni su pok-

retaciji diplomacije i diplomata, pružajući obilje mogućnosti za njihove akcije. Bilateralna, regionalna i multilateralna diplomacija cvjetaju na svim stranama planete i s pravom se može tvrditi da nikada nije bilo niti toliko diplomara niti pak toliko različitih diplomatskih aktivnosti.

Suvremeni svijet razvija se na temeljima nestanka ideologije, prihvatanja ideja liberalizma, demokracije i slobodnog tržišta. Velike promjene na Istoku dokrajčile su podjelu na dva vojno-politička i ideološka sustava i organizirana bloka, a uz prihvatanje temelja zajedništva i uz stvaranje sve većeg broja novih država, nastaje i mogući temelj novog svjetskog poretka.

Kao i stvaranje svakog dosadašnjeg sustava međunarodnih odnosa, niti taj nije i neće biti pošteđen velikih teškoća, izazova, pa i retrogradnih kretanja.

Nemoguće je zamisliti da će npr. sve ideologije nestati, da se neće pojaviti neki novi oblik ideološke konfrontacije (islam) ili pak da će sve zemlje u cjelini prihvatiti načela novog poretka. Istodobno, teškoće kroz koje će prolaziti pojedini veliki akteri na vrhu svjetske politike utjecat će i na sustav međunarodnih odnosa. Europska integracija ne ide i neće ići onako kako je to bilo zamišljeno npr. u Maas-trichtu. Svjetska recesija, događaji na Istoku Europe i balkanski poremećaji, usporavat će integracijski tijek uz izbijanje novih unutarnjih sukobljavanja na gospodarskom ili pak na političkom području. Rusija tek ulazi u svoju drugu fazu raspodavanja koja, također, može trajati; Amerika ima unutarnjih teškoća, ali može doći do japansko-američkog gospodarskog pojačanog sučeljavanja; Kina je uz prihvaćanje modela slobodnog tržišta, još vrlo daleko od demokracije a postoji mogućnost stvaranja, također, nekih koncepcija koje bi je udaljile od miroljubivog razvoja. Uostalom, kineske kritike na tzv. unilateralnu arbitriranost djelovanja ili pak na prevelike ovlasti UN-a, mogu se tumačiti upravo u tom kontekstu.

Ipak, ako su to one negativne značajke koje mogu udaljiti mogućnost stvaranja novog sustava međunarodnih odnosa, ne treba zaboraviti niti one sastavnice koje svijet nužno vode u pravcu novog svjetskog poretka. Nestanak ideologije kao pokretačke snage politike i kao glavna crta podjele, stvaranje novih država i sve veća međuzavisnost država, daju za pravo svima onima koji tvrde da bi nov model mogao nastati i to ne u tako dalekoj budućnosti.

Osnovna pretpostavka takvog modela međunarodnih odnosa bila bi želja i potreba država da međusobno suraduju u rješavanju političkih pitanja, gospodarskom razvoju i zajedničkom pristupu globalnim pitanjima. Upravo to bi trebalo povezati sve zemlje, bez obzira na njihovu snagu, veličinu i regionalnu pripadnost sistemima i subsystemima. Mreža multilateralnih sveza razvila bi konstruktivne odnose među državama i stalno bi jačala njihovu potrebu zajedničkog djelovanja.

U tim okvirima, na temelju globalne međuzavisnosti i suradnje, mogao bi nastati, postupno, veliki pokret u pravcu stvaranja novog svjetskog poretka koji bi bio utemeljen na univerzalno prihvaćenim načelima i potrebi uključivanja svih dijelova svijeta u jedinstvenu cjelinu. Tu bi UN mogle dobiti novu ulogu po svojoj univerzalnosti, načelima i možda novim zadaćama koje bi ih u potpunosti pretvorile u instrument novog svjetskog poretka. UN ne bi postala neka svjetska vlada ali bi se njezine ovlasti, naravno, na osnovi zajedničke spremnosti država za suradnjom, mogle proširiti. Ona bi mogla biti stožer sprečavanja i rješavanja međunarodnih

konflikata kao i središte oblikovanja međunarodne suradnje. Taj model svjetskog poretka bio bi izrazito univerzalan po sudionicima, snažniji po ovlastima svjetske organizacije i demokratski po načelima djelovanja. Međuzavisnost i suradnja bile bi one kategorije koje bi utjecale na to da se šire ovlasti UN-a i da se države dobrovoljno uključe u nov sustav koji bi se mogao nazvati novim svjetskim poretkom.

Takav model svjetskog poretka značio bi da države shvaćaju kako je očuvanje mira i sigurnosti u interesu svih njih i da nikakvi partikularizmi ne mogu biti jači, niti pak optimalniji od očuvanja svjetskog mira. Iz toga bi morala proizaći i jasna spremnost da se tako ponašaju, a u slučaju kršenja mira da budu spremne dati svoj izravan doprinos ostvarivanju načela svjetskog poretka.

U svijetu koji je dokrajčio veliku ideološku podjelu između socijalizma i kapitalizma trebalo bi se čuvati da neka nova ideologija ne poprimi šire razmjere i da se ponovno ne vrati neki oblik međunarodne konfrontacije. Ako bi došlo do ideološke podjele između velikih sila to bi se odrazilo u čitavoj međunarodnoj zajednici, jer bi se na toj osnovi ostvarila nova okupljanja i polariziranja, čime bi i novi svjetski poredak bio ugrožen već u samom začetku svog nastajanja.

Međuzavisnost kao objektivna kategorija svjetskog razvoja i, istodobno, kao preduvjet nacionalnog i međunarodnog uspjeha, mora biti shvaćena kao temelj na kojem će se razvijati i subjektivno viđenje potrebe i spremnosti za međunarodnom suradnjom. To praktično znači da niti za jednu državu više ne bi bilo mogućnosti stanovitog izlaska iz svjetskog poretka, izoliranja i zatvaranja, bez obzira radi li se o velikim ili malim državama.

Promatran u takvim koordinatama potencijalnog nastajanja, novi svjetski poredak mogao bi biti trajan i vrijeme dan oblik djelovanja država u kojem bi i diplomacija imala svoje stalno mjesto u razvijanju i promicanju ideja mira i suradnje.

Literatura

- Adcock, Frank E., *Diplomacy in Ancient Greece*, New York, 1975.
- Andrassy, Juraj, *Međunarodno pravo*, Zagreb, 1978.
- Ball, W. George, *Diplomacy for a Crowded World: An American Foreign Policy*, Boston, 1976.
- Bell, Corall, *The Diplomacy of Détente, The Kissinger Era*, London, 1977.
- Beloff, Max, *The Great Powers*, New York, 1959.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Soviet Bloc*, New York, 1959.
- Brzezinski, Zbigniew, *The Grand Failure*, New York, 1989.
- Brzezinski, Zbigniew, *Out of Control*, New York, 1993.
- Claude, I. Jr., *Power and International Relations*, New York, 1962.
- Craig, Gordon A., Gilbert Feli (ur.), *The Diplomats 1919-1939*, New York, 1971.
- Čehulić, Lidija, *Clintonova vanjskopolitička strategija*, Zagreb, Čehulić, Lidija, *Euroatlantizam*, Zagreb, 2003.
- De Callieres, Francois, *On the Manner of Negotiating with Princes*, Indiana, 1963.
- Dictionary of International Relations*, Evans, G. and Newman, J., London, 2000.
- Eban, Abba, *The New Diplomacy: International Affairs in the Modern Age*, London, 1983.
- Halliday, Fred, *The Making of the Second Cold War*, London, 1983.
- Heatley, D. P., *Diplomacy and the Study of International Relations*, Oxford, 1919.
- Holsti, J. Kalevi, *Peace and war: armed conflicts and international order 1648-1989*, Cambridge, 1991.
- Ibler, Vladimir, *Diplomatska historija*, Zagreb, 1960.
- Ibler, Vladimir, *Rječnik međunarodnog javnog prava*, Zagreb, 1978.
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the great Powers, Economic Change and the Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, 1987.
- Kissinger, A. Henry, *The White House Years*, New York, 1979.
- Kissinger, A. Henry, *For the Record*, New York, 1981.
- Kissinger, A. Henry, *Years of Upheaval*, Boston, 1982.
- Kissinger, A. Henry, *Treba li Amerika vanjsku politiku*, Zagreb, 2002.
- Korbel, Joseph, *Détente in Europe: Real or Imaginary?*, Princeton, 1972.
- Krizman, Bogdan, *O dubrovačkoj diplomaciji*, Zagreb, 1951.
- Krizman, Bogdan, *Što je diplomacija*, Zagreb, 1952.
- Lauren, Paul Gordon, *Diplomacy: New Approaches in History, Theory and Policy*, London, 1980.
- Le Trosne, *De l'Ordre Social*, Paris, 1977.
- Link, Arthur S., *Wilson the Diplomatist*, Baltimore, 1957.
- Lynch, Allen, *The Cold War is Over-Again*, Boulder, 1992.
- Marston, F. S., *The Peace Conference of 1919*, Oxford, 1944.
- Mattingley Garing, *Renaissance Diplomacy*, New York, 1973.
- Mearsheimer, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, Chicago, 2001.
- Nahlík, Edward Stanislaw, *Narodiny Nowozymnej Dyplomacii*, Wroclaw, 1971.
- Nicolson, Harold, *The Evolution of Diplomacy*, New York, 1966.
- Nicolson, Harold, *The Congress of Vienna*, London, 1945.
- Nicolson, Harold, *Diplomacy*, Oxford, 1963.
- Seabury, Paul, *Power, Freedom and Diplomacy: The Foreign Policy of the United States of America*, New York, 1963.
- Stefanowicz, Janusz, *Bezpieczeństwo Współczesnych Państw*, Warszawa, 1984.
- Vukadinović, Radovan, *Evropska sigurnost i suradnja*, Zagreb, 1978.
- Vukadinović, Radovan, *Hladni rat i Europa*, Zagreb, 1983.
- Vukadinović, Radovan, *Američko-sovjetski odnosi 1917-1976*, Zagreb, 1977.
- Vukadinović, Radovan, *Međunarodni odnosi od hladnog rata do globalnog porotka*, Zagreb, 2001.
- Wildner, Heinrich, *Die Technik der Diplomatie: L'Art de negocier*, Wien, 1959.
- Diplomatičeskij slovar*, t. I-III, Moskva, 1984-1986.
- Historia Dyplomacii Polskiej*, t. I-III, Warszawa, 1981-1984.
- Istorija Diplomatii*, t. I-III, Moskva, 1962-1965.
- Makers of American Diplomacy*, eds. Frank J. Merrill and Theodore A. Wilson, New York, 1974.
- Međunarodne otkošenija posle vioroj nuivoj vojny*, t. I-III, Moskva, 1971-1973.

II.

**STRATEGIJA DIPLOMATSKOG
DJELOVANJA**

U pojedinim razdobljima diplomacija je bila označavana različitim imenima. U enciklopedijama, priručnicima i djelima koja se znanstveno bave diplomacijom, postoje različite definicije diplomacije za koje bi se, uglavnom, moglo reći da su neprecizne, sveobuhvatne i često puta podložne zamjenama različitim međunarodnih djelatnosti.

1. Pojam diplomacije

Prema američkom povjesničaru diplomacije Baileyu, diplomacija bi bila »prva crta obrane«, a analitičari, koji su se bavili vojnim odnosima u nuklearno doba, isticali su da je diplomacija »jedina prilika koja nam preostaje«. Diplomacija se označava kao pregovaranje, komuniciranje, rješavanje osnovnih državnih interesa s drugim državama. U nekim drugim definicijama ističe se da je diplomacija »košenje službenih predstavnika u međunarodnom pregovaranju«, »business ili umijeće vođenja međunarodnih odnosa« ili pak način na koji se obavljaju međunarodni poslovi.

U pokušaju da se makar naznače kakvi takvi osnovni pravci određaba diplomacije može se krenuti od četiri različite vrste pristupa.

P prvi od njih izjednačava diplomaciju s vanjskom politikom, čime se stavlja znak jednakosti između obje djelatnosti: vanjske politike i diplomacije. Jedan od utemeljitelja znanosti o međunarodnim odnosima Hans Morgenthau smatra: »Diplomacija je formuliranje i provođenje vanjske politike«. To nikako nije slučajno i u čitavom nizu djela znanstvenika s područja međunarodnih odnosa izjednačava se često puta kreator vanjske politike s diplomatima, a diplomaciju s vanjskom politikom.

Drugi pristup izjednačava diplomaciju s tehnikama vanjske politike i, kako to piše Jacques Chazelle: »Termin diplomacija ... znači ukupnost sredstava i specifičnih aktivnosti koje koristi država u svojoj vanjskoj politici«. Sovjetski diplomatski rječnik definira pak diplomaciju kao »tehnički instrument provedbe vanjske politike«.

Treći pristup u cjelini identifikira diplomaciju s međunarodnim pregovaranjem. Shvaćajući pregovaranje kao glavnu funkciju diplomacije i diplomata, a nadovezujući se na djela Callieresa i Martensa, to mišljenje ističe da je diplomacija zapravo međunarodno pregovaranje te da se u toj ulozi ogleda njezina najvažnija zadaća koja daleko zakrlijuje sve ostale funkcije.

Četvrti pristup prilično pojednostavljuje viđenje problematike tvrdeti da je diplomacija djelatnost diplomata. Ugladni Oxford English Dictionary tako piše da je diplomacija »business ili umijeće diplomata«.

U svakom od tih pristupa postoji samo dio preciznosti. Točno je da je diplomacija dio vanjske politike države, te da je ona u znanoj mjeri vezana uz pregovaranje, a ne može se nikako poreći niti tvrdnja da je diplomacija djelatnost diplomata. No, sve to zajedno ipak ne objašnjava sam pojam diplomacije koja je sve to zajedno, ali i nešto više.

Upravo zbog brojnosti termina i razlika koje se pojavljuju u određenju te djelatnosti, potrebno se zadržati na objašnjenju pojma diplomacije. Etimološke, leksiografske, funkcionalne i akademske interpretacije mogu pomoći u određenju pojma i razgraničavanju od drugih koji se primjenjuju za tu djelatnost, a već i negativno razgraničenje onoga što diplomacija nije, pomaže u pronalaženju odgovora za ono što ona jest.

Najčešće se diplomacija izjednačava ili pak podvodi pod međunarodne odnose, vanjske poslove, vođenje vanjske politike, implementaciju vanjske politike, službeno komuniciranje među državama i vladama te pregovaranje.

Izjednačavanje međunarodnih odnosa i diplomacije polazi od uvjerenja da se radi o jedinstvenom procesu i da se u pojedinim stupnjevima razvoja međunarodnih odnosa može istaknuti potpun znak jednakosti između međunarodnih odnosa i diplomacije. Označavajući razdoblja međunarodnih odnosa u pojedinoj regiji ili pak neki proces u međunarodnim odnosima (hladni rat, razoružanje, sigurnost) na temelju promatranja događaja, posljedica i politike koja se stvarala, to izjednačavanje ne brine o tome da je diplomacija samo dio međunarodnih aktivnosti te da uz nju postoje druge tehnike i sredstva djelovanja u međunarodnim odnosima. Stoga je očito da bi izjednačavanje diplomacije i međunarodnih odnosa znatno suzilo te odnose, odstranilo dio međunarodnih sudionika i da ne bi vodilo boljem razumijevanju razvoja međunarodne zajednice.

Vanjski poslovi shvaćaju se kao dvostruka aktivnost: vanjska politika i njezina provedba. I tu, također, postoji tendencija zamjene pojmova pa se i vanjska politika kao i vanjski poslovi često puta rabe kao sinonimi. Izjednačavanje diplomacije s provedbom vanjske politike nije uglavnom sporno.

Ostvarenje vanjske politike postavlja diplomaciju kao supsidijarnu djelatnost vanjske politike, iako se primjenjuju i različiti pristupi za provedbu vanjske politike i diplomacije. Osnovna razlika između dvije aktivnosti očituje se u tome da je stvaranje vanjske politike prilično decentralizirano i da na to utječe niz političkih aktera: domaćih i stranih; dok provođenje vanjske politike izravno kontroliraju središte koje stvara nacionalnu vanjsku politiku i odlučuje o svim fazama i pravcima njezine primjene. Autori koji tako prihvaćaju određene diplomacije, najčešće govore o »procesu vanjske politike i metodi«, odnosno o diplomaciji kao dijelu vanjske politike i procesu koji se ostvaruje na svim razinama.

Implementacija vanjske politike usredotočuje se na provedbu vanjske politike u prijestolnici zemlje i na terenu tj. širom svijeta. Diplomacija se tu označava kao »primarna metoda uz čiju pomoć se ostvaruje vanjska politika« ili pak kao »normalno sredstvo komuniciranja u međunarodnim odnosima«. To podrazumijeva normalno organiziran diplomatski aparat koji na temelju klasične ili tradicionalne diplomacije obavlja postavljene poslove i zadatke. To, istodobno, razgraničava aparat koji je zadužen za primjenu vanjske politike od diplomata kojima je to karijera i onih dužnosnika kojima diplomacija nije karijera, a poslani su u pojedine diplomatske misije. George Kennan implementaciju vanjske politike od takvih nekarijernih diplomata naziva »diplomacijom diletanata«, što bi je trebalo dijeliti od tzv. klasične diplomacije i diplomata koji su tu djelatnost izabrali kao svoje životno zvanje.

Komunikacija podrazumijeva sve službene odnose među vladama bilo usmene ili pisane, izravne ili neizravne, gdje se diplomacija određuje kao »regularni kanal putem kojeg države međusobno komuniciraju«. K tome se još tvrdi da je diplomacija »umijeće održavanja komuniciranja« ili pak »sustav međunarodnog komuniciranja«. Iako je ta naznaka najvećim dijelom točna, ipak je donekle netočno cjelokupnu diplomaciju označiti kao funkciju komuniciranja, što je svakako preusko.

Najuži pristup izjednačava diplomaciju s pregovaranjem. Harold Nicolson tvrdi da je diplomacija »umijeće pregovaranja« dok drugi autori tome dodaju i reprezentaciju. Svakako, pregovaranje je jedna od glavnih aktivnosti diplomate, izravno vezana uz političku aktivnost države koju predstavlja – ali je ipak nemoguće samo pod pregovaranjem identificirati diplomaciju kao djelatnost.

U jednom daljnjem pokušaju određivanja diplomacije može se prihvatiti i mišljenje iz renomiranog Penguinovog rječnika međunarodnih odnosa, koji piše da vanjsku politiku tvore: sadržaji, ciljevi i stavovi država u odnosima s drugim državama, dok je diplomacija jedan od instrumenata koji se koriste kako bi se to ostvarilo. Diplomacija se sastoji od dijaloga i pregovaranja i u tom smislu ona nije samo instrument države, već je to institucija sistema država, tj. ukupnosti u kojoj država djeluje: međunarodne zajednice. Za glavnu funkciju diplomacije smatra se pregovaranje koje se ostvaruje u nekoliko funkcija.

Prva je reprezentacija,

druga je funkcija diplomacije formulacija i identifikacija ciljeva i interesa,

treća je mogućnost održavanja urednih odnosa,

četvrta je mogućnost uspostave i obnove pravila i procedure koje reguliraju međunarodni sistem.

Imajući na umu upravo tu četvrtu funkciju diplomacija se shvaća kao instrument za primjenu međunarodnog prava i međunarodnih organizacija.

Konceptualno, diplomaciju se shvaća kao umijeće, znanost, vještinu, proces, praksu, funkciju i instituciju i, svakako, da u njoj ima svega toga zajedno.

Ona je umijeće ostvarivanja mogućeg, čime u znatnoj mjeri sljedi politiku:

– ona sve više zahvaća i uporabu znanosti i znanstvenih pristupa;

– ona je vezana i uz osobne vještine djelovanja;

– ona je stalan proces;

– ona ima svoju praksu kao djelatnost a i djelatnici koji u njoj djeluju bit će bolji ako iza njih stoji i praksa,

– to je, na kraju, i aktivnost s jasno naznačenim funkcijama i institucijama.

Ako bi se pokušalo izlučiti što diplomacija jest ne podliježući tome je li ona više vještina ili umijeće, znanost ili nešto drugo, mogla bi se odrediti kao *društvena djelatnost i politički proces u kojem politički sudionici, najčešće države, stupaju u međusobne odnose u međunarodnom okružju*.

je bilo blizu 100 suverenih država, da bi ih 1985. godine bilo 159, a danas je ta brojka već prešla 200 suverenih država. Ta značajna proliferacija broja samostalnih država, kao subjekata međunarodnih odnosa utjecala je i na promjene u stilu, proceduri i u sadržaju diplomacije. Sve te države unijele su u međunarodnu zajednicu i svoje vlastite ideologije i različite poglede na budućnost svijeta i međunarodne odnose.

Usporedo s tim povećanjem broja država, jačale su i tzv. asocijativne diplomacije, vezane uz međunarodne organizacije i njihovo tješnje ekonomsko, političko, pa i vojno integriranje. Politička suradnja unutar EEEZ-a je, svakako, najbolji primjer tog novog oblika diplomatskog djelovanja država članica koje u nizu prilika nastupaju kao jedinstven politički sudionik u međunarodnim odnosima. U novom postavljanju spram državnog suvereniteta i države koje su prihvale više oblike integracije, moraju se suočiti s pitanjem nove suverenosti, koja nije samo vezana uz njihovu politiku već nastaje kao rezultat stalnog i koordiniranog djelovanja unutar organizacije kojoj one pripadaju.

— Drugi razlog velikih promjena odnosi se na kvalitativnu proliferaciju funkcionalnih međunarodnih interesa. Diplomacija se još od godina Prvog svjetskog rata prestala baviti isključivo političkim pitanjima. Međutim, do pravog povećanja funkcija došlo je upravo u moderno doba, kad je razvoj trgovine, znanstveno-tehničkih otkrića i ubrzanje komunikacije, doveo do potrebe praćenja i uključivanja u te procese putem državnih kanala. Razmah tih novih tehnoloških dostignuća uveo je u diplomatsko djelovanje i pitanja za koja se prije smatralo da ulaze isključivo u područje privatnog ili kakvog profesionalnog djelovanja. Međunarodni pregovori o pitanju korištenja nuklearne energije, odlaganju nuklearnog otpada, zaštiti okoliša, očuvanju šuma, ujednačavanje tehnoloških standarda, borbi protiv terorizma, droge i međunarodnog kriminala, već su davno uz tzv. klasične pregovore o razoružanju postali svakodneveni dio diplomatskog posla raznih ministarstava i ambasada. Sazivaju se i brojne međunarodne konferencije na kojima je također potrebno zastupati državne stavove o pitanjima koja su po svom sadržaju vrlo daleko od onoga što bi se trebalo shvatiti kao politika u uskom smislu riječi.

Na drugoj strani, porasla je potreba za pregovaranjem svih vrsta: mirnim rješavanjem sporova, konzultacijama, crisis managementom, što je sve zajedno utjecalo na proširenje kruga poslova koji ulaze u sastav ministarstva vanjskih poslova i njegovih predstavništava u svijetu. Povećao se i broj specijalista koji ulaze u skupinu tzv. diplomata dietanata, ali koji su pozivani za specifična pitanja o kojima se pregovara, gdje je nemoguće bez znanstvenika s područja egzaktnih znanosti pratiti korak modernog razvoja. Bogaće zemlje otišle su korak dalje, pa se u njihovim veleposlanstvima nalaze na listi diplomata razni atašei koji se bave pitanjima vezanim uz znanstvenu suradnju i praćenje novih tehnologija i komunikacija.

— Revolucija u komunikacijama i transportu također je utjecala na brze promjene u diplomatskom obavljaju poslova. Svaka točka na zemaljskoj kugli dostižna je tijekom dana, a konzultacije se mogu obavljati trenutno. Nekadašnje uvođenje hot-line u američko-sovjetske odnose značilo je stanovito tehnološko čudo, koje je tehnologija već davno prerasila. Suvremeni faksimil ubrzo je dobio konkureniju u elektronskoj pošti, a najavijeni sustav televizijskog komuniciranja imat će svakako i svoju primjenu u diplomatskim odnosima. Pregovarači na raznim konferencija-

U svom dugom trajanju diplomacija je prošla kroz različite stupnjeve promjena, uvijek podložna preobrazbama u međunarodnoj zajednici i ujedno kao sastavni dio procesa tih promjena. Stanovite faze razvika međunarodne zajednice ostale su poznate i po tzv. grčkoj, talijanskoj, francuskoj diplomaciji — što je sve zajedno tvorilo model tzv. klasične diplomacije, da bi od predsjednika Woodrowa Wilsona započelo doba tzv. moderne američke diplomacije.

No, ta tzv. američka diplomacija ubrzo je pokazala da zajedno s procesom promjena u međunarodnim odnosima i diplomacija mijenja svoje metode djelovanja. S prvim aktivnostima Lige naroda počelo se govoriti o parlamentarnoj diplomaciji, zatim personalnoj diplomaciji, a nakon prvih susreta na vrhu lidera velikih sila u uporabu je ušao termin »summit diplomacija«.

Hladni rat je sa svoje strane i na tom području unio promjene koje se nisu samo ogledale u novim kvalifikacijama diplomacije i diplomata. Veliki sukob između Istoka i Zapada, odnosno dvije velike skupine zemalja različite po ideološkim, vojnim, političkim i socijalno-ekonomskim uređenjima i vizijama budućeg svijeta, vodio je novoj diplomaciji koja je odmah nazvana totalnom. Kako su se u hladni rat ugrađivali elementi nuklearnih opasnosti, diplomacija je dobila naziv nuklearne, krizne i preventivne, da bi se ponovno s vremenom prvih popuštanja i diplomaciju počelo nazivati novim imenima: diplomacija popuštanja, diplomacija detanta, pa čak i diplomacija *condominiuma* velikih sila.

Sve te mijene potvrdile su usku vezu koja postoji između međunarodnih političkih odnosa kao totaliteta i diplomacije kao sredstva kojim države ostvaruju svoje ciljeve i interese u međunarodnim okvirima. Diplomacija, koja danas djeluje, u znatnoj mjeri, također, odražava duh svog vremena i prati sve one promjene koje nastaju u međunarodnoj zajednici.

Promatrajući promjene termina kao i sve sadržaje koji su sve više odvajali tzv. klasičnu od moderne diplomacije, francuski diplomat Jules Cambon pisao je da se u biti ne mijenja diplomacija, već samo njezino okruženje. Suština diplomacije bit će uvijek ista jer se ljudska priroda ne mijenja, a države će uvijek trebati poštenog čovjeka koji bi mogao braniti interese svoje vlade.

Imajući tu poruku na umu, ipak je potrebno ukazati na promjene koje su nastale nakon Drugog svjetskog rata i koje su utjecale na to da se sve više govori o modernoj diplomaciji ili pak suvremenoj diplomaciji našeg vremena koja je stralan sputnik svih promjena zabilježenih u odnosima među državama.

— Povećanje broja članica međunarodne zajednice značajno je povećalo kvantum diplomatskog aparata, ali isto tako i funkcije. Početkom 1960. godine u svijetu

ma također mogu vrlo brzo dobiti potrebne upute ili odgovore svojih vlada, a za diplomatska predstavništva u svijetu brza komunikacija sa centralom u zemlji normalna je svakodnevna praksa.

Takav sustav brzih veza omogućio je da su predstavnici u diplomatskim misijama znatno bolje kontrolirani nego prije te da postoji gotovo trenutna mogućnost traženja izvješća ili analize iz centrale. No, diplomat u svijetu više nije pušten sam sebi u obavljanju poslova već ima, uz opće ovlasti, mogućnost hitnog dobivanja dodatnih instrukcija.

U pojedinim složenim situacijama, kad treba rješavati kakva osjetljiva i hitna pitanja, ministarstva mogu slati svoje specijalne izaslanike koji često puta djeluju i izvan diplomatskih misija. Oni su u stalnoj vezi sa svojom vladom, imaju određene upute i mogu stalno tražiti nove.

Zahvaljujući modernim komunikacijama otvoren je i nov kanal javnog diplomatskog informiranja. Iako to nije otvorilo diplomaciju do kraja, ipak konferencije za tisak vodećih političkih čelnika, ministara vanjskih poslova ili njihovih pomoćnika, omogućavaju bolje obavještanje javnosti. Kako se najčešće te konferencije prenose putem televizije, omogućeno je da se informira ne samo domaća javnost već da se poruke upute u svijet. Ukoliko pojedina zemlja želi svoju politiku ili kakav određeni politički potez učiniti osobito važnim, konferencije određenih dužnosnika bit će usmjerene tako da jasno prenesu poruku i da uz već postojeće diplomatske oblike komuniciranja javnim putem pokažu namjere određene zemlje.

– Klasična diplomacija bavila se održavanjem normalnih odnosa između dvije zemlje, rješavanjem spornih pitanja, postizanjem sporazuma i promicanjem prijateljskih odnosa. Međutim, snažni ideološki naboji koji su se osjetili u međunarodnim odnosima stvaranjem Sovjetskog Saveza a kasnije fašističkih zemalja, utjecali su na unošenje ideoloških konfrontacija u diplomaciju. Međunarodne konferencije postale su mjesta na kojima se iznosila serija optužbi protiv drugih država. UN u razdoblju hladnog rata bili također tribina za propagandno-diplomatske egzibicije u kojima se s raznih pozicija htjelo postići političke bodove.

Fašistička diplomacija, koja je osobito snažno koristila diplomaciju kao sredstvo propagande, otvorila je i mogućnost da diplomatska predstavništva budu središta obavještajnog djelovanja. U godinama hladnog rata i napetih odnosa između Istoka i Zapada, totalna diplomacija omogućila je da se subverzija, špijunaža i propagandno djelovanje usele u brojne ambasade i da se vode pravi mali ratovi između među obavještajnih i kontraobavještajnih službi koje su nastojale spriječiti takvo djelovanje. Veleposlanstva su postala sastavnim dijelom hladnoratovskog konflikta. Istaknuta i na Zapadu i na Istoku pokušavala su prikupiti što više podataka, širiti što više propagande, osnivati i podsticati subverzivne aktivnosti i podrivati moral lokalnog pučanstva.

Uz to bujanje aktivnosti, osobito onih koje nisu bile u skladu s diplomatskim djelovanjem niti pak s Bečkom konvencijom o diplomatskim odnosima, u nizu slučajeva veleposlanstva su postala stjecišta izbjeglica, emigranata, a često puta i meta terorističkih akcija. Napeti međunarodni odnosi nisu ostavili mogućnost da diplomacija bude izvan takvih tokova.

Upravo kao rezultat takvih djelatnosti razvila se i snažna kontraobavještajna služba, usmjerena u prvom redu prema stranom diplomatskim predstavništvima.

Svaka zemlja nastojala je, osobito u godinama hladnog rata, imati točan pregled aktivnosti stranih diplomata, kruga njihovih poznanika, putovanja i sl., kako bi mogla odgovoriti eventualnim sličnim sredstvima. Raspad socijalističkog sustava u Europi, prestanak ideološke utakmice između socijalizma i kapitalizma, sigurno će smanjiti takve oblike nediplomatskog ponašanja diplomata i diplomatskih predstavništava. No, nova polariziranja, npr. s islamskim fundamentalizmom i terorizmom, pružaju mogućnosti za nova suprotstavljanja i očito je da se diplomacija kao profesija neće vratiti u vode tzv. klasičnog djelovanja, kad su aktivnosti špijunskog karaktera bile, također, prisutne ali nisu bile sastavni i značajni dio diplomatskih funkcija.

– Pozitivne promjene koje su nastale u međunarodnim odnosima omogućile su njihovu demokratizaciju. U prvom redu zahvaljujući višem stupnju obrazovanja, tehnološkim inovacijama masmedija, putovanjima i jačanju svijesti o potrebi zajedničkog rješavanja svjetskih pitanja, bitno je porastao broj onih građana koji prate i sudjeluju u međunarodnim odnosima. Otvorili su se isto tako i različiti izvanpolitički kanali kojima različite grupe pacifista, ekologa, feministkinja, profesionalna udruženja i drugi nastoje dati svoj prilog rješavanju međunarodnih problema ili barem pomoći u stvaranju javnog mišljenja.

Grupe građana koje razmjenjuju mišljenja sa sličnim skupinama u drugim zemljama, sastanci i seminari, objelodanjivanje materijala, utječu i na kreatorne vanjske politike, posebice ukoliko se u tim skupinama nalaze kvalificirani stručnjaci koji mogu ponuditi rješenja. Ta javna diplomacija, naravno, ne može stvarati vanjsku politiku pojedine zemlje, ali je ipak prisutna kao element koji predstavlja javno mnijenje. A o tome svaka demokratska vlada mora voditi brigu.

– Moderni diplomat u svom radu mora pratiti gotovo sve aktivnosti jer se sve one odražavaju u međunarodnim odnosima. Internacionalizacija suvremenog života dovela je do toga da više ne postoji područje koje nema svoju međunarodnu dimenziju, a što opet može biti itekako zanimljivo za zemlju koju diplomat predstavlja. Politička i gospodarska pitanja davno su prestala biti jedina područja diplomatskog djelovanja. Danas je cjelokupni razvoj zemlje zanimljiv i što ga se bolje upozna i stvori više kontakata, postoji i temelj za bolje obavljanje funkcije.

Sve to utjecalo je i na potrebu sve većeg broja misija i diplomata koji su upravo zbog nicanja država i poslova postali velika skupina profesionalaca, poluprofesionalaca i diplomata amatera.

Vodeća svjetska sila SAD 1800. godine održavala je diplomatske odnose samo s pet država, taj se broj 1900. godine popeo na 41, a nakon Drugog svjetskog rata SAD su imale diplomatske odnose sa 65 država, da bi taj broj sada iznosio više od 180 država. Tu su još i predstavništva u raznim međunarodnim organizacijama, promatračke misije ili pak pojedina *lissori* izaslanstva kao što su bila ona koja su dovela do normalizacije između Pekinga i Washingtona. Naravno, da je to golemo povećanje dovelo i do sve većih financijskih izdataka State departmenta koji, koliko god uporno pokušavao smanjiti troškove svog rada i ograničiti broj misija (više od 480), u tome nema previše uspjeha.

Vrlo osjetljivo pitanje postavlja se za manje zemlje a isto tako i za skupinu dvadesetak novih zemalja koje su nedavno ušle u međunarodne odnose (raspad Jugoslavije, SSSR-a i Čehoslovačke). Vanjsko zastupanje je neizmjereno skupa aktiv-

nost koja traži profesionalne kadrove i znatna sredstva. Zemlje trećeg svijeta još od šezdesetih godina bore se s tim problemom tražeći mogućnosti da se razvijaju odnosi sa zemljama koje su važne i da, s druge strane, ta aktivnost ima što nižu finansijsku cijenu.

Tehnološke mogućnosti komuniciranja donekle su smanjile broj diplomata, ali je ipak i taj niži oblik odnosa skup. U mjesto nekadašnje diplomatske pošte i kurira, danas se redovno poruke šalju telefonom, telegrafski, faksom, radijom, kodiranim brzojavima i diplomatskim kuririma. Komputeri su, također, dio tehnologije u ministrstvima vanjskih poslova (npr. SAD, od 1965. godine), što svakako olakšava i ubrzava komuniciranje.

Broj poruka koje pristižu iz svijeta u pojedino diplomatsko predstavništvo svake godine se povećava. Američki State department kao najveća ustanova za vanjske poslove svake godine dobiva milijune poruka iz svojih predstavništava širom svijeta. Tu su uključene tisuće diplomatskih nota, više od 150 tisuća izveštaja i desetine tisuća instrukcija američkim diplomatima. Dnevno u State department dolazi približno 4500 brzojava. Američki državni tajnik Dean Rusk, koji je osam godina bio na čelu State departmenta, svake godine imao je na svom stolu u prosjeku više od 250.000 brzojava, nota i poruka koje je morao vlastoručno potpisati.

Bez obzira radi li se o velikoj ili pak maloj zemlji to povećanje aktivnosti vidljivo je u svim sredinama i ono je sastavni dio internacionalizacije života. Međunarodni kontakti postaju sve brojniji, njihove dimenzije su sve raznovrsnije, a time i diplomatija dobiva sve više posla uz, naravno, sve veću cijenu takvog djelovanja.

Pojedini analitičari diplomatije smatraju da upravo to bujanje otvara mogućnost da diplomati sve više rade i da samo dobri profesionalci mogu uspješno obavljati povećane zadatke. Drugi pak tvrde da je proliferacija poslova evidentna, ali da upravo zbog toga diplomati obavljaju posao rutinski bez većeg ulaganja u srž problema. Sigurno je da u zemljama koje vode aktivnu međunarodnu politiku i koje imaju uhodan vanjskopolitički aparat, moderni diplomat ima sasvim dostatan posla. Ukoliko je kvalitetno obrazovan, pripremljen i doživljava diplomatiju kao svoju profesiju, tada se može očekivati da će i poslovi biti valjano obavljani. No, ako je, s druge strane, riječ o amaterima koji su u toj djelatnosti tek do prve bolje prilike, koji nemaju nikakvu specijalnu naobrazbu, tada je očito da će i njihova aktivnost biti nedovoljna, a izvyšeća površna i nekvaleitna. Diplomati profesionalac u modernoj diplomatiji zaposleniji je nego ikada prije, a od njegovih sposobnosti i od njegove centrale ovisi koliko će se taj rad znati cijeni i iskoristiti.

— Uz znatne promjene koje su nastale u međunarodnim odnosima sastanci na vrhu, tzv. summiti, postali su jedan od odlika novog diplomatskog doba. Diplomati koji su do nedavno imali isključiva prava pregovaranja i zastupanja država, bili su zatečeni ovakvom iznenadnom praksom sastanaka na vrhu najviših čelnika. Ne samo zbog prestiža, većini od njih odgovarala bi situacija iz vremena kada je Thomas Jefferson kao predsjednik SAD uputio instrukciju državnom tajniku u kojoj je stajalo: »Ništa nismo čuli od našeg ambasadora u Španjolskoj već pune dvije godine. Ako nam se ne javi ove godine morat ćemo mu napisati pismo.«

Sasvim je jasno da je američki veleposlanik u Španjolskoj, poput niza drugih iz tog vremena, mogao mirno obavljati svoje poslove bez velike žurbe, znajući jedino za potrebu u zastupanja svoje zemlje. Sličan primjer zabilježila su dva američka di-

plomata Livingstone i Monroe, koji su bili poslani da kupe New Orleans i zapadnu Floridu za 10 milijuna dolara. Držeći se opće instrukcije, oni su obavili kupovinu za 15 milijuna, te su prelazeći naznačenu sumu ipak kupili četvrtinu američkog kontinenta, vjerujući da će State department naknadno odobriti njihovu djelatnost.

Takvih samostalnih poteza u doba moderne diplomatije više nema i često puta se čuje da je i ambasador izgubio na svom značenju, da diplomatija nije više ono što je bila i da gotovo da i nema samostalnosti. Sastanci na vrhu, koji su upravo značajka modernog doba, daljnja su aktivnost koja još više smanjuje ulogu veleposlanika.

Čelnici državne politike smatrani su kao glavni suvereni sudionici koji nisu previše pripremljeni za shvaćanje određene problematike i koji, istodobno, mogu biti podložni svojim subjektivnim emocijama, što onda određuje i njihove pristupe drugoj strani. Philippe de Comines je još u 15. stoljeću upozoravao da prinčevi koji žele međusobno ostvariti dobre osobne odnose, ne smiju se nikada izravno sresti već moraju komunicirati samo putem izaslanika. Protiv izravnih susreta izjašnjavao se i Dean Rusk, koji je smatrao da ih valja shvatiti kao ljek koji se može upotrijebiti samo u iznimnim okolnostima i koji nikako ne smije postati navika.

Bečki kongres 1814-1815. godine je zasjedao deset mjeseci i može se uzeti kao prvi summit, iako je svoje puno ime takva aktivnost državnika dobila znatno kasnije. Termin »summit diplomatija« skovao je Winston Churchill 1955. godine u svom prijedlogu za saziv konferencije koja bi omogućila normaliziranje odnosa između Istoka i Zapada. Pozivajući na poštivanje razlika koje dijele dva svijeta, Churchill je predlagao sastanak na vrhu kao tijelo koje bi započelo taj proces normalizacije u duhu koegzistencije.

Medutim, američki predsjednik Truman još od 1945. godine nije bio pobornik tog novog stila. On se prisjećao sastanaka predsjednika Roosevelta u okviru Velike koalicije i svog neuspjelog sastanka sa Staljinom u Potsdamu. Ipak, do prvih sastanaka na vrhu je došlo u Ženevi 1955. godine, no na tom skupu nisu postignuti zapaženi rezultati. Kasniji sastanci u Camp Davidu godine 1959. i Parizu 1960. (pokvaren zbog aviona U-2) nisu dali spektakularne rezultate. I diplomati i akademika javnost bili su razočarani i gotovo uvjereni da to nije put za rješavanje međunarodnih problema.

Vrlo je kritičan bio i tadašnji profesor Henry Kissinger, koji se okomio na ideju da samo šefovi država mogu riješiti probleme svjetske politike. Smatrao je da državnici koji se ne bave međunarodnim odnosima i nemaju međunarodno iskustvo, mogu u svojim razgovorima jednostavno izbjegavati konkretne situacije, povodeći se personalnom utjecaju i želji da se stvore veliki potezi, bez stvarnog značenja.

No, kad je postao glavni arhitekt američke vanjske politike i kad je pokrenuo seriju summita, Kissingerove kritike su nestale u tisućama kilometara koje je pro-lazio na svojim putovanjima oko zemaljske kugle. Stičičavi analitičari izračunali su da je američki državni tajnik James Byrnes proputovao za svog mandata 77.000 milja, John Foster Dulles u istom razdoblju proputovao je 178.000 milja, dok je Kissinger u tri godine kad je djelovao kao državni tajnik prošao 650.000 milja!

Sastanci vodećih čelnika danas su postali realnost, bez obzira na kritike ili pohvale, što dolaze iz redova diplomata ili pak iz akademske sredine. Tempo modernog života i komunikacije omogućili su da se državni vodeći zemalja susreću na raznim sastancima UN-a, EEZ-a, G-7, NATO-a, na različitim prigodnim susretima u okviru proslava jubileja i sl. Stvorene su i određene osobne veze koje, naravno, ne mogu biti usporedene s onima iz doba eurocentralizma i familijarnosti dvojova, ali je ipak očito da među pojedinim liderima postoje osobne preferencije, pa i simpatije.

Sasvim je sigurno da državni koji su na čelu svojih država manje znaju o međunarodnim odnosima od profesionalnih diplomata. Njihov interes za međunarodne odnose može biti usmjeren u određenom pravcu, oni mogu imati opća znanja i neke posebne interese, ali ne mogu brzo i djelotvorno reagirati. Međutim, ukoliko se radi o susretima koji su pažljivo pripremljeni, gdje su poduzete sve potrebne prethodne mjere i gdje je angažiran tim profesionalaca, državni ci mogu uspješno djelovati na summitu. Za razliku od diplomata koji imaju generane instrukcije i koji se za svako njihovo prelaženje ili modificiranje moraju obračati svojim nadređenima, najviši predstavnici država slobodni su u svom dogovaranju i sve one probleme koji ulaze u sferu općenitosti mogu ostaviti svojim podređenima da ih kasnije konkretiziraju.

U vrijeme povećanih međunarodnih komunikacija posjeti najviših državnih predstavnika postali su uobičajeni. Sjedinjene Države je npr. od njihovog osnivanja pa do 1939. godine posjetilo samo 30 državnika, dok je ta brojka sada svake godine tolika, a često puta i veća. Kanali odnosa u okviru zapadnog svijeta, neka- danje komunikacije Istok-Zapad kao i kontakti između nesvrstanih zemalja utjecali su na to da moderna diplomacija u summitima ostvaruje svoj stalan oblik djelovanja te da se određeni broj poslova diplomata odnosi na pripremu tih susreta.

Summit diplomacija ne može zamijeniti mukotran pregovarački posao diplomata u spornim situacijama, niti u onima gdje treba dovesti do rješenja, koje će optimalno zadovoljiti dvije strane. To zahtijeva umijeće, strpljenje i potanko poznavanje problema a, prije svega, vrijeme. Summit je kratki sastanak koji mora dati neki makar općeniti rezultat, jer domaća pa i svjetska javnost, od svakog takvog susreta očekuje nešto stvarno.

Profesionalni diplomati izgubili su summit diplomacijom na svom značenju, ali njihov položaj nije time umanjen. Niti jedan skup ne može se održati bez dobre pripreme a i zaključci summita moraju također proći diplomatsku obradu. Stoga summit diplomacija ostaje kao značajka modernog doba, ali nikako ne kao namjestak redovite diplomacije. Sastanci na vrhu samo su potvrda novog stanja u međunarodnim odnosima, mogućnosti i brzine komuniciranja a, naravno, i želje državnika da putuju i prezentiraju svoje stavove osobno na najvišoj razini. Stoga tu dimenziju moderne diplomacije neće biti moguće promijeniti i unatoč svih kritika sastanci na vrhu ostaju kao temelj međunarodnog djelovanja.

3. Velesposlanik: dežurni telefonist ili visoki dužnosnik

U raznim sredinama tvrdi se da je uloga velesposlanika kao i profesionalnih diplomata danas manja nego ikada prije, da je riječ o profesiji koja će izumrijeti ili pak da je to zanimanje poput niza ostalih činovničkih s nešto više glamoura i mogućnosti boljih primanja i većeg broja putovanja. U usporedbi s davnim vremenima tzv. klasične diplomacije, pa i diplomacije između dva svjetska rata, očito je da se stanje promijenilo.

Uz sve promjene koje su se zbile u međunarodnim odnosima i sama djelatnost diplomata dala je, također, dovoljno razloga za opadanje njezinog ugleda. Povijest diplomacije puna je primjera u kojima su diplomati pogrešno procjenjivali određene događaje, slali pogrešna izvješća svojim ministarstvima i na taj način utjecali na oblikovanje pogrešne politike. Naravno, detaljne analize bi pokazale gdje su se nalazile krivice, da li u lošim izvješćima s terena, neprimjerenom tretmanu tih izvješća ili pak u politici koja nije obračala previše pozornosti analizama svojih diplomata.

Subjektivni pristup ambasadora određenim pitanjima i ocjene koje će donijeti mogu biti vrlo važne za postavljanje određene politike, jer svaka vlada polazi od toga da je njezin diplomat, koji je upućen u svijet, ujedno najbolji izvjestitelj, čijim izvješćima valja dati najveću prednost.

No, u svom izvještavanju diplomat može »zapasti« u tzv. profesionalne ili patološko diplomatske deformacije. Može, npr. ocijeniti da njegova vlada i ministarstvo žele izvještaje koji će potvrditi njihovu politiku. Tada će svojim izvješćima davati takav ton koji se izravno uklapa u ono što središnjica želi čuti. Gotovo da ne postoji zemlja koja nema takvih velesposlanika i čija izvješća ne idu tom linijom. Ako su prilike stabilne, takva aktivnost diplomata može za određeno vrijeme osigurati uspjeh. No, ako se radi o mijenjanju odnosa i nestabilnim uvjetima, tada će takvo izvještavanje biti ubrzo opovrgnuto događajima koji će, istodobno, i ambasadora maknuti s njegove funkcije. Zanimljiva su u tom okviru razmatranja bila izvješća njemačkog velesposlanika iz Dublina, koji je Hitlera izvještavao o navodnoj nepopularnosti Churchilla u Velikoj Britaniji i njegovom skorom padu. Kako tvrde pojedini povjesničari, to je bitno utjecalo na odlaganje njemačke invazije na britanske otoke.

Postoji i situacija kad određeni velesposlanik ima toliko odbojnosti spram zemlje primateljice da jednostavno svaku priliku koristi kako bi je svojoj zemlji predstavio kao lošu. Radi li se o osobnoj frustriranosti, neugodnim iskustvima, lošem prijemu ili nečem drugom, ostaje da istražuju politički psiholozi, no u svakom slučaju postoje brojni primjeri takvog djelovanja. Uoči Drugog svjetskog rata am-

basador SAD-a Joseph Kennedy pisao je s takvim neprijateljstvom o Velikoj Britaniji da je to davalo dostatno materijala svima onima u Washingtonu koji su tvrdili da ne treba stvarati nikakav savez s tom državom te da ta zemlja ne zaslužuje da joj se pomogne.

Sva izvješća ambasadora, koliko god bila dobra ili loša, ukoliko ne naiđu na pažljivu obradu u središnjici, bit će nekorisna i neupotrebljiva. Stoga se traži da u središnjici postoje vsni poznavatelji problema i koji će moći izabrati ono što je najvažnije te proslijediti to osobama ili službama koje su zadužene za realizaciju. Taj brokratski pristup, koji umanjuje vrijednost veleposlanikovoga rada ili uopće ne brine o izvješćima s terena, bio je očit u postupanju State Departmenta prema izvještajima ambasadora i Ambasade SAD iz Teherana uoči pada Šaha. Sve ono što je ukazivalo na nestabilnost, nepopularnost Šaha, njegove vojske i cjelokupne državne strukture, State Department jednostavno nije želio čuti i ti dijelovi diplomatskih izvješća nikada se nisu našli na stolu državnog tajnika.

Sve više se u modernoj diplomaciji postavlja i pitanje diplomata tj. njihovog profila i izobrazbe. U klasičnoj diplomaciji, kad je Europa bila središte i kad je nekoliko stotina diplomata djelovalo na europskim dvorovima, moglo se od njih tražiti da budu visoko obrazovani, da poznaju jezike, da imaju široke kulturne interese, te da su na čelu hijerarhijske tzv. društvene i kulturne elite svog vremena.

Bujanje država i poslova dovelo je i do povećanja broja diplomata kojih je danas u ambasadama, ministrastvima i međunarodnim organizacijama više od 50.000. Sasvim je očigledno da to više nije neka elita poput prijašnje i da, istodobno, među njima postoji znatni broj onih koji su privremeno iz različitih razloga dospjeli na tu dužnost, bez specijalne naobrazbe, poznavanja jezika, pa čak i minimalnih kulturnih normi ponašanja.

To je utjecalo na produbljivanje jaza koji postoji između onog donekle tajanstvenog i svečanog naziva – diplomat, i stvarnosti koja često puta pokazuje da se radi o činovniku bez znanja i sposobnosti, poslanom zbog različitih kombinatorika kako bi, najčešće u siromašnim zemljama, popravio svoju materijalnu situaciju služeći u svijetu.

U prošlosti diplomati su bili pažljivo izabrani, dolazili su iz uglednih obitelji, a bili su često puta i iz diplomatske obiteljske loze. Svojim pristupom životu i politici, služenjem više u svijetu nego u zemlji, boljim poznavanjem svijeta nego svoje vlastite zemlje, diplomati klasičnog vremena bili su stanoviti kozmopoliti koji su upravo radi toga lako pronalazili crte zajedništva, stvarajući zajednicu djelatnika te elite profesije. Prijateljsva koja su stvarali bila su više vezana uz kolege diplomate drugih zemalja nego svoje vlastite državljanke, a stalno zastupajući interese svoje zemlje diplomat je bio uvijek u prilici dobiti što više a pružiti što manje.

Suvremeni diplomat zbog brojnosti kadra, razlika u društvenim sustavima, ideologija i civilizacijsko-religijskih običaja, teško stvara kakvu zajednicu s drugim diplomatima iz najrazličitijih zemalja. Razlike u međunarodnoj zajednici, koje sve više dolaze na vidjelo i nisu samo vezane uz nekadašnju ideološku pođielu, smanjuju mogućnost stvaranja određene solidarnosti diplomata. Ukoliko uspoređo s tim opadaju i mogućnosti djelovanja određene zemlje u međunarodnim odnosima, tada je očito da je i diplomat još više izgubio na svom značenju.

Izvanjske okolnosti, promjene u međunarodnim odnosima, novi stil diplomacije na vrhu sve je to utjecalo da veleposlanik izgubi na važnosti. Tome se može dodati da je američka praksa, koju su počele slijediti druge zemlje, uvela i tzv. specijalne predsjednikove predstavnike, na raznim konferencijama i skupovima, čime je uloga veleposlanika, također, manja. Ali, tu je svakako i važno pitanje odnosa spram mjesta veleposlanika i traženja odgovora mora li to biti profesionalac ili ja pak svaki građanin sposoban obavljati tu dužnost.

Države se cijene, između ostalog, po svojim predstavnicima. Stoga svaka država nastoji voditi određenu kadrovsku politiku pri izboru svojih diplomatskih predstavnika. U 17. stoljeću ambasadori su dolazili iz redova crkve, vojske i pravika, što se kasnije promijenilo. U modernom razvoju diplomacije, zahvaljujući proliferaciji poslova i kadrova, izbor je postao širi i u određenim zemljama znatno demokraciji.

Vodeći britanski autoritet u diplomaciji Harold Nicolson, pišući o potrebi ispravnog izbora diplomata, isticao je da najgora vrsta diplomata dolazi iz redova »misionara, generala i pravnika«. Misionari u današnje doba nisu ambasadori osim u pojedinim slučajevima u vatikanskoj diplomaciji, generala nema previše, a pravnici su ostali i to u znatnom broju.

Callieres pravnicima zamjera »cjepidlačenje«, što smatra da je sastavni dio njihove normalne pravničke profesije, ali što je sasvim neproduktivno u diplomaciji. Diplomati treba poznavati pravo, a pravnik mora znati pregovarati, jer je i jedno i drugo sastavni dio poznavanja ljudske prirode. Međutim, pravniku je teško shvatiti da diplomacija nije pravo i da u tom području nema suda niti nekog drugog arbitra koji će ocijeniti što je pravo a što krivo. Pravnik se ne snalazi u prilikama gdje nema pravnih sporazuma i gdje čitav niz detalja nije preciziran. Osim toga, djelovanje u različitim civilizacijskim sredinama, koje imaju i drukčija shvaćanja prava, otežava snalaženje.

Diplomacija posreduje ne između dobra i zla već između strana koje imaju sukobljene interese. Ona traži kompromise ne između pravno jednakih strana već između različitih nacionalnih želja koje se mogu mijenjati iz dana u dan.

U modernoj diplomaciji, osobito u SAD-u, nastupa sve više ljudi iz businessa koji postaju ambasadori. To je daljnja kategorija neprofesionalaca koji pokušavaju djelovati kao diplomati, a također najčešće, imaju problema u odnosu sa svojom okolinom. Poslovni ljudi naučili su djelovati u okvirima ugovora i ugovornog prava i na toj osnovi točno znaju kada je njihov posao uspio. U slučaju neuspjeha posloji arbitraža i mogućnost da se neprimliko poprave.

U diplomaciji, međutim, nema pojedinačnog isključivog interesa koji može pobijediti ili donijeti tzv. dobit. Diplomacija se ponekad naziva i trgovinom sa zajedničkim koristima, što ponovno skreće pozornost na kompromis i harmonizaciju stavova u interesu. Samo u slučaju kad su očite zajedničke koristi, postignute kakvim diplomatskim potezom, postoje izgledi da će sporazum poštivati sve strane. Za razliku od biznismena koji može odmah ocijeniti uspjeh svog posla i njegovu konkretnu vrijednost, u poslu diplomate teško da se može govoriti o uspjehu kao vidljivoj kategoriji. Dobar diplomat prije će govoriti o ustupcima koje je učinio drugoj strani i o svojoj snažnoj želji da se pitanje riješi kompromisno.

Poslovni čovjek u svojim transakcijama je slobodan, bira svoje suradnike, cilj je postavljen ovisno od njegovih preferencija kao i uspjeh, odnosno neuspjeh. Diplomata je u znatno drukčijoj situaciji. On ne može birati svoje suradnike koje je izabrala centrala i koji mogu imati različite kvalitete. Diplomata isto tako ne određuje krajnji cilj, on je postavljen u njegovoj zemlji, a njegova je zadaća da samo u okviru instrukcija, koje je dobio, vodi određene pregovore. Oni mogu već sutra krenuti u drugom pravcu jer su političke direktive iz središnjice promijenjene. Poslovni čovjek može u svakom trenutku prekinuti pregovore, ali pravi diplomata to nikada ne čini, ostavljajući uvijek mogućnost za nastavak pod izrekom: sutra ili možda.

Čak ako je i postignut ugovor, koji se može označiti kao dovršen posao, nakon njegovog potpisivanja i verifikacije, ostaje čitav niz poslova za diplomatu. On će biti taj koji će objašnjavati interpretaciju ugovora, pratit će na terenu kako se ugovor provodi i u slučaju određenih nesporazuma ponovno će krenuti u akciju pregovaranja kako bi se dogovoreno počelo ostvarivati ili kako bi se otklonile greške.

Valja se ovdje pozvati na Callieresa, koji tvrdi da su zbog svog »uskog« uma dilatanti najgori diplomati i da bi oni morali ostati kod kuće gdje se njihove pogreške i propusti neće tako jasno vidjeti i bit će ih lakše otkloniti. Ne samo da se radi o različitim aktivnostima: domaćoj i stranoj, dakle potrebi da se sa znatno više pozornosti prati aktivnost predstavništava u svijetu gdje je teže ispravljati učinjeno, već je riječ i o pogreškama koje se uočavaju brže nego u vlastitoj sredini. U svakom predstavništvu radi relativno manji broj ljudi koje se vrlo brzo može otkriti kao sposobne, stručne, inteligentne ili pak nesposobne, nestručne i neinteligentne. Taj proces identifikacije u domaćem okruženju traje dulje vrijeme a u mnoštvu službenika čak i počinjene pogreške uvijek se mogu relativno brzo otkloniti.

Dvije velike zemlje: SAD i SSSR prednjačile su u angažiranju neprofesionalaca u diplomatsku službu. I dok se može tvrditi da su i jedna i druga zemlja brinule o diplomatskom aparatu za koji se tražila stručnost, mjesta veleposlanika zauzimali su ljudi najrazličitijih profila i najčešće neprovjerenih znanja.

Sedamdesetih godina američka diplomacija imala je više od polovine ambasadora neprofesionalaca. Među njima su bili bankari, trgovci, uzgajivači rasnih koćnjaka, milijuneri. Dolazak na veleposlanička mjesta vezan je uz njihovu financijsku potporu stranke koja je pobijedila na izborima i želju predsjednika da im se oduži za podršku. To su svakako i predsjednikovi prijatelji za koje je uvjeren da će moći braniti američke interese u svijetu, a često puta se radi o ambicioznim osobama kojima je posebna želja postati ambasadorom. Svojim sredstvima oni mogu organizirati život u skupim i atraktivnim prijestolnicama, olakšavajući na taj način troškove State Departmenta.

U svjedočenju u Senatu ambasadori-amateri pokazuju svoj stupanj poznavanja zemlje i prilika kamo odlaze. Često puta su to smiješna svjedočenja koja potvrđuju da se radi o osobama koje nemaju nikakvih pretpostavki i kojima je svejedno ima li Luxembourg 10 milijuna ili 350.000 stanovnika; je li Rumunjska u Europi ili u Aziji, a jedan od ambasadora određen za bivšu Jugoslaviju stalno je tvrdio da ide u »Čekoslaviju«, brkajući pri tome Masaryka i Karadordevića.

Jedan od rijetkih američkih ambasadora iz redova znanstvenika, nobelovac John Kenneth Galbraith, sjećajući se svojih ambasadorskih godina u Indiji, pisao je kako je tamo shvatio što je to skrivena nezaposlenost. Veleposlanici Argentine i

Brazila nisu radili više od jednog dana u mjesecu; angažiraniji diplomati iz Skandinavije, Nizozemske, Belgije i Španjolske obavljali su svoje dužnosti u tjedan dana mjesечно. Galbraith je isto tako bio kritičan prema cocktail druženjima i večerama koje su tradicionalno shvaćene kao najbolji izvor tekućih informacija. Pišući o tome Galbraith kaže kako niti na jednom takvom diplomatskom domjenku nikada nije čuo nešto što već nije saznao normalnim putem. Ocjenjujući odnos između amatera i profesionalaca, Galbraith je sigurno prilično pouzdano mogao zaključiti da se provodi velika nepravda prema profesionalnim diplomatima koje se za država na određenoj činovničkoj ljestvici bez mogućnosti napredovanja, s prisilom služenja političkih amatera – ambasadora upućenih u diplomaciju zbog različitih razloga.

U prvim godinama nakon revolucije u nedostatku kadrova sovjetska diplomacija angažirala je radnike, seljake i dostupan broj intelektualaca. Kasnije je specijalnim sustavom školovanja kadar sovjetske diplomacije bio obrazovana, ideološki odana i profesionalna služba. No, na čelu sovjetskih ambasada nalazili su se ili politički djelatnici koje je valjalo udaljiti za određeno vrijeme iz njihove okoline ili pak oni stari »isluzeni« partijski kadrovi koje je trebalo nagraditi zbog lojalnosti. Većina sovjetskih ambasadora bili su neprofesionalci, što se međutim nadomjestilo, kao u američkom slučaju, profesionalnim diplomatskim aparatom.

Zemlje primateljice mogu, naravno, utjecati na izbor veleposlanika, ali ako se radi o prijateljskim zemljama one će očito smatrati da je izbor unutarnja stvar države koja upućuje i neće se upuštati u kritiziranje tog poteza. Ipak, ukoliko se redovno pojavljuju veleposlanici neprofesionalci, koji k tomu još obavljaju poslovno, može se i država prijateljica naći u prilici da zatraži drukčijeg poslanika. Slično je učinila Kanada koja je nakon nekoliko američkih ambasadora neprofesionalaca, koji su smatrali Ottawu kao tranzitno mjesto za kakvu atraktivniju prijestolnicu, zamolila State Department da upućuje profesionalce, što je i učinjeno.

Polazeći od teze da je u vremenu izravnih komunikacija i brzih veza smanjena uloga veleposlanika, da u svakoj prilici može biti kontroliran te da nije stoga važno da li je to profesionalac ili amater, pobornici takvog kadrovske pristupa vjeruju da se slanjem ambasadora amatera ne može pričiniti znatna šteta državi. Ambasador je zapravo neka vrsta dežurnog telegrafista i nema većeg značenja u odnosima pojedinih država.

Naravno, to je mišljenje izrazito pogrešno i u znatnoj mjeri pojednostavljuje mjesto i ulogu današnjeg veleposlanika. On nije onoliko suveren kao nekada, njegove ovlasti su točno određene i svakoga trenutka može biti upoznat s novim instrukcijama iz svoje središnjice. Ipak, bilo bi sasvim pogrešno smatrati da se na položaj veleposlanika može poslati bilo koga i da to nije važno. Državni tajnik Charles Evans Hughes ispravno je tvrdio kako bi bilo nemoguće zamisliti da se diplomatski predstavnik uklinu: »Mi se ne možemo osloniti na izravne poruke. Mi trebamo čovjeka u osobnom kontaktu s drugim ljudima koji obavljaju poslove njegove vlade«.

Francuski diplomat Jusserand bio je još određeniji kad je ustvrdio da iskustvo pokazuje i da će to još više doći do izražaja da nikakve »inovacije, niti telefoni, niti zrakoplovi, niti bežične veze ne mogu zamijeniti poznavanje zemlje i razumijevanje raspoloženja ljudi«.

To je najbolji odgovor svima koji su već ustvrdili kako je diplomacija navodno prevladana i kako tehnološki komunikacijski razvoj odstranjuje i potrebu postojanja veleposlanika kao osobe koja na čelu poslanstva zastupa svoju zemlju i daje obol svim aktivnostima.

4. Diplomacija između oblika i sadržaja

Jedna od prvih zamjerki diplomatima i diplomaciji kao djelatnosti, svodi se na to da je previše formalna te da upravo zbog prevelikog poštivanja oblika i ceremonija nestaje potrebni sadržaj. Prateći razvitak diplomacije moguće je vidjeti sjaj i blještavilo kojim su diplomati bili okruženi i koji je na stanovit način postao osnovna vanjska oznaka njihovog rada.

U moderno doba diplomacija je promijenila mnogo od svog prijašnjeg oblika no, stanovite kritike prate je i dalje. Zanimljiv je u tom pogledu jedan od prvih britanskih pokušaja da se nađe pravo mjesto za diplomaciju i da se izvrše promjene koje bi tu djelatnost približile potrebama zemlje. U tzv. »Bijelom papiru«¹ Ministarstva vanjskih poslova iz 1943. godine bilo je ustvrdeno da se diplomatski djelatnici biraju iz preuskog kruga, da teže reprezentirati samo određene slojeve društva, da britanski diplomati vode skriven život, zatim da je njihovo poznavanje ekonomskih i društvenih problema nedovoljno i preusko da bi mogli stvoriti šire kontakte sa stanovnicima stranih zemalja u kojima rade.

Suvremeni međunarodni odnosi su složeni, pragmatični i obično veoma prozaični, te je i to razlog što su određeni oblici počeli nestajati, a samim tim i neke kritike na ponašanje diplomata. Diplomatski ceremonijal je postao znatno jednostavniji, nema više nekadašnjih borbi za prestiž: čija kočija će biti prva u povorci, tko će prvi poljubiti ruku krajijce, ili tko će sjediti na kojem mjestu. Diplomatski protokol je puno jednostavniji, a zemlje poput SAD-a i Zapadne Europe tome su znatno pridonijele. Česti sastanci na vrhu, također, su pojednostavnili načine komuniciranja, zadržavajući onaj minimum ceremonijala koji se smatra pristojnim izrazom gostoljubivosti.

Formalnost tako sve manje ometa suštinu diplomatskog djelovanja i zemlje kojima je stalo da imaju odgovarajuću diplomatsku službu mogu danas tražiti od svojih diplomata da uz postojecu razinu oblika obrate pozornost na sadržaj, da budu što bolje pripremljeni i obrazovani te da bez teškoća mogu shvaćati probleme zemlje u kojoj djeluju.

Ipak, postoje situacije u kojima se oblik, prestiž i ceremonijal zadržavaju, i to iz različitih razloga. Na Bečkom kongresu 1815. godine u Metternichovoj sobi uz četrvero postojecih vrata dodana su još jedna, što je omogućilo da svih pet europskih suverena istodobno uđu u dvoranu s odgovarajućom pompom, čime je bilo pokazano da postoji jednakost pet zemalja i njihovih suverena. Slično je bilo i na sprovodu kancelaru Adenaueru, kada je dogovoreno da u Bundestag simultano uđu predsjednik Johnson i predsjednik Charles de Gaulle, kako bi se time izrazila posebna pažnja obim zemljama: SAD, kao vodećoj sili zapadnog svijeta, a Fran-

cuskoj na čelu s de Gaulleom, kao zemlji koja je prvi njemački saveznik na europskom tlu.

Pariski pregovori o Vijetnamu 1968. godine, također su mjesecima stvarali probleme u vezi tretmana delegacije Vijetkonga. Američka strana tražila je specijalni oblik stola kao i to da sudionici konferencije ne nose bežične s oznakom pripadnosti državi. No, tu se nije radilo samo o pitanju oblika već o pristupu Vijetkongu koji se nije uspjelo riješiti pred samu konferenciju. Naime, američka strana je inzistirala na tome da je Vijetkong produžena ruka Vijetnama i da je rat u Južnom Vijetnamu agresija i invazija sa sjevera. Ukoliko bi se Vijetkong priznalo kao stranu u sukobu, istodobno bi bilo prihvaćeno da se radi o građanskom ratu u Južnom Vijetnamu u kome Vijetkong djeluje samostalno i bori se za oslobođenje Juga. Među gotovo trivijalne slučajeve može se ubrojiti i pitanje visine zastavice na pregovaračkom stolu u demilitariziranoj zoni u Panmundjonu. Naime, dolazeći na sastanke mješovite komisije, delegacija Narodne Demokratske Republike Koreje svaki put je dolazila sa zastavicom svoje države koja je bila viša od zastavica predstavnika UN. Nakon toga i druga strana je počela povisivati stalak na kojem je stajala zastavica UN, te kada se došlo do situacije da su oba stijega došla gotovo do platforma barake u kojoj se vode pregovori, pokrenuta je serija pregovora o duljini stijega. Nakon nekoliko diplomatskih pregovora postignuto je zajedničko rješenje da svaka strana ima identičnu visinu stalaka na kojem se nalazi zastavica UN-a, odnosno NDR Koreje.

Uspostavljanje i održavanje diplomatskih odnosa još uvijek se smatra određenom povlasticom ili pak nagradom za dobro ponašanje pojedine države. Uspostavljanjem odnosa na razini ambasada potvrđuje se stupanj dobrih odnosa, prijateljstva i uvjerenja da će se suradnja uspješno razvijati.

Ali, ako se to shvati kao pretežno formalni izraz, jer postoji čitav niz zemalja koje ili nemaju interes ili su vrlo udaljene ili pak tek formalno stupaju u diplomatske odnose, ne očekujući previše konkretnog od budućeg djelovanja, tada se može ustvrditi da je i to jedan od oblika konvencionalnog diplomatskog ponašanja. U njemu prevladava uvjerenje da svaka zemlja koja ispunjava određene uvjete može biti priznata od ostalih država i da trenutkom diplomatskog priznavanja započinje njezin normalan život u međunarodnoj zajednici. U povijesti diplomacije, međutim, postoji čitav niz primjera kada su pojedine velike i politički značajne zemlje bile dugi niz godina nepriznate od nekih drugih, također vodećih zemalja. To im, naravno, nije smetalo niti u međunarodnom djelovanju niti pak u tome da budu priznate od drugih država te da s njima razvijaju normalne odnose. Dostatan je ovdje navesti primjer bivšeg Sovjetskog Saveza, kojega su diplomatski priznale SAD tek 1933. godine, kad su uspostavljeni i odnosi na razini ambasada.

Drugi je problem s prekidom diplomatskih odnosa. Onoga trenutka kada pojedina država uđe u fazu loših odnosa ili pak kada se putem pojedine međunarodne organizacije ili svjetske organizacije UN-a traži kažnjavanje pojedine zemlje, obično se pristupa prekidu diplomatskih odnosa. Na taj način određenu državu se želi izolirati i kazniti za nešto što je ona učinila ili je pak propustila učiniti.

Iskusni izraelski diplomat Abba Eban sigurno je u pravu kada se zalaže za drukčiji pristup. On tvrdi da je upravo to velika pogreška koja, također, velikim dijelom proistječe iz formalizma. Naime, u želji da se poštuju određene forme,

država ili države povlače svoje ambasadore ili prekidaju diplomatske odnose u trenutku kada se određena država ne ponaša na očekivani i traženi način.

Međutim, Abba Eban ističe da je to najveća anomalija i da bi upravo u trenutku kada postoji konfliktna situacija, diplomacija trebala raditi na tome da se ona prevlada. Samim tim diplomati bi morali uložiti pojačani napor u pravcu pregovaranja i postizanja određenog rješenja što bi bilo znatno primjerenije nego napuštanje prijestolnice i prepuštanje zemlje izolaciji i sankcijama. Izrael, koji ima takva iskustva i koga su brojne diplomatske misije napustile 1967. godine, jedan je od primjera. Njemu se mogu dodati i odnosi između Istoka i Zapada u doba hladnog rata kada su se, također, često povlačili ambasadori, a mnoge zapadne zemlje prekinule su diplomatske odnose sa sovjetskom Rusijom nakon izbijanja revolucije.

Umjesto da se na licu mjesta prikupljaju podaci o stanju u određenoj zemlji, da se s njezinim službenim predstavnicima uspostavlja dijalog ili da se započnu pregovori oko rješenja spornih pitanja, diplomacija, tj. vanjska politika koja je stvara, zauzima jednostavniju i kraću soluciju. Prekid diplomatskih odnosa ili povlačenje ambasadora najavljuje neprijateljski stav prema određenoj državi a samim tim lišava je mogućnosti sudjelovanja u traženju rješenja. Ono, naravno, u nekim situacijama može biti veoma daleko, ali sasvim sigurno da je bilo i takvih slučajeva kada je rješenje bilo na dohvat ruke a ipak nije ostvareno jer nije bilo diplomatskih kanala komuniciranja ili oni nisu bili na odgovarajućoj razini.

U situaciji kada se želi zadržati određena forma i kad se nastoji pokazati da se ne odustaje od određene politike, ili pak priznavanja neke zemlje, pokreće se diplomatski dijalog u nekoj trećoj zemlji, u početku tajno, kako bi se tim kanalom prenijele određene poruke, a prije svega ona o spremnosti pokretanja dijaloga na nižoj razini. Djelovanje varšavskog kanala između Kine i SAD-a, kojim su nekoliko godina vođeni pregovori koji su kasnije doveli do američkog priznavanja NR Kine, normalizacije odnosa i prvih putovanja američkog predsjednika u Kinu, mogu se uzeti kao primjer takvog ponašanja. Time se čuva forma a ipak otvara mogućnost za postizanje rezultata.

Teško je pronaći i jedan slučaj da je prekid diplomatskih odnosa donio neku korist zemlji koja je prekinula odnose. Prije ili kasnije traženo je kompromisno rješenje i odnosi su vraćeni na normalu. Dostatan je sjetiti se Hallsteinove doktrine o tome da će SR Njemačka odmah prekinuti odnose sa svim zemljama koje priznaju DDR. Bivša Jugoslavija je bila prva zemlja koja je to učinila, diplomatski odnosi su prekinuti, a nakon stanovitog vremena ponovno su uspostavljeni kao da se ništa nije dogodilo. U svojoj opreznoj politici neutralnosti u istoj situaciji Finska je bila opreznija, te je imala odnose na razini predstavništava s obje njemačke države, čime nije vrijeđala niti jednu od dviju njemačkih država.

Razmatrajući ovu problematiku, Abba Eban tvrdi kako je Nicolae Ceausescu bio razvio tzv. doktrinu univerzalnosti koja mu je omogućavala da njegova zemlja ima stalne diplomatske odnose sa Sjedinjenim Državama, Kinom i Sovjetskim Savezom, bez obzira na sve konflikte i sporove koji su među njima postojali. S druge strane, rumunjska diplomacija imala je i otvorena diplomatska predstavništva u arapskim zemljama i Izraelu, čime je u velikoj mjeri služila kao posrednik u pripremanju arapsko-izraelskih pregovora.

Kada bi ta doktrina univerzalnosti bila prihvaćena kao pravilo, smatra Abba Eban, to bi bio velik doprinos mogućnostima diplomatskog djelovanja i istodobno bi pokazao da diplomacija ne robuje nekim političko-ideološkim dogmama već da aktivno nastoji tražiti rješenje konfliktnih situacija, što jest jedna od njezinih glavnih zadaća.

5. Kvalitete uspješnog diplomate

Kvalitete koje diplomat mora imati teško se sve mogu pobrojati. Kao i kod svakog drugog zvanja, a svakako da je diplomacija zvanje ili bi barem to trebala biti, postoje pojedine osobine koje se traže kao *conditio sine qua non* eventualnog uspjeha. Isto tako diplomat ima i neke druge osobine koje su vidljive i posebice potrebne u pojedinoj sredini ili pak političkoj prilici.

Vraćajući se klasičnim izvorima, i ovoga puta vrijedno je poći od stava Callieresa, koji je smatrao da diplomat tog vremena ima: um koji zapaža i snagu intelektualne penetracije koja će mu omogućiti da proдре u misli drugih ljudi. Diplomata još k tome mora biti: brz, dobar slušatelj, ljubazan i pogodan, treba uvijek najprije promisliti, pa tek onda nešto reći, mora obraćati pozornost ženama, ali nikada ne smije izgubiti srce. Prema Callieresu, diplomat mora biti hrabar jer suzdržani i strmežljivi ne mogu uspješno voditi povjerljive pregovore. Diplomata mora imati mirnu prirodu, pažljivo slušati čak i budale, ne smije piti, karrati se, niti »juriti za ženama«. Mora izučavati povijest i memoare, poznavati strane institucije i običaje, te uvijek moći ocijeniti gdje se nalazi suverenost određene države. Tko ulazi u tu službu uz latinski mora znati i njemački, talijanski i španjolski. Traži se da diplomat isto tako ima određena znanja s područja književnosti, znanosti, matematike i prava. I na kraju, nakon svih tih kvaliteta koje bi diplomat morao posjedovati, Callieres tvrdi da se mora ponekad zgodno i zabavljati. Stoga savjetuje da diplomat ima dobrog kuhara koji je često »odličan pregovarač«.

Callieresovo klasično djelo o pregovaranju s prinčevima nabrojilo je gotovo sve ono što je važno za uspješno obavljanje diplomatske misije i koliko god je udaljena godina njegova izdanja – 1717., ono svakako ima svoju vrijednost.

Zanimljivo je da u pobrajanju kvaliteta diplomata koje se spominju u drugim, kasnije objelodanjenim djelima, najčešće se citira Callieres s tek stannovitim moderniziranjem nekih od njegovih zahtjeva.

Harold Nicolson također je prihvatio znatni dio Callieresovih savjeta, ali promatrajući diplomatu iz svog ugla, Nicolson daje još jedan važan savjet koji bi se mogao ubrojiti u kvalitete. Promatrajući, naime, određenu alijenaciju diplomata kao grupe i profesije, Nicolson opominje diplomate da ne budu previše zabudeni zbog suprotnosti koje postoje između onih koji znaju činjenice (a to su svakako u znatnoj mjeri dobri diplomati) i onih koji ne znaju te činjenice. Jer, kako piše Nicolson, oni koji ne znaju činjenice znatno su brojniji i od njih zavisi konačna odluka.

Oni koji karikiraju diplomaciju kao poziv, obično pričaju vic o dva diplomata koji se tuže jedan drugome kako je diplomacija izgubila na ugledu, prestižu i

značenju. Poslije određenog vremena, kad su sve žalopojke izredane, jedan od njih kaže drugom: »Znaš, sve je to točno, ali je ipak bolje biti diplomat nego raditi!« Tome bi se mogao dodati dug niz kritičnih ocjena u kojima se tvrdi da su diplomati stalno tamo gdje treba nešto zaplesti i od jednostavnog rješenja doći do problema, da su to veliki bonvivani i alkoholičari, a često puta i veliki krijumčari.

Izuzimajući takva viđenja diplomata, valja istaknuti da je diplomacija profesija kao svaka druga, da njezin položaj raste usporedo s neznanjem vanjskog svijeta o tome kakva znanja i vještine treba imati diplomat. Predočavajući idealnu sliku diplomate, pažljivo odabranog i pripremljenog i usmjerenog na to da zastupa interese svoje zemlje u svijetu, može se istaknuti nekoliko činjenica.

– Nakon što je diplomat određen za pojedinu zemlju, mora odmah pristupiti proučavanju povijesti te zemlje, njezinih tradicija, političkog i gospodarskog sustava kao i institucija. To mu je potrebno u radu kao temelj za razumijevanje suvremenosti u kojoj će djelovati, a na taj će način i svojim domaćinima pokazati svoju sposobnost i želju da shvati sredinu u kojoj radi.

Uz literaturu, prilikom odlaska na novu dužnost, korisno je i druženje s građanima zemlje primateljice, drugim diplomatima, novinama, poslovnim ljudima, znanstvenicima koji žive i rade ili pak koji dolaze iz te zemlje. Svi ti dodiri pružaju nove vidike, potvrđuju već ustaljena viđenja i omogućavaju uspoređivanje stavova. Dobro je, svakako proučiti i diplomatsku povijest zemlje primateljice jer se upravo tu mogu naći objašnjenja mnogih tekućih poteza.

Diplomat koji je poslan u svijet, mora, istodobno, biti veoma dobro upoznat sa svojom vlastitom poviješću, civilizacijskim razvojem, političkim i gospodarskim dostignućima. To ne samo da je sastavni dio tražene opće kulture, već je u inozemstvu diplomat najbolji tumač svoje zemlje. Od njega se očekuje da u svakoj prilici može meritorno govoriti o svojoj zemlji, njezinom razvitku, dostignućima, političkim pravcima i sl. Diplomati koji ne prihvaća otvorene nastupe bilo na nekim tribinama ili pak u akademskoj sredini, vrlo brzo postaje odvojen jer se osjeća da nije siguran u svoje znanje i da se ne želi eksponirati. Ukoliko se radi o zemljama koje traže posebna dopuštenja ministarstva za takve nastupe, one uglavnom isto tako shvaćaju da je to najbolja promocija i da, ako imaju kvalitetnog ambasadora ili diplomatu višeg ranga, ta vrsta promidžbe može samo pomoći stvaranju realnije slike o vlastitoj državi.

– Osoblje koje se zapošljava u misiju, a dolazi iz redova zemlje primateljice, mora biti posebno pažljivo birano. Ukoliko se radi o zemljama koje imaju prijateljske odnose, tada će se manja pozornost obraćati provjeri sigurnosnog karaktera. Ako je, međutim, riječ o zemljama s kojima postoje napeti odnosi, tada je očito da je svaki zaposleni iz zemlje primateljice potencijalni suradnik kontraobavještajne službe.

Doba hladnog rata pružilo je na tom području brojne primjere jer su jedna i druga strana nastojale ubacivati suradnike svojih službi u diplomatske misije druge strane. U tome je prednjačila istočna strana koja je inače imala pravilo da se u njezinim misijama tek u iznimnim slučajevima zapošljavaju lokalni kadrovi i da sveukupni personal dolazi iz središnjice. Na taj način htjelo se izbjeći prilike u kojima bi se moglo ubaciti strane agente ili suradnike u diplomatska predstavništva. Zapad je bio vjeran svom načelu da se dio službenika i tehničkog osoblja može

uposliti iz zemlje primateljice, te je plaćao skupu cijenu. Gotovo svakog od zaposlenih u ambasadama zapadnih zemalja u SSSR-u i drugim bivšim socijalističkim zemljama izravno su upućivale kontraobavještajne službe, ili im je na njihovo traženje podnosio izvješća.

Slučajevi zapadnih veleposlanika koji su tražili usluge vodoinstalatera, a dobivali su u stan preobučene agente čehoslovačke tajne službe, iznošenje materijala, prisluškivanje telefona u veleposlanstvima ili u stanovima i sl., bili su samo dio velike igre koje su se igrale između Istoka i Zapada i u kojoj su diplomati bili najčešće ciljevi suprotne strane. Posebno je važno kakav će prevodilački kadar biti u veleposlanstvima. Uz ono što je rečeno o lokalnim zaposlenima i pitanju njihove provjere, valja brinuti i o vlastitim prevoditeljima. Oni ne samo da moraju zadovoljiti kriterije sigurnosti, već isto tako moraju imati i druge kvalitete. Uz diskreciju, prevoditelji moraju biti taktični, spretni i uvijek moći poduprijeti veleposlanika u njegovoj misiji.

– Slanje izvješća jedan je od glavnih poslova ambasadora i diplomata. Izvješća moraju biti brza, točna, zanimljiva, sveobuhvatna i provjerena. Teme su sve ono što ambasador smatra važnim i što se odnosi na razvoj određene zemlje, a posebice na bilateralne odnose.

Od ambasadora se očekuje prvenstveno točno i brzo izvještavanje i to je njegova glavna zadaća. Međutim, uz potanko izvještavanje, diplomat može dati i svoje mišljenje, ukazati na mogućnosti određenog rješenja, a svakako samim tim će utjecati i na politiku koja se stvara. Ukoliko se radi oiskusnom diplomatu, koji ima svoje ime i mjesto na diplomatskoj ljestvici, a nalazi se na nekom važnom ili pak izrazito kritičnom mjestu, njegova izvješća će buditi posebnu pozornost i bit će odmah prosljeđena na više instance.

Vrijedno se ovdje podsjetiti poznatog izvješća Geoga Kennana iz Moskve 1947. godine o izvorima sovjetske politike.

Naravno, nije svaki ambasador u takvoj prilici da svojim izvješćem stvara odrednu vanjskopolitičku doktrinu, ali njegovo izvještavanje u znatnoj mjeri može pomoći boljem razumijevanju situacije zemlje u kojoj djeluje. Pri tome ne treba misliti da su neke stvari toliko poznate te da o njima nije potrebno pisati jer sve ono što je jasno veleposlaniku o određenoj zemlji, u njegovoj prijestolnici može imati sasvim drukčije značenje.

S druge strane, diplomat ne smije smatrati da je zemlja u kojoj djeluje najvažnija na svijetu i da njegova središnjica ništa drugo ne radi nego čeka samo njegova izvješća. Prava mjera realnosti mora biti osnovna misao vodilja. Ukoliko se radi o nekim unutrašnjim potrebama u zemlji primateljici, ako su na pomolu promjene u bilateralnim odnosima ili ako je na tlu zemlje primateljice došlo do izbijanja sukoba koji prijeti širim komplikacijama, posebice ako je riječ o susjednoj zemlji, tada će izvješća biti česta, imat će prednost i diplomat ima sve mogućnosti da pridonese boljem informiranju svog nadležstva.

Znatni problem u izvještavanju predstavlja objektivnost. Veleposlanik uvijek mora brinuti o potrebi da njegova izvješća budu objektivna i realna, te da onome tko ih prima daju stvarnu sliku događaja. No, iz različitih razloga može se dogoditi da diplomat želi prikazati svoje vlastito viđenje koje ne odgovara stvarnom stanju

stvari. On će se tada pozivati samo na one izvore koji su njemu u prilog i neupadljivo će savjetovati što bi valjalo učiniti.

Pitanje je birokratske mašinerije kako će ona organizirati svoju službu i što zapravo želi. Ako se radi o modernoj vanjskopolitičkoj organizaciji u kojoj djeluje kvalificirano osoblje u ministarstvu vanjskih poslova, gdje postoje demokratske tradicije i pluralizam mišljenja, tada je ambasador slobodan u svojim ocjenama i u njegovim izvješćima ne mora brinuti o internim političkim odnosima, odnosu političkih snaga ili pak nekih ambicija osoba unutar središnjice.

No, i tu se može pojaviti problem. U godinama hladnog rata bilo je poznato da su najvećim dijelom izvješća, koja su slali istočnoeuropski diplomati bila uljepšana, odnosno da su oni javljali ono što su htjeli čuti u njihovoj središnjici. U doba Revolucije IB sovjetska i istočnoeuropske ambasade iz Beograda javljale su npr. o navodnom velikom nezadovoljstvu naroda u Jugoslaviji, slabom političkom moralu, nespremnosti vojske i policije da se odupru SSSR-u i nepopularnosti Tita i njegovih suradnika. Izvješća iz Zapadne Europe javljala su o teškom položaju radničke klase, američkom diktatu u političkom i gospodarskom životu, jačanju nirojlivih snaga, komunističkih partija i sl. Zanimljivo je da je u doba MacCarthyjeve antikomunističke čiste stradalao i nekoliko američkih diplomata koji su prije pobjede kineskih komunističkih izvješćivali o napredovanju snaga Mao Zedonga i o tome kako će komunisti preuzeti vlast u Kini. Njihova izvješća bila su stavljena na stranu, a neki od njih morali su napustiti State Department, čak s etiketom »crvenih simpatizera«.

— Isto onoliko koliko se traži od diplomate objektivno i točno informiranje toliko to vrijedi i za aparat koji radi u središnjici. Jer, nema nikakve koristi od izvanrednih izvješća koja može slati ambasador ukoliko se tome ne pridaje pozornost i ako se izvješća ne proslijeđuju na instance koje ih trebaju imati.

Veleposlanik u bilo kojoj zemlji mora držati do svog posla i zemlje u kojoj je opunomoćan, te ne smije vjerovati kako je to malena zemlja ili da je njezina politika nevažna pa prema tome nema potrebe da se češće javlja. Znati broj ambasadora, svjestan posla koji obavlja, bez obzira je li riječ o amaterima ili profesionalcima, šalje redovita izvješća.

Ona su često puta značajna, neki put su rutinska, a ponekad su sasvim nevažna. No, središnjica je dužna s posebnom pozornošću promotriti svako od izvješća. Ona je isto tako dužna proslijediti pojedina izvješća ili pak sažeti neka od njih, vodeći brigu o tome da ambasadori također izvješćava o sudbini njegovih izvješća. Koliko god je to teško organizirati u »poplavu« materijala koji dolaze u ministarstvo, upravo ta veza između centrale i ambasadora je *feedback* koji se vraća veleposlanstvu i on mora biti onaj poticaj koji će jačati uvjerenje u svrhu posla koji se obavlja. Time će ojačati i osjećaj povjerenja u središnjicu i kadrove koji tamo rade.

Velike zemlje imaju posebnih problema s golemim brojem izvješća, ali to isto vrijedi i za manja ministarstva vanjskih poslova koja za svoj mali aparat, također, primaju znatni broj poruka. Stoga samo od ispravne organizacije ministarstva ovisi mogućnost korištenja izvješća i, istodobno, poticanje njihovih autora na stalan i pažljiv rad.

U pojedinim zemljama, upravo zbog činjenice da središnjice ne vode dovoljno brigu o *feedbacku*, ambasadori pokušavaju pronaći druge mogućnosti izravnog komuniciranja.

Kada im se čini da je određena tema izvanredno važna, oni pišu pisma na najviše političke ili parlamentarne instance, čime žele skrenuti pozornost na određenu situaciju ali isto tako i na odnos koji postoji između njih i središnjice.

Uz pojedine pozitivne ishode, koji mogu uroditi parlamentarnim raspravama, ili pak zauzimanjem predsjednika da se pokrene određeno pitanje, to obraćanje ipak u sebi sadrži stanovite opasnosti. Naime, aparat u ministarstvu vanjskih poslova niti jedne države nije spreman prihvatiti situaciju u kojoj se zaoblazi i gdje se traže neki izvanjski sudionici uz ono postojeću hijerarhiju.

Franklin Roosevelt bio je riječki predsjednik koji je tražio od svojih ambasadora da mu se izravno obraćaju pismima ili tajnim kodovima, a nekima od njih razvio je čak čitavu prepisku.

— Uz vojsku i policiju, vanjski poslovi su »najdržavnija« djelatnost. U nju stupaju probrani, povjerljivi i talentirani kadrovi, a obavljajući važne državne poslove oni prihvaćaju i određena pravila ponašanja. Jedno od njih je puno pokoravanje instrukcijama koje dolaze iz središnjice, bez obzira na to kakvo mišljenje postoji o aparatu koji te instrukcije šalje, osobi ili pak samom ministru vanjskih poslova. Uslaskom u diplomaciju taj dužnosnik se opredijelio za prihvaćanje organiziranog i podređenog ponašanja u kome postoji točna subordinacija djelovanja. Kad tako ne bi bilo i kad bi diplomati širom svijeta djelovali neovisno o instrukcijama svojih ministarstava i vlada, nastupio bi diplomatski kaos globalnih razmjera.

Privatno ambasador može pokrenuti akciju da dokaže kako je određeni potez ili uputa ministarstva loša ili kontraproduktivna. On može pri tome koristiti ministarstvo ili druge političke institucije, te svoja privatna poznanstva. Međutim, dužan je svaku smjernicu provesti u život, ne pokazujući najmanjim znakom svoje slaganje, odobravanje ili pak neslaganje. Ambasador mora znati da je on samo izvršitelj vanjske politike i bez obzira na njegovo podrjehtio, političko ili neko drugo; veličnu zemlje primateljice, brojnost diplomatskog aparata i sl., on ostaje samo puki izvršitelj politike svog ministarstva. Ako se veleposlanik ne može pomiriti s takvom situacijom i ukoliko smatra da su se njegovi stavovi u potpunosti razili s njegovom zemljom ili pak ministarstvom, tada mu jedino preostaje da napusti položaj i potraži neko drugo zanimanje.

Obično u takvim prilikama nastaju knjige pune gorčine u kojima se objašnjava što je trebalo učiniti a što nije učinjeno i osobna uloga u svemu tome. U tom okviru svakako je poučna knjiga američkog ambasadora Arthura B. Lanaea koji je nakon Drugog svjetskog rata djelovao kao američki ambasador u Varšavi. Zbog neslaganja s politikom State Departmenta dao je ostavku i objelodanio knjigu u kojoj je napao svoje bivše nadređene zbog popuštanja Staljinu i »gubitka« Poljske.

U klasičnoj diplomaciji, kada su komunikacije bile znatno slabije, bilo je slučajeva da su pojedini diplomati djelovali samostalno. Oni su se mogli pravdati nepostojanjem instrukcija, što danas nije moguće. U svakoj prilici veleposlanika se može pronaći, bez obzira gdje se nalazi, a uputa će mu biti uručena i on mora hitno djelovati.

Čini se da je ta veza koja stalno postoji utjecala na to da su veleposlanici u golemoj većini shvatili svoju ulogu i da se vrlo rijetko nalaze osobe koje su voljne riskirati i napustiti svoj položaj odustajući od provedbe traženog poteza.

– Odnos diplomata prema zemlji primateljici vrlo je važno pitanje. Postoje slušajevi kad je diplomat poslan u određenu zemlju i unaprijed ima negativan stav prema toj državi ili njezinom narodu. Bilo da se radi o preduvjerjenjima, tradiciji odnosa s tom državom ili pak nekim neispunjenim očekivanjima drugog atraktivnog mjesta, diplomat počinje promatrati sve na negativan način, što se mora odraziti i u njegovom radu, ali i izvješćivanju iz te zemlje. Slika prilika koju prenosi uvijek je obojena njegovim vlastitim pristupom koji nije prijateljski i na kojem se onda ne mogu graditi zdravi odnosi suradnje. Tu sliku veleposlanik će u znatnoj mjeri nastojati prenijeti i na svoje suradnike, a ukoliko se radi o izrazito poslušnoj ekipi, čitava ambasada će dijeliti to mišljenje. To, naravno, nije nikakva zdrava podloga za razvoj bilateralnih odnosa.

Na drugoj strani, može se dogoditi da diplomat bude previše oduševljen zemljom primateljicom. Bilo da mu ona izaziva divljenje svojom kulturom, veličinom, političko-gospodarskim razvojem ili se pak radi o nekim tradicionalnim vezama, diplomat će tada uglavnom netaktilčki prihvatiti sve što mu se upućuje, prenositi će to svojoj središnjici i bit će snažan promotor razvijanja prijateljskih veza. Njegov kritički duh može biti stavljen u stranu, sve poteze zemlje primateljice nastojat će interpretirati na pozitivan način, kako bi u njegovim izvješćima središnjica dobila potvrdu za njegove pozitivne ocjene.

Idealan veleposlanik čuvat će se jednoga i drugog zastranjivanja. On mora shvatiti da je poslan u zemlju primateljicu da razvija prijateljske odnose i suradnju, ali da je službenik zemlje pošiljateljice te da se njegova lojalnost tamo nalazi. Ne smije podlijegati svojim emocijama i bez obzira u kojoj se zemlji radi, uvijek treba sagledati objektivno sve dobre i loše crte. S obzirom da je riječ o ljudima, koji uvijek imaju svoje veće ili manje preferencije ili pak antipatije, veleposlanik mora biti u stanju da ih ne odaje i da korektno obavlja svoj posao. On mora ostaviti emocije na stranu kao i svoje vlastito privatno pravo na prosudbu, koja, međutim, ne smije utjecati na njegovo službeno ponašanje i izvješćivanje.

Često puta veleposlanici nastoje pridobiti popularnost na jeftin način, govoreći ono što određena zemlja primateljica želi čuti, hvaleći njezine dužnosnike i razvijajući široke kontakte. Iako možda taj isti veleposlanik u svojim izvješćima šalje središnjici sasvim drukčije ocjene on je ipak zainteresiran za popularnost i dobar prijem u zemlji primateljici, što također prije ili kasnije mora proizvesti teškoće. Ili će njegova središnjica shvatiti da je u svojim pohvalama veleposlanik otišao predaleko, ili će pak lokalne vlasti saznati da taj veleposlanik nastoji »pod svaku cijenu« stvoriti dobru sliku o sebi i da zapravo povlađivanje lokalnim vlastima ne znači da se središnjici šalje identična slika. Veleposlanik mora biti iznad takvog ponašanja i mora, prije svega, sačuvati dostojanstvo svoga položaja i države koju zastupa. Ni kakvo laskanje, davanje izjava koje nemaju pokrivača u politici njegove zemlje i preveliko ulaganje vlastima zemlje primateljice neće ambasadoru pribaviti posebno mjesto. Ponašajući se dostojanstveno, poštivajući vlasti zemlje primateljice i pažeći na očuvanje svog digniteta, ambasador će osigurati normalne uvjete za rad i prihvaćanje od svoje središnjice i lokalnih vlasti.

U susretu s brojnim ljudima u zemlji primateljici iz svijeta politike, znanosti, businessa, kulture i drugih djelatnosti, diplomat će biti u prilici razvijati određena prijateljstva bilo na profesionalnoj ili na nekoj interesnoj razini. Ako se zanima određenim problemima, ako ima neke kulturne interese ili pak hobby, ambasador će moći brže i lakše ući u različita društva koja mogu voditi i prijateljstvima.

Međutim, tu diplomat treba biti ipak oprezan i suzdržan. Ako se radi o odnosima prijateljskih zemalja situacija je lakša, no ako je riječ o zemljama koje baš nemaju prijateljske odnose svako od takvih prijateljstava može biti zloupotrebjeno.

U godinama hladnog rata u totalnoj diplomaciji sučeljavanja Istoka i Zapada upotrebljavana su sva sredstva kojima se nastojalo zastrašiti, vrbovati ili ucijeniti diplomatske predstavnike. Sklapanje prijateljstva s diplomatima najčešće je vodilo pokušaju pridobivanja i ucjena, a upotrebljavale su se najrazličitije metode. Istok je bio čak razvio tzv. »seks špijunažu«, gdje se putem podmetnutih ljepotica pokušavalo iznuditi određene podatke ili pak vrbovati neke dužnosnike zapadnih zemalja. Posebna pozornost bila je poklonjena diplomatima koji su imali problema s novcem, diplomatima željnim kocke, potajnim alkoholičarima i homoseksualcima.

U razvijanju prijateljstva veleposlanik mora znati gdje je granica u kojoj službena strana njegova posla mora biti izvan domašaja prijateljstva. Uostalom, i u najprijateljskijim zemljama odgovarajuće službe zainteresirane su da znaju privatne stavove diplomata, da suprotstavljaju ono što službeno govori s njegovim privatnim mišljenjem, te im svaki podatak koji dolazi izvan službenih okvira može dobro poslužiti. Kako je to isticao predsjednik Jefferson, za ambasadora je najbolje da razvija časnو prijateljstvo s brojnim ljudima, ali trajne saveze ni s kim.

Na drugoj strani, ako je ambasador izrazito povučen, obavlja samo svoj službeni dio posla, ne traži nikakve susrete izvan službenog kruga, to također nije dobro. On će najprije biti lišen dijela informacija koje može dobiti na taj način, neće moći osjetiti duh zemlje i političko, društveno i kulturno ozračje. Za zemlju primateljicu to će također biti znak da takav ambasador ne gaji previše prijateljske odnose prema njezinom narodu.

U razvijanju političkih kontakata i sklapanju prijateljstava, ambasador mora posebno pripaziti kako se ponaša spram političke oporbe. Niti jedna vlast ne želi da se strani diplomati previše druže s oporbom jer uvijek postoji opasnost da se i u tim prijateljstvima kriju neke šire namjere. Pretjerano posjećivanje političara iz redova oporbe može izazvati pojačan interes službi zemlje primateljice da sazna što se sprema, kakve ocjene o njezinom režimu ili pojedincima daje oporba i postoje li kakvi planovi za trajniju suradnju oporbe i zemlje iz koje ambasador dolazi.

Najidealnije osobe za sklapanje prijateljstva su slobodni profesionalci: znanstvenici, novinari, kulturni radnici, koji su uglavnom nezavisni, imaju širok krug informacija, mogu diplomatu povezati gotovo sa svakim do koga mu je stalo, mogu suvereno i samostalno interpretirati politiku svoje zemlje, njezinu povijest, tradicije i tekući razvoj. Među tim krugom ambasador može pronaći i lojalne pobornike stranke na vlasti, a isto tako i kritičare vlasti. Na taj način u krugu koji ima najrazličitije interese, koji je prilično nezavisan i liberalan, ambasador na najbrži način može dobiti sliku zemlje i njezinih problema. Prijateljstva iz tog kruga ne obvezuju, a postoji mogućnost i njihovog kultiviranja a da se ne izaziva posebna pozornost vlasti zemlje pri-

mateljice koja točno zna da iz tih redova uglavnom nema onih koji mogu bitno utjecati na njezinu smjenu i koji bi joj predstavljali snažne političke protivnike.

– Diplomati mora u svom radu obračunati znatnu pozornost svim dijelovima zemlje u kojoj radi. Ne smije biti vezan isključivo za prijestolnicu i nekoliko službenih ureda i dužnosnika. Ako želi sa osjećajem sigurnosti izvištavati o zemlji primateljici, mora poznavati sve njezine dijelove, razgovarati s lokalnim dužnosnicima, često ih posjećivati i razvijati takve odnose koji omogućuju da s pravom govori o državi primateljici kao cjelini uz poznavanje regionalnih problema.

Vrijeme hladnog rata uvelo je ograničenja na kretanje diplomata, što je uz sve ostale ograde kontakata u znatnoj mjeri usmjeravalo diplomate na prijestolnicu i njezinu najbližu okolicu. Time je i poznavanje zemlje bilo vrlo ograničeno. Svaki diplomat koji je tada izvištavao, činio je to uglavnom misleći na razvoj u prijestolnici gdje je bio opunomoćan, a sve lokalne vijesti mogao je pronaći ili u tisku ili pak u vrlo škrtnim neprovjerenim informacijama do kojih je dolazio na različite načine.

U normalnim uvjetima komuniciranja diplomatima je potrebno što više kontakata, a sve ono što dolazi izvan prijestolnice može samo potvrditi njegova prijašnja uvjerenja, nadopuniti ih i učiniti točnijima. Koliko god se to činilo napornim, sva ta putovanja širom zemlje daju višestruke koristi, omogućavaju veleposlaniku da bude znatno sigurniji u svojim prosudbama i da prilikom izvištavanja ili podnošenja referata u svojim ministarstvima ima pred očima cjelovitu sliku dijelova zemlje i njezinog pučanstva.

– Provođeći određeni broj godina u zemlji primateljici, diplomat može steći uvjerenje da je riječ o izrazito važnoj, neki put po shvaćanju diplomata najvažnijoj zemlji na svijetu. Bilo da se radi o prijestolnici velike države, kriznom području iz koga se stalno izvištava ili o području koje tek najavljuje svoju krizu, diplomat može svoju središnjicu nastojati uvjeriti da upravo tamo valja usmjeriti svu svoju pozornost i sredstva vanjskopolitičkog djelovanja.

Kao i u svim drugim pitanjima i ovdje je važna objektivna slika. Diplomati mora točno znati dimenzije međunarodnih odnosa i vrijednost mjesta gdje se nalazi. On ga ne smije poocjenjivati niti preocjenjivati, već nastojati obavljati svoj posao što objektivnije i korektnije.

Izbivajući dugo iz zemlje, ili pak prelazeći iz jedne misije u drugu, diplomat može početi gubiti kontakte s vlastitom državom. On je posjećuje isključivo kao turist a što više izbiva iz nje nalazi sve više promjena koje se ponekad čine neshvatljivima. Kako bi se to spriječilo, diplomat mora što više biti u tijeku zbivanjima kod kuće. Sredstva komuniciranja, literatura, posjeti raznih izaslanstava i osoba, odlasci na odmor u zemlju pošiljateljicu – sve to pomaže da se zadržava veza i da se ne dopusti određeno otuđenje. Pojedine zemlje imaju čak i praksu da nakon određenog broja godina povlače svoje veleposlanike kući, gdje ih godinu dana sustavno upoznaju s gospodarskim, političkim i znanstveno-kulturnim razvojem vlastite zemlje, dajući im mogućnost da putuju po svojoj domovini i da osveže svoje poglede. To je više nego korisno jer se nakon toga veleposlanik može ponovno uputiti u svijet sigurniji i spremniji, u stanju da odgovori na svako pitanje i da sam sebi, također, objasni stvari koje su se iz daljine činile nejasnima. Nekadašnji socijalistički sustav imao je, također, tu praksu koja je međutim bila pretežno postavljena u pravcu ideološkog indoktriniranja veleposlanika koji bi stjecati najnovija

znanja s područja gospodarskog i političkog razvoja, jer ih je trebalo uvjeriti u ispravnost socijalističkog razvoja i ideologije koju su zastupali u svijetu. S druge strane, to je trebalo onemogućiti da se veleposlanik isuviše »familijarizira« sa zemljom u kojoj je služio ili pak da »podlegne« pojedinim blagodatima kapitalističkog svijeta.

– Javno nastupajući, diplomat mora pripaziti da ne pretjera sa svojim istupima. On mora pažljivo birati mjesta gdje će govoriti i, naravno, pri tome stalno brinuti što će govoriti. Najbolje je ukoliko njegovo obraćanje bude upućeno i ljubavno, uz pozicioniranje stavova koje ima njegova država prema zemlji primateljici i razvijanje onih tema koje otvaraju mogućnosti suradnje. To svaka zemlja želi čuti i bez obzira na auditorij, govor ne može biti promašen. Preveliko izlaganje tekuće političke situacije u zemlji primateljici ili zemlji pošiljateljici može odmah prouzročiti probleme. Središnjica može biti nezadovoljna što veleposlanik iznosi pojedine svoje poglede koji nemaju pokrića u službenoj politici, a zemlja primateljica može pak biti nezadovoljna što se nedovoljno hvali njezina vlast i razvoj. U svakom takvom nastupu uvijek postoji mogućnost da dio izlaganja, ili samo neka riječ, bude pogrešno shvaćena što može ambasadoru donijeti neugodnosti.

Ako se radi o nastupima u akademskoj sredini: institutima, centrima za strategijska istraživanja ili pak na fakultetima, tada ambasador može tražiti da to bude neformalan nastup, bez nazočnosti novinara. U slučaju da je riječ o važnom nastupu ili pak instituciji koja uživa poseban nacionalni ili međunarodni ugled, ambasador će unaprijed pripremiti tekst svog izlaganja čime se izbjegavaju sve eventualne nepreciznosti ili pogrešna tumačenja.

– U svom djelovanju diplomat ne smije kritizirati niti jednu državu ili narod. Bilo da se radi o zemlji pošiljateljici, njegovoj vlastitoj zemlji ili pak o nekoj trećoj državi, ambasador mora zauzeti takav stav koji neće izazvati antagonizme.

Kritiziranje svoje vlastite zemlje, odnosno nekih njezinih političkih, gospodarskih ili kulturnih poteza ne smije nikako biti dio ambasadorovih aktivnosti. Stalno mora imati na umu da je on visoki dužnosnik svoje zemlje, poslan u svijet da zastupa interese svoje zemlje a ne da izražava svoje odobravanje ili pak neodobravanje određene politike. Osim toga, mora točno znati da takvu aktivnost središnjica neće pozdraviti i bez obzira pokušava li veleposlanik na taj način kritizirati jednu stranku i stvoriti prostor za jačanje druge stranke, njegovo ponašanje u demokratskoj zemlji bit će ocijenjeno kao nelojalno i nekorektno. U demokratskim zemljama veleposlanik je državni dužnosnik koji ima odnos lojalnosti prema svojoj zemlji a ne prema pojedinoj stranci. Njegove naklonosti ili antipatije moraju i na ovom mjestu ostati po strani kao njegov privatni stav.

Zabrana miješanja u unutarnja pitanja zemlje primateljice mora biti dosljedno poštovana i bez obzira radi li se o prijateljskoj ili manje prijateljskoj zemlji, ambasador i ambasada kojoj je na čelu, treba zadržati suzdržanost prema svim onim situacijama u kojima bi se inače moglo nešto učiniti što bi unaprijedio bilateralne veze, ali bi te aktivnosti mogle biti shvaćene kao miješanje u unutarnja pitanja.

To opće načelo često se ipak krši. U godinama hladnog rata i kasnije, zapadne ambasade su nastojale stvoriti uvjete za razvijanje oporbe u istočnoeuropskim zemljama. One su oporbe na različite načine pomagale, financirale i školovale. Istočna strana, također, nastojala je financijski, moralno i politički podržavati lijeve

stranke i frakcije na Zapadu, što je također bilo nespojivo s kodeksom diplomatskog ponašanja.

Veleposlanik koji je na čelu veleposlanstva u takvo doba mora ipak nastojati da se sve te djelatnosti obavljaju što diskretnije, da ambasador osobno nikada nije izravno umiješan i da se ne mogu pronaći dokazi.

Vjerojatno se doba hladnog rata neće više ponoviti te se i praksa djelovanja ambasada iz tog vremena neće obnoviti. No, ne treba zaboraviti da je miješanje u unutarnja pitanja, posebice u politički život uoči izbora ili nekim revolucionarnim vremenima, bilo česta pojava i u klasičnoj diplomaciji. Lord Palmerston jednom je prilikom, govoreći o tome da se ambasadoru može oprostiti kršenje svih deset zapovijedi, rekao da o vrijedi samo pod uvjetom da on ne prekrši jedanaestu, koja glasi: »Nikada ne smiješ biti uhvaćen«.

– Ambasador je u biti pošten čovjek, poslan u svijet da laže u interesu svog vladara. To određenje prati diplomate stoljećima i u svakoj prilici kad diplomat nešto kaže, znatni dio rečenoga odmah se odbija kao laž ili polulaž.

Louis XI. podučavao je svoje poslanike na način da »ako oni lažu vama vi lažite njima još više«, a talijanski državnik Cavour piše da je otkrio način kako da zavara diplomate: »Govorim im istinu i oni mi nikad ne vjeruju«.

Pitanje laži i istine nije samo pitanje odnosa klasične i moderne diplomacije ili pak stilova Zapada, Orijenta ili Bizanta. Riječ je svakako o tome da su se međunarodni odnosi bitno promijenili i da diplomacija koja želi biti na stanovitoj razini u modernom doba naprosto ne može previše lagati jer se to vrlo brzo otkrije. Sredstva masovnih komunikacija su danas tako rasprostranjena da neka laž biva vrlo brzo demantirana. Poslije nekoliko takvih slučajeva diplomat ili diplomatsko predstavništvo, koje iza toga stoji, gubi na svojoj ozbiljnosti i kredibilitetu.

Sovjetska diplomacija bila je poznata po izvrtanju činjenica, polulažima i lažima. Bilo da se radilo o Ujedinjenim narodima ili pak o bilateralnim odnosima, sovjetski diplomati su, pridržavajući se dosljedno uputa koje su dobivali iz Moskve, bezočno lagali. Najpoznatiji primjer bio je svakako u doba instaliranja sovjetskih raketa na Kubi, kad su sovjetski diplomati u Washingtonu i New Yorku negirali čitavu aferu, a američka strana je već imala u rukama satelitske slike sovjetskih raketa. U razdoblju hladnog rata sovjetska diplomacija i diplomacija istočnoeuropskih zemalja, upravo zbog takvog izvrtanja činjenica, bila je na vrlo lošem glasu i svaki nastup tih diplomata smatrao se kao puka propaganda. Iznošenje tzv. činjenica bilo je odmah ocijenjeno kao proizvodnja laži. Naravno da s takvom diplomacijom nije bilo moguće normalno obavljati poslove i razvijati kontakte koji bi mogli voditi unapređivanju odnosa. Tek promjenama u Sovjetskom Savezu i ulaskom u fazu detanta, sovjetska diplomacija je počela više govoriti istinu, shvaćajući da je to ipak najveća vrijednost.

U drevnoj Grčkoj, Sokrat je govorio kako samo najviši državni vladari imaju povlasticu da lažu u zemlji i u svijetu i to im je dopušteno činiti u interesu države. Diplomati, naravno, nije vladar i često puta je vrlo daleko od bilo kakvog političkog visokog mjesta koje bi dopustilo primjenu Sokratova stava.

Diplomat mora znati da se svaka laž može vrlo brzo otkriti na različite načine. Ukoliko se radi o nekom neugodnom pitanju, diplomat mora izbjeći konkretan odgovor, može biti neodređen ili pak reći poluistinu. Međutim, za njegovu osobu

kao i funkciju koju obavlja danas se smatra da je najnekorisnije lagati. Diplomacija nije takvo zanimanje u kojem se može jednom nešto reći i prekinuti kontakte, već je to neprekidan i stalan posao, gdje se moraju razvijati odnosi poštivanja, suradnje pa i ograničenog prijateljstva. Sve to riskirati zbog laži bilo bi svakom diplomatskom djelatniku preteško učiniti, pa čak i u situaciji kad bi se dio krivnje mogao prebaciti na središnjicu.

– Od davnine diplomacija se povezuje sa špijunažom za koju mnogi tvrde da je druga najstarija profesija.

Fridrik Veliki zvao je svoje ambasadore špijunima najmanje vrijednim poštovanjima, a iz toga se razvilo da se ponekad nazivaju »poštovanim časnim špijunima«.

Ako se to uvriježimo mišljenje raščlani, moguće je doći do različitih zaključaka. Točno je da je svaki strani dužnosnik u zemlji primateljici zainteresiran da skupi što više podataka, da upozna što više ljudi i da shvati što bolje zemlju u kojoj živi. On će se pri tome služiti svim dopuštenim sredstvima: masovnim komunikacijama, službenim razgovorima, intervjuima, službenim sastancima, privatnim razgovorima, društvenim kontaktima i susretima s državljanima svoje zemlje kao i sa stranim diplomatima. Sve što sazna, a smatra vrijednim pozornosti, odmah će javljati svojoj centrali, koja dalje odlučuje što da se čini s pojedinim izvješćima. Pitanja koja su od interesa za takva izvješća svode se na unutarnji razvoj određene zemlje, njezine probleme, političke snage koje djeluju, stabilnost režima, vrijednost oporbe, podršku pučanstva, gospodarski razvoj, gospodarske mogućnosti, i sl. Veleposlanik će isto tako javljati o odnosima sa susjedima, s drugim državama i međunarodnim organizacijama, a sve radi toga kako bi se vidjelo kakve su prilike za razvijanje bilateralnih odnosa s njegovom vlastitom zemljom.

Dio tih podataka, odnosno njihova golemu većina, dostupni su svakome i njihovo prezentiranje ne predstavlja gotovo nikakvu tajnu. Uostalom, agenti CIA-e, još u doba hladnog rata, tvrdili su da se 90-95 posto podataka kojima raspoložu može naći praćenjem novina, časopisa i publikacija. Veleposlanik ponekad može, a ponekad ne može, dokučiti onih 5-10 posto podataka i informacija koji bi ulazili u tzv. područje tajnosti.

Međutim, veleposlanik koji je u zemlji primateljici opunomoćen duže vrijeme, dobro je poznaje i zna za zanimljive ljude koji mogu komentirati određene podatke sa svojim suradnicima ali i prijateljima iz redova građana zemlje primateljice, može, naravno, dati važnu i vjerodostojnu interpretaciju određenim podacima. To je, svakako, lakše učiniti veleposlaniku na licu mjesta nego li nekim udaljenim službama u njihovim kabinetima.

Taj dio posla, koji bi se uvjetno mogao nazvati i prikupljanjem obavještajnih informacija, ipak nije špijunaža u najgrubljem smislu riječi. Uostalom, svaka zemlja na temelju reciprociteta ima ista prava, obveze i mogućnosti. Prema tome, ako u njezinoj prijestolnici veleposlanik prikuplja određene podatke, ona ima istu mogućnost da njezin veleposlanik djeluje na isti način. S druge strane, pitanje je kako će se određena informacija dalje koristiti. Hoće li ona biti promatrana kao dopuna onim podacima koji već postoje u određenoj zemlji i koje potvrđuju prijateljsku liniju odnosa, ili će, pak, ako je riječ o manje prijateljskim odnosima, veleposlaniku više informacije biti protumačene kao toliko važne i dramatične da bi trebalo na temelju njih nešto mijenjati u vanjskopolitičkom pristupu toj zemlji.

Veleposlanik je, prema tome, obavještajac utoliko što prima i šalje informacije i što se trudi da ih je što više. Međutim, time se bave izravno i agenti obavještajnih službi i novinari te brojni znanstvenici s područja društvenih znanosti. Sve te profesije ipak se ne može optužiti izravno za špijunažu, iako im je svima zajednička namjera prikupljanje što više i što točnijih podataka.

Stoga bi se moglo zaključiti da ako ambasador pri svom prikupljanju podataka o zemlji primateljici djeluje u okviru svojih ovlasti, a posebice određaba Bečke konvencije o diplomatskim odnosima, on ne ulazi u kategoriju špijuna. Njegovi dodiri, naravno, s vlastitom obavještajnom službom u slučaju potrebe bit će normalna stvar jer on je državni dužnosnik. Međutim, njegovu cjelokupnu informaciju u određenoj zemlji ipak se ne može ocijeniti kao špijunska.

Znati broj zemalja nastoji isključiti ambasadora iz svih aktivnosti koje bi mogle imati i najmanju nijansu špijunskog rada. Ambasador je ipak najviši politički predstavnik. On je poznati i komunicira na najvišoj razini, te bi njegovo izravno djelovanje u takvim poslovima, posebice ako onaj jednom budu otkriveni, moglo imati negativne posljedice u dvostranim odnosima.

Godine hladnog rata i na tom području dale su posebni priloge djelovanju diplomatskih predstavnika: CIA, KGB, M15, BND, Securitate, ušle su u sve ambasade a njihovi dužnosnici predstavljali su se ili kao diplomati ili pak kao pomoćno diplomatsko osoblje. Svaka od velikih zemalja imala je svoju posebnu špijunsku stanicu koja se bavila prikupljanjem tajnih materijala, ali i svih onih javnih koji su mogli biti zanimljivi obavještajnoj središnjici. Kanali komuniciranja odvijali su se najčešće posebnim sredstvima izvan diplomatskih, kako bi se i na taj način veleposlanstvo izdvojilo iz špijunskog rada.

Sovietska strana masovno je koristila svoja veleposlanstva i sva ostala predstavnika za organiziranje obavještajnog djelovanja. Tu su posebnu ulogu igrale i komunističke i radničke partije u zapadnoeuropskim zemljama, koje su na različite načine pomagale rad KGB-a, primajući za uzvrat određena financijska sredstva, kako bi mogle razvijati svoju političku djelatnost.

Vojni, pomorski i zrakoplovni atašei više su nego drugi diplomati izloženi sumnjama da se bave špijunažom. Njihov posao je, naravno, da ocijene vojne snage zemlje primateljice, da po mogućnosti što točnije utvrde naoružanje, osposobljenost vojske, njezinu političku orijentaciju, moral i stabilnost. U tom radu najveći dio podataka ipak dolazi izvan legalnih okvira i atašei, ako žele aktivno djelovati i slati česta izvješća, moraju imati neke druge izvore informacija izvan službenih kontakata s državnim dužnosnicima zemlje primateljice. Zbog toga je i pozornost kontraobavještajnih službi najviše usmjerena na vojne predstavnike, čija se kretanja pažljivo prate, snimaju, a po mogućnosti pokušava se naći i neka izravna sredstva (prisluškiwanja) kako bi se imala puna predodžba o njihovim kretanjima, susretima i stupnju informacija kojima raspolažu.

Raspadom europskog socijalističkog sustava i stvaranjem temelja novog svjetskog poretka, iako se još ne zna kakav će biti, i diplomacija ulazi u novu fazu. Diplomacija suprotstavljana, sumnjavosti, laži i špijunitranja bit će danas sve više zamijenjena diplomacijom koja teži boljem upoznavaju država, razvijanju prijateljskih odnosa i suradnje i stvaranju temelja za novo međunarodno zajedništvo. Sve ono što je hladni rat umio u djelovanje diplomatskih predstavnika, a imalo je

špijunske oblike, kao i stalna kontrola moćnih kontraobavještajnih aparata, danas se djelomično napuštaju vraćajući diplomaciju normalnim zadacima, kojima bi ona treba služiti.

Ta normalizacija nikako ne znači da diplomati mogu biti opušteni i da ne trebaju brinuti o tajnosti svojih podataka, kodovima, izvorima nekih informacija i sl. Diplomati će i dalje biti smatran strancem koji ima posebna zaduženja i koji, u ovisnosti od razvoja odnosa, može djelovati manje ili više prijateljski, obavljajući svoju osnovnu dužnost prikupljanja podataka i izvještavanja svoje središnjice. On će uvijek biti promatran drugim očima, stalno će postojati uvjerenje da ipak postoji nešto što je tajno i nepoznato, unatoč svih prijateljskih izjava i odnosa koji se razvijaju.

Tajnost je danas svakako znatno manja nego prije, ali posebni zadaci i izravna upućenost na informacije koje dolaze iz središnjice ostat će kao osnovni elementi diplomatskog rada koji u današnjim uvjetima ipak ima sve veće mogućnosti normalnog odvijanja. Ponovno prateći međunarodne odnose, može se ustvrditi da će diplomacija slijediti njihov razvoj. Stvaranjem pozitivnije međunarodne klime i diplomacija će biti manje tajnovita i bliža domaćoj i stranoj javnosti. U protivnom, hladnoratovska iskustva mogu postati opet vrijedna u nekim drugim prilikama i sredinama.

Nabrežujući veleposlanikove poslove potrebno je postaviti i pitanje žena na toj dužnosti. Od ranih dana pa do danas postoji već ustaljena tvrdnja da su muškarci i žene različito strukturirani: muškarcem vlada ratio a žena je vođena emocijama. Polazeći ne samo od toga već i od društveno-gospodarskog položaja žene u prošlosti, trebalo je proći mnogo vremena pa da se prve žene-supruge pojave sa svojim muževima u diplomatskim poslovanjima. Tek Ludvik XIV. na svom dvoru rado prima supruge ambasadora, a polovinom 17. i početkom 18. stoljeća počinju kružiti Europom ambasadorske supruge koje su time konačno riješile pitanje da li je mjesto žena uz njihove muževe.

Dugotrajna praksa, pa i teorija diplomacije, bila je da su žene nediskretne, puno pričaju, mogu stvoriti neprilike mužu i na kraju, nisu emocionalno stabilne te se nikada ne zna kakvi sve zapleti mogu nastati iz njihove nazočnosti. Jedan od teoretičara stare diplomacije Fredro pisao je da žena ne smije nikako pratiti svog muža ambasadora i da ona mora ostati kod kuće kao neka vrsta taoca. Ipak, 17. stoljeće već će i u praksi i u teoriji umjeti promjene. Dvorovi prihvaćaju nazočnost supruga ambasadora i u stalnim diplomatskim misijama one imaju svoje mjesto a često puta su i veoma cijenjene osobe.

Međutim, od tog supružničkog položaja koji je omogućavao da se žena pojavi zajedno sa svojim mužem, pa do toga da žena postane veleposlanica bio je dug put.

Uz isticanje ženskih emocija kao glavne zapreke i tvrdnje da je umjesto razuma ljepši spol voden svojim osjećajima, koji mogu biti pogrešni, tvrdilo se da je neprikladno za ženu da se stalno seli iz mjesta u mjesto, provodi vrijeme na dugim putovanjima i da se stalno susreće sa strancima. Jedna od prvih žena veleposlanica koja je uspješno prešla tu spolnu prepreku bila je maršalka de Guebriana koja je u Poljskoj predstavljala kralja Ludvika IV. na dvoru poljskog kralja Vladislava IV. Jagelovića. Poljski je kralj, navodno, bio oduševljen šarmantnom ambasadoricom, ali to ipak nije bitnije utjecalo na diplomatsku praksu drugih europskih država. Istina,

događalo se nekoliko puta da su supruge ambasadora bile za kratko vrijeme *charge d'affaires ad interim*, ali to su bile misije vezane, prije svega, uz činjenicu da su njihovi braćni drugovi iznenada umrli i da im još nije stigla zamjena. U Rusiji je bio zabilježen slučaj da je žena švedskog veleposlanika Möllera dobila čak nakon smrti svog muža vjerodajnice, vodila je pregovore u Moskvi o trgovini i obavljala je niz drugih poslova. No, ipak je carska vlada nikada nije priznala za veleposlanika.

Proteći će stoljeća da se u vihoru ruske revolucije pojavi Aleksandra Kolontaj, koja je postala sovjetski predstavnik u Švedskoj. To je Aleksandru Kolontaj učinilo prvom ženskom osobom koja je bila na čelu diplomatske misije i koja je svojom inteligencijom, šarmom i kulturom osvojila velike simpatije u Stockholmu. Kao izraz nove politike, koja je trebala ženama pružiti ista prava kao muškarcima, ipak politika emancipacije na području diplomacije nije imale šireg odjeka u tzv. novoj sovjetskoj diplomaciji. Nakon Kolontajeve, koja je nakon Švedske bila u Kanadi, niti jedna druga sovjetska žena nije se našla na čelu misije kao ambasador niti kao neki viši diplomatski ili vanjskopolitički dužnosnik.

Američka diplomacija tek nakon Drugog svjetskog rata imenovala je svoju prvu ambasadoricu Claru Luce Booth, ženu uglednog novinskog magnata, koja je u Rimu izazvala pravu senzaciju. Kasnije su nordijske zemlje gotovo širom otvorile vrata ženama koje su se pojavile i kao veleposlanice, a isto tako i kao diplomati. Od bivših socijalističkih zemalja jedino je DDR, vjerojatno zbog složene demografske situacije, otvorila put ženama ambasadoricama. U međunarodnoj godini žena, 1975., pridržavajući se općeg političkog trenda i u želji da se ne zaostane na simboličkom predstavljanju prava žena, brojne zemlje počele su primati ženske kadrove u diplomaciju, a istodobno je došlo i do prodora žena ambasadora.

Nekadašnje predrasude još uvijek nisu prevladane i danas se mogu čuti mišljenja brojnih iskusnih diplomata koji tvrde da diplomacija nije poziv za žene. To se obrazlaže time kako je riječ o izrazito državnoj aktivnosti, koja ima svoja dosljedna pravila ponašanja i ograničenja. U toj je djelatnosti potrebno uvijek biti na raspolaganju, a da je sve to zajedno teško povezati s normalnim obiteljskim životom, poglavito s obvezama žene-majke i supruge. Iako mnogo manje nego prije, ipak se i svim tim zamjerkama dodaje ona o tome da je žensko srce ranjivije, te da je u nekim složenim okolnostima moguće lakše prodrjeti do žene-diplomata i saznati ono što se želi čuti.

Ne podcjenjujući osobitosti diplomatskog poziva kao i stanovite teškoće tehničkog usklađivanja posla i braćnih, odnosno roditeljskih obveza, ipak ne treba zaboraviti da je u današnje vrijeme došlo do prodora žena u politiku, a i u druge značajne sfere života. Prevladana su donekle i mišljenja o tome da je žena emocionalnija, iracionalna i mekša u pregovaranjima jer postoje, svakako, i brojni primjeri žena u politici koji to demantiraju.

Stoga je sadašnja nazočnost žena u diplomaciji, pa i na položaju ambasadora, samo odraz postojećeg stanja u društvu i borbe koja se još uvijek vodi za punu emancipaciju. No, ako se pogleda unatrag, može se ipak tvrditi da je učinjen znatni pomak i da unatoč malobrojnosti žena-ambasadora ne izaziva više neko veliko čuđenje javnosti zemlje u kojoj djeluje. Sve više je žena u diplomatskim školama i akademijama, što pruža ohrabrenje da će se u ne tako dalekoj budućnosti i u toj profesiji promijeniti postojeći odnosi.

6. Diplomacija u akciji

Diplomacija kao državni oblik komuniciranja s vanjskim svijetom usmjerena je prema drugim državama, odnosno njihovim vladama i šefovima vlada ili država. Svaka država raspolaže svojim aparatom koji stvara vanjsku politiku, a unatoč svih razlika koje postoje između država: velikih, malih, snažnih ili slabih može se istaknuti da postoji sustav tijela koja raspravljaju i odlučuju o vanjskoj politici.

Na prvom mjestu nalazi se *šef države* koji je u gotovo svim zemljama osoba s najviše ovlasti na području vanjske politike. No, za razliku od vremena klasične diplomacije, kada je renesansni vladar mogao upravljati svim vanjskopolitičkim poslovima, u današnjem svijetu ti poslovi su povjereni ministarstvu vanjskih poslova koji je u vladi zadužen za odnose sa svijetom. On se nalazi u stalnoj vezi sa šefom države i vladom, održava odnose sa svijetom i nadzire rad ministarstva na čijem je čelu.

Za razliku od prijašnjih vremena, kada su vanjski poslovi bili gotovo u cjelini podvedeni pod aktivnosti ministarstva vanjskih poslova, u moderno doba dolazi do fragmentacije poslova koje sada obavljaju i neka druga ministarstva. Ministarstva vanjske trgovine, zatim obrane, financija i unutarnjih poslova imaju i svoje vanjskopolitičko područje, pa i posebne kadrove koji se bave tim pitanjima. Novi dio problema, vezanih uz poljoprivredu, ekologiju, javno zdravlje, energetiku, također dobiva međunarodni opseg. Samim tim ponekad je teško koordinirati vanjskopolitičke poteze i ministar vanjskih poslova mora stalno brinuti o suradnji sa svima onima koji se uključuju u međunarodni život.

U usporedbi s prošlim stupnjevima međunarodnih odnosa, u današnjem svijetu u načelu opada uloga *ministra vanjskih poslova*. Šefovi država nastoje ponovno sve više biti uključeni u vanjsku politiku. Bilo da je riječ o velikim ili malim državama političke, gospodarske i socijalne promjene u svijetu, brze komunikacije i niz novih izazova traže od državnika da se izravno bave vanjskom politikom. Samim tim ministar vanjskih poslova ostaje kao osoba koja obavlja povjerene mu zadatke i koja se u pojedinim zemljama čak često mijenja. Ministar je glavni izvršitelj i koordinator dok je šef države glavni kreator politike. Budući da postoje mogućnosti brzog sastajanja šefova država, olakšano je njihovo zajedničko razmatranje pojedinih problema pogotovo ako se radi o savezničkim zemljama. Ako je pak riječ o zemljama koje imaju otvorenih problema, summiti na vrhu pokušavaju izravno i ta pitanja riješiti u dijalogu na najvišoj razini.

Sva ministarstva vanjskih poslova u načelu imaju vrlo sličnu shemu. Ministarstvo je podijeljeno na zemljopisna područja, protokol, pravno, administrativno odjeljenje i odjel za informacije i tisak. Ministarstvo u obavljanju odnosa sa svije-

tom koristi diplomatsku službu, dakle diplomate. Diplomati djeluju u samom ministarstvu kao središnjica i šrom svijeta kao predstavništva. Njihova zadaća je da prikupi što više informacija o svijetu u kojem djeluju, da ih obrade, dostave svom ministarstvu koje ih proslijedi šeću države i drugim zainteresiranim državnim organima. Na taj način diplomati pomažu da vanjskopolitički interesi zemlje budu štićeni i unapređivani.

Osnovna zadaća diplomacije je ispravno ocijeniti sposobnosti i namjere druge države. Radi toga stvoren je sustav diplomatskih prava i imuniteta koji priznaju sve države i kojim se jamči da će spoznaje koje diplomat iz zemlje primateljice šalje svojoj središnjoj nesmetano doći do odredišta. Dajući te povlastice svaka vlada ih istodobno dobiva i za sebe, čime je na temelju reciprocity otvoren put za nesmetano izvijestavanje i slanje svih poruka.

— Iz obilja izvješća koje šalju veleposlanstva, zatim iz sredstava masovnog komuniciranja i onih koja dolaze drugim kanalima, ministarstvo, odnosno njegovo posebno odjeljenje, mora izlučiti ono što je najvažnije i što zahtijeva hitnu pozornost šefa države ili drugih organa. Isto tako koliko je važno imati dobrog veleposlanika koji šalje izvješća u središnjicu toliko je isto važno imati i uspješnu službu u ministarstvu koja će točno ocijeniti hitnost pojedinog izvješća, njegovu analitičnost ili pak anticipiranje određenog događaja. Ako ta prosudba zataji ili ako se radi o birokratskom rutinskom obavljanju poslova, tada je i najveći trud veleposlanika uzaludan.

U pojedinim prilikama kad su pojedini diplomati razočarani razvojem događaja u zemlji u kojoj su služili oni, s pravom ili ne, tvrde da njihova izvješća često puta nisu bila niti čitana, već da su automatski razvrstana bez uzimanja u obzir onoga što je veleposlanik javljao.

Na ovom mjestu važno je spomenuti da ima mnogo primjera u praksi da se ambasador izolira i da iz određenih objektivnih financijskih razloga (mala financijska sredstva) ili subjektivnih (želja za uštedom) vrlo malo komunicira, ograničeno putuje i posjećuje određene skupove samo pod uvjetom da to ne izaziva bilo kakve troškove. To nije usamljen slučaj i veliki broj zemalja osjeća kako je diplomacija skupa i da bez obzira na ograničenja ona ipak odnosi velika sredstva. Medutim, u diplomatskim relacijama postoje određeni standardi koji se postavljaju prema bogatima i razvijenima i teško je tći mnogo ispod tih standarda. Za pojedine mlade zemlje daleko je bolje da imaju manji broj predstavništava u svijetu, ali da su ona ekipirana tako da mogu normalno djelovati, nego da se gradi široka mreža siromašnijih zemalja. Ako se tome doda i osobne želje za uštedom, što je česta pojava u siromašnijim zemljama, tada se dobiva slika diplomacije koja teško da može uspješnije obavljati svoje zadatke ili pak da može biti u središtu informacija.

U dobro uhodanim tradicionalnim ministarstvima vanjskih poslova, ljudi koji se bave primarnom informacijom iz ambasada uglavnom su diplomati s visokim kvalifikacijama i koji su obično služili u određenoj zemlji ili u području, koji poznaju tu sredinu, njezine tradicije i jezik, a najčešće osobno poznaju i ambasadora koji šalje izvješća. U tim okolnostima postoji velika sigurnost da će izvješća biti ispravno primljena, sredena i upućena adresatima koji ih trebaju vidjeti.

— Sljedeći korak je utvrđivanje opcija i priprema odluke. Na osnovi izvješća ministarstvo priprema svoju vlastitu sliku stanja bilo da se radi o dvostranim odnosima

ma, djelovanju države u međunarodnoj organizaciji, nastupu u savezu država ili je pak riječ o ocjeni pojedinih kriza.

Ministarstvo je uvijek svjesno da je to samo jedna od mogućih opcija i da će glavni kreator vanjske politike odlučiti što valja činiti. U nizu zemalja, posebice u kriznim stanjima, postoje različita mišljenja pojedinih ministarstava. Posljednjih godina npr. u oblasti američko-sovjetskih odnosa State Department je uvijek imao mekši stav od Pentagona, a ponekad i od Bijele kuće, koja je naravno samostalno donosila odluke nakon svih rasprava i analiza.

Prijedlog mjera ministarstva nudi se u većini zemalja vladi, iako postoje slučajevi da se to proslijedije komitetu za vanjske poslove ili pak vijeću za nacionalnu sigurnost (ako je riječ o SAD). Ovo posljednje tradicionalni je oblik američkog djelovanja i tu se nalaze, uz predsjednika, šefovi glavnih resora koji zajedno sa savjetnikom za nacionalnu sigurnost procjenjuju opcije koje su od posebnog interesa za SAD.

U Americi se tvrdi da je Vijeće za nacionalnu sigurnost tijelo koje odlučuje znatno brže i točnije nego u drugim zapadnim zemljama, da je ono visoko kvalificirano i da istodobno u osobi savjetnika za pitanja nacionalne sigurnosti predsjednik u svakom trenutku ima stručnjaka za pomoć.

— Odluku koja je donesena, vladi određene zemlje priopćava ambasador ili je pak ministar vanjskih poslova priopćava ambasadoru druge države. U prvom slučaju ambasador u zemlji primateljici traži prijem u ministarstvu i osobu kojoj će prenijeti poruku. Ako se pak radi o ministru vanjskih poslova u zemlji koja je donijela odluku on može jednostavno pozvati stranog ambasadora i upoznati ga s odlukom svoje vlade. Naravno, i ovdje se radi o tome kakvi odnosi postoje među državama i o kakvoj odluci je riječ. Ako se radi o zemljama koje imaju prijateljske odnose, čak i odluka koja može izgledati kao kontroverzna i koja može izazvati stanovite probleme u odnosima, bit će prihvaćena normalno. Ako se pak radi o zemljama koje imaju loše odnose, gdje se svaki potez promatra sa sumnjom, tada će bilo koja nova odluka izazvati posebno razmatranje.

U tom slučaju bit će teže privojeti zemlju primateljicu da prihvati određeno rješenje. Ona će potanko izučiti sva gledišta problema, ostavljajući i mogućnost da prekine ili uopće ne prihvati razgovore o određenom pitanju.

Bez obzira radi li se o prijateljskoj ili manje prijateljski nakonjenoj zemlji, zadaća je veleposlanika da što bolje pripremi teren za određen potez svoje vlade a da onog trenutka kad mu se uruči zahtjev upotrijebi svu svoju vještinu kako bi pokazao ispravnost odluke svoje vlade. U tom cilju on će iskoristiti svoja poznanstva s vodećim ljudima u zemlji primateljici, poznanstva osobito u svijetu politike i diplomacije. Već smo spomenuli da je nemoguće zamisliti suvremenog diplomatu koji ne razvija širok krug poznanstava i prijatelještava i koji nema mogućnost izravnog komuniciranja sa službenicima zemlje primateljice u manje formalnom ozračju. U trenucima kad je podrška pojedinom političkom potezu neophodna, ambasador će pokrenuti sva svoja poznanstva na službenim razinama, kako bi dodatno objasnio stav svoje vlade i ukazao na potrebu njegovog prihvaćanja.

Ambasador koji se nalazi na čelu misije svoje zemlje, razvija odnose s tiskom i ostalim sredstvima masovnih komunikacija. Svjestan je da u današnje doba snaga političkog djelovanja u znatnoj mjeri ovisi o načinu prezentiranja određenog

problema i stoga je od prvog dana dolaska u zemlju primateljicu zainteresiran za razvijanje dobrih odnosa s ljudima iz masovnih medija. To se postiže stalnim slanjem informacija, pozivanjem novinara na određene kulturne priredbe, coctails ili domjenke i večere, organiziranje studijskih i specijalističkih putovanja u zemlju pošiljateljicu, a sve radi stvaranja temelja za pozitivno pisanje o ambasadorovoj državi, njezinom režimu, političkom sustavu i gospodarskom razvoju.

Odjeljenje za tisak u svakoj ambasadi pažljivo prati pisanje domaćeg tiska, radio i TV programa u kojima se spominje matična država i traži mogućnost za naknadu i političkog stava vlasti, ali isto tako analiziraju se i stavovi pojedinih novinara i njihova opredjeljenja. Ukoliko se radi o slučajevima krivih interpretacija ili nepoznavanja određenih činjenica veleposlanstvo će uložiti napor da ispravi određeni tekst i da ukaže na nepreciznosti. No, ako se stalno ponavljaju iste ocjene, uglavnom negativne, o jednoj zemlji tada se to pripisuje ili određenom mediju ili pak ukupnoj politici države primateljice.

U svakom slučaju, ambasada putem svog odjeljenja za tisak redovito obavještava svoje nadređene i to izravno odjel za tisak i informacije. Na taj način centrala je odmah upoznata s pisanjem tiska u pojedinoj zemlji, ali isto tako i sa slikom koja se stvara o politici države u svijetu.

Ako se osjeti da su pojedini događaji pogrešno protumačeni, pokreće se velika akcija ispravljanja informacija gdje se ne žale sredstva kako bi se eventualno poravnio loš dojam stvoren određenim potezom. No, ako je riječ o postupku koji je teško obrazložiti ili opravdati, tada se pozornost usmjerava u prvom redu na one ljude iz masovnih medija koji su u izrazito prijateljskim odnosima s dotičnom zemljom, a od ambasade se traži da ih motivira kako bi oni uložili svoj autoritet u obrazloženje nepopularnog poteza ili politike.

Naravno, posljednji oblik stvaranja prijateljske slike u medijima je korištenje manje diplomatskih sredstava u kojima se ucjenom ili pak mitom pokušava privoljeti određenog novinara ili publicistu da se založi za politiku koju posebice valja predstaviti. U doba hladnog rata svaka strana je imala svoja novinarska pera koja su, bilo na osnovi prijateljskih ili ideoloških opredjeljenja, činila određene usluge. Ako ta sredstva nisu bila dostatna koristile su se i druge metode kako bi se postigli željeni ciljevi.

U obrazlaganju određenog poteza veleposlanik neće zaboraviti niti na sve ostale domaće prijatelje i poznanike koji svojim položajem, utjecajem ili sredstvima mogu predstaviti određenu situaciju u bilateralnim odnosima. Ambasadorovi poznanici iz redova domaćih političara, znanstvenika, diplomata, pisaca, djelatnika s područja kulture, za svaku ambasadu su dragocjena grupa koja može u pojedinim trenucima imati važno mjesto u promicanju vlastitih interesa. To su uglavnom ljudi koji poznaju određenu zemlju, ona im imponira svojom kulturom, veličinom, snagom, ideologijom ili političkim režimom, te su u okviru svojih mogućnosti voljni pomoći i podržati njezinu politiku. Ta grupa ljudi je za svako veleposlanstvo posebice dragocjena jer su tu zastupljenju svi obrisi vodećih intelektualnih kadrova. Njima su dostupne političke i druge institucije, poznaju sve političke djelatnike, uključujući i one najviše. Oni u svako doba mogu služiti i kao pogodni promotori određene politike, ali isto tako i kao savjetnici za pojedina pitanja, jer će njihova

procjena veleposlaniku pokazati pravo stanje stvari i raspoloženje koje postoji u vezi određenog poteza njegove vlade.

Ukoliko veleposlanstvo može ozračiti širok krug odnosa s takvim kadrovima ono može s mnogo više sigurnosti računati na uspješnost svoje zadaće. Ne radi se samo o pojedinom potezu već o ukupnom poznavanju zemlje, njezinih problema, teškoća i izazova koji joj predstoje. Ako pak takve grupe nema ili ako je ona male na tada je ambasada lišena znatnog pomoćnog neformalnog tijela koje joj može predstavljati dragocjeni izvor informacija, ali isto tako i specifičnih prijateljski naklonjenih savjetnika.

Stoga svaka ambasada nastoji brižno promicati odnose s ljudima iz tih sredina, pazeći da se odnosi stalno razvijaju, da im se pomaže u rješavanju poslova u zemlji primateljici, da im se pokazuje dužna pozornost i da ih se što više veže upravo za svoju zemlju. Kako je riječ o ljudima koji su svojim profesijama a i položajem međunarodno orijentirani, jasno je da se oni nalaze na listama gotovo svih veleposlanstava. Ako se radi o maloj zemlji tada je grupa, po prirodi stvari, malena i postoji mogućnost da se oni pojavljuju kao prijatelji gotovo svih ambasada i ambasadora. U tom velikom krugu prijatelja ipak će svaka ambasada nastojati pronaći ljude koji su joj bliži, gdje postoji širok krug sklonosti, dulja prijateljstva i veze, personalni poslovi i angažmani, te će se na njih stavljati i veći naglasak.

Nakon što je sav formalni i neformalni mehanizam pokrenut u zemlji primateljici, kako bi se objasnila i predstavila odluka vlade, veleposlanik će na temelju svih prikupljenih informacija poslati svoje izvješće u kome će prikazati prilike koje su nastale vladinom odlukom. Ako je odluka u zemlji primateljicu prihvaćena i primljena s razumijevanjem, tada i ambasador može javiti svom ministarstvu da je taj dio procesa bilateralnih odnosa uspješno završen i da će on dalje izvještavati o posljedicama odluke i eventualnim promjenama stava. No, ako je pak odluka naišla na loš prijem u službenih predstavnika, a na nerazumijevanje ili nelagodu u krugovima prijateljski raspoloženih ambasada, ambasador će morati poslati izvješće u kome će potanko objasniti situaciju, razloge neprihvatanja odluke i mjere koje bi u novim prilikama vlada zemlje primateljice mogla poduzeti. Za njegovo ministarstvo to će biti znak da čitav proces valja sagledati ispočetka i da odluka koja je donesena u tom obliku nema izgleda na uspjeh. Ako se radi o odnosima zemalja koje imaju prijateljske odnose poduzet će se odmah koraci kako bi se razjasnilo stanje, a ministarstvo će potražiti mogućnost da odluku promijeni i postavi je u takvom obliku da ona bude prihvatljiva.

Vodeći brigu o instrukcijama koje dolaze iz središnjice, veleposlanik će u svom djelovanju u državi primateljici nastojati uvijek pažljivo pratiti unutarnju situaciju, eventualne promjene i mogućnosti koje se stvaraju za odnose s njegovom zemljom. On će biti potanko obaviješten o stanju u zemlji primateljici, trudit će se da ima što više informacija te da u svakom trenutku može svojoj vladi dati točna izvješća o sve-mu onome što ulazi u krug dvostranih odnosa. Zemlje susjedi imat će, svakako, znatno više zajedničkoga i veleposlanik će morati uložiti puno truda da bude nanožan na svim onim mjestima koja razvijaju međusobne kontakte, da ih prati i podržava a u slučaju zastoja odnosa da traži razloge takvom negativnom razvoju.

U svojim aktivnostima veleposlanik će se oslanjati na službeni krug osoba, posebice onih u ministarstvu vanjskih poslova zemlje primateljice, ali isto tako i na

sve one neformalne kontakte koji u obliku stanovitog lobbija mogu podržati interese njegove zemlje. Taj spoj formalnih i neformalnih veza dat će ambasadoru mogućnost da u svojim akcijama ima uvid u obje strane politike države primateljice, da bude upoznat s njezinim službenom politikom, ali i načinom na koji je ona prihvaćena kod njezinih građana. Isto tako i sve ocjene o prijateljstvu, neprijateljstvu, savezništvu i sl., bit će vrednovane pomoću široke kategorije različitih izvora, koji mogu pomoći da se stvori što točnija slika zemlje primateljice.

U svojoj diplomatskoj akciji ambasador se uvijek mora voditi misliju da je on dužnosnik svoje države poslan u zemlju primateljicu da je što bolje upozna te da što točnije prenese svoje spoznaje, a u trenucima kad treba razviti određene odnose da bude osoba koja će to učiniti na najučinkovitiji način.

Za razliku od uhodanih načina djelovanja diplomata u dvostranim međudržavnim odnosima, tzv. bilateralni, višestrana diplomacija ili multilateralima ima neke posebne značajke. U prvom redu, već sama multilateralna diplomacija kao pojam odmah priziva u mislima velike konferencije, okrugle stolove, govornike koji se izmjenjuju i svjetlo uz televizijske kamere. U žarištu medija odvijaju se istupi diplomata, a na raznim stranama svijeta gledatelji imaju prilike pratiti tijek i doseg multilateralne diplomacije.

Upravo ta činjenica da je riječ o javnom nastupu na velikoj međunarodnoj sceni, a pretežito se misli na Opću skupštinu UN-a, navodi pojedine autore da tvrde kako su ta mjestna najgora od svih mogućih za diplomatsko pregovaranje, cjenjanje, manevriranje i postizanje kompromisa, što se sve zajedno postavlja kao pleđoaje za modernu diplomaciju. Wilsonova ideja javne diplomacije upravo u multilateralnosti dobila je svoj stalan trag, koji već godinama ulazi u skup značajki moderne diplomacije.

Za mnoge autore ipak multilateralna diplomacija još uvijek znači, prije svega, velike parade govornika, replika, propagande i ponekad uvreda. Za njih je to sve velika farsa koja nema nikakvog konkretnog značenja i putem koje se ne mogu za-blijediti nikakvi ozbiljni rezultati. Jedan od američkih pisaca, Inis L. Claude, pita se je li to jednostavno diplomacija s većim brojem sudionika, s organizacijom i tehnikama koje su potrebne za tako veliki skup i je li nedostatak privatnosti jedna od daljnjih značajki te vrste diplomacije? Prema tome, odgovor je niječan i multilateralna diplomacija nikako ne može biti shvaćena kao diplomacija koja kao svoju osobitost ima otvorena vrata i postavljena je na širim temeljima.

Navedeno mišljenje nikako nije usamljeno i ono zapravo izvire iz uvjerenja da je jedna od osnovnih zadaća diplomacije pregovaranje i da se tijekom pregovaranja obje strane trude da postignu rezultat koji će na kraju značiti nagodbu postignutu ustupcima. U tom procesu diplomati su spremni na cjenkanje, dogovaranja, popuštanja i zatezanja s pregovorima i, na kraju, prihvaća se rješenje koje neće značiti poraz niti za jednu od strana.

U multilateralnoj diplomaciji svega toga nema. Pred očima javnosti odvijaju se velike promocije govora i govornika, nacionalni stavovi se iznose kao vječite istine, a osim pojedinih replika nema nikakvih šansi za diplomatsko pregovaranje i stvaranje uvjeta za kompromis. Još uvijek postoji mišljenje, posebice starijih diplomata, da se prava diplomatska rješenja mogu pronaći samo daleko od očiju javnosti i da u situaciji kada se pregovarače ne požuruje i kada nema nikakvih izvanjskih pri-

tsaka, oni mogu nesmetano analizirati sve mogućnosti, prihvaćati dio po dio ili pak odbacivati dio po dio prijedloga koji ometaju postizanje krajnjeg kompromisnog sporazuma.

Međutim, ne treba zaboraviti da to mišljenje ne vodi brigu o realnostima međunarodnih političkih odnosa i činjenici da su Liga naroda, a kasnije Ujedinjeni narodi, postali ipak stanovita vrsta međunarodnih institucija multilateralnog karaktera, koje mogu pomoći u pronalaženju rješenja. UN svojom Poveljom npr. konstatiraju spremnost svjetske organizacije da se svi sporovi rješavaju mirnim putem, a svim stranama u sporu UN pružaju mogućnost korištenja njihovog instrumentarija za mirno rješavanje.

Svojin nastojanjem na potrebi mirnog rješavanja problema, UN se stavlja u jasno na stranu multilateralnog djelovanja u sporovima i traženja rješenja u skladu s Poveljom. Time se potvrđuje da sporovi, bez obzira gdje se oni odvijaju, imaju međunarodno značenje, da nema mogućnosti da se sporovi dijele na one koji bi bili važni i na one koji su navodno nevažni za međunarodnu zajednicu.

Iz toga proizlazi i spremnost da se svjetska organizacija stavi na raspolaganje stranama u sporu i da im ponudi svoje usluge i tehnike u traženju rješenja spora. Multilateralna diplomacija UN-a otvara tako prvu fazu pokušaja rješavanja spora u kojoj će strane iznijeti svoje viđenje spora pred Opću skupštinu, ne štedeći sredstva da ocrne protivnika i da zabliježe pozitivne bodove koji bi im osigurali naklonost javnosti, posebice masovnih medija. Pri tome će se svaka od strana truditi da postigne i odgovarajuću međunarodnu potporu i podršku, te da za govornicom UN-a stvori takvo stanje koje će joj pokazati na koje zemlje može računati kao na prijatelje i saveznike u svom sporu.

Istodobno, obje strane u sporu nastojat će u toj fazi javnog iznošenja spora i propagandnog nastreja dobiti i podršku multilateralne organizacije, tj. Opće skupštine UN-a. Bez obzira koliko to izjašnjavanje može biti primjenjivo u praksi i koliko je dug put do uključivanja UN-a konkretnim sredstvima u ono što je podržano kao rješenje, ostaje činjenica da se ipak svaka država osjeća sigurnija ukoliko ima moralnu i pravnu podršku UN-a.

U drugoj fazi, kad je već obavljena masovna aktivizacija saveznika i prijatelja u UN-u, kad su iznesene sve optužbe i kad je eventualno jedna od strana dobila podršku UN-a, obično se ulazi u fazu u kojoj svjetska organizacija pruža svoje konkretne usluge koje bi trebale voditi rješavanju spora. Najčešće se to događa na taj način da u sjedištima UN-a u Ženevi ili New Yorku započinju pregovori uz ili bez sudjelovanja predstavnika UN-a. Time se zapravo pokazuje spremnost objiju strana da krenu u proces rješavanja spora.

Tu je otvoren put za normalno uključivanje diplomacije koja ima sve uvjete da klasičnim diplomatskim načinom pregovaranja vodi rješavanju spora. Samim tim očita je i korist od multilateralne diplomacije koja je svojim institucijama i sredstvima dovela dvije države na mjesto s kojeg valja započeti konkretno pregovaranje. Naravno, kritičari multilateralnosti mogu i ovdje postaviti pitanje, ne bi li bez UN-a npr. taj proces bio izravniiji i brži i nije li se onu fazu opće pripreme i agitacije u UN-u i u svjetskom javnom mišljenju moglo izbjeći?

Pitanje je možda na mjestu i možda bi države u sporu relativno brže ušle u svoj izravni diplomatski dijalog, ali to je sada realnost međunarodnog života. Svaka od

današnjih država zna da, bez obzira koliko je sustav UN-a nesavršen i nedovršen, ona ipak mora svoj spor najprije prezentirati svjetskoj organizaciji kako bi mogla ići dalje. Stoga bi se moglo reći da se u ovom slučaju ne radi toliko o problemu odnosa multilateralnosti i bilateralnosti, već da je naprosto riječ o novim standardima međunarodnog ponašanja koji su postali realnost međunarodnog političkog života.

Čak i opća rasprava koja se vodi u UN-u svake godine i koja na dnevni red kataloški dovodi sve krize i sporove u međunarodnim odnosima, ne smije se potcijeniti i uzeti samo kao pregled problema koji se nikada neće riješiti. Ne ulazeći u to je li to samo multilateralizam ili je to i multilateralna diplomacija, jasno je da je pozitivan znak da svjetska organizacija može svake godine razmatrati probleme, bez obzira iz kojeg dijela svijeta, te da istodobno daje svoje mišljenje o sredstvima i načinima primjene za rješavanje kriza.

Istaknuti kanadski političar Lester Pearson, razočaran nemoći svjetske organizacije, tvrdio je da je opća rasprava u UN-u u biti parlamentarno »razglabanje« koje vodi brigu o javnom mišljenju, a stoji po strani od konkretnosti problema. Ipak, ne treba zaboraviti da se upravo u toj raspravi, za koju bi ponovno nostalgičari stavili re diplomacije rekli da nije diplomacija, dobivaju glasovi političke podrške, otvara se prostor za formuliranje, izražavanje i dramsko suprotstavljanje stavova.

Ta faza će imati svog mjesto kasnije, a često puta simpatije javnog mišljenja koje su izborne tom prigodom ostat će kao važan i, ne samo moralni, čimbenik u daljnjim stupnjevima rješavanja spora.

Jasno je da opća debata u UN-u ne rješava probleme i da od kvalitete državnika ili diplomata ovise i stavovi koji će se zauzeti u moralnoj prosudbi spora. UN je još uvijek skup država koje imaju točno onoliko snage koliko im to države žele dati, a u multilateralnoj međunarodnoj zajednici valja računati i s najrazličitijim pristupima pojedinih pitanjima. Stoga upravo u novom demokratskom svijetu, koji se stvara, treba i dalje imati pred očima sukobe različitih snaga, ideologija, položaja ili pak političkih stavova koji neće činiti rad UN-a lakšim i jednostavnijim. Sve zemlje preko noći neće postati racionalne i spremne na dijalog, neke od njih će podržavati rješenja koja ne mogu dobiti nikako prolaznu ocjenu većine. No, sve to zajedno je ipak slika svijeta u kome živimo i treba se nadati da u nekom dugom procesu novih vrednovanja i stvaranja novih odnosa može doći do prihvatanja načela koja bi mogla biti univerzalna i demokratska za sve države.

Multilateralna diplomacija je u svom dosadašnjem razvoju pokazala da je i u međunarodnim konferencijama koje traju moguće razviti odlike diplomatskog pregovaranja na široj osnovici i mnogo sudionika. Neki put je moguće to primijeniti na parlamentarne rasprave ali i na odluke koje se tamo donose. Znatni broj različitih interesa valja uskladiti i stvoriti temelj za prihvaćanje nagodbe, najčešće konsenzusom, što zahtijeva duge i često puta iscrpljujuće rasprave. U tom dijelu multilateralna diplomacija danas raspolaže već čitavim nizom međunarodnih ugovora, konvencija i sporazuma koji su postignuti multilateralnim djelovanjem, gdje su u drukčijim uvjetima zapravo primjenjene sve poznate diplomatske tehnike iz tzv. bilateralne diplomacije.

Ako je multilateralna diplomacija u svojim začetcima nailazila na teškoće, sasvim je sigurno da je tijekom dosadašnjeg razvoja došlo do pozitivne evolucije. U

današnjem svijetu multilateralna diplomacija postala je realnost i nemoguće je zamisliti tzv. čistu diplomatsku djelatnost bez multilateralne. Sigurno je da bi multilateralna diplomacija postala znatno djelotvornija kad bi se npr. moglo dovesti UN do toga da većina država ne donosi samo preporuke, već isto tako da obvezuje manjinu država na ispunjavanje određenih odluka. Time bi i čitav proces multilateralnog djelovanja dobio na svojoj djelotvornosti i brzini provedbe odluka u život. Tada ne bi trebalo govoriti o »multiplomaciji« kao o nečemu što odnosi puno vremena i truda, a daje malo konkretnih rezultata, već bi to bio sastavni dio međunarodnog političkog djelovanja.

Jačanje međunarodnog političkog procesa ostaje stoga kao zadaća u prvom redu u okvirima novog svjetskog poretka ukoliko se želi ostvariti situaciju u kojoj bi politika i pravo stajali u međunarodnom odnosu povezanosti i sukladnosti. No, odmah se postavlja i pitanje, tko bi bili autori tih novih promjena i eventualno nove uloge koju bi multilateralna diplomacija trebala poprimiti. Da li bi to bili pojedinci, npr. glavni tajnik Ujedinjenih naroda, ili pak najjačnija država ili države koji bi nametnuli svoj stil, pravila i norme ponašanja u tom međunarodnom političkom procesu?

U sadašnjoj fazi traženja putova za ostvarivanje novog svjetskog poretka vidljive su blage tendencije jednog i drugog pristupa. I tajnik UN-a i vodeća svjetska sila – SAD poduzimaju poteze koji bi se mogli označiti kao jačanje međunarodnog političkog procesa u kome bi multilateralna mogla imati snažnije mjesto. Ali, to su tek počeci novog djelovanja koje će sigurno još trebati vremena da postigne konkretne rezultate i dobije vidljivije oblike.

Diplomacija u međunarodnim organizacijama danas djeluje na identičan način kao i bilateralna. U svjetskoj orgnaizaciji Ujedinjenim narodima i u njezinim specijaliziranim agencijama, otvaraju se mogućnosti za nastup svih država članica, iznošenje njihovih stavova i traženja.

U području političkog djelovanja, osobito o pitanjima koja su vrlo delikatne prirode, UN pružaju idealno mjesto za prezentiranje vlastitih pogleda u kojima i najmanja država članica može zaoкупiti pažnju svjetske organizacije. To je i jedan od snažno izraženih demokratskih aspekata svjetskog multilateralizma koji otvara vrata iznošenju svih pitanja i makar upoznavanju UN-a s određenim problemima. Na tom polju rješenja, koja bi mogli odmah pružiti UN, svedena su prije svega na rezolucije. Međutim, i to je u početnoj fazi značajno. Nakon toga slijedi mogućnost korištenja UN-a kao mjesta za početak formalnih ili neformalnih pregovora. UN se mogu pojaviti sa svojim mehanizmom rješavanja problema, a mogu isto tako otvoriti prostor za pregovore na nekom drugom mjestu.

Na području nepolitičkih odnosa, pretežito u oblasti međunarodne suradnje, odnosi su puno jednostavniji i lakši. Diplomati opunomoćeni pri UN-u ili pri specijaliziranim agencijama obavljaju svoje redovite diplomatske aktivnosti gdje se susreću sa znatnim brojem svojih kolega iz drugih država i u dugotrajnom procesu zajedničkog rada mogu usklađivati stavove i donositi rješenja koja su ostvariva.

U nekim drugim međunarodnim organizacijama, poput NATO-a ili Europske ekonomske zajednice, težište je na zajedništvu tj. na politici koja se donosi konsenzusom i tada predstavlja jedinstvenu odluku određene organizacije. Time se i predstavnicima u tim tijelima nalaze pred potrebom jasnijeg prezentiranja stavova.

Proces traženja rješenja nešto je kraći, a opće zajedništvo interesa i pogleda polazi od toga da su se države već unaprijed složile da se određene odluke usvoje.

Posebni oblik multilateralne diplomacije tvori Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji, koja kao proces traje od 1972. godine. Njome su započele velike mijene na europskom političkom prostoru i na području sigurnosti i suradnje. KESS je otvorio putove za velike zaokrete koji su započeli 1989. godine. Danas kao tijelo postavljeno negdje između velikog multilateralnog organizma UN-a i europskih oblika vojne i gospodarske suradnje NATO-a i EEZ-a, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji traži svoje mjesto kako bi u znatno složenijim uvjetima pokrivala obje strane međunarodnog političkog procesa: sigurnost i suradnju. Primjenjujući dosljedno konsenzus i, istodobno, proširena novim državama koje su nastale raspadom bivšeg Jugoslavije, Čehoslovačke i SSSR-a, diplomacija je u KESS-u dobila niz novih područja aktivnosti. Ali ovim proširenjem istodobno na vidjelo je jasno došla golemo dimenzija različitosti. Od balkanskih zbivanja pa do ratova u azijskom dijelu bivšeg SSSR-a, KESS je »razaper« svojim neodređenim položajem i instrumentarijem koji je još vrlo daleko od nekog idealnog rješenja prema kojem bi taj oblik bio središte novog sustava europske sigurnosti.

Promatrajući aktivnosti bilateralne i multilateralne diplomacije može se zaključiti da su obje sastavni dio vanjske politike jedne države i da danas gotovo ne postoji zemlja koja ne djeluje na obje razine. Bilateralna možda daje brže i vidljivije rezultate, a multilateralna pruža veće mogućnosti za uključivanje u niz novih tokova međunarodnog pregovaranja i stalno stvaranje novih dodira.

Sve diplomatske misije u jednoj metropoli tvore diplomatski zbor. To je skupina diplomata iz raznih zemalja koji se nalaze u jednoj zemlji gdje će provesti tri ili četiri godine i koji kroz to vrijeme, prirodnom svog posla, bivaju upućeni jedni na druge. Od prvog dana stupanja na položaj, veleposlanik uz službene posjete organizira vlastiti i osobama zemlje primateljice najavljuje svoje posjete kolegama veleposlanicima drugih zemalja akreditiranim u prijestolnici. Na taj način sklapaju se poznanstva ili susreću osobe iz prijašnjih godina, čime se uspostavljaju i kontakti s diplomatskim zborom. Kasniji brojni prijemi, večere, proslave, izleti ili kulturne priredbe, služe za bolje upoznavanje kako na stručnoj tako i na privatnoj razini.

Ako je riječ o zemljama s dobrim prijateljskim ili pak savezničkim odnosima, tada će i druženje ambasadora biti češće, neformalno i lišeno nekog velikog diplomatskog opreza u prosudbi određene politike, osoba ili političkih poteza zemlje primateljice. Radi ti se pak o zemljama koje se ne nalaze u dobrim odnosima, ili koje imaju otvorene probleme, tada će i odnosi ambasadora biti suzdržani i izrazito formalni. U godinama hladnog rata, posebice u razdoblju 1948-1953. godine, odnosi između istočne europskih i zapadnih diplomata bili su izrazito hladni, a diplomati iz nekih zemalja (NR Kina, NDR Koreja) čak se nisu htjeli niti rukovati sa zapadnim diplomatima.

U normalnim uvjetima, diplomatski zbor s nekoliko desetaka ambasadora predstavlja idealno središte za bolje upoznavanje prilika u određenoj zemlji, za preispitivanje vlastitih stavova i prosudbi te za stjecanje novih poznanstava. Posebice, ako se radi o veleposlaniku koji je tek stupio u svoju misiju, diplomatski zbor i njegove aktivnosti mogu neprocjenjivo koristiti jer će pomoći u boljem snalaženju. Ne samo da više ljudi više zna već i činjenica da se radi o profesionalcima, koji iz

raznih uglova vide zemlju primateljicu, pomaže veleposlaniku u stvaranju slike koja može biti točnija i potpunija.

Zbog toga i svi brojni oblici komuniciranja diplomatskog zbora, od coctaila do večera, nisu uvijek gubljenje vremena. Točno je da se na njima uglavnom najčešće »vrti« ista vijest, ali ona ipak u svakoj interpretaciji ima i neku novu notu. Svaki ambasador upravo je željan da tu informaciju ima što potpuniju, da zna više izvora i da može svom ministarstvu predočiti iscrpno izvješće. Ako je riječ o profesionalcima ambasadorima ili pak onima koji imaju uvid u međunarodne odnose, njihova razmijena mišljenja oko određenog događaja ili informacije imat će svoju značajnu vrijednost i pomoći će svakom od njih u dobivanju pravih dimenzija. Ukoliko se radi o ambasadoru amatenu ili pak ignorantu u međunarodnim odnosima, tada informacija, koliko god je dobro predstavili ostali članovi diplomatskog zbora, neće imati vrijednosti jer je on uopće neće shvatiti ili je neće znati prenijeti svojim nadređenima.

Diplomatski zbor, kao svako društvo profesionalaca, ima svoja vlasita pravila prosudbe novih članova. Oni se prosuduju na temelju inteligencije, znanja, marljivosti, pokretljivosti i obaveštenosti. Među kolegama nisu previše omiljeni oni ambasadori koji stalno nastupaju u masovnim medijima zemlje primateljice, niti oni koji se previše hvale svojim poznanstvima sa službenim osobama i otvorenim dostupom politici. Jedno od zlatnih pravila britanske diplomacije za veleposlanike je: ako hoćeš da te čuju – govori glasno, ako hoćeš da te vide – ustani, ako hoćeš biti popularan – šuti.

Veleposlanik koji nije profesionalac biva ubrzo otkriven, prema njemu će se kolege odnositi ljubazno, ali s njim neće biti nikakvih ozbiljnih političkih ili strateških razgovora jer će većina smatrati da je to gubitak vremena. Veleposlanik koji ima neke druge mane (ljubitelj alkohola, žena ili kocke) također će biti izbjegavan i tretiran kao slučajni uljez.

U svom nastupu prema diplomatskom zboru i svojim kolegama, ambasador mora biti prijazan i odmjeren. Najgore je ukoliko odmah u početku počne s isticanjem svoje osobe, svojih veza, uloge svoje države, njezine politike ili pak režima koji zastupa. Još je gore ako određene skupove iskoristi za napade na susjedne zemlje ili neke države s kojima njegova zemlja ima problema. Taj dio rasprijava može se ostaviti isključivo za privatne razgovore ali i tu ambasador mora paziti na mjertu. Svako pretjerivanje u davanju bilo kakvih kvalifikacija: svoje zemlje, zemlje primateljice ili pak trećih zemalja može biti loše primljeno i izazvati određene probleme. Prevelika servilnost prema zemlji primateljici može biti, također, loše primljena među drugim diplomatima koji to mogu ocijeniti kao nepotrebno ulaganje domaćim vlastima, bez obzira je li to privatni stav ambasadora ili instrukcija njegovog ministarstva.

U svakom slučaju odmjerenost, takt, prijaznost i prije svega poznavanje problematike, moraju biti one osnovne odlike koje će ambasadoru pomoći u uključivanju u diplomatski zbor. U tom slučaju on će postići brojna poznanstva, a ponekad i trajna prijateljstva koja mogu koristiti u toj zemlji, ali isto tako i na drugim mjestima gdje bude služio.

Ne treba nikada zaboraviti da u današnjem svijetu komunikacija, iako postoji golem broj diplomata, ipak razne službe obavljaju njihovu detekciju i dobar ili loš

glas nadaleko se čuje. Uz te službene ocjene, koje odmah svrstavaju određenog ambasadora u kategoriju sposobnih ili nesposobnih, profesionalaca ili amatera, ističe se i njegove vrline i mane kao i mogućnost pristupa njegovim slabijim točkama. Ta slika će ambasadora pratiti za vrijeme čitave njegove karijere ma gdje god bio, ne računajući i onaj dio slike koja je stvorena u diplomatskom zboru i koju o njemu prenose njegovi kolege veleposlanici iz drugih zemalja.

Uz djelovanje u bilateralnoj i multilateralnoj diplomaciji postoje slučajevi kada diplomati djeluju u tzv. osobitim (ekstra) nacionalnim funkcijama. Prekidom diplomatskih odnosa dvije države ostaju bez mogućnosti izravnog diplomatskog komuniciranja i tada se primjenjuje korištenje usluga neke druge ili drugih zemalja. Odnose valja razvijati dalje i bez obzira na diplomatski prekid odnosa. Postoji čitav niz kontakata koji traže normalno daljnje razvijanje odnosa (trgovina, znanstvena suradnja, pomoć, kulturna razmjena i sl.). Tu je, svakako, i pitanje daljnjih političkih odnosa. U današnjem svijetu postoji čvrsto uvjerenje da je pregovaranje na svim razinama osnovna zadaća političara, a posebice diplomata, te da se prije ili kasnije na temelju kompromisa uvijek može pronaći prihvatljivo rješenje.

Tim prije je neophodno nastaviti politički dijalog koji vode diplomati. Stoga trenutkom najave prekida diplomatskih odnosa države najčešće odmah pronalaze zemlje koje će zastupati njihove interese, voditi brigu o njihovim diplomatskim predstavništvima i zaštiti. Razvijena je i praksa da zemlja koja zastupa interese države u sporu preuzme dio njezinih diplomatskih predstavništava koji u specijalnom odjelu njezine ambasade (»sekcija za zaštitu interesa države x«) nastavljaju s normalnim radom. Osoba koja u slučaju prekida diplomatskih odnosa napušta zemlju je ambasador i njegov odlazak iz prijestolnice znak je da su odnosi na nižoj točki. Međutim, ostali članovi veleposlanstva pod drugim nazivom i u poslanstvu zemlje koja zastupa interese, nastavljaju raditi, obavljajući sve rutinske poslove. Oni su isto tako i ona osnovna veza koja nastavlja ili pak započinje dijalog o normalizaciji odnosa i eventualnom ponovnom uspostavljanju diplomatskih odnosa.

Neutralne zemlje najčešće se traže kao zastupnici interesa, a među njima tradicionalno mjesto zauzima Švicarska. Švicarski veleposlanik u Havani godinama je zastupao niz zemalja, uključujući i SAD.

Poput država koje zastupaju interes trećih zemalja, postoje u svijetu diplomacije slučajevi kada se istaknute državnike moli da posreduju u određenim prilikama. Oni tada nastupaju kao svojevrсни ambasadori, zamoljeni da zainteresiranim stranama pomognu u pronalaženju rješenja. Već klasičan slučaj je švedskog ambasadora grofa Bernadottea, kojije kao ambasador u Moskvi bio zamoljen da posreduje između nekih arapskih zemalja i Izraela.

Države mogu zamoliti i neke državnike trećih zemalja da se pojave kao diplomati na najvišoj razini i da, također, pomognu u rješavanju konflikta. Tada se obično traži ili državnike iz neke od neutralnih zemalja (npr. švedski primjer) ili pak državnike koji imaju posebno mjesto u regiji gdje se nalazi određeni spor (predsjednik Pakistana). U oba slučaja radilo se o jednokratnom djelovanju koje ima političko-diplomatske značajke i koje trenutkom pronalaženja rješenja, ili pak neuspjehom akcije, prestaje.

Međunarodne organizacije, također, mogu povjeriti istaknutim pojedincima, bilo diplomatima ili državicima, ulogu u rješavanju sporova. Liga naroda imala je predviđeno mjesto *rapporteur* koji je u slučaju spora bio postavljen od Lige naroda i djelovao je između dvije strane u sporu. On je prenosio poruke, razmatrao je stavove i iznosio svoje prijedloge za rješenje krize.

Sustav Ujedinjenih naroda nema predviđenu funkciju *rapporteur* u Povelji, ali je u nekoliko prilika glavni tajnik bio u prilici da koristi usluge istaknutih diplomata kao posrednika u sporovima. Ambasador Gallo Plaza iz Ekvadora djelovao je kao posrednik na Cipru, a Vance i Stoltenberg kao posrednici, odnosno predstavnicima glavnog tajnika UN-a u krizi na tlu bivše Jugoslavije.

Sve te aktivnosti diplomata pokazuju da je njihova uloga u suvremenom svijetu potrebna i da unatoč svih promjena – koje su nastale u međunarodnim političkim odnosima, diplomacija ostaje važnim kanalom međudržavnog komuniciranja.

Da bi u tome uspjeli, diplomati moraju u prvom redu imati široka stručna znanja, oni moraju voljeti svoj posao i truditi se da ga razumiju. Sustav suvremenih međunarodnih odnosa: strategijskih, političkih, ekonomskih, kulturnih i znanstvenih je neobično složen i svakim danom sve bogatiji. Stoga i diplomat, bez obzira kakve je škole prošao, mora stalno biti svjestan toga da se svijet mijenja i da on mora pratiti te mijene. Zbog posebnosti svog posla, čestih premještanja, stvaranja novih poznanstava i ulaska u krug različitih civilizacija, diplomat mora osobito paziti na njegovanje odnosa sa svojim kolegama diplomatima, profesionalcima iz drugih poslanstava. Oni su dio velike zajednice koja širom svijeta u različitim uvjetima obavlja slične poslove i među njima diplomat mora tražiti one koji će mu pomoći u bržem i lakšem snalaženju.

Na kraju, valja naglasiti i to da čak najbolji diplomat, ukoliko nema podršku svoje središnjice, svog ministarstva vanjskih poslova, ne može uspjeti na terenu. Stalna briga za rad i život diplomata, za njihove probleme, priznanje njihovih uspjeha, kritike neuspjeha, ali uvijek u želji da se pruži podrška, ohrabrenja su i ono što je svakom diplomatu potrebno. Udaljen od svoje zemlje, od okoline koju poznaje i osoba koje su mu bliske, diplomat mora osjećati da u svakom trenutku može računati na svoju središnjicu, da može zatražiti instrukcije, savjete i sugestije. Time se stvaraju oni temelji zajedništva u struci i stanje u kome diplomat može sigurno i odlučno zastupati stavove svoje države, znajući da je dio njezinog aparata i da ne djeluje sam, te da nikada neće biti napušten.

7. Funkcije diplomacije

U svom dosadašnjem razvitku diplomacija je doživjela brojne pokušaje poimenu određivanja funkcija kojima se ona treba baviti, a s točke gledišta međunarodnog prava to je najcjelovitije učinjeno u Bečkoj konvenciji o diplomatskim odnosima godine 1961. Bečka konvencija spominje:

- predstavljane
- zaštitu,
- obavještavanje,
- promicanje,
- pregovaranje.

Valja istaknuti da to nije neka zatvorena lista sastavnica koje ulaze u poslovni djelokrug diplomata. Pretežito se radi o naznaci najvažnijih djelatnosti koje su u većoj ili manjoj mjeri karakteristični za svaku diplomatsku misiju i čine glavni u njezinog rada. Tu isto tako ne ulaze aktivnosti koje se mogu nazvati konzularnima i koje se obavljaju u konzulatima, što je regulirano posebnom Bečkom konvencijom o konzularnim odnosima iz godine 1963.

Predstavljanje je jedan od dijelova koji se najčešće zamišlja kao dio velikog glavnoguraja kojim je diplomatski predstavnik, posebice veleposlanik, okružen u obavljanju svoje misije. Radi se o predstavljanju svoje zemlje bilo u različitim društvenim prigodama ili pak u zastupanju svoje vlade u stranoj državi. Diplomatski predstavnik u društvenim prigodama predstavlja svoju zemlju na brojnim službenim prijemima, dočecima šefa države ili vlade, parlamentarnim zasjedanjima, proslavama nacionalnih blagdana, pogrebima, na vojnim paradama, na gala-večerama i ručkovima. Tu se uvijek traži da predstavnik države zajedno s ostalim članovima diplomatskog zbora bude nazočan i stanovito propuštanje sudjelovanja može ponekad biti shvaćeno kao oblik političkog negativnog očitovanja.

Poznati su isto tako i primjeri da su diplomatski predstavnici odbijali sudjelovati na pojedinim ceremonijama, gdje su bili očekivani, ili pak da su zbog neprihvatljivog nastupa pojedinih govornika znati napustiti parlamentarnu ili neku kongresnu dvoranu. To, tada, ima svoje demonstrativno značenje kojim se želi pokazati stav određene vlade koju u ovom slučaju zastupa njezin veleposlanik.

U drugim prilikama diplomatski predstavnik govori u ime svoje vlade i ponekad čak da ne preuzima neke obveze u njezino ime. Svakako, pri tome mora dobro paziti da ne preuzme neke obveze koje bi bilo nemoguće izvršiti i da se u tom slučaju dosljedno drži uputa svog ministarstva.

Dugi niz godina vodile su se rasprave o tome koga veleposlanik predstavlja – je li on izravni predstavnik šefa države ili vlade? U klasičnom dobu bilo je jasno da je

vladar imao sve mogućnosti da u svijet šalje svoje veleposlanike i da su oni u najvećoj mjeri predstavljali njegovu osobu i njegove interese. Međutim, modernije diplomatsko djelovanje to je bitno promijenilo. Havanska konvencija o diplomatskim dužnosnicima iz 1928. godine u svojoj preambuli spominje da diplomatski dužnosnici ni u kojem slučaju ne predstavljaju šefa države, već isključivo svoju vladu. Bečka konvencija, prihvaćajući u cjelini moderno shvaćanje diplomacije i promjene koje su se dogodile u međunarodnim odnosima, navodi da diplomatski predstavnici predstavljaju državu pošiljateljicu u državi primateljici. U tom kontekstu može se ustvrditi da i titula britanskih ambasadora kao ambasadora »Njeznog Britanskog Veličanstva« ima pretežito tradicionalno značenje, te da se i za britanske veleposlanike podrazumijeva, također, da predstavljaju vladu svoje zemlje.

Zaštita je djelatnost i diplomatskog i konzularnog predstavnništva koja se brinu da se stalno štite interesi i dobra države i građana u zemlji primateljici. Diplomatsko predstavnništvo će se posebice brinuti da se štite državni interesi i da se u svakoj prilici, kada bi zaprijetila i najmanja mogućnost kršenja tih interesa, posreduje u nadležnih organa države primateljice, a najčešće u ministarstvu vanjskih poslova. To se odnosi na poštovanje ugovora koji postoje među dvjema državama, zaštitu dobara ili pak nasljedaa.

U slučaju zaštite prava građana diplomatsko i konzularno predstavnništvo pobrinut će se da se zaštiti integritet osoba i interesa građana koji stalno žive ili se nalaze u prolazu kroz zemlju primateljicu. To znači da će se voditi briga o svim slučajevima u kojima se građanin može naći u sukobu s lokalnim zakonima, u slučaju reparacije, pljačke, iznenadne bolesti ili neke prometne nezgode, ili pak većih nereda koji nastupaju u zemlji primateljici. Posebice će ta aktivnost doći do izražaja u slučaju rata ili građanskog rata u zemlji primateljici kada će se poduzeti dodatne mjere da se zaštiti sve vlastite građane, da se organizira njihovo evakuiranje iz zemlje i prijevoz u domovinu.

Funkcija zaštite, koju pruža ambasada ili pak konzulat ne razlikuje se naročito u slučaju zaštite interesa građana. I u jednom i drugom slučaju predstavnništva su dužna učiniti sve kako bi se zaštitilo vlastite građane, njihove interese i imovinu. Ukoliko je pak riječ o državnim interesima, tada će u zemlji gdje postoje i ambasada i konzulati prednost ipak imati ambasada koja će u prijestolnici države imati znatno veće mogućnosti izravnog prezentiranja problema i osiguranja zaštite na najvišoj razini.

U najvećem broju prilika za građanina je upravo ta uloga važna i često puta se čitav rad pojedinih poslanstava procjenjuje od građana na osnovi spremnosti diplomata i konzula da pomognu u zaštiti građana. Moderna misija to uvijek mora imati na umu prilikom prihvaćanja i rješavanja određenih slučajeva.

Obavješćavanje je jedna od osnovnih zadaća svake diplomatske misije. Diplomatski predstavnik u zemlji primateljici ima velik broj različitih informacija. Upoznat je sa zemljom u kojoj djeluje, njezinim političkim i gospodarskim sustavom, problemima i izazovima u njezinom razvoju. Sve te obavijesti marljivo se prikupljaju, razvrstavaju, analiziraju i šalju središnjici. U pripremanju izvješća koja se šalju središnjici sudjeluju i posebni odjeli veleposlanstva: vojni, trgovački, kulturni i ostali, koji daju izvješća i središnjici i određenim ministarstvima.

Pod diplomatskom informacijom Bečka konvencija o diplomatskim odnosima podrazumijeva: podatke o uvjetima i razvoju zemlje primateljice koji su pribavljene zakonitim sredstvima i šalju se vladi države pošiljateljice. To znači da se pretstavljajući kako se samo zakonitim sredstvima dobivena informacija može smatrati diplomatskom, dok se one ostale, pribavljene na neki drugi način, smatraju nediplomatskima.

To ponovo vodi pitanju gdje prestaje diplomatska djelatnost, a gdje počinje obavještajna. U got mojoj većini slučajeva država nastoji u svojim misijama imati profesionalne diplomate koji su u službi ministarstva vanjskih poslova. Međutim, u specijalnim slučajevima – vrijeme uoči rata ili samoga rata, zatim dugo razdoblje hladnog rata, ili pak izrazito napeti odnosi među pojedimim zemljama – ispunjeni su djelatnostima u prikupljanju informacija koje imaju pretežito obavještajni karakter. Tada se i diplomatska i konzularna poslanstva koriste kao mjesta na koja se šalje obavještajce koji djeluju pod firmom diplomatskih ili konzularnih službenika. Imajući diplomatske ili konzularne privilegije u svom radu oni mogu brže i lakše dolaziti do različitih informacija i pri tome ih štiti diplomatski imunitet.

Najčešće u sredinama u kojima je nemoguće poslati agente obavještajce pod krinkom neke druge djelatnosti, koriste se diplomatska predstavništva – npr. bivše socijalističke zemlje i SSSR-a.

No, postoji li mogućnost slanja obavještajaca kao trgovinskih predstavnika privatnih tvrtki, novinara, pisaca, znanstvenih ili kulturnih djelatnika, to je znatno bolji i djeotvorniji način prikupljanja informacija. Posebice je značajno da se tada ne kompromitira diplomatsku misiju niti diplomatsku službu pojedine zemlje u cjelini. Već je postalo pravilo da se u slučaju otkrivanja jednog ili nekoliko obavještajaca u redovima diplomata pojedine zemlje, automatski širi mišljenje da je njezina čitava služba zapravo obavještajna da je diplomatska aktivnost samo paravan. Na taj način ne samo da se obruka diplomatska aktivnost dotične zemlje, već se isto tako daje mogućnost kontraobavještajnim službama da svakog diplomatu iz te zemlje odmah smatraju potencijalnim agentom.

U današnje doba, kada su se gotovo sve zemlje otvorile i kada su informacije najvećoj mjeri dostupne, sigurno je da je i prikupljanje diplomatskih informacija znatno lakše. Uostalom, vrijedi podsjetiti na procjene CIA-e, gdje se tvrdi da se u demokratskom društvu relativno malo informacija nalazi u tzv. tajnim sferama, dok je u nedemokratskim zemljama ta brojka dvostruko veća i iznosi 10-20 posto ukupnih informacija. Diplomatski predstavnik koji marljivo radi i koji se trudi da što bolje upozna zemlju primateljicu, nakon određenog vremena imat će golem broj informacija. Za diplomatu najvažnije će biti, svakako, one informacije koje se odnose na politička pitanja i politički razvoj zemlje. On će ostavljati sva ona druga gledišta odgovarajućim odjelima i atašema da ih prikupljaju i odabiru, te šalju zainteresiranim tijelima.

Najveći broj obavijesti bit će prikupljen iz sredstava masovnih komunikacija i u suvremeno doba njihove razvijenosti i svestranosti to je najpotpuniji oblik obavještavanja. Međutim, diplomati se ne smije ograničiti samo na te izvore. U prvom redu, oni su namijenjeni pretežito unutarnjoj javnosti i imaju uvijek poruku koja se treba primijeniti u zemlji. Osim toga, posebice ako je riječ o velikim zemljama, tekstovi iz vodećih svjetskih listova ili pak TV postaja, dobro su poznati i kreatorima

politike u središnjici, pa nema potreba da se u diplomatskim izvješćima prenose npr. komentari Le Monde, New York Timesa, Timesa, Izvjestije, Frankfurter Allgemeine Zeitung ili nekog drugog velikog svjetskog lista, ili pak CNN-a ili Euro Newsa. Moderni razvoj omogućio je da se centrala izravno upozna s tim informacijama i da ih zna znatno brže nego što ih može poslati veleposlanstvo. Ako se radi o manjim zemljama, tada je svakako situacija znatno drukčija i izvještavanje iz Bugarske, Norveške, Nepala ili Čada mora voditi brigu da se te zemlje, odnosno njihova sredstva komunikacija, ipak ne nalaze u vrhu svjetskih medija, te da nisu dostupna niti mišljenja koja zastupaju.

Svojim kontaktima, praćenjem stručne literature i razgovorima u diplomatskom zboru, diplomat mora postojede informacije stalno analizirati da bi mogao stvoriti sliku određenog stanja ili politike koja se vodi. Na taj način on će moći da sam sažima određene informacije i da ne zatrpava svoje nadređene podacima koji nemaju posebnu važnost ili su već davno poznati. Cilj je učinkovitosti diplomatskog obavještavanja, kako je to isticao Winston Churchill, kvaliteta informacija, a ne njihova brojnost.

Informacija koja se šalje središnjici i koju najčešće izrađuje, a gotovo uvijek potpisuje šef misije, mora biti koncizna i točna. Preduga izvješća ili brzojavni gube na svojoj preciznosti i oštrini, onemogućavaju brzo sagledavanje situacije i središnjicu mogu dovesti u položaj da takva izvješća već unaprijed prima s mjerom kritičnosti. Iskusi britanski diplomat Lord Trevelyan davao je mladim diplomatima savjet da pripremaju svoje diplomatske brzojave tako kao da će ih sami odnijeti na poštu i da će svaku riječ platiti svojim novcem. To je trebao biti poziv na preciznost i kratkoću koju svaka centrala posebice cijeni.

Nakon takve kratke brzojavke ili izvješća, središnjica može uvijek zatražiti dodatne obavijesti u kojoj veleposlanik može pokazati svoje poznavanje područja i podnijeti ostale informacije koje posjeduje.

Svaka centrala želi da se u informacijama koje se primaju spominje i izvor informacija, bilo da se radi o podacima iz medija ili o informacijama dobivenim u kontaktima ambasadora. Ponekad je to moguće iznijeti bez većih problema, no postoje isto tako situacije kada će se u izvješćima često koristiti i termin »iz pouzdanih izvora« ili iz »provjerenih izvora«. Ako je riječ o iskusnom diplomatu, koji uživa ugled u svojoj centrali, bit će jasno da postoje razlozi koji sprečavaju da se izravno spomigne izvor, odnosno osoba. Tada se neće posebice inzistirati na izvoru i on može biti imenovan tek prilikom dolaska veleposlanika u zemlju. Ta formulacija, međutim, može se isto tako i zlorabiti pa se sve ono što nije sasvim sigurno i što je na razini stanovnog političkog trača može podvesti pod formulu: »iz dobro obaviještenih izvora«. Naravno da će nakon prečestog upotrebljavanja te formulacije središnjica biti zainteresirana da provjeri izvor i sazna o kome je riječ.

Veleposlanik koji šalje informacije zna raspoloženje svoje središnjice i može lako prilagoditi svoje izvještavanje onome što bi se htjelo čuti. To je velika opasnost koja je ne jednom vodila do velikih pogrešaka u političkom odlučivanju. Na temelju diplomatskih informacija koje potvrđuju ono što se želi čuti stvaraju se i pogrešne odluke koje na kraju vode ukupnoj pogrešnoj politici. Stoga ambasadori rova izvješća moraju biti objektivna i čestita, pa čak u trenucima kada je iznošenje pravog stanja stvari nezgodno za njegovu zemlju, odnosno za kreatora njezine po-

litike. Tvrđnje, primjerice, o tome da je neka zemlja omiljena, da uživa velik ugled u svijetu, da se svi dive njezinom političkom vodstvu i sl., ukoliko nemaju pokriva u stvarnosti vode laskanju liderima, a šok do kojeg će doći nastupa onog trenutka kada se shvati da je realnost bila znatno drukčija.

U idealnim uvjetima rada diplomatska misija aktivno će raditi u prikupljanju što većeg broja informacija, one će biti pažljivo odabrane i analizirane i nakon toga centrala će dobivati kratka izvješća u kojima će biti prezentirana određena problematika na jasan i čestit način.

Često se događa u mladih zemalja da je ambasador u velikoj mjeri prepušten sam sebi i svom vlastitom snalaženju. Bilo da je riječ o maloj zemlji u kojoj se on nalazi, s kojom nema nekih značajnijih kontakata, ili je pak riječ o veleposlaniku koji nema niti političku niti profesionalnu težinu, te se o njemu i njegovim aktivnostima praktički i ne razmišlja. Uglavnom ostaje izvan posebne brige ministarstva. Njegova izvješća ne dobivaju odgovora, ne daju mu se nikakve instrukcije, ne traže se nikakve akcije, te se događa da prođu tri ili četiri godine a da se njegovo ministarstvo oglasilo svega nekoliko puta, najčešće u beznačajnim stvarima. Takva situacija sasvim sigurno da mora negativno utjecati na ambasadora nakon prvog oduševljenja zbog novog položaja i dolaska u novu sredinu, on polako gubi volju za rad, osjeća se nepotrebnim i to se, svakako, ogleda u njegovim postupcima u zemlji primateljici.

Promicanje spominje Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, posebice na području razvijanja gospodarskih, kulturnih i znanstvenih odnosa. Za taj dio aktivnosti obično se smatra da je dinamičan i izrazio širok raspon diplomatskog djelovanja u kome diplomat treba pokazati svoju sposobnost i inicijativu. Dok je zastupanje u biti statično i veže se izravno uz zadaću koju diplomat obavlja, a pregovaranje dio procesa u kome sudjeluju dvije strane, promicanje je aktivnost u kojoj valja pokazati svoju inicijativnost. Promicanjem interesa svoje zemlje diplomat će svakako djelovati i kao njezin zastupnik, podsticanjem novih pregovora o proširenju gospodarske, znanstvene ili kulturne suradnje, on će ući u nove oblike pregovaranja. Uz stalno nastojanje da širi istinu o svojoj zemlji, diplomatski će predstavnik biti i najbolji pobornik razvijanja dobrih bilateralnih odnosa.

Svaki diplomat u načelu promiče interese svoje zemlje, a od njegovog djelovanja aktivnosti jasno je da ovisi i mogućnost aktiviranja novih poslova. S druge strane, ako se radi o promicanju interesa, položaja i image vlastite države, tu svaki diplomat uz svoji osobni doprinos ima mogućnost i korištenja drugih sredstava i institucija.

Svaka ambasada i konzulat raspolažu s informativnim materijalom kojim se država želi predstaviti u svijetu. Bilo da se radi o gospodarskim, znanstvenim, kulturnim, turističkim, sportskim ili nekim drugim informacijama, sve to zajedno ima zadaću da širi pozitivne informacije o zemlji pošiljateljici i da stranu javnost upozna s njezinim razvojem.

U svom radu diplomat će obilno koristiti te materijale ne samo za svoju vlastitu informaciju, već kao sredstva kojima će poticati interes za svoju zemlju. U krugu svojih poznanika on će tražiti one koji su zainteresirani za pojedina pitanja razvoja njegove zemlje, imat će liste zainteresiranih kojima će se stalno slati odgovarajući materijali. Oni će isto tako biti pozivani na filmske i druge predstave, susrete sa

znanstvenicima ili kulturnim djelatnicima, ljudima iz svijeta businessa ili politike, a sve to u želji da se promiče slika vlastite zemlje i da se jačaju mogućnosti razvijanja bilateralnih odnosa.

Uz djelatnost na području promidžbe, koju obavljaju diplomatski i konzularni predstavnici, ne treba zaboraviti da velik dio zemalja, posebice onih velikih i bogatih, ima razvijene oblike posebnog kulturnog i znanstvenog djelovanja.

Američka agencija USIS npr. stvorena je nakon Drugog svjetskog rata radi promicanja američkog imagea u svijetu i širenja znanja i istina o Americi. Agencija USIS raspolaže golemim proračunom, zastupljena je u svim zemljama gdje djeluju američki diplomati i bavi se organiziranjem promidžbe u najširem smislu. U svojim centrima okuplja knjižnice, informacijske baze, škole za učenje engleskog jezika. USIS organizira i studentska putovanja za mlade kadrove iz svijeta masmedija, kulture, znanosti i politike i trudi se da pokaže Americu, te da istodobno ugradi u to i mogućnost za razvijanje dvostranih odnosa. U godinama hladnog rata u tije-
noj vezi s agencijom USIS stajale su i moćne radio stanice – Radio Free Europe i Radio Liberty, koje su širile informacije na drugu stranu željezne zavjese.

British Councili bavi se sličnim aktivnostima s tim da povezuje i čitav niz britanskih znanstvenih i kulturnih projekata vezanih uz pomoć i suradnju s institucijama u Velikoj Britaniji. Goethe Institut obavlja zadaće promicanja kulturnih veza s Njemačkom, a isto tako djeluje i Circle Francaise.

U godinama postojanja Sovjetskog Saveza djelovala je golema propagandna mreža prema inozemstvu koja je svoj vrh piramide imala u CK KPSS pri odfjelu za promidžbu. Sovjetski domovi kulture u nizu zemalja bili su mjesta gdje se razvijala široka djelatnost promicanja imagea SSSR-a. Organizirala su se brojna putovanja, konferencije i izložbe, a sve sa željom da se stvore uvjeti za okupljanje što većeg kruga prijatelja SSSR-a. Dio tih aktivnosti bio je izravno vezan uz obavještajni rad i nastojanje da se preko sovjetskih domova kulture regrutiraju suradnici sovjetskih obavještajnih službi. Zbog toga za znatni broj zemalja odbijao sovjetske zahjerve za otvaranje domova kulture, smatrajući ih mjestima u kojima je teško nadzirati obavještajni rad sovjetskih službi.

Manje države, koje nemaju toliko sredstava i mogućnosti, nastoje skromnim sredstvima osigurati odgovarajući materijal informativnog karaktera i, istodobno, otvoriti kanale za razvijanje odnosa kojima će se dalje promicati suradnja. Zalaganjem diplomata, odgovarajućim sredstvima i institucijama koje u zemlji primateljici podržavaju tu promidžbu, može se postići mnogo u stvaranju ispravne slike o zemlji i širenju uvjeta za suradnju. Ne treba smetnuti s uma da manje zemlje imaju pogodne mogućnosti za razvijanje svoje promidžbe jer se ona doživljava na drukčiji način nego aktivnost velikih sila za koju se uvijek vjeruje da na kraju ima neke druge ciljeve. Male zemlje, poput Austrije, Švicarske ili pak nordijskih zemalja, mogu se uzeti kao modeli informiranja i promicanja gospodarske, kulturne i znanstvene suradnje na način koji ne izaziva ničije sumnje i koji, na drugoj strani, ovara mogućnosti proširivanja kanala dvostranog komuniciranja.

Pregovaranje je funkcija diplomacije za koju se još u doba klasične diplomacije isticalo da predstavlja najvažniju djelatnost i da je za diplomatu važno da pregovaranja u svakoj prilici o stvarima o kojima se da pregovarati. U širem smislu za prego-

varanje bi se moglo ustvrditi da je riječ o procesu kontakata između država koje nastoje riješiti suprotne interese.

U svojoj djelatnosti diplomat jednom nastupa kao pregovarač kada razgovara o najširem spletu odnosa koji postoje između dvije zemlje. To su neformalni pregovori o pitanjima koja se tiču političkog, gospodarskog, kulturnog, znanstvenog i ostalih pitanja dvostranih odnosa i ona ulaze u svakodnevni rad diplomate. To su tzv. neformalna pregovaranja koja se obavljaju usmeno i kao dio rutinskog obavljanja poslova s odgovarajućim osobama i oblicima vlasti u zemlji primateljici.

Druga vrsta pregovaranja odnosi se na države koje putem posebnih osoba i mehanizama stupaju u pregovore o rješavanju pojedinih pitanja. Bilo da se radi o političkim, gospodarskim, vojnim ili nekim drugim pitanjima, ta vrsta pregovora je formalizirana, a rezultat pregovora se učvršćuje u dvostranom ugovoru.

Dio pregovora obavlja se na najvišoj razini i tu sudjeluju visoki državni dužnosnici koji i pregovaraju i potpisuju određeni ugovor, koji tada ide na naknadnu ratifikaciju određenim tijelima. Međutim, pregovaranje koje je u nadležnosti diplomatskih predstavnika je na nešto nižoj razini i najčešće se odnosi na bilateralne odnose ili na višestranne odnose vezane uz međunarodne konferencije ili neke međunarodne organizacije. U njima diplomat nastupa u okviru instrukcija koje je dobio od svoje vlade, razgovara i trudi se da pregovore dovede do uspješnog završetka, tj. postizanja ugovora. Kada je to postignuto, diplomat se okreće novim poslovima i novim oblicima pregovaranja, vodeći istodobno brigu o tome kako se ispunjava ugovor o kome je pregovarao.

8. Strategija diplomatske akcije

U velikom rasponu od pregovaranja do upotrebe sile nalazi se moć diplomatskih sredstava i diplomacije kao aktivnosti. Iako se tvrdi da onoga trenutka kada počinje rat prestaje diplomacija, namjerno uzimamo ovaj široki raspon od pregovaranja, zastrašivanja do primjene sile, kao dio strategije diplomatske akcije koja je kroz povijest utjecala i na odnos između politike i diplomacije, a istodobno je i profilirala određene etape razvoja diplomacije.

U nastojanju da se zadrže sustavi međunarodnih odnosa, diplomacija je upotrebljavala različita sredstva i tehnike, nastojeći uvijek biti u funkciji politike i njezinih ciljeva. Od pregovaranja, zastrašivanja i na kraju prijetnje ili upotrebe sile teku i svi sadržaji međunarodnih odnosa i pokušaji izgradnje gotovo svih sustava međunarodne sigurnosti. U svakom od njih diplomacija je ugradila značajan dio svoje aktivnosti, stvarajući temelje uvijek novom poretku i napuštajući sustav koji je završio.

1. Pregovaranje

U svim stupnjevima djelovanja diplomacije, pregovaranje je ostalo kao središnja os oko koje se odvijaju ne samo sve aktivnosti diplomacije već se vide i konkretni rezultati koje ona proizvodi.

Pregovaranje se može u grubim crtama opisati kao pokušaj traženja usklađivanja dvaju konfliktnih položaja kako bi se postigao prihvatljiv rezultat. Prema Freddu Ikleu, u svakom pregovaranju moraju biti nazočna dva osnovna elementa: zajednički interesi i predmet spora. Ukoliko nema zajedničkih interesa nema se o čemu pregovarati, a ukoliko ne postoji konflikt tada je i pregovaranje bespredmetno. U političkoj praksi ipak postoje situacije kada se ulazi u pregovaranje o određenom sporu iako se unaprijed zna da se ne želi postizanje rješenja. Čimbenici, bilo unutarnje ili vanjske prirode, mogu utjecati na pojedinu državu da nevoljko pregovara i da tijekom procesa čini sve kako ne bi došlo do rješenja spora.

Predmet pregovaranja u međunarodnim odnosima je izrazito širok i moguće je poslužiti se Barstonovom klasifikacijom, gdje se ističe sedam vrsta međunarodnih pregovora:

- 1) politički – promjene granica, razmjena ratnih zarobljenika, uspostavljanje diplomatskih odnosa, sklapanje saveza, unapređivanje ili normaliziranje diplomatskih odnosa, kulturni sporazumi;
- 2) pitanja razvoja – zajmovi, bilateralna pomoć, financiranje projekta, prijenos kapitala, reprogramiranje dugova;

3) ugovorna pitanja – produženje prava eksploatacije, unajmljivanje opreme, iznajmljivanje stranog osoblja;

4) gospodarska – trgovinski ugovori, anti-dumping, izvozne kvote, sankcije;

5) sigurnosna – tranzit, prelet zrakoplova, ustanovljivanje graničnih komisija, dvostrani obrambeni savez. UN-ove snage za održavanje mira, sporazum o vojnim bazama, pregovori o kontroli oružja;

6) regulatorni – pravo mora, zračni promet, ribarenje, GATT, zdravstvena zaštita, droge, AIDS;

7) administrativni – pribavljanje zemljišta za izgradnju zgrade veleposlanstva, otvaranje trgovinske misije ili konzulata, ukidanje viza, pristup državljanima zatvorenim u državi primateljici.

Iz ove klasifikacije vidljiv je krug tema pregovora koji su, naravno, u praksi međunarodnog života znatno širi i bogatiji. Istodobno, valja naznačiti da i suvremeni ubrzani razvoj svijeta stalno donosi nove teme međunarodnog pregovaranja, proširujući i na taj način ukupnu dinamiku međunarodnih odnosa.

Pregovaranje, koje je započelo zbog određenih pritiskata a ne stvarne želje za postizanjem rješenja, pretvori će se ubrzo u propagandnu aktivnost jedne ili obje strane koje će svojim izjavama nastojati otkriti suparnika zbog zastoja ili pak zbog prekida pregovora. Pregovori mogu biti započeti i zbog toga da se zavara protivnika, da se izravno izvide njegove pregovaračke pozicije ili da se na pregovorima iznesu svoja isključiva viđenja spora.

Iako je prilično takvih pregovora, ovdje ćemo se ipak baviti pregovaranjem koje u svojoj knjizi »Kako nacije pregovaraju« Fred Ikle definira kao proces u kome se iznose eksplicitni prijedlozi radi postizanja sporazuma. Vlade obično nastoje postići pet vrsta sporazuma putem pregovora koje Ikle označuje kao:

1) produženje sporazuma, što podrazumijeva formalnu ratifikaciju i produžetak važnosti postojećih ugovora. Primjeri mogu biti ugovori kojima se produžuju dogovori o tarifama i produžetak roka korištenja vojnih baza;

2) normalizacija sporazuma, kad se prekida abnormalna situacija u odnosima dvije države. Diplomatski odnosi se uspostavljaju, trgovinski rat i blokada se prekidaju, a prekid vatre se počinje;

3) redistribucija sporazuma, što koristi jednoj strani na račun druge strane. Primjeri su promjene državnih granica, nove raspodjele tržišta, širenje političkog utjecaja i financiranja međunarodnih financijskih ili nekih drugih organizacija;

4) inovacijski sporazumi utječu na stvaranje novih sporazuma koji koriste obim stranama, iako ne uvijek podjednako. Primjeri su: stvaranje EEEZ-a, Međunarodne atomske agencije, Austrijski državni ugovor iz 1955;

5) pregovaranja zbog postizanja nekih drugih učinaka svode se na ostvarivanje drugih ciljeva koji nisu u izravnoj vezi sa sklapanjem sporazuma. U tom slučaju, riječ je o propagandnim namjerama, ispitivanju slabosti protivnika i sl.

Svako pregovaranje prođeće u znaku međunarodnih i domaćih utjecaja koji, sa svoje strane, pospješuju ili pak koče mogućnost pronalaska rješenja. Tu je moguće lučiti tri značajna skupa utjecaja:

1) čimbenici koji su vezani uz lokaciju pregovora, pitanje njihovog karaktera: dvostrani ili višestran, karakter postojećih odnosa među državama sudionicima

pregovora – prijateljski ili zategnuti; stupanj domaće podrške pregovorima i stav međunarodne javnosti, a posebice stav velikih sila;

2) varijable koje se vežu uz kvalitet diplomatskog aparata koji će voditi pregovore, broj eksperata savjetnika, mogućnost izravnog uspostavljanja veza sa središnjicom. Brojni radovi spominju i specijalni nacionalni stil pregovaranja, pokušavajući utvrditi koje su razlike npr. u bivšem sovjetskom, američkom, francuskom ili pak njemačkom diplomatskom stilu pregovaranja. To se najvećim dijelom veže i na stil koji se pripisuje pojedinoj diplomaciji, iz čega onda proističu i zaključci o pregovaračkom stilu na pojednim pregovorima. Najčešće se kao oznake takvog nacionalnog tipa spominju – legalizam, pridržavanje načela, neelastičnost ili elastičnost, tvrdoća stavova;

3) kombinacija domaćih varijabli i pregovora ogleđa se u analizi promjena koje mogu nastupiti u državi koja sudjeluje u pregovorima. To se odnosi, u prvom redu, na značajne promjene poput – promjene vlade, sukoba na granici, pobuna većih razmjera, rat i sl.

U čistom modelu pregovaranja, gdje postoji otvoren spor, ali i želja da se pristupi njegovom rješenju, strane se moraju najprije dogovoriti o mjestu, dnevnom redu, vremenu i drugim pitanjima vezanim uz konferenciju. One također moraju naznačiti točnu razinu na kojoj žele pregovarati – ministar vanjskih poslova, ambasador ili niži diplomatski predstavnici. Već ta početna faza može pokazati stvarnu želju strana da dodu do rješenja spora. Proceduralna slaganja, odnosno neslaganja, jasno će demonstrirati stupanj spremnosti za rješenje spora. Rasprave o proceduralnim pitanjima postale su vrlo česte u modernom doba i to posebice u hladnoratovsko vrijeme. Tada je svaka od strana proceduru koristila kao mogućnost za stanovito odugovlačenje, ali isto tako i kao želju da pokaže svoju nadmoć. Pitanje oblika stola na Pariškim pregovorima o Indokini ili visina zastavica na Korejskim pregovorima u Panmunjom samo su dio tih simboličkih nastojanja za ispitivanjem posebnog mjesta.

Nakon što su riješena proceduralna i tehnička pitanja prilazi se pregovorima u kojima se određuje priroda spora i suština spornih interesa dviju strana. Cilj je te faze da se što detaljnije izuči stav druge strane i da se vidi postoje li među suprotstavljenim pozicijama ipak mogućnosti za postizanje sporazuma.

Svaka strana traži iznošenje autoritativnih i preciznih gledišta o sporu te isto tako i viđenje mogućeg rješenja spora. Očekuje se da će svaka strana u toj fazi poći od maksimalnih zahtjeva inzistirajući na njima kao preduvjetu za postizanje pravednog rješenja. U stanovitoj fazi dolazi do polaganog smanjivanja zahtjeva i tada se obično postavlja i pitanje u kojem obliku bi određena strana bila spremna prihvatiti rješenje i pod kojim uvjetima.

Brzo je pitanje kako će se pregovarači snaći u pregovorima, da li će uspostaviti mogućnost za normalno radno i profesionalno komuniciranje, te koji će stupanj povjerenja zadržati među njima. Ako se uspostavi povjerenje među pregovaračima tada se može očekivati ulazak u ono što se obično naziva fazom »pravila akomodiranja«.

U slučaju da je to postignuto ulazi se u drugu fazu pregovaranja u kojoj svaka strana nastoji maksimalističke stavove protivnika spustiti na minimalne ciljeve. Tražeći koja je ona donja granica od koje nema odstupanja, pregovarači jedne i

druge strane bit će uporni u pronalaženju minimuma, kojega se ne mogu odreći. Svaka strana pak nastojat će što dulje čuvati kao najveću tajnu svoj minimum, znajući da onoga trenutka kad je on otkriven, pregovori dobivaju sasvim drukčiji tijek.

Zbog toga pregovori traju dugo i u njima pregovarači izmjenjuju različita mišljenja o stvarnom i fiktivnom minimumu ispod koga se ne može ići. Ipak, na određenom stupnju, najčešće nakon vremenski dugih pregovora, dolazi se do toga da obje strane uviđaju kako su im minimumi uglavnom poznati i da više nema smisla ići u daljnja pregovaračka iscrpljivanja.

U tom trenutku, kad su određeni stavovi i kad se zna što je minimum, obje strane mogu jasno ustvrditi kakve su im pozicije i koliko su blizu ili pak koliko su daleko od mogućnosti postizanja sporazuma. Ako se osjeti da su stavovi neusklađeni, počinje i razmatranje daljnje svrishodnosti pregovora. Nastupa zastoj u kome se teži dodatnom preciziranju stavova. Strane mogu zatražiti nove instrukcije svojih vlada, tražeći da im se točno odgovori da li pregovore nastaviti ili ne. Isto tako jedna, ili čak obje strane, mogu pokrenuti veliku propagandnu kampanju u kojoj će optužiti suparnika za zastoj u pregovorima, nespremnosti za postizanje sporazuma i sl.

Jedna od strana, ili obje, ipak u želji da se pregovori ne prekinu, sasvim minimalno popušta čime se ostvaruju mogućnosti za novu fazu pregovaranja. Ponovno će se težište usmjeriti na minimum ili na donji prag ciljeva od kojih se ne odstupa, tražit će se slabe strane protivnika, a isto tako vodit će se računa o stanju koje vlada u njegovoj zemlji. Upravo uzimajući u obzir te varijable unutrašnjeg političkog, gospodarskog ili nacionalnog kretanja, pregovarači će pokušati vidjeti zbog čega je državi bitno da ostane pri svojim stavovima i da drži minimum tako nisko. Ukoliko se iznenada pojavi neka vrsta međunarodnog pritiska, bit će očito da će ona biti odmah iskorištena kao povoljna prilika da se pregovorima pristupi ofenzivnije.

Ako je spor vrlo složen, stranke mogu tražiti način kako da lakše dođu do minimuma u fazama. Jedan od načina koji pomaže pronalaženju rješenja je navođenje općeg načela koje bi trebalo služiti kao standard ili okvir u pronalaženju sporazuma. Naravno da je i pronalaženje tog općeg načela prilično teško, jer često puta i opće načelo ima drukčije značenje za svaku od strana. Opća načela koja su se u prošlosti često puta upotrebljavala su »sila« i »balans sile« prilikom određivanja teritorijalnih rješenja i sfera utjecaja u Europi. Zatim je tu načelo sigurnih granica koje se primjenjuje u sporovima koji nastupaju nakon završenih ratova, ili pak opća načela vezana uz pregovore supersila o strategijskom razoružanju, poput: pariteta ili strategijske jednakosti. Kad su stranke uvjerenе da je sporazum blizu postizanja, one započinju s uvjeravanjima i cjenkanjima. Uvjeravajući stranku u sporu zbog čega je određeno rješenje značajno i zbog čega je isto tako nemoguće prihvatiti neki drugi prijedlog, primjenit će se široka taktika uvjeravanja gdje će se apelirati, istodobno, i na razum, potrebu pronalaženja kompromisa, prošlost i budućnost, a po potrebi i na emocije. Cjenkanje će biti ispunjeno davanjem koncesija, kondicionalnim ponudama i prijetnjama. Na tom stupnju može se također uključiti i prijedlog za kompromisno rješenje, a posebice često dolazi do omiljenog diplomatskog djelovanja na crti *quid pro quo*. Ako obje strane prihvaćaju ista pravila akomodiranja i ako su spremne na stanovitе ustupke, tada je i cjenkanje znatno olakšano i može voditi pozitivnom ishodu. Postizanje sporazuma može biti

olakšano ako jedna od strana u svojoj taktici uvjeravanja primijeni i pozivanje na zajedničke interese ili pak na zajedničkog neprijatelja. Tzv. *linkage strategija*, također daje dobre rezultate ako se stranku uvjeri da pozitivno rješenje konkretnog spora otvara mogućnost da se u nekim drugim spornim pitanjima odmah krene prema istim rješenjima. Linkage može biti i negativan, gdje se strani u sporu nastoji predložiti da će nepostizanje rješenja u konkretnom sporu imati negativan slijed u nizu drugih pitanja.

U prilici kada postoji zastoj u pregovaranju, događa se ponekad da se jedna od strana, ili pak treća strana, pojavi s idejom proširenja pregovora. To širenje opsega pregovaranja može ponekad djelovati pozitivno na pregovarače koji počinju sagledavati spor u znatno širim okvirima što im omogućava i nov pogled na njihove ukupne odnose. Ako se to novo vrednovanje odnosa postavi na osnovi mogućeg kompromisnog djelovanja u budućnosti, tada automatski postaju i veće mogućnosti za približavanje rješenju spora. Tijekom pregovaranja očituju se i različiti stilovi pregovarača, odnosno zemalja koje oni predstavljaju. U doba klasične diplomacije, kad je ona bila svedena uglavnom na europske države, moglo se govoriti o jedinstvenom europskom stilu. On je polazio od europskih kulturnih i civilizacijskih vrijednosti, te se u sporovima upravo na temelju tog zajedništva postizalo rješenja unutar skupa europskih standarda.

Promjene koje su nastupile u moderno doba, stvaranje totalitarnih režima, revolucije i značajno proširenje kruga država koje nose sa sobom i sve svoje različitosti, dovelo je do toga da se u pregovorima pojavljuju i drukčije strategije.

U literaturi vlada mišljenje da se zapadni pregovarači uglavnom ponašaju racionalno i da se vode akomodativnom strategijom. To bi trebalo značiti da se oni u svom pregovaranju ponašaju kao sudionici koji ne traže više od onoga koliko misle da je razumno i da pokazuju priličnu fleksibilnost. Na drugoj strani, pregovarači iz npr. nekadašnjih socijalističkih država težili su postizanju optimuma, smatrali su to pitanjem svog vlastitog prestiža i države koju su zastupali. K tome su im direktno bile veoma kruto zacrtane. Želeći postići što više u pregovorima, oni se nisu usuđivali da budu iracionalni, oštri i grubi. Isto tako, bilo je teško otkriti njihovu točku minimalnih zahtjeva, a o uzvratnim koncesijama je bilo teško razgovarati.

Svijet koji se sada stvara i koji pokušava na zajedništvu svog razvoja pronaći neke nove modele, bit će također suočen s pitanjima strategija pregovaranja. Ako su nestale ideološke vododjelnice, sasvim je sigurno da će kulturne, religijske i civilizacijske značajke biti snažne crte koje će i u novim uvjetima odvajati pregovarače.

Kad je sporazum postignut, postavlja se pitanje njegovog ostvarivanja i kontrole tog ostvarivanja. Postoje sporazumi koji svojom dinamikom ulaze u život i isto tako ih je lako i nadzirati. Teži je slučaj ako je jedna od strana već dala koncesije, a druga strana to tek treba učiniti. Ukoliko ona odugovlači s davanjem koncesija dolazi do izrazito asimetrične situacije, što može voditi ili prekidu sporazuma ili pak novim pregovorima. Pitanje kontrole ostvarivanja sporazuma može se riješiti na način da se imenuje zajednička komisija koja će pratiti njegovu realizaciju, a ako se pak radi o nekim sporazumima iz npr. vojne sfere, tada je moguće da se vlastitim nacionalnim sredstvima prati provedba sporazuma u život (S.A.L.T.-I.).

Sve što je rečeno odnosilo se na dvostrane pregovore u kojima su nastupale dvije države. No, kako je svijet postao bogatiji i za multilateralnu diplomaciju, razum-

ljivo da su i pregovaranja postala složenija i dugotrajnija. Umjesto stavova dvije države pojavljuju se deseci zemalja sa svojim vidjenjem problema, svojim maksimalnim i minimalnim zahtjevima i, svakako, sa svojim vlastitim strategijama pregovaranja. Nostalgičari stare diplomacije smatraju da je proces nepovratno počeo s pariškom mirovnom konferencijom na kojoj su na vidjelo došle različite opcije i da nakon toga kreće veliko multilateralno pregovaranje sa svim napornim sjednicama, prekidima, propagandnim nastupima i na kraju dolazi mukotrpno do postizanja rezultata. Uvođenje sustava konsenzusa još više otežava proces multilateralnog pregovaranja jer omogućava da neka mala zemlja, zbog svoje upornosti ili pak neshrvaćanja problema, blokira dugo vremena čitav proces. Tu je isto tako i mogućnost da se problemi doživljavaju kao riješeni fragmentarno. Dok je postignuta suglasnost o jednom dijelu problema, ostaju detalji koji nisu dogovoreni i koji mogu dovesti do neprilivaćanja čitavog paketa.

Međutim, pregovaranja u okviru specijaliziranih agencija ili pak u okvirima Konferencije o europskoj sigurnosti i suradnji, koliko god bila bolna i dugotrajna, pokazuju da se mogu postići rješenja i da je to zapravo jedini put usklađenog razvoja multipolarnog suvremenog svijeta.

O osobi diplomate pregovarača mnogo je napisano. Tvrdi se da to mora biti inteligentan, sposoban i taktičan diplomat, koji će svoje znanje i svoje osobne kvalitete znati koristiti u dugom procesu pregovaranja. Već spominjani Francois de Callieres, pišući početkom 18. stoljeća o osobi pregovarača, usvrđio je da ako želi biti uspješan »on mora slušati više nego govoriti, mora biti smiren, mora se kontrolirati i imati mnogo osjećaja za diskreciju te puno strpljenja«. K tome Callieres dodaje da u tom velikom naporu diplomat pregovarač mora imati vještinu postizanja kompromisnih rješenja. Koliko god to zvučalo lako i jednostavno, ipak nije tako pronalči takve osobe, te se možda stoga o uspješnim diplomatima pregovaračima danas toliko mnogo govori.

2. Zastrasivanje

U slučaju kada jedna država nastoji uvjeriti drugu da joj nije u interesu poduzimanje neke akcije i da je to može voditi troškovima i rizicima a ne eventualnoj dobiti, govori se o zastrašivanju. To isticanje neisplativosti određene akcije, tj. njezine previsočke cijene i velikog rizika, želi se prenijeti sudioniku za kojeg se vjeruje da je racionalan i da će znati samostalno procijeniti prilike. Na temelju informacija kojima raspolaze, sudionik će odmjeriti moguća rješenja i odlučiti se za svoj sljedeći potez. Promatrano u modelskom obliku, prvi korak u formuliranju politike zastrašivanja je procjena nacionalnih interesa koji se mogu naći ugroženi u određenom području. Ako se ocijeni da je potencijalna opasnost ozbiljna, a nacionalni interesi u određenom području važni, pristupa se drugoj fazi.

Tada se oblikuje politika i prenosi se protivniku poruka o spremnosti da se u slučaju potrebe brane nacionalni interesi. Uz isticanje spremnosti da se obrane nacionalni interesi, najavljuje se protivniku da će biti kažnjen ukoliko izvrši namjeravanu akciju. Obje faze najavljenog zastrašivanja druge strane manipuliraju s prijetnjom koja mora biti uvjerljiva i dostano snažna. Ako je protivnik tako doživljava, i pod uvjetom da je racionalan, tada će vjerojatno odustati od namjeravanih po-

teza. Međutim, osnovno je da prijetnja bude uvjerljiva. Stoga država koja prijeti mora jasno pokazati da raspolaze vojskom i odlučnošću da učini ono što najavljuje i to tako mora biti očito da država ima sposobnost da izvrši svoju prijetnju. To, prije svega, mora biti vidljivo strani kojoj se prijeti, jer ukoliko ona ima drukčije informacije, tada će i najava prijetnje biti beskorisna.

U godinama hladnog rata Eisenhowerova administracija najavila je doktrinu masovne odmazde u slučaju da SSSR započne svjetski sukob ili pak ako dođe do novog širenja socijalizma. U to vrijeme SSSR je već raspolagao svojim nuklearnim oružjem, a u Moskvi se znalo da Amerika ne posjeduje tako velik broj nuklearnih glava i da na europskom bojištu SSSR ima veliku vojnu prednost. Stoga je čitava prijetnja bila promašena, a širenje socijalizma je nastavljeno na azijskom prostoru, unatoč američkog ozbiljnog i prijeteećeg upozorenja.

Nuklearno doba uvelo je zastrašivanje kao političku i diplomatsku strategiju djelovanja suprotnih država, ali bi bilo pogrešno tvrditi da je tek nuklearno oružje dovelo do strategije zastrašivanja. Ono je bilo primjenjivano i u prošlim fazama razvoja međunarodnih odnosa kad su grčke državnice-gradovi, zatim feudalni vladari, pa i velike države iz europskog koncerta nastojali spriječiti ili zastrašiti protivnike u poduzimanju nekih akcija.

U središtu zastrašivanja nalazi se ideja da su sudionici racionalni te da je onaj akter kome se prijeti dostatno razuman i da će moći sagledati sve potencijalne opasnosti i odlučiti se za drukčiji pravac akcije. No, u tom određenju racionalnosti treba također shvatiti da se i ona ocjenjuje različito. Ono što je racionalno za jednu stranu ne mora biti racionalno za drugu. Navodno racionalna politika Chamberlaina proizvela je sve veće i sve iracionalnije Hitlerove zahtjeve, vodeći na kraju izazito iracionalnom rezultatu izbijanja Drugog svjetskog rata. Na Bliskom istoku sudionici za koje je Zapad vjerovao da su racionalni: Naser i Sadat bili su, pod utjecajem domaćeg mnijenja i arapskih zemalja, prisiljeni stupiti u rat 1967. i 1973. godine. Za njih su to bile racionalne opcije, dok ih je druga strana doživljela isključivo kao riskanthe i iracionalne poteze.

Ocjena nacionalnog interesa, vlastitog i protivničkog, također zahtijeva mnogo pozornosti. Vlastiti nacionalni interes može imati nekoliko prioritethih kategorija, dok se ostali mogu naći u drugom planu. Može se raditi o područjima koja imaju veću i manju važnost, kako zbog strategijskih tako isto i zbog gospodarskih razloga. Primjerice, američka akcija u Zajlevu obrazlagala se američkim nacionalnim interesom, dok je u slučaju Bosne i Hercegovine bilo jasno stavljeno do znanja, istina nakon stanovitog kolebanja, da zbivanja u tom dijelu Europe ne predstavljaju opasnost nacionalnom interesu SAD-a.

Sovjetska politika je npr. američke nacionalne interese na Bliskom istoku procjenjivala kao mješavinu ciljeva. Prvi je bio sačuvati državu Izrael, drugi je bio sprečavanje sovjetske penetracije u arapski svijet i na kraju je bila američka namjera da se Americi i svim ostalim zemljama osigura sigurna dostava nafte. Ispravno ocjenjujući nacionalni interes SAD-a, sovjetska politika, osim negovanja veza s nekoliko arapskih zemalja, ipak nije mogla postići više, a pogotovo nije bila u stanju zastrašivanjem smanjiti američki utjecaj na Bliskom istoku.

Nakon što su ocijenjeni nacionalni interesi vlastite i protivničke zemlje, država koja najavljuje zastrašivanje, mora se usmjeriti na obranu svojih saveznika, terito-

rija ili interesa za koje se smatra da mogu biti ugroženi. Američka politika u odnosu na Izrael od 1948. do 1973. godine bila je postavljena na temelju provedbe koja je ostavljala otvorena vrata elastičnim rješenjima. Na drugoj strani, Izrael je tražio čvrsta jamstva da će u slučaju napada dobiti američku pomoć. Takvo stanje otežalo je stvaranje uvjeta za neku stabilnost odnosa na Bliskom istoku jer se vjerovalo, na arapskoj strani, da Amerika ipak nije do kraja spremna braniti Izrael, te da u tom savezništvu ima dostatnog prostora za arapsko ofenzivno djelovanje.

Svoju rješenošću da podrži saveznika država koja najavljuje zastrašivanje mora pokazati jasno i odlučno. Volja i odlučnost mogu biti postavljeni kao dio političko-diplomatskog pritiska, a vojna sastavnica mora pratiti tu rješenošću. Godine 1939., kad su saveznici najavili svoju volju i odlučnost da brane Poljsku, njihove namjere su bile na njemačkoj strani uzete s mnogo sumnje, jer je politika *appeasementa* već dovela do toga da je Zapad, posebice zbog neuključivosti SSSR-a sustav sigurnosti u Europi, bio vojno nespreman da nanese udar Hitleru. To je nedvosmisleno pokazalo da prijetnja nije praćena odgovarajućom silom i da nije postignut njezin cilj: odvraćanje protivnika od namjeravanog poteza.

Pouke koje se mogu izvući iz zastrašivanja kao strategije političko-diplomatske akcije, svode se na to da ona sama po sebi najavom obveza i isticanjem prijetnje ne rješava određeni problem. Zastrašivanje je, također, u znatnoj mjeri ovisno o kontekstu u kome se provodi. Događaji na jednom području mogu utjecati na promjenu u drugom području, te se i obveze koje već postoje mogu izgubiti pod naletom novih zbivanja.

Očito, nije moguće pronaći neku kompletniju strategiju zastrašivanja koja bi mogla univerzalno djelovati u svim prilikama i protiv svih protivnika. Čak kada se radilo o velikim državama, jer i one imaju ograničenja svoje moći i ne mogu s njom neograničeno manipulirati u najavi prijetnji. Zastrašivanje slabi u stupnjevima, ono ne pada odjednom već polagano nestaje pod naletom novih zbivanja i akcija ostalih sudionika. Glavni problem je u tom ima li država koja zastrašuje dovoljno volje, percepcije i sposobnosti da izvrši svoje obveze prije nego što bude kasno.

Na kraju, može se ustvrditi da zastrašivanje nije neki apsolutni instrument vanjske politike, niti je to moguća zamjena za kreativnu politiku, posebice ne za onu koju diplomacija ostvaruje pregovaranjem. Zastrašivanje može biti samo određen diplomatsko-politički potez kojim se želi dobiti na vremenu, donekle zaustaviti protivnika i makar mu naznačiti opasnost od realizacije akcije koju namjerava poduzeti. No, to nikako nije sredstvo koje može održati mir i sigurnost u duljem vremenskom razdoblju ili pak na pojedinom zemljopisnom području.

3. Diplomacija sile

Strategija diplomacije sile primjenjuje prijetnju ili ograničenu silu kako bi prisilila protivnika da zaustavi invaziju ili da vrati teritorij koji je okupirao. Za razliku od strategije zastrašivanja, koja koristi prijetnju prije nego što je protivnik započeo akciju, strategija sile primjenjuje se kad je vojna akcija već započeta i kad je protivnička strana time pokazala jasnu namjeru zaposjedanja tuđeg teritorija.

Za razliku od čiste vojne sile, kojom bi se protivnika natjeralo da zaustavi napredovanja i da vrati osvojena područja, diplomacija sile upotrebljava ograničena

sredstva. Ona je u prvom redu upozorenje i pokušaj uvjeravanja protivnika da prekine s agresijom, najavljujući moguću prijetnju ili pak koristeći konkretnu neograničenu silu kako bi se protivnika natjeralo na povlačenje. Diplomacija sile protivniku pruža priliku da se povuče u početnoj fazi dok još nije kasno i dok se nije kretnulo s upotrebom ukupne vojne sile. Klasičan primjer je tu, svakako, rat na Maldivima i prijetnja Velike Britanije upotrebom sveukupne vojne sile ako se ne zaustavi argentinska agresija. Najava prijetnje i korištenje ograničenog dijela vojne sile u strategiji koja se služi diplomacijom sile, pretpostavlja postojanje otvorenih kanala komuniciranja s protivnikom i mogućnost da mu se jasno signalizira kako postoji i mogućnost pristupa cjenkanju kao i da postoji otvorena prilika za kasnije pregovaranje.

Pobornici diplomacije sile tvrde da je ona jedna od izrazito korisnih diplomatskih strategija i da se njome postiže nekoliko prednosti. Ona je u biti ekonomična, uz manji broj ljudskih žrtava, manje političke i psihološke štete i često puta uz znatno manje opasnosti od eskalacije postižu se konkretni rezultati.

Ako prijetnju upotrebom sile ili ograničenu silu protivnik prihvati kao očit znak onoga što bi moglo uslijediti, tada je i cilj diplomacije sile ostvaren. U slučaju prestanka ratnih operacija počinju pregovori u kojima se modifiziraju sporna pitanja i traži rješenje.

No, ako je protivnik ocijenio da je prijetnja isprazna i ako mu ograničena vojna sila nije dostatno uvjerljiva, tada se može dogoditi da diplomacija sile vodi u eskalaciju ratnog sukoba do znatno širih dimenzija. Johnsonova odluka o bombardiranju Hanoja 1965. godine trebala je biti dio američke diplomacije sile kojom se htjelo staviti do znanja Sjevernom Vijetnamu da je Amerika spremna ići dalje u zaštitu svog saveznika na jugu. Kako su sjeverni Vijetnamci ocijenili da je riječ o prijetnji koja nije dostatna da ih uništi, Johnson je morao nastaviti s daljnjim vojnim potezima, uvlačeći Ameriku u krvavu i dugu agoniju u kojoj američka vojska nije izborila pobjedu.

Želi li se ostvariti učinkovitu diplomaciju sile, tada je potrebno ostvariti nekoliko pretpostavki:

- u prvom redu, u protivnika valja stvoriti takvo mišljenje da je država koja upućuje prijetnju toliko odlučna i zainteresirana za postizanje cilja, što znači da će ona djelovati brzo i odlučno;
 - druga pretpostavka veže se uz nastojanje da se protivniku stavi do znanja da je njegova namjera osvajanja slabija od želje da se brani određeno područje, te da je strana koja koristi diplomaciju sile znatno motiviranija i spremnija za sukob nego agresor;
 - na kraju, tu mora biti i poruka koja ukazuje da je diplomacija sile tek početak i da ukoliko hitno ne dođe do prekida vojne akcije, dolazi do eskalacije sukoba uz upotrebu svih vojnih sredstava.
- U postavljanju zahtjeva pred protivnika – ako se traži vrlo mnogo ili pak ako se želi dobiti sve, protivnikova motivacija može jačati. Ali, ako mu se stavi do znanja da je diplomacija sile postavljena tako da ostvari u prvom redu one najbitnije ciljeve, to može stvoriti asimetriju motivacije koja će pomoći u postizanju uspjeha.

Primjeri koji se obično navode kao uspješni, odnosno neuspješni, su: kubanska raketna kriza i pokušaj da se Japan ostavi izvan neprijateljskog djelovanja protiv SAD-a.

U prvom slučaju američka diplomacija sile je, onoga trenutka kad je bilo utvrđeno da su sovjetske rakete na Kubi, najavila Sovjetima prijetnju i mogućnost upotrebe američke sile, uz naznaku da to može voditi totalnom nuklearnom sukobu. Istodobno, Sovjete se nastojalo uvjeriti da je američka strana visoko motivirana (blizina Kube 90 milja) i da je odlučnija u sprečavanju akcije nego SSSR u postavljanju raketa. Kompromisno rješenje pronađeno je u sovjetskom povlačenju raketa s otoka i u američkom obećanju da SAD neće vojno napasti režim Fidela Castra.

U drugom slučaju – američka strana nije uspjela uvjeriti Japan da ostane po strani u Drugom svjetskom ratu i da ne napadne Ameriku. Signali koji su dolazili iz Washingtona u Japanu nisu bili dostatno ozbiljno primljeni i, kad se vjerovalo da Japan može nanijeti znatnu štetu SAD-u, izvršen je japanski napad na Pearl Harbour.

Diplomacija sile postojala je i u ranijim fazama međunarodnih odnosa, iako je bila nešto bliža ultimatumu koji je bio vrlo čest u europskim odnosima. Svaki ultimatum ima tri sastavna dijela: točnu naznaku zahtjeva, vrijeme za ispunjavanje zahtjeva, prijetnju kažnjavanjem, ukoliko zahtjev ne bude izvršen na vrijeme. Pristom se nastojalo da uvijek iza najave prijetnje stoji i dostatna sila koja bi mogla prijetnju stvarno i izvršiti. U diplomaciji sile ta tri dijela: točan zahtjev, vrijeme i prijetnja kažnjavanjem, nisu tako striktno naznačeni i uglavnom su postavljeni i širim kategorijama: obnavljati ratne operacije, povući vojne snage, demontirati rakete.

Uz ultimatum, koji ima svoje mjesto i u diplomaciji sile, postoji i situacija u kojoj se od protivnika traži da nešto ne učini, ali mu se ne stavlja u izgled niti vrijeme niti kazna koja će ga stići. Američki autori Craig i George za taj oblik upotrebljavaju termin »pokušaj i vidi«, što otprilike znači da nakon izvršenog akta dolazi do odgovora koji je u početku nepoznat. U pokušaju SAD-a da privole Japan na neutralnost, nije se isticalo kada i kakvim bi sredstvima Amerika mogla odgovoriti u slučaju da Japan krene u rat. Nakon Pearl Harboura postalo je jasno da je ulazak SAD-a u Drugi svjetski rat i opća eskalacija bila znatnim dijelom izazvana i tim japanskim potezom.

Sustavno proučavanje primjera u kojima je upotrijebljena diplomacija sile, pokazuje da se radi o strategiji koja je u velikoj mjeri ovisna o kontekstu u kome se primjenjuje. Stoga autori, koji isriču njezinu vrijednost, traže da se ona primjenjuje isključivo za pojedine prilike, u konkretnom vremenu i uz točno poznavanje općeg rasporeda sudionika.

Međutim, sve to nije lako ostvariti te su i greške ove strategije lako prisutne. Umjesto strategije koja bi bila utemeljena na poznavanju svih glavnih varijabli, diplomacija sile pretežito počiva na improvizaciji u kojoj glavni kreator politike na osnovi znanja koja imaju i informacija koje im pristižu s kriznog područja nastoje najaviti upotrebu sile. Želi li biti uspješan u procesu diplomacije sile, kreator politike bi morao stalno brinuti o rizicima koji ga mogu odvesti dalje nego što je hito. Također, mora stalno pratiti postoj li dovoljno kanala kojima se pripočavaju odluke protivniku i ima li on vremena odgovoriti na te poruke. Isto tako, protivniku se mora uvijek pružiti otvorena mogućnost da može izaći iz krize.

Kreatori političkih odluka koji upotrebljavaju u diplomaciju sile ipak u osnovi imaju prilično jednostavno shvaćanje njezine vrijednosti i mogućnosti postizanja cilja. Smatra se da je ona primjenjiva, da je kombinacija prijetnje i zahtjeva temeljena na vjerodostojnosti prijetnji dostatna da izazove promjenu politike u protivnika. Polazi se i od pretpostavke da je protivnik manje motiviran, te da će mu biti moguće nametnuti rješenje bez pokušaja da se pronade neka vrsta kompromisa.

U tom svjetlu kubanska raketna kriza zaslužuje, svakako, posebnu pozornost jer je na stupnju bliske i izravne opasnosti predsjednik Kennedy mogao sa svojim savjetnicima pronaći rješenje koje je zadovoljilo obje strane: Ameriku, koja se lišila sovjetske prijetnje u obliku raketa i Sovjete, koji su dobili jamstva da njihov saveznik – Kuba, neće biti napadnuta od Amerike. Bez obzira na to što su u igri bili veliki nuklearni arsenali dvije superdržave, a možda i mogućnost izbijanja novog svjetskog rata, kubanska kriza pokazala je da je put traženja rješenja u kompromisu.

Diplomacija sile mora uvijek voditi brigu o određenim uvjetima i vidljivim i nevidljivim sudionicima koji mogu utjecati na krizu. Država koja pokreće diplomaciju sile ne može imati punu kontrolu nad zbivanjima jer puno ovisi i o drugoj strani i o njezinim procjenama. Osnovna opasnost koja može dovesti do neuspjeha upravo stoji s tim u vezi. Ono što se na početku čini kao ekonomična politika koja neće zahtijevati većih žrtava može se pretvoriti u širu akciju koja postaje i skupa i opasna.

Zbog svega toga moguće je zaključiti da je diplomacija sile politika koju treba racionalno primjenjivati, vodeći uvijek brigu o odnosu snaga, ponašanju protivnika i vanjskim uvjetima. Ona je snažno sredstvo koje ponekad može postići rezultat, ali u svakoj prilici ono je ovisno o ponašanju protivnika. Čak i u fazi kada se čini da se diplomacijom sile može postići uspjeh ne treba nikako isključiti pregovaranja koje može dovesti do dobiva na svom značenju.

4. Crisis management

Nakon što je uspješno riješena kubanska raketna kriza, tadašnji američki sekretar obrane Robert McNamara uskliknuo je: »Danas više ne postoji nešto poput vojne strategije, jedino što je ostalo to je crisis management«.

Krize u međunarodnom političkom životu postoje oduvijek. Suprotni interesi bilo grupe, plemena, feudalnih država pa sve do modernih država, stalno su dolazili i dolaze i dalje u sukob i vjerojatno je moguće zaključiti da nikada neće nastati takav međunarodni sustav koji bi mogao sasvim isključiti krize.

Ono što se promijenilo u moderno doba to su, svakako, okviri opasnosti koje pojedine krize nose sa sobom, posebice u doba kad se činilo da je svijet dosljedno podijeljen na dva suprotna bloka naoružana nuklearnim oružjima. Krize u prošlosti imale su manje razmjere, pa čak i one koje su vodile svjetskim ratovima ipak nisu mogle dovesti do uništenja civilizacije, što je prijetilo u doba nuklearnog natjecanja između SAD-a i SSSR-a.

U suvremenim krizama kreatori vanjske politike stvaraju svoja vlastita viđenja situacije i donose odluke koje mogu imati golemo političko i diplomatsko značenje. One isto tako prelaze okvire zemlje ili zemalja koje su u krizi i mogu se brzo odraziti na šire područje u kojem krizno stanje postoji.

Termin »crisis management« ili rješavanje kriza postao je neobično popularan nakon kubanske raketne krize, odnosno rješenja koje su tada postigli predsjednici Kennedy i Hruščov. Pri tome se zaboravilo da su supersile već imale određena iskustva u rješavanju dvostrane krize u Berlinu 1961. godine, te da je početni mehanizam razmišljanja već bio uspostavljen. Tome je svakako pridonijelo i uvjerenje jedne i druge strane u snagu nuklearnog oružja, a isto tako i procjena da u novim uvjetima svaka od supersila neće lako odstupiti od svojih namjera.

Golema literatura, koja se bavi crisis managementom, dolazi iz redova teoretičara i praktičara međunarodnih odnosa. Studije otvorenog i zatvorenog (vojnog, obavještajnog) karaktera proučavaju povijesna iskustva vezana uz crisis management, faze djelovanja pojedinih aktera, utjecaje izvana i krajnji rezultat koji je postignut. Na osnovi svih tih spoznaja pokušava se stvoriti mehanizme koji bi mogli djelovati kao crisis management u krizama koje dolaze.

Na jednoj strani, može se tvrditi da je taj veliki trud koristan i da on, ne samo teorijski, osvjetljava probleme vezane uz krize i mogućnosti njihovog rješavanja, već također daje i neke smjernice za budućnost. Bolje proučavanje kriza, njihove dinamike, ponašanja glavnih sudionika, djelovanje okoline i sl., značajne su varijable trajnog karaktera koje se mogu primijeniti u procesu promatranja novih kriznih stanja.

No, postoji i mišljenje da je to u biti pretežito teorijska zabava koja ima malo uvjeta za primjenu. Moglo bi se ustvrditi da je svaka kriza drukčija, da u njoj djeluju različiti sudionici, da su oni postavljeni u raznim civilizacijskim, kulturnim, religijskim ili ideološkim kontekstima, te da bi neko povlačenje znaka jednakosti između kriza u Europi, Africi, Bliskom istoku ili Aziji ipak bilo na razini simplifikacija.

Polazeći od toga da su krize sastavni dio diplomatskog djelovanja i da u svakom ministarstvu vanjskih poslova svakodnevno desetine i stotine ljudi proučavaju krizna stanja, te da je crisis management već postao sastavni dio strategija diplomacije, može se, makar ukratko, iznijeti stav koji postoji o tom načinu diplomatske akcije i mogućnostima za postizanje uspjeha.

Istaknuti američki diplomat Harlan Cleveland izradio je svoju taksonomiju crisis managementa, ističući da je iz dosadašnjeg razvoja kriza moguće izvući pet bitnih poučaka.

1) Kreator vanjske politike mora svoje ciljeve pažljivo postaviti, jer ako su oni dovoljno ograničeni postoji mogućnost da ih se i ostvari. Politika je vještina mogućeg u međunarodnim odnosima, prelazak crte u pravcu ostvarenja »više od mogućeg« vodi nuklearnoj katastrofi. Uzimajući kao primjer kubansku raketnu krizu, tvrdi se da je Kennedy uzeo ograničeni cilj: povlačenje sovjetskih raketa, a ne onaj krajnji: povlačenje raketa i rušenje Castrovog režima na Kubi. Na osnovi ograničenog cilja kriza je uspješno riješena.

2) U krizi kreator politike mora odlučiti koliko je daleko spreman ići. U kubanskoj krizi jasno je bilo stavljeno do znanja Sovjetima da ako se ne postigne sporazum, američke vojne snage će uništiti rakete. Ta odlučnost američkog predsjednika da kao zadnju kartu drži upotrebu vojne sile, utjecala je na sovjetsko ponašanje i na traženje kompromisa.

3) Odgovoran političar primijenit će silu tek na kraju širokog spektra mogućih rješenja. Pokretanje sile je vrlo lako, ali je uvijek problematično njezino zaustavljanje. U nuklearno doba to ima posebno značenje i traži od državnika hladno, smireno i racionalno razmišljanje o krizi i stupnjevima njezinog razvoja, odnosno rješavanja.

4) U slučaju postojanja krize i moguće upotrebe sile, kreator politike mora težiti tome da proširi zajednicu onih koji su voljni ići zajedno s njim i koji će podržati politički, a ako treba i vojno, donesenu odluku. Trumanova odluka da se pošalju vojne snage u Koreju dobila je ubrzo podršku u UN-u i 14 zemalja priključilo se američkim vojnim snagama. Slično se postupilo u Zaljevu, kada su brojne države, izravno vojno ili pak posredno, podržale američku vojnu akciju protiv Iraka.

5) U trenucima krize, kad se djeluje užurbano, kreator vanjske politike mora brinuti o potezima koje poduzima i presedanima koje stvara. Jer, sve ono što je jednom primijenjeno, može se vratiti natrag u nekom drugom izdanju i okrenuti se protiv države koja je to prva primijenila. Svaka akcija u krizi ima svog izravnog pozitivnog ili negativnog odraza na sustav mira i sigurnosti UN-a. Ukoliko se djeluje na osnovi standarda međunarodnog prava i Povelje UN-a, to je značajan doprinos koji pokazuje vrjednost i upotrebljivost normi međunarodnog prava. No, ako se djeluje samostalno, kršeći pri tome i međunarodno pravo i Povelju, to je snažan udarac svjetskoj organizaciji, ali i mogućnostima da se unutar međunarodne zajednice pronalaze trajnija rješenja za krize, kojih će uvijek biti.

U daljnjim poučcima, koji se mogu naći u radovima autora koji se bave crisis managementom, ističe se:

1) mora postojati civilni nadzor nad vojnim opcijama. Ključno je da civilna vlast ima punu kontrolu nad vojnim aktivnostima bilo da se radi o taktičkim manevrima ili o operacijama koje bi mogle dovesti do sukoba s protivničkom vojnom silom;

2) u slučaju početka vojne akcije, valja stvoriti prekid vojnih aktivnosti koje će obim stranama omogućiti da razmjene diplomatske signale i komunikacije, da procijene prilike, donesu nove odluke i odgovore na prijedloge;

3) nužna je koordinacija diplomatskih i vojnih poteza. Bilo koji vojni potez treba biti usklađen s političko-diplomatskim akcijama i komunikacijama kao dio ukupne strategije za prekidanje krize, po mogućnosti bez rata;

4) vojne poteze valja postaviti tako da budu shvaćeni kao jasna demonstracija odlučnosti, ali i ograničenih ciljeva koji se žele u krizi postići;

5) prije nego što je potrebno izbjegavati vojne poteze koji mogu stvoriti utisak da će se pokrenuti rat širokih razmjera, te stoga protivnika valja navesti na suradnju;

6) mora se izabrati diplomatsko-vojne opcije koje signaliziraju želju za pregovaranjem više nego za postizanjem vojnog rješenja;

7) uvijek je potrebno izabrati diplomatsko-vojne opcije koje će protivniku ostaviti mogućnost izlaska iz krize, sukladno s njegovim temeljnim interesima.

Kennedy i Hruščov mogli su djelovati na taj način i oni su imali punu kontrolu nad svojim vojnim snagama. Nije došlo ni do kakvog incidenta i svaka strana je ostvarila svoj ograničeni cilj. Upravo ta, dosada najopasnija svjetska kriza, pokazuje kako je neophodno da lideri nadziru vojsku, da vojna strategija bude postavljena

elastično i da o upotrebi vojne sile odlučuje civilni vrh. Kao jedan od rezultata rješenja kubanske krize došlo je i do uspostavljanja izravne teleks linije između Moskve i Washingtona (hot line), što je pokazalo potrebu za brzim komuniciranjem u slučaju daljnjih kriza i izravnim djelovanjem dvaju šefova država. Taj oblik komunikacije korišten je kasnije nekoliko puta u krizama koje nisu imale dimenzije poput kubanske, ali u kojima je ipak bilo potrebno hitno uskladiti američke i sovjetske stavove.

Ako bi se htjelo stvoriti djelotvoran sustav crisis managementa, tada bi bilo neophodno izvršiti promjene u vojnim strukturama, bez obzira je li riječ o velikim ili malim državama. To podrazumijeva vojno planiranje, kontrolu nad vojskom i vođenjem vojnih operacija. Istodobno, svaka od zemalja koja bi se našla u kriznoj situaciji, ako želi postići rješenje koje bi bilo učinkovito i postavljeno u okviru crisis managementa, morala bi raspolagati odgovarajućim vojnim snagama, doktrinom i opcijama, djelotvornim zapovjedništvom vrha do taktičke razine, razvijenom mrežom komunikacija između civilno-političkog vrha i vojnog vodstva te sposobnošću da se ostvaruju izvanredni planovi ukoliko dođe do neočekivanog pravca razvoja krize.

Ako bi se na temelju tzv. sedam kriterija uspješnog crisis managementa uspoređivale neke krize iz prošlosti i kubanska raketna kriza, kao primjer mogućeg i učinkovitog kompromisnog rješenja, moguće je u tom procesu nazrijeti i evoluciju diplomatske djelatnosti.

1) Mogućnost kontrole vojnih snaga od civilne vlasti znatno je danas lakša i brža nego u prošlim stoljećima. Razvoju komunikacija omogućio je nadzor svih vojnih snaga u svim područjima zemaljske kugle, što je posebice bilo važno za supersile i njihove snage razasute po raznim kontinentima i oceanima. Međutim, postavljala se pitanje kontrole saveznika ili zemalja koje se nalaze pod patronatom velikih sila. Golema birokratska struktura koja se razvila u tom vojnom međunarodnom sustavu, često puta otežava izravni nadzor. Najbolji primjer takvog djelovanja je sukob na Bliskom istoku, gdje su se superstile nekoliko puta pokazale nedostavno snažnima da kontroliraju svoje države klijente.

2) Prekid u vojnim operacijama modernim liderima danas je teže ostvariti nego u prošlosti. Brzina djelovanja u krizi traži hitne odluke, a tehnologija komunikacija omogućava da se sve odvija u znatno kraćim vremenskim razmacima. Tu je isto tako i pritisak javnog mnijenja koje u određenim trenucima želi što prije izboriti »pobjedu«, čime se provodi stalan pritisak na kreatora vanjske politike da ide do kraja i da ne preklada započete operacije, osobito ako su uspješne.

3) Koordinaciju vojnih i diplomatskih poteza nije u sadašnje vrijeme tako lako postići. Većina zemalja ne priprema svoje vojne snage za crisis management, već za normalno klasično ratovanje. Pitanje je isto tako kako će pojedini vojni potezi biti shvaćeni na drugoj strani. Tu su isto tako i unutarnja pitanja, vezana uz razvijenu civilnu i vojnu birokraciju, koje mogu imati posebnih teškoća u brzom komuniciranju i koordiniranju vojnog i diplomatskog djelovanja.

4) U doba modernih komunikacija moguće je vrlo lako ocijeniti na bojnopolju namjere protivnika i njegova odlučnost da se ide u pravcu postizanja nekog cilja. Umjesto nekadašnjih aktivnosti diplomatskih misija, obavještajnih službi, voj-

nih izviđača i sl. u doba nadzvučnih aviona i satelita, lako je stvoriti sliku o namjerama protivnika, njegovom lokalnom ili regionalnom cilju.

5) Napredak u vojnoj tehnici učinio je gotovo nemogućim zahtjev da se protivniku pokaze kako se ne želi pokrenuti rat širokih razmjera. U doba postojanja nuklearnog oružja stanovito odugovlačenje ili pak neshvaćanje činjenice: radi li se o ograničenom vojnom udaru ili pak o totalnom napadu, moglo bi imati katastrofalne posljedice. Sve teorije o tzv. prvom i drugom nuklearnom udaru uvijek su za vršavale razmatranjem stanja pozivom na ostavljanje vremena liderima da procijene o čemu se radi, a izravno komuniciranje između Moskve i Washingtona trebalo je pomoći u otklanjanju sumnji u protivničke namjere.

6) Razvojem vojne tehnologije od nuklearnog oružja pa do svih ostalih vrsta oružja u suvremenom svijetu postalo je jasno da početak velikog rata znači mogućnost ne samo uništenja vojnih ciljeva, već da bi u njemu masovno stradalo civilno pučanstvo. Kao krajnji rezultat nekog eventualnog Trećeg svjetskog rata bila bi uništena i moderna civilizacija. To je otvorilo i put za jačanje svih oblika diplomatsko-vojnih signala kojima se u prvi plan stavljala želja za pregovaranje. To je, može se tvrditi, vodeća opcija u svim dosadašnjim krizama – bilo da je riječ o lokalnim ili onim regionalnim, jer je svaki državnik upoznat sa cijenom koju bi trebao platiti u nekom većem ratu.

7) U doba ideološke strikne podijeljenosti činilo se da će biti teže pronaći uvjete za izlazak iz kriza u skladu s temeljnim interesima protivnika. Ipak, i kubanska raketna kriza u doba najveće ideološke polarizacije pokazala je da je strah pred nuklearnim uništenjem bio jači od nekih ideoloških predasuda. I predsjednik Kennedy prihvatio je ograničeno rješenje koje je ostavilo glavnu opasnost – Kubu i dalje na životu, a Hruščov je morao podnijeti težak moralni udarac dovlađujući i odvlačeći nuklearno oružje s Kube. Iako je to kasnije Hruščova dijelom stajalo njegova položaja ipak je glavni cilj – očuvanje svjetskog mira bio postignut.

Strategije diplomatskog djelovanja, promatrane u cjelini, pokazuju da političari i diplomati, u traženju najboljeg rješenja, raspolazu različitim sredstvima i da ih je moguće upotrebljavati pojedinačno ili pak kombinirano. U prijašnje doba, Fridrik Veliki tvrdio je da je diplomacija bez sile isto što i orkestar bez nota. Međutim, u današnjem svijetu odnosi između diplomacije i sile, odnosno politike i vojnih sredstava, ipak su se promijenili. Sve krize kroz koje je prolazio poslijeratni svijet pokazale su da se vojnom silom nije moglo nametnuti trajno rješenje, posebice u situacijama kada su na scenu stupale superdržave. Veliki vojni stroj: SAD nije pobijedio u Vijetnamu, a isto se može reći i za SSSR u Afganistanu. Određeni privremeni uspjesi u gušenju nekih pokreta (Istočna Europa) pokazali su se na kraju kao kontraproduktivni »pobjednicima«, jer su se upravo u tzv. porazu rodile one ideje i snage koje su srušile socijalistički sustav.

Na drugoj strani, diplomacija je ostala kao trajno prisutna djelatnost koja svojim strpljivim pregovaračkim aktivnostima i mehanizmima, možda ne uvijek dovoljno brzo, ipak vodi rješenju problema i stvaranju uvjeta za opstanak. Tražeći rješenje sukoba, zalažući se za kompromisne sporazume za zelenim stolom, diplomacija predstavlja onu racionalnu stranu čovječanstva koja može voditi stvaranju nove međunarodne zajednice.

Literatura

- Acheson, Dean, *Meetings at the Summit: A Study in Diplomatic Method*, Durham, 1958
- Akzin, Benjamin, *Propaganda by Diplomats*, Washington, 1956.
- Barston, R. P., *Modern Diplomacy*, London, 1989.
- Bartos, Otomar, J., *Process and Outcome of Negotiations*, New York, 1974.
- Bierzanek, Remigiusz, *Współczesne stosunki międzynarodowe*, Warszawa, 1980.
- Brzezinski, Zbigniew, *Game Plan*, New York, 1986.
- Brzezinski, Zbigniew, *Power and Principle: Memoirs of the National Security Adviser 1977-1981*, New York, 1983.
- Brzezinski, Zbigniew, *Izvan kontrole*, Zagreb, 1994.
- Busk, Douglas, *The Craft of Diplomacy*, New York, 1967.
- Cambon, Jules, *Le diplomate*, Paris, 1926.
- Chazelle, Jacques, *La Diplomatie*, Paris, 1962.
- Clark, Eric, *Diplomat: The World of International Diplomacy*, New York, 1974.
- Clark, Eric, *Corps Diplomatique*, London, 1973.
- Der Dorian James, *On Diplomacy: a genealogy of Western estrangement*, London, 1987.
- Eller, George, *Secret Diplomacy*, London, 1912.
- Feltham, R. G., *Diplomatic Handbook*, London, 1970.
- Frankel, Joseph, *International Politics*, London, 1973.
- Gallbraith, John Kenneth, *A Life of Our Times*, New York, 1981.
- Godson, Roy (ur.), *Intelligence Requirements for the 1980's: Elements of Intelligence*, Washington, 1979.
- Harlan and Mangone, Gerald J. (ur.), *The Art of Overseasmanship: Americans at Work Abroad*, Syracuse, 1957.
- Hill, David Jane, *A History of Diplomacy in the International Development of Europe*, London, 1921.
- Holsti, K. J., *International Politics: A Framework for Analysis*, New Jersey, 1977.
- Ikle, Fred Charles, *How Nations Negotiate*, New York, 1976.
- Jackson, Geoffrey, *Concorde Diplomacy*, London, 1981.
- Joy, Charles Turner, *How Communists Negotiate*, New York, 1955.
- Kaufmann, Johan, *Conference Diplomacy: An Introductory Analysis*, New York, 1968.
- Kennan, George F., *American Diplomacy 1900-1950*, London, 1952.
- Kreker, H. L., *Die Aussenpolitik*, München, 1967.
- Kvaček, Robert, *Diplomate a ti družci*, Praha, 1988.
- Lall, Arthur, *Modern International Negotiation*, New York, 1966.
- Laqueur, Walter, *A World of Secrecy: The Uses and Limits of Intelligence*, New York, 1985.
- Machiavelli, Nicolo, *Isabrano djelo, t. I-II*, Zagreb
- Magalhaes, Jose Calvet, *The Pure Concept of Diplomacy*, London, 1988.
- Maresca, Adolfo, *La diplomazia plurilaterale*, Milano, 1979.
- Mattingly, Garrett, *Renaissance Diplomacy*, Baltimore, 1964.
- Moločkov, F. F., *Diplomatičeskij protokol i diplomatičeskaja praktika*, Moskva, 1979.
- Moorhouse, Geoffrey, *The Diplomats - The Foreign Office Today*, London, 1977.
- Nick, Stanko, *Diplomacija*, Zagreb, 1997.
- Nick, Stanko, *Diplomatski leksikon*, Zagreb, 1999.
- Nikolić, Mario, *Diplomatski protokol*, Zagreb, 1990.
- Numelin, Ragnar, *The Begiming of Diplomacy*, London, 1950.
- Plaintay, Alain, *La négociation Internationale - Principes et méthodes*, Paris, 1980.
- Plishke, Elmer (ur.), *Modern Diplomacy: The Art and the Artisans*, Washington, 1979
- Putlitz, W. G., *Diplomat vzpomina*, Praha, 1959.
- Rosenau, James, *International Politics and Foreign Policy*, New York, 1969.
- Rosenau, James, *The Scientific Study of Foreign Policy*, New York, 1971.
- Satow, Ernest, *A Guide to Diplomatic Practice*, London, 1958.
- Thayer, Charles, *Diplomat*, New York, 1959.
- Trevelyan, Humphrey, *Diplomatic Channels*, London, 1973.
- Tucker, Robert W., *The Inequality of Nations*, New York, 1977.
- Vud, D. i Serre, Ž., *Diplomatičeskij ceremonijal i protokol*, Moskva, 1974.
- Vukadinović, Radovan, *Osnove teorije međunarodnih odnosa i vanjske politike*, Zagreb, 1989.
- Vukadinović, Radovan, *Sila i interes: Vanjska politika SAD*, Zagreb, 1972.
- Vukadinović, Radovan, *Međunarodni politički odnosi*, Zagreb, 1980.
- Watson, Adam, *Diplomacy: The Dialogue Between States*, London, 1984.
- Young, R., Oran, *The Intermidiaries*, Princeton, 1967.
- Zorin, V. A., *Osnovy diplomatičeskij služby*, Moskva, 1977.

III.

**PROLIFERACIJÁ CILJEVA I
ZADAČA**

1. Diplomati između teorije i prakse

Diplomat u vremenu klasične diplomacije potjecao je iz aristokratske obitelji, imao je svoja vlastita dobra primanja, govorio je nekoliko stranih jezika, bio je obrazovan, poznavao je povijest i zemljopis. Kao mlad proputovao je glavne europske metropole i bio je čovjek sposoban da se kreće tadašnjom Europom, odnosno svijetom. Kako je postavljanje ambasadora bilo u oblasti vladara, on je bio taj koji je birao svoje ambasadore, ostavljajući njima da izaberu svoju pratnju, odnosno suradnike. Sve do 19. stoljeća praksa na europskim dvorovima je bila da je veleposlanik prilikom odlaska skupljao mlade ljude, također, iz dobrih obitelji sa znanjem jezika koje je uzimao u svoju službu, najčešće plaćajući ih za obavljanje poslova iz svojih veleposlaničkih primadležnosti. Suradnici su i stanovali zajedno s veleposlanikom, čineći tako prve misije.

Stvaranjem ministarstva vanjskih poslova, krajem 18. i 19. stoljeća, diplomacija se počinje institucionalizirati. Uz ministre vanjskih poslova dolaze pomoćnici, šefovi pojedinih odjela, a aparat koji djeluje u poslanstvima postaje profesionalan. Još uvijek brineći o podrijetlu, poznavanju stranih jezika, zemljopisa i lijevom ponašanju, selektori diplomata smatrali su da će sve ostalo diplomati steći tijekom obavljanja funkcija, te da je najvažnije ispravno izabrati mlade ljude koji će se kasnije sami snalaziti u diplomatskoj praksi.

Razvojem diplomacije i ulaskom u moderno doba, posebice nakon Prvog svjetskog rata, a osobito nakon Drugog svjetskog rata, sve više se počelo postavljati pitanje, kakva je to profesija diplomacija, kakva su znanja potrebna, kakav sustav naobrazbe je najbolji i kako na najbolji način izvršiti izbor među brojnim kandidatima koje je uvijek privlačila magična riječ – diplomacija.

Usporedo s promjenama, na području diplomacije u društvenim znanostima također su nastale velike promjene. Uz klasične discipline povijesti, zemljopisa i međunarodnog prava, koje se gotovo u svim zemljama tvrdilo da su potrebne diplomatskom predstavniku, došlo je do snažnog razvoja društvenih znanosti između dva rata. Razvoj psihologije, sociologije, političke znanosti, međunarodnih odnosa – bio je znak te velike revolucije u kojoj su tzv. klasične znanosti poput filozofije, povijesti i prava, dobile snažnu dopunu, a često puta i značajne izazove. Intenzivan razvoj gospodarsko-financijskih disciplina, također, je postavio i pitanje u kojoj mjeri diplomat treba biti upoznat s tim znanjima koja su sve više počela ulaziti u djelokrug njegovog rada. U sjeni velikog sukoba tradicionalista i modernista u disciplini međunarodnih odnosa, nastale su teorije ravnoteže snaga, integracijska teorija, teorija igre, strategijska teorija, teorija interakcije i čitav niz drugih teorijskih pristupa koji su svi težili što bržem pronalazenju neke sveukupne teorije

Od davnih vremena svi oni koji su se bavili aktivnostima koje bi se mogle nazvati diplomatskima, morali su posjedovati neke posebne talente i vještine, a često puta morali su pojecati i iz posebnog staleža. Ta predodređenost za obavljanje diplomatskih zadaća, bilo rođenjem ili pak nekim izvanrednim darom (oratorstvo u Grka, kasnije poznavanje stranih jezika u mnogih drugih zemalja), davali su i pečat čitavoj službi i kadrovima koji su u njoj djelovali.

međunarodnih odnosa koja bi mogla objasniti i predviđjeti daljnji razvoj. Forecasting je postao popularan gotovo kao meteorološka prognoza, a suočeni s tim razvojem međunarodnih odnosa, dužnosnici u ministarstvima vanjskih poslova i diplomati počeli su s novim zanimanjem pratiti tu dinamiku koja se u znatnoj mjeri odnosila i na struku kojom su se oni bavili.

Uvjereni da razvijanje teorija međunarodnih odnosa može voditi pronalazenju nekih čvrstih parametara djelovanja u međunarodnim odnosima, dužnosnici u ministarstvima vanjskih poslova počeli su, također, iščekivati rezultate novih istraživanja, misleći odmah na konkretnu primjenu. Instituti društvenih znanosti, fakulteti političkih znanosti i međunarodnih odnosa, instituti međunarodnih odnosa, politološki centri i instituti našli su se u fokusu interesa vanjskopolitičke prakse koja je željno čekala novi instrumentarij za obavljanje poslova s područja vanjske politike i diplomacije. Brojni znanstvenici su privremeno napustili svoje katedre i istraživačke institute, odlazeći u ministarstva vanjskih poslova. Nikada prije nije u tolikoj mjeri zavladao tendencija da se na okupu u praktičnoj djelatnosti nađe što više znanstvenika iz redova stručnjaka za međunarodne odnose.

Nastojanje da se dokaže kako je moguće pronaći neke središnje crte ponašanja država u međunarodnim odnosima, analizirati načine racionalnog ponašanja sudionika i na taj način predviđjeti daljnji razvoj, dovela je do toga da je znanost o međunarodnim odnosima postala cijenjena i tražena. Iako je još dalek put do nekog takvog jedinstvenog teorijskog koncepta, koji bi shvatio i precizno predviđio golemu paletu različitih zbivanja u međunarodnim odnosima, očito je da je znanost o međunarodnim odnosima dosad načinila znatni korak u prikupljanju, sistematiziranju i analiziranju brojnih znanja iz međunarodnih odnosa, stvarajući i neke teorijske poučke koji se mogu primijeniti u širem smislu.

Stoga i ta fascinacija međunarodnim odnosima nije bila kratkotrajna, već je otvorila mogućnosti za stalno uključivanje znanstvenika u diplomaciju i vanjsku politiku i za jačanje interesa za rad institucija koje se bave istraživanjima međunarodnih odnosa. Skeptičan promatrač međunarodnih odnosa, koji se upoznao s bogatom literaturom međunarodnih odnosa, ipak bi mogao postaviti pitanje da li taj prodor znanosti u procesu stvaranja politike, a samim tim i u diplomatsku službu, automatski jamči bolje rezultate. Ili, kako se to pita Abba Eban, ima li koristi od intelektualaca u politici? Citirajmo, prema Ebanu, arapskog pisca iz 14. stoljeća Ibn Khalduna, koji piše: »Znanstvenici su ljudi koji su najmanje upoznati s putovima politike. Razlog je u tome što su znanstvenici navikli na mentalne spekulacije i proučavanje ideja. Oni teže uspoređivanju stvari s drugima koje su slične ili su poput njih, uz pomoć analognog razmišljanja. Ali, uvjeti koji postoje u civilizaciji i društvu ne mogu se uspoređivati jedan s drugim. Inteligentan i pozoran segment civiliziranih ljudi spada u istu kategoriju kao znanstvenici. Oni traže ideju analogije i usporedbe i tu oni čine grešku. Prosječna osoba zdrave dispozicije i prosječne inteligencije prosuduje svaku situaciju po njezinim okolnostima. Njegove ocjene nisu ispunjene analogijama i generalizacijama. Takav čovjek ima ispravan pogled na političke aktivnosti.«

Ibn Khaldun polaže težnju na aktivnost mediokriteta i vjeruje da su oni zapravo idealan tip koji može voditi i razumjeti politiku. To bi možda mogla biti utjeha

svima onima koji stalno tvrde da su mediokriteti tvorci politike, jer ako je tako bilo u 14 stoljeću, nema razloga da se ne vjeruje poukama mudrog arapskog pisca.

No, šalu na stranu, upravo taj citirani segment vodi nas pitanju koje se stalno postavlja o tome kakva znanja bi trebao imati onaj tko stvara vanjsku politiku, a isto tako kakva naobrazba bi bila potrebna diplomatu. Tvrđnje da je diplomacija empirijska, pragmatična i intuitivna djelatnost, same po sebi ne rješavaju problem. Očito je da u današnje doba velikih i stalnih promjena, diplomat koji bi se pripremao isključivo učeći strane jezike, povijesti i zemljopisa, ne bi mnogo toga postigao. Poznavanje međunarodnog prava može koristiti u obavljanju uskog kruga međunarodno-pravnih poslova, ali ne više od toga.

Profesionalni diplomati, koji više godina obavljaju svoje poslove, teško se izjašnjavaju o tome što bi trebalo prihvatiti novoga i u kojoj mjeri bi im međunarodni odnosi i brojna istraživanja s tog područja bila korisna. Oni nastoje pokazati da je diplomacija praktična djelatnost, da se u njoj treba snalaziti i da bi bilo teško zamisliti da se neka znanja dobiju u obliku koncentrata koji bi se mogao primjenjivati u svim prilikama.

Za diplomate je neshvatljivo da bi neke doktrine ili teorije mogle biti trajne i da bi se pomoću njih moglo bolje razumjeti međunarodna kretanja. Posebice se to odnosi na uopćavanja i pokušaj traženja nekih zajedničkih nazivnika koji bi mogli u usporedbama određenih ponašanja raznih država.

Uvjereni još uvijek da je diplomacija vještina, mnogi diplomati smatraju da od intuicije diplomate ovisi njegova mogućnost snalazjenja, osobito ako se nalazi u raznim sredinama i djeluje na različitim položajima. Oni smatraju da bi neki teorijski okviri ili koncepti, koji bi bili unaprijed ugrađeni ili pak prihvaćeni za vrijeme studija, mogli djelovati kao ograničavajući čimbenik koji bi diplomatu stalno »tjerao« da praksu međunarodnog života pokušava složiti u teorijske kalupe. Držeći se prakse, diplomati ponekad nastoje biti čvrsto vezani uz određeni režim i njegove predstavnike, uvjereni da njemu služe ili se oni nalaze u diplomatskoj misiji vani i smatraju da su, također, u prvom redu vezani uz taj režim i institucije. Stoga se i brojni pokreti koji nose revolucionarne promjene, ponekad prevladaju, bilo da je riječ o matičnoj državi ili zemlji u kojoj diplomat služi. U oba slučaja diplomat smatra da nema vremena baviti se pitanjima koja izlaze iz njegovih okvira službenog djelovanja te su i iznenadjenja, bilo u slučaju promjena u vlastitoj zemlji ili u državi primateljici, često puta moguća.

Tvrdeći da poznavanje širih društvenih vrijednosti, a posebice onih koje ulaze u međunarodne odnose ne bi imalo pozitivnog utjecaja na diplomate, znanstvenici ističu da je to usko prilaženje diplomaciji izraz činovničkog pristupa koji ne pokušava sagledati neke koncepte, pronaći sličnosti i razlike i vidjeti šire mogućnosti političkog razvoja. Znanstvenici ne plediraju isključivo za unošenje teorije u rad diplomate, ali smatraju da bi svaka aktivnost na području policy makinga morala zanimati diplomate i da bi oni trebali biti ti koji bi pratili ono što se piše o međunarodnim odnosima, stvarali svoje sudove i koristili se onim što znanost proizvodi.

Znanstvenici zanjteraju diplomatima još uvijek preveliko robovanje formi, tvrdeći da se tu gubi velik dio vremena koji bi se mogao bolje iskoristiti i gdje bi bilo moguće naći mjesta za proširenje znanja diplomata. Uostalom, nema dvojbe da u svijetu koji se tako brzo mijenja, gdje je na očigled čitavog čovječanstva nestao voj-

ni, ideološki, politički i gospodarski sustav, nemoguće je razmišljati o politici kao pokretačkoj snazi ukoliko se ne prate njezini pojavnici, bilo u regionalnom ili pak globalnom smislu.

Diplomat koji se nalazi na Bliskom istoku ili na rogu Afrike, ne može biti stručnjak samo za to područje, već mora imati šira, makar informativna znanja, o globalnim pitanjima međunarodnih odnosa. Ne samo zbog toga što mu je to posao i što u svom komuniciranju s raznim ljudima dolazi u različite prilike da pokaže svoje poznavanje struke kojom se bavi, već i zbog jednostavnog razloga što nikada ne zna neće li iz Afrike biti prebačen na službu u nordijske zemlje ili možda u London. A sve te velike preobrazbe znatno je lakše savladati ako postoje neka temeljna znanja i okviri promatranja međunarodnih odnosa i njihovih sudionika. Prihvaćajući mišljenje diplomata da je diplomacija aktivnost u kojoj je potrebna vještina na snalaženja i da je često puta neophodno brzo i odlučno djelovati, znanstvenici ipak ističu da je sve to lakše ukoliko postoji skup koherentnih standardnih znanja. Znanje s područja međunarodnih odnosa nikome neće štetiti u obavljajući posla, niti to može smanjiti pokretljivost. Ono će samo pružiti određeni vodič za bolje snalaženje, omogućit će razumijevanje određene problematike, povezat će je sa sličnim događajima u nekim drugim sredinama i na taj način otvorit će širi pristup mogućem razmišljanju o problemu.

Diplomacija danas postaje sve više specijalizirana, ali unatoč toga ne može se dopustiti da diplomat bude činovnik koji se kreće u svom uskom krugu tema i problema, ne vodeći brigu o tekucim kretanjima i promjenama kroz koje svijet prolazi. Diplomati ne trebaju biti stručnjaci za međunarodne odnose na razini znanstvenika. Oni za to nemaju niti vremena, niti kvalifikacija, niti im je to posao. Ali, vrlo je tužno sresti diplomate koji osim svog uskog radijusa djelovanja u ambasadi nemaju nikakvih političkih interesa, ne razumiju međunarodna zbivanja i eventualno mogu ponoviti ono što su čitali u posljednjem brzojavu koji je došao iz njihove središnjice.

Moguće je tvrditi da niti jedna državna djelatnost nije pošteđena neznanja ni neznanica, ali je ipak osobito žalosno ako se od visoko rangiranog diplomate čuje oduševljenje nakon ulaska njegove zemlje u Vijeće Europe uz izjavu »eto danas smo ušli u NATO«. I kada mu se pokuša objasniti da je Vijeće Europe nešto drugo od NATO-a, diplomat inzistira da je to ipak parlamentarna skupština NATO saveza. Za neke druge diplomate detente je vrsta francuskog sira, a deterrent je vrsta šampanjca. Koliko god bi se moglo nabrajati sličnih primjera, očito je da su oni izraz ne samo osobnog neznanja nego i nepripremljenosti i neorganiziranosti pojedine diplomatske službe. Uostalom, proces selekcije i izobrazbe je nešto za što bi izravno trebao odgovarati ministar vanjskih poslova, odnosno dužnosnici koje je on imenovao i odredio im da se bave pribavljanjem i edukacijom diplomatskog kadra.

Svi pokušaji da se opravda takvo stanje tvrdnjama da su diplomati preuzeti, da ih je u određenoj misiji premalo ili da oni imaju svoj uski djelokrug rada, nisu nikakvo opravdanje. Diplomacija je profesija, njezino područje u najvećoj mjeri su međunarodni odnosi i onaj tko ne može razumjeti zbivanja u međunarodnim odnosima, suvislo se o njima izražavati i imati neku svoju vlastitu predodžbu promjena, teško da može biti dobar diplomat. Sva ostala znanja kao i stanovite specijali-

zacije vezane uz obavljanje posla: međunarodno pravo, financije, gospodarstvo i trgovina, su specijalistički okvir, dok je ona opća osnovica na kojoj bi trebao počivati fundus glavnih znanja diplomate vezana uz međunarodne političke odnose. Bez njihovog razumijevanja nema uspješnog diplomate, a svi pozivi na improvizacije, snalaženje i spretnost, samo su kratkotrajna pokrivača za neznanje i indolentnost koja se kad tad plaća. Ako je diplomacija profesija kao svaka druga, onda i ona mora imati svoje područje, ne samo rada već i određenih znanja. U protivnom, pojavljuju se amateri i diletanti koji, ne samo da ruše ugled profesije, zemlje koja ih je poslala u svijet, već su tako u samom početku hendikepirani u odnosu na druge diplomate koji su savladali skup znanja iz svoje profesije.

U odnosu teorije i prakse primjetno je da znanstvenici, koji su na kraće ili na duže vrijeme ušli u ministarstva vanjskih poslova, tvrde da u njima rade okorjeli birokrati koje ništa ne zanima osim rutinskog obavljanja poslova i mogućnosti brzog promicanja. Ljudi iz akademske okoline zamjeraju im nedostatak širih interesa za međunarodna zbivanja, birokratski način pripremanja papira, izvješća i analiza uz tvrdnje da je predviđanje i planiranje pretežito ritualnog karaktera i da nema nekog većeg uporišta u stvarnim odnosima. Prema njima, ministarstva bi trebala biti znatno više ispunjena upravo osobama iz akademskih središta, trebalo bi uvesti stanovit nova pravila u kojima bi se težilo stavljalo na više znanja, bolje analize i čak pokušaje stvaranja nekih teorijskih okvira.

Naravno da je to viđenje odraz specifičnog promatranja vanjske politike i diplomacije iz područja profesije, bilo međunarodnih odnosa ili vanjske politike. Također, robujući nekim konceptima i teorijama, znanstvenici nastoje tu dinamičnu djelatnost, koja ima svoja pravila i svoje rokove, podvrći sasvim drugim kriterijima koji imaju svoje mjesto i mogućnost ostvarenja u području akademskog težernog promišljanja, ali ne na području politike kao žive djelatnosti.

Diplomati upravo na toj osnovici najviše kritiziraju rad znanstvenika u vanjskim poslovima i diplomaciji. Oni ističu da ljudi iz akademskih ustanova svaki problem detaljno proučavaju, analiziraju, traže povijesne sličnosti i razlike s nekim drugim situacijama i trude se da donesu zaključak u obliku stanovite teorije. To, naravno, zahtijeva vremena i često puta se događa da nastupaju okolnosti koje su slične onima kad je predsjednik Johnson svoje savjetnike za vanjske poslove okarakterizirao riječima: »Pitam ih koliko je sati, a oni počinju pričati povijest izuma sata«.

Upravo ta prevelika usmjerenost na cjelovitost i preciznost često puta čini dobre laborate neupotrebljivim za kreatora vanjske politike koji treba brza i točna rješenja na nekoliko stranica koja će služiti kao uputa u izboru političke odluke. Kreator politike, a često puta niti diplomati, naprosto nemaju vremena da se bave opširno pitanjima povijesti nastanka pojedine krize, već trebaju brzo odlučiti kako krizu spriječiti ili ublažiti. Praksa pokazuje da u prilikama kad postoje neka opća znanja i kratki papir može dati određene upute. No, kad je neka kriza daleko izvan povijesnih i percepcijskih okvira kreatora, tada niti najveće studije ne mogu pomoći u pronalaženju rješenja.

Kako je vanjska politika u znatnoj mjeri utemeljena na sustavu akcija i reakcija očito je da upravo od ispravnog i brzog reagiranja ovisi uspjeh vanjske politike. Svim tim i sva ona rješenja koja su postavljena u tom okviru mogu pomoći u stvara-

nju uvjeta da se akademske ideje, osobe i središta istraživanja pojave kao sastavni, ili pak pomoćni, dio u stvaranju vanjske politike.

Praktičari vanjske politike i diplomacije, kritizirajući znanstvenike koji se bave međunarodnim odnosima i koji pokušavaju unijeti tzv. red u njihova ministarstva, tvrde da svi oni koji toliko pišu o međunarodnim konferencijama, organizacijama, ministarstva, načinu pregovaranja, potrebi uspješnog obavljanja ambasadorske funkcije i sl., nikada nisu bili niti na jednoj međunarodnoj konferenciji. Možda nisu niti ulazili u zgradu ministarstva vanjskih poslova, o pregovaranjima su samo pročitati dio goleme literature, a ambasadora su vidjeli samo na TV. Taj pristup koji, svakako, u priličnoj mjeri karikira odnos teorije i prakse, ipak postavlja i važan dio problema.

Točno je da za znatni dio znanstvenika sve ono što se odnosi na izravno praćenje, sudjelovanje i viđenje aparata vanjske politike i diplomacije u akciji, ostaje kao stranovita tabu tema.

Političke aktivnosti doživljavaju se kao nešto o čemu se puno sluša i čita, što je udaljeno od znanstvenih središta, koja se u najvećem broju slušaju i u najvećem broju zemalja, nalaze po strani i kritički promišljaju procese politike, trudeći se da ih svrstaju u određene koncepte i teorije. Zadaće akademskog djelovanja su priprema kadrova i izrada studije za različite naručitelje, te aktivnosti koje ulaze u sastavni dio onoga što bi se moglo nazvati ljubiteljskim pristupom temama koje preokupiraju svakog pojedinog znanstvenika i na kojima radi iz svog vlastitog zadovoljstva.

U trenucima kad se znanstvenike poziva da izravno pomognu ili »uskoče« u određene političke ili diplomatske akcije, svi od njih nisu spremni to učiniti, a isto tako niti rezultati takvog angažmana u svim slučajevima nisu briljantni. Zbog svega toga trebalo bi ipak prihvatiti podjelu koja postoji i ustvrditi da znanstvenici u svom radu imaju drukčije uvjete i potrebe. Oni imaju znatno više vremena za analize, ništa ih u tome ne požurjuje, nisu podložni birokratskim pravilima obavljanja posla. Na kraju, imaju svoju vlastitu slobodu znanstvenog istraživanja, bilo da se radi o izboru teme, metode istraživanja koju će primijeniti, a često puta i vremena u kome će istraživanje obaviti.

Na području vanjske politike svega toga nema. U sustavu akcija-reakcija život donosi teme koje će se praktično obraditi, a o broju primijenjenih metoda nema velikih rasprava jer se upotrebljava ona za koju se vjeruje da će biti najučinkovitija. Rokovi su uglavnom kratki i čvrsto postavljeni. Ako se to zna, tada je jasno da čak i kadrovi koji su došli iz akademskih središta ne mogu bitno drukčije djelovati u konkretnim prilikama. Oni možda mogu pojedini događaj promatrati u širim kategorijama svog znanja, ali sve ostalo ipak ih upućuje da se ponašaju logikom koju zahtijeva posao koji obavljaju i događaji koji izravno postavljaju tempo i rokove.

Zbog svega toga bilo bi pogrešno zahtijevati da ljudi koji stvaraju vanjsku politiku budu znanstvenici ili da su pak »okićeni« nekim akademskim titulama koje bi im, navodno, priskrbile bolje mogućnosti obavljanja poslova. To se posebno odnosi na diplomate koji su izvršitelji određene vanjske politike, a ne znanstvenici, te stoga niti ne trebaju imati takav habitus niti pak moraju upotrebljavati određene znanstvene metode u svom radu.

Ono, međutim, što jest neophodno i što jedino može dati dobre rezultate je stalna veza između teorije i prakse. Jedna i druga sfera imaju svoja pravila, zahtjeve i uvjete djelovanja, ali obje se bave istom problematikom – međunarodnim odnosima i mogu si uzajamno pomoći. Teško je danas naći ministarstvo vanjskih poslova koje ne traži neku znanstvenu podršku sa sveučilišta ili pak posebnog instituta. Zanimljivo je da su nove države, nastale raspadom Sovjetskog Saveza, gotovo istodobno osnovale svoja ministarstva vanjskih poslova i institute za međunarodne odnose u koje pozivaju inozemne stručnjake da im organiziraju rad i stvore uvjete za dobivanje svega onoga što ministarstvo samo ne može raditi.

Akademski sredina u dobroj organizaciji poslova je ona osnovica u pozadini na koju se vanjska politika može osloniti u svakoj prilici kada joj je potrebna pomoć. Otkuda dolaze novi kadrovi, provode se istraživanja za potrebe ministarstva, organiziraju se znanstveni skupovi, seminari za djelatnike ministarstva vanjskih poslova i kratki tečajevi za šefove misija koji se vraćaju u zemlju ili odlaze na nove dužnosti. K tome, iz znanstvene okoline dolaze i radovi objelodanjeni u časopisima, studijama i monografijama koji tretiraju međunarodne odnose, vanjsku politiku i diplomaciju, čime se stalno obogaćuje nacionalni fond znanja, ali isto tako pruža mogućnost aparatu koji se bavi međunarodnim odnosima da stalno proširuje svoja znanja.

Veza između teorije i prakse mora biti dvostrana, što znači da ne samo iz akademske sredine dolaze kadrovi i znanja, već isto tako i to okruženje može puno toga naučiti iz prakse međunarodnih odnosa. Posjeti visokih djelatnika iz ministarstva vanjskih poslova i ambasadora znanstvenim središtima omogućit će da se izgrađuje odnos suradnje i povjerenja, da se jedna i druga strana upozna s postojećim mogućnostima i da se vidi gdje su područja moguće suradnje.

Za vanjskopolitičku praksu važno je da zna s kakvom se racionalnom teorijom osnovicom raspolaže, kakva istraživanja su u tijeku, kakve specijalnosti postoje i što je u određenom trenutku moguće dobiti kao gotov proizvod. Što je bogatija znanstvena sredina i ministarstvo vanjskih poslova može smatrati da je ono u boljem položaju i da će sva ta znanja u određenom trenutku moći biti iskorištena.

Za akademske sredine važno je da se u izravnim dodirima s kreatorima vanjske politike i ambasadorima provjeravaju određena znanja, vrednuju pozicije vlastitih istraživanja pa i njihovih zaključaka, te da se u krajnjoj liniji bolje upoznaje praksa vanjskopolitičkog diplomatskog djelovanja. U SAD-u se uobičajila praksa da određena sveučilišta daju katedre po godinu dana visokim političkim djelatnicima ili ambasadorima koji čekaju svoje novo postavljenje ili su završili svoju diplomatsku karijeru. To je tada prilika da se političar ili ambasador upozna s akademskom sredinom, ali isto tako da akademsko središte čuje iz »prve ruke« sve ono što se odnosi na praktičnu djelatnost u vanjskoj politici i diplomaciji. Jedan od kritičara odvojenosti prakse i teorije na području vanjske politike i diplomacije napisao je da svi veliki teoretičari koji uče studente međunarodnim odnosima, bez da su ikada u njima sudjelovali, sliče na profesore kirurgije koji nikada nisu držali skalpel u svojoj ruci. Upravo u tom izravnom povezivanju teorije i prakse, aktiviranje istaknutih ljudi iz prakse može pomoći da se prevlada taj jaz koji, uostalom, nije nikako privilegija samo međunarodnih odnosa, već se svodi u znatnoj mjeri na čitav korpus političkih znanosti i odnos koji postoji između znanosti o politici i političke prakse.

Za zemlju koja hoće graditi uspješnu vanjsku politiku i diplomaciju nema vremena niti mjesta ispraznim raspravama o tome što je teorija, a što praksa međunarodnih odnosa i kakve su prednosti jedne ili druge aktivnosti. Politika koja želi biti uspješna, danas već jasno shvaća, osobito u razvijenim zemljama, da veza mora biti stalna i da teorija mora biti uključena u praktično djelovanje političara i diplomata.

Složenost izazova koji dolaze iz raznih dijelova svijeta, raznolikost problema kao i krize na raznim stranama, naprosto onemogućavaju ministarstvo, bez obzira koliko ono bilo dobro organizirano i brojno, da prati sva ta kretanja. Odgovor se stoga traži u akademskim središtima gdje se u većini slučajeva mogu naći kadrovi sposobni da izrade određenu studiju, izvrše analizu i pruže moguću temelj za stvaranje politike. Čak i prilike u kojima će se ministarstvu ponuditi analize što će samo pomoći u razumijevanju problema, bit će od velike pomoći jer će pokrenuti izvore razmišljanja unutar samog ministarstva i njegovih djelatnika.

No, da bi do uspješne suradnje moglo doći, potrebne su bar dvije temeljne postavke. Prva je da se u ministarstvu vanjskih poslova stvori takvo uvjerenje da bez suradnje sa znanošću nema mogućnosti uspješnog djelovanja. Ukoliko ministarstvo, koje je kao državni organ u načelu uvijek inicijator povezivanja teorije i prakse, stvori takvo ozračje, tada će i suradnja teći jednostavno bez zapreka i zatoja. Time će, naravno, obje strane moći ostvariti niz prednosti. Ministarstvo će na taj način pokazati stupanj svog stručnog i intelektualnog razvoja, potrebu za suradnjom obrazložiti će složenošću poslova, izazova i brojnih novih sudionika. Znanstvene ustanove u pozivu na suradnju naći će prigodu da pomognu svom ministarstvu, bolje se upoznaju s mehanizmom donošenja odluka i često puta to će biti prilika da verificiraju u praksi svoje teorijske postavke. Mladim znanstvenim kadrovima bit će to izvanredna prilika da se već u početku upoznaju s načinom rada ministarstva, a za pojedine od njih to će biti i izazov da se odluče za jednu ili pak drugu djelatnost. Sve to može koristiti praktičarima i teoretičarima, a bez pretjerivanja može se ustvrditi da takav model odnosa već davno funkcionira u razvijenim zemljama.

Druga pretpostavka veže se uz profesionalnost aparata koji vodi ministarstvo za vanjske poslove. U slučaju da se radi o profesionalcima, oni će lako shvatiti prednosti tog povezivanja, njegovu potrebu i koristi koja proizlazi za ministarstvo. Davno je poznato da samo profesionalno obrazovana osoba zna koliko znanja ima i koliko joj znanja nedostaje. Stoga u tom slučaju nitko od tako profiliranih političkih kadrova ili diplomata neće biti u dvojbi kad i gdje zatraži podršku i pomoć. U drugom slučaju, ako se radi o amaterima koji su zalutali igrom političke volje ili sudbine u područje vanjske politike, oni će nastojati ostaviti dojam u svom ministarstvu i šire da su im sve stvari poznate, sva znanja već davno savladana i da im nikakva pomoć niti savjet nisu potrebni. Stoga je i očito da upravo u razvijenim zemljama ministarstva maksimalno koriste znanost, dok se u zemljama u razvoju ili pak zemljama koje tek stupaju na put svoje državnosti, vjeruje da čelnici u ministarstvu mogu i znaju sve, iako većina od njih nikada u svojoj karijeri nije radila ništa slično međunarodnim odnosima.

U takvoj situaciji o nekoj vezi između teorije i prakse gotovo da je nemoguće govoriti i jedino što se može iščekivati to je protek vremena, modernizacija i de-

mokratizacija društva i postupno prihvaćanje onoga što postoji u drugim zemljama. Tek poslije ispunjenja tih preduvjeta može doći do pokazivanja interesa za akademska istraživanja, uključivanje institucija i osoba u rad ministarstva. Kakva je šteta od takvog pristupa i koliko će neprofesionalnih poteza i rješenja biti poduzeto, ostaje kao dio cijene koju se plaća u uvjetima kada, bilo iz objektivnih ili pak subjektivnih razloga, ministarstvo ne vode profesionalni kadrovi. Tu je, naravno, i daljnja opasnost da će upravo političari amateri nastojati birati slične sebi, što odmah znači da će uz njih stasati i novi diplomati amateri, vodeći čitavu djelatnost na razinu nestručnog djelovanja.

2. Obrazovanje diplomata

Tako su stalne misije u klasičnoj diplomaciji pružile mogućnost da se dio ljudi počinje profesionalno baviti diplomacijom kao poslom, služeći bilo na raznim dvorovima i u raznim zemljama, ipak se pitanje specijalnog školovanja diplomata razvija relativno kasno. Dugi niz stoljeća vjerovalo se da je osoba koja ima pretpostavke da bude poslana u stranu misiju toliko sposobna i pripremljena da nema neke posebne potrebe za njezino dodatno školovanje. Osim toga, i opseg tadašnjih poslova bio je svakako uži, a poslanstva jednostavnija.

Početkom 18. stoljeća pojavljuju se prva nastojanja da se diplomate obrazuje u posebnim središtima. Godine 1701. u Rimu je osnovana *Academia Pontificia de Nobili Ecclesiastici* koja na dvogodišnjim studijima priprema kandidate za papinsku diplomaciju. Kandidat je morao biti posebno talentiran i imao je već završen prethodni studij. Nešto kasnije, 1712. godine de Torcy osniva u Parizu *Academie Politique*, koja školuje mlade ljude u pripremanju arhiva, njihovog izučavanja kao i drugih znanja s područja međunarodnih odnosa. Godine 1747. *Frederic II.* osniva instituciju koja je trebala školovati pruske diplomate, *Seminaire des Ambassadeurs*. Program je bio postavljen u skladu s potrebama tadašnje Europe, a nastava se izvodila na tadašnjem diplomatskom jeziku – francuskom. U malim njemačkim državama diplomatske tečajeve organizirali su povremeno stručnjaci poput *Mose-ra* i *Martensa*. Marija Terezija osnovala je godine 1756. u Beču *Orientalische Akademie*, na kojoj su se najprije obrazovali prevoditelji, zatim kandidati za konzularne poslove, da bi kasnije to postalo središte obrazovanja diplomata iz čitave Austro-Ugarske monarhije, ali i nekih drugih zemalja.

Prolazi vrijeme kad se smatralo da diplomat ne treba organiziranu izobrazbu i da je već svojim podrijetlom ili pak ulaskom u službu riješio pitanja stjecanja profesionalnih znanja. Danas goleme većina država shvaća diplomaciju kao jednu od vrlo važnih svojih državnih djelatnosti i nastoji organizirati stjecanje znanja u skladu s nacionalnim mogućnostima, interesima i potrebama. Od velikih i razvijenih zemalja, pa do relativno mladih članica međunarodne zajednice i novih demokracija, koje su nastale u Istočnoj Europi i na tlu bivšeg SSSR-a, teče proces pripreme diplomata u kojem svaka zemlja nastoji ugraditi svoje vlastite vrijednosti uz određena opće potrebna znanja.

Postojanje nekoliko velikih tradicionalno snažnih središta za pripremu diplomata, u posljednje vrijeme nadopunjeno je i novim nacionalnim ustanovama, bilo da se isključivo radi o pripremi vlastitih diplomata ili su pak nastala središta u kojima se priprema diplomate iz nekoliko država.

Jedan od utemeljitelja studija diplomacije pri *Georgetown Sveučilištu* u *Washingtonu* *Smith Simpson* ističe da diplomat mora djelovati u složenom svijetu gdje se sudaraju različiti »uvjeti i nijanse za koje se niti ne zna da postoje, a posebice o njima ne zna onaj tko donosi političke odluke«. Stoga se diplomat treba obrazovati kako bi bio što bolje pripremljen za izazove koji ga čekaju u njegovom složenom poslu. To mora biti obrazovanje koje će prezentirati sintezu povijesti, kulture, političke filozofije i političkih sustava, psihologije i etičkih vrijednosti, zemljopisa, ekonomskih vrijednosti i procesa. Međunarodni odnosi ostaju pak glavnim sadržajem koji se provlači tijekom čitavog studija i pripreme diplomata.

Prije nekoliko godina ustanovljena je *Udruga direktora diplomatskih akademija* i instituta, koja predstavlja međunarodni oblik suradnje svih institucija koje se bave obrazovanjem diplomata. Trenutno postoji više od 40 takvih institucija širom svijeta. Glavni oblici obrazovanja diplomata mogu se podijeliti, prema *Paulu Meertsu* iz Instituta za međunarodne odnose iz *Haaga*, na četiri skupine:

1) diplomatske akademije koje su zapravo instituti koji su utemeljeni i pripadaju ministarstvu vanjskih poslova. Neki od njih čak i djeluju u istim zgradama gdje i ministarstva. Na čelu takve ustanove nalazi se direktor kojega postavlja ministarstvo kao i osoblje koje je također postavljeno ukazom ministarstva. Primjeri takvih akademija mogu se naći u latinskoameričkim zemljama i u nekim zemljama Istočne Europe;

2) škole vanjske službe su departmani, odnosno fakulteti na pojedinim sveučilištima koji pripremaju studente za diplomatsku službu. Departmani daju dodiplomsku i poslijediplomsku naobrazbu kao npr. Institut za studij diplomacije na *Georgetown Sveučilištu* u *Washingtonu*, fakulteti u *Nairobiju* i *Yaoundyju*;

3) instituti međunarodnih odnosa koji su nezavisni od ministarstva vanjskih poslova i uz svoje ostale aktivnosti obrazuju i vlastite ili pak i strane diplomate – npr. Institut za međunarodne odnose iz *Haaga*;

4) međunarodne organizacije za obrazovanje koje, između ostalog, pripremaju i diplomate. Oni se financiraju iz proračuna UN-a ili pak privatnim sredstvima – npr. Institut Ujedinjenih naroda za obrazovanje i istraživanje (*UNITAR*).

Uz ove četiri vrste institucija moguće je naći i neke koje kombiniraju tipove organizacije ili su pak toliko sui generis da se o njima može govoriti kao o posebnoj skupini. Tu spadaju: *Ecole Nationale d'Administration*, *College of Europe* iz *Brugesa*, *Haška akademija međunarodnog prava* i *Haški Institut društvenih studija*.

Ono što je zajedničko svim tim središtima je njihova zadaća i priprema kadrova za obavljanje diplomatskih poslova. Pri tome svaka institucija nosi niz svojih specifičnosti koje su dio njezine tradicije, nacionalnih potreba pojedine diplomatske službe i organizacije obrazovanja. Analizirajući programe i sudionike u njima, može se razlikovati, prije svega, programe namijenjene diplomatima koji su već primljeni na posao u ministarstvo (*Escuela diplomática Madrid*) i one koji se tek pripremaju za eventualni ulazak u diplomatsku službu poslije završenog školovanja (*Diplomatische Akademie* u *Beču*).

Program može biti postavljen tako da sustav predavanja, vježbi i simulacija teče kao cjelovit program u kome polaznici redovito sudjeluju (Institut diplomatskih studija *Kairo*) ili su to pak tečajevi u kojima se organiziraju povremena predava-

vanya za polaznike koji se tek pripremaju da uđu u diplomatsku službu (belgijski program).

Sto se tiče duljine trajanja programa, praksa, također, pokazuje vrlo različite oblike. Ponekad obrazovanje traje nekoliko dana ili tjedana, u nekim slučajevima do dvije godine (Indonezija i Njemačka), a u Iranu i Vijetnamu čak pet godina. Program može biti organiziran kao propeđuitički za mlade diplomate koji su tek ušli u diplomatsku službu, a može biti postavijen kao dio stalnog obrazovanja diplomata, dakle čak onih koji imaju dugogodišnje iskustvo, poziva ih se s vremena na vrijeme da osvježe i prošire svoja znanja.

Osobe kojima su programi obrazovanja namijenjeni mogu se svrstati među:

- studente koji su završili gimnaziju, ali nemaju sveučilišno obrazovanje. U tom slučaju program koji nudi odgovarajući institut je za njih svojevrsna sveučilišna naobrazba koju se kasnije može nadopuniti poslijediplomskim studijem;

- studente koji su završili redoviti studij na nekom sveučilištu i u okviru instituta dobivaju specijalistička znanja s područja diplomacije;

- državne službenike i diplomate s određenim brojem godina službe koje se šalje na dodatno obrazovanje kako bi se mogli natjecati za određene više položaje u diplomatskoj službi;

- državne službenike i diplomate koji dobivaju viša zvanja direktora, veleposlanika ili ministara savjetnika kojima se želi pružiti prilika da prije stupanja na te više položaje osvježe i obnove svoja znanja.

Tečaj koji se organizira za mlade diplomate, koji su dovršili studij na nekom fakultetu i koji su primljeni u diplomatsku službu, najčešći je oblik pripremanja kadra. On je istodobno i najpraktičniji jer okuplja relativno malu grupu polaznika, oni su visoko motivirani jer su već ušli u ministarstvo vanjskih poslova, a uz njih se može organizirati i tečaj za osvježavanje znanja za diplomate koji su već nekoliko godina u ministarstvu.

Model takvog programa pruža Institut za međunarodne odnose u Haagu, na kom je određeno vrijeme radio i autor ove knjige. Program je postavljen tako da traje četiri mjeseca, predavači su iz zemlje i svijeta, a tečaj ima tri glavna elementa:

- 1) vještine u obavljanju diplomatsko-konzularnog posla svode se na viši stupanj učenja jezika: engleskog i francuskog, društveno komuniciranje (predsjedanje sastancima, pregovaranje s drugim vladama, sve organizirano u procesu simulacija) i poduka osnovnim poslovima diplomate i konzula;

- 2) glavni sadržaj programa su predavanja iz međunarodne politike, gospodarstva, vanjske politike, međunarodnog prava, dok je povijest ugrađena kao sastavni dio unutar pojedinih predavanja iz ovih područja;

- 3) testovi su usmjereni na ocjenu mogućnosti praćenja programa od polaznika i određena provjera njihovih radnih i intelektualnih mogućnosti.

Organizator nastave brine o tome da se uvijek povežu predavanja s workshopovima i da se poslije predavanja, primjerice, o ulozi međunarodnih konferencija u međunarodnim odnosima, organizira simulacija u kojoj će se simulirati rad UN-a ili neke regionalne organizacije. To se isto odnosi i na aktualne krize u međunarodnim odnosima, gdje se od sudionika tečaja traži da simuliraju ulogu kreatora vanjske politike zemalja u krizi, zatim ostalih sudionika kao i međunarodnih organizacija. Na taj način od sudionika se zahtijeva stalno i aktivno praćenje ne samo

izlaganja na predavanjima već isto tako i priprema za simulacije u kojima polaznici tečaja moraju pokazati svoj stupanj sposobnosti i stečenih znanja.

- 1) Proučavajući vještine potrebne diplomati u obavljanju njegovih aktivnosti velika pozornost obraća se jeziku. Prihvaćeno je da je engleski jezik stanovita lin-gva franca suvremenog ukupnog, a posebice međunarodnog komuniciranja, te se i čitav tečaj odvija na engleskom jeziku. Engleski jezik izučava se u višoj fazi kroz 6-12 tjedana, čime se omogućava da se razviju dvije grupe – onih sa srednjim znanjem jezika i onih s višim stupnjem znanja. Jezik je prilagođen potrebama diplomatskog komuniciranja od političkih termina pa do jezika potrebnog u svakodnevnom životu. Francuski jezik izučava se na isti način, s tim da je nastava jezika uvijek ujutro, nakon toga slijede predavanja iz konkretnih predmeta, koja su na engleskom, a nakon toga su u večernjim satima workshopovi i simulacije, također, na engleskom.

Društvene i diplomatske vještine prezentiraju se na dva načina. U prvom se predstavljaju određena pitanja vezana uz diplomatsko djelovanje: diplomatske note, diplomatske povlastice, međunarodne konferencije, protokoli sl. To je oblik tradicionalnih predavanja gdje se najčešće poziva osobe iz ministarstva vanjskih poslova da predstavte određenu problematiku. Drugi način je da se nakon predavanja organiziraju seminari na kojima se sastavljaju izvješća, bilješke s razgovora, studenti podnose amandmane na određene prijedloge rezolucija, upućuju se note i sl. Sve to ima za cilj da se kombinacijom predavanja i konkretnog rada omogući polaznicima da pod kontrolom voditelja tečaja aktivno sudjeluju i odmah pokažu stupanj usvajanja određenih znanja.

U svim aktivnostima težište je uvijek na angažmanu polaznika tečaja i u stvaranju prilika da oni tijekom tečaja sami probaju različite djelatnosti od vježbanja jezika pa do prihvaćanja određenih vještina neophodnih u obavljanju diplomatskih i konzularnih zadatača. U ovom skupu znanja polaznici se također upoznaju s ukupnom diplomatskom tehnikom. Oni pišu memorandum, sačinjavaju dokumente, šifriraju i dešifriraju poruke, sudjeluju u pregovaranjima, hine sudjelovanje u međunarodnim organizacijama i pri tome zastupaju interese raznih zemalja.

Sve to ima za cilj da kroz čitavo vrijeme trajanja tečaja polaznik usvaja određena znanja iz vještina na aktivan način, a putem simulacija on može neposredno djelovati i odmah nakon predavanja i pročitane literature otvara se mogućnost da svaki od njih pokaže u kojoj je mjeri razumio i svladao problematiku.

Koliko god je polaznicima taj rad (tečaj traje čitav dan) naporan, ipak svojom raznolikošću i mogućnošću aktivnog sudjelovanja pruža mogućnost za vlastitu inicijativu i kreativnost. Do izražaja dolazi i želja za dokazivanjem i pozitivnim natjecanjem. Idealni uvjeti postižu se u skupinama koje nisu veće od 20 polaznika. Tada je moguće organizirati specijalan pristup izlaganjima, simulacije su, također, lako izvodive a što je posebice važno, unutar grupe brzo se stvaraju radni i osobni kontakti.

- 2) Glavni sadržaji tečaja prezentiraju se u unaprijed postavljenom programu i za njegovo izvođenje traže se najbolji domaći i strani izvodači. Jednom se radi o predavačima koji ostaju čitav tjedan, a drugi put su oni pozvani samo da održe predavanje koje je, međutim, toliko važno da pruža mogućnost za workshop ili simulacije,

Glavna misao vodilja je da se polaznici upoznaju sa više kvalificiranih predavača koji su vrhunski stručnjaci u svojoj oblasti. Izbjegava se velik broj sati nastave dati jednoj osobi i smatra se da je neophodno imati što veći krug različitih pristupa. To ne samo da je polaznicima zanimljivije nego im isto tako jasno pokazuje i različite moguće načine prezentiranja pojedinih pitanja i vrste promišljanja određenog problema.

Osnovna je pretpostavka da su polaznici upoznati s bitnim parametrima određenih disciplina te se niti od predavača ne traži da polaze od samih početaka. Predavanje međunarodnih odnosa ne počinje tako s prikazom aktera međunarodnih odnosa i opisom međunarodne zajednice, niti se u međunarodnom pravu polazi od subjekata međunarodnog prava. Ipak, ako se osjeti da manjkaju temeljna znanja, organizira se kratak tečaj koji polaznike ili potpuno upoznaje s novom temom ili im vraća njihova nekadašnja znanja s tog područja.

Institut u Haagu je organizirao četveromjesečne tečajeve za diplomate iz zemalja nove demokracije. Taj izvanredno zanimljiv projekt financiralo je nizozemsko ministarstvo vanjskih poslova kao doprinos Nizozemske razvoju tih zemalja. Upravo u tom krugu izobrazbe pokazalo se da su polaznici iz pojedinih zemalja, točnije iz većine njih, bili vrlo loše upoznati s nekim područjima ovih glavnih sadržaja (međunarodni gospodarski odnosi, međunarodni odnosi) te je trebalo organizirati dodatne tečajeve koji su polaznicima predstavili osnovne spoznaje s tog područja.

Međunarodni odnosi smatraju se središtem znanja koja treba budućim diplomat svladati. Međunarodni odnosi i vanjska politika su glavnina njihovog daljnjeg djelovanja u službi, a međunarodno pravo i međunarodni gospodarski odnosi su sredstva za bolje razumijevanje ukupnosti međunarodnih odnosa.

U organizaciji tečaja, polazeći od takvog određenja, smatra se da upravo valja početi s međunarodnim pravom i međunarodnim gospodarskim odnosima. Nakon toga dolaze predavanja iz međunarodnih odnosa i vanjske politike koja imaju i najveći broj predavača a isto tako i predviđenih sati u programu nastave.

Predavanja iz međunarodnog prava imaju tri glavna tematska kruga: osnovna poglavlja iz međunarodnog prava (međunarodno pravo i međunarodni odnosi, izvori prava, zabrana upotrebe sile, suverenost i sl.). Drugi dio tema odnosi se na europsku integraciju i europsko pravo, dok se treći dio bavi temama koje se vežu uz diplomatsko i konzularno pravo (sadržaj diplomatskog prava, strana diplomatska predstavništva, status i djelatnost stranih predstavništva i sl.).

Međunarodni gospodarski odnosi predstavljaju se kao skup znanja s područja gospodarstva i financija koja će biti dostana da pruže osnovnu informaciju. Ne očekuje se da bi ona mogla biti cjelovita i dostatna za neko više djelovanje, već samo služe kao globalni okvir i poticaj onima koji bi se htjeli kasnije detaljnije baviti gospodarskim područjem. U okviru predmeta razmatraju se pitanja međunarodne trgovine, balansa plaćanja, međunarodnog monetarnog fonda, investiranja kapitala, razvoja EEZ-a, djelovanja multinacionalnih kompanija, prijenosa tehnologije, uloge novca i sl.

Težište je, također, na europskim integracijskim kretanjima kao i prikazu rada međunarodnih gospodarsko-financijskih institucija. Razumljivo da recentna kretanja u međunarodnim odnosima uvijek nose i aktualne teme koje se, također,

prezentiraju po mogućnosti pozivanjem domaćih i stranih stručnjaka. Organizatori tečaja brinu da se polaznike opskrbi s brojnim podacima međunarodnih organizacija, da im se omogući snalaženje u statistikama UN-a i drugih međunarodnih gospodarsko-financijskih organizacija, te da im taj dio literature postane stalno pomagalo u njihovom kasnijem radu.

Glavna sadržaja iz međunarodnih odnosa postavljena je tako da se uz povijesni pristup suvremenim međunarodnim odnosima otvori put za razumijevanje tekućih problema i institucija koje djeluju u međunarodnoj zajednici. Program polazi od predavanja povijesti prve polovine 20. stoljeća, zatim druge polovine 20. stoljeća, faza hladnog rata, prevladavanja hladnog rata i ulaska u decant. Znoss se interna i vanjska gladišta djelovanja moderne države, povezanost država Sjever-Jug, Sjever-Sjever, aktivnost međunarodnih organizacija (UN, savezi država, europska integracija), a u posebnim monografskim predavanjima obraduju se aktualna pitanja međunarodnih odnosa poput distribucije sile i blagostanja, rast stanovništva, pitanja populacije i sl. Težište je i na dva skupa predavanja za koja se tvrdi da im je poklonjeno premalo prostora.

Prvi se bavi organiziranjem odnosa u međunarodnoj zajednici, tj. pitanjima međunarodne sigurnosti i crisis managementom, održavanjem mira i sprečavanjem izbijanja ratova. Drugi skup tema veže se uz Europsku zajednicu kao političko vojnu zajednicu. U tom okviru analizira se povijesni razvoj EEZ-a, institucionalne i političke aktere Zajednice i politiku i proces donošenja političkih odluka u EEZ-u.

Kao što se može zaključiti, polaznike se ne zamara nekim teorijama međunarodnih odnosa, niti se pak nastoji na konceptualizaciji predviđanja daljnjeg razvoja. Riječ je o pristupu koji nastoji pokazati glavne pravce djelovanja u međunarodnoj zajednici, što se smatra glavnim putokazom budućem diplomatu. Svaki od njih će u svojoj praktičnoj aktivnosti na mjestu gdje bude radio tražiti dodatne izvore i proučavati s posebnom pozornošću onu zemlju ili regiju u kojoj će raditi, bilo da ostane u središnjici ili pak da bude poslan u svijet.

Vanjska politika bavi se problemima vezanim uz razvitak vlastite države. Za diplomatu je posebice važno da poznaje povijest svoje zemlje i svog naroda, da je upoznat sa suvremenim razvojem i društveno političkim i gospodarskim sustavom. Program se stoga sastoji od predavanja koja razmatraju povijest zemlje ili regije, do postizanja državne nezavisnosti, povijest zemlje u 20. stoljeću, karakteristike društva (gospodarske, demografske, manjine), političku strukturu države, vanjsku politiku i njezinu ulogu u regionalnim i međunarodnim odnosima. Na kraju, analizira se susjedne zemlje i moguće okvire regionalnog razvoja. Unutar razmatranja problema domaće vanjske politike analizira se struktura ministarstva vanjskih poslova, proces stvaranja vanjskopolitičkih odluka, ulogu vjrednosnih sudova i ideologije u stvaranju politike, te utjecaj i ulogu političkih stranaka na vanjsku politiku.

3) Ocjena uspjeha polaznika kao i čitavog tečaja provodi se najčešće putem i tijekom testova, simulacija, workshopova i na temelju općeg dojma kojega je polaznik ostavio na sve voditelje nastave. Savjetuje se izbjegavanje formalnih ispita, jer je zapravo glavni prijemni ispit već obavljen prijemom polaznika tečaja u diplomatsku službu. Smatra se, isto tako, da ispit daje pretežno formalnu sliku i da omo-

gućava polazniku manji angažman tijekom procesa nastave u uvjerenju da će glavnu i tako pokazati na ispitu. Kako postoji razvijen oblik stalnih svakodnevnih aktivnosti, to je znatno bolji put za stjecanje dojma o sposobnostima polaznika i njegovom ukupnom zalaganju i opsegu znanja koji je ponio sa sobom.

Uspoređujući sve te pojedinačne rezultate kao i na temelju mišljenja polaznika tečaja, može se zaključiti u kojoj je mjeri tečaj zadovoljio, koliko je postignuto i što bi trebalo mijenjati prilikom pripreme sljedećeg ciklusa.

Države koje su prihvatile ideju permanentnog obrazovanja svojih diplomata, organiziraju povremene tečajeve za pojedine kategorije diplomatskih i konzularnih predstavnika, vodeći brigu o potrebi davanja, također, koherentnog pregleda znanja koja su nova i koja su diplomati potrebna. Strani jezik, tehnike pregovaranja (uz aktivno simuliranje situacije), management predstavnika ili odjela ministarstva, predavanja iz gospodarskog razvoja zemlje i svijeta, međunarodni odnosi i vanjska politika države, kao i predavanja o globalnim problemima svijeta (dužnička kriza, terorizam, raspad socijalizma, rast stanovništva, ekologija) glavni su okvir takvih tečajeva. Oni su nešto kraći po svom trajanju (najčešće dva mjeseca), a nakon završetka polaznici se vraćaju na svoja radna mjesta. Taj oblik osvajanja znanja idealan je posebice za one diplomate koji su dulji niz godina izbjivali iz zemlje i kojima je to, istodobno, prilika da se bolje upoznaju, ne samo s temama vezanim uz međunarodne odnose, već prije svega uz razvoj svoje vlastite zemlje iz koje su dugo izbjivali.

Uz te oblike školovanja i pripremanja diplomata, valja istaknuti da još uvijek postoje mogućnosti izravnog ulaska u diplomaciju. To se posebice događa u manje razvijenim zemljama gdje se najčešće na temelju političkih, rodbinskih ili nekih drugih kriterija odabiru kadrovi od kojih pojedini kasnije prođu diplomatsku pripremu, dok ih većina odlazi izravno u diplomatsku službu.

No, unatoč svih tih razlika u obrazovanju i izboru kandidata za diplomate, danas je postala praksa da gotovo svako ministarstvo vanjskih poslova brine o tome da diplomati koji ulaze u službu imaju određeni oblik profesionalnih znanja. Bilo da su prošli diplomatske studije, tečajeve nakon ulaska u ministarstvo ili poslije diplomatske studije, traži se neka vrsta specijalističkog obrazovanja. To je najbolji dokaz da je u golemoj većini zemalja prevladano mišljenje da se diplomacijom može baviti svatko i da osim nekih izvanprofesionalnih kriterija (politički izbor, obiteljska povezanost, dobre veze s nekim u ministarstvu) nikakve druge kvalitete nisu potrebne.

Naravno, niti osobe koje prođu dulje ili kraće oblike obrazovanja, ne moraju odmah biti briljantni diplomati. I tu ne treba zaboraviti da je i za diplomatu, kao i za mnoge druge profesije, potrebno imati i posebnog dara, ali je očito da će takva osoba moći lakše rješavati probleme, da će imati stanovite osnovne orijentire u svijetu u kojem djeluje i da će osjećati određenu sigurnost. Sve ono što valja dograditi doći će s iskustvom i vremenom, a temelj na koji se to bude gradilo bit će uglavnom dostatno snažan da prihvati nove informacije, spoznaje, vrijednosti i izazove koje nosi diplomacija kao profesija.

3. Proliferacija novih država i bujanje diplomacije

Uz sve mijene koje su se dogodile na području diplomatskih sadržaja i oblika, jedna od najvećih je, svakako, vezana uz činjenicu da je u posljednjem svijetu došlo do bitnog povećanja broja sudionika koji stupaju u diplomatske kontakte. To se u prvom redu odnosi na nove države, koje su već samim svojim nastankom dovele do promjena u međunarodnim odnosima, ali isto tako su utjecale i na diplomatsko ponašanje. Proliferacija država može se pratiti u tri velika vala koja su u međunarodnu zajednicu unijela nove međunarodne aktere.

U prvom, odmah nakon Drugog svjetskog rata, nekoliko novih zemalja stupilo je na put svoje državnosti, stvarajući pri tome i svoju vlastitu diplomatsku službu.

Drugi veliki val bio je vezan uz proces dekolonizacije i stvaranje niza novih država u Aziji i Africi.

Treći, posljednji val, vezan je uz raspad socijalističkog sustava u Europi i posebice raspad federacija: Jugoslavije, Sovjetskog Saveza i Čehoslovačke.

Države, koje su nastale nakon Drugog svjetskog rata, uglavnom su izašle iz redova zemalja koje su bile pod protektoratom velikih sila ili su se pak nalazile u sastavu njihovih kolonijalnih imperija. Taj ulazak u međunarodne odnose stajao je, u znatnoj mjeri, u znaku djelovanja antihitlerovske koalicije, bio je inspiriran Atlantskom poveljom i na neki način predstavljao je nagradu novim zemljama za držanje njihovih naroda u Drugom svjetskom ratu. Vezane raznim nitima sa svojim bivšim metropolama, neke od tih novih zemalja razvile su relativno brzo uspješnu vlastitu diplomaciju, poput Indije i Egipta, stvarajući nešto kasnije samostalan koncept međunarodnih odnosa u obliku politike nesvrstavanja. Izrael kao nova zemlja bio je zaokupljen pitanjem vlastitog opstanka, ali je isto tako na temu lju međunarodne židovske solidarnosti izgradio snažnu diplomaciju i stvorio niz važnih savezništava.

Drugi val, koji je doveo na međunarodnu scenu bivše kolonijalne posjede, stajao je u znaku velike borbe koja se vodila u svijetu za ideološku prevlast između Istoka i Zapada, odnosno socijalizma i kapitalizma. Skupina zemalja iz Afrike i Azije, stupajući u međunarodne odnose, odmah je imala i jasnu viziju svijeta podijeljenog na dva bloka i pokušala je stajati izvan tog bipolarnog modela međunarodnih odnosa, izjašnjavajući se prvenstveno za promicanje svojih vlastitih interesa. Golema većina tih novih zemalja uključila se u pokret nesvrstanih, prihvaćajući politiku nesvrstavanja kao misao vodilju u njihovom filozofskom promišljanju svijeta u koju su stupili.

Uz taj nov koncept međunarodnih odnosa, koji je već imao svoje jasno izgrađene političke konture, nove zemlje su ipak imale i priliku da upravo u pokretu

nesvrstanih imaju stalno otvoren prostor za eventualno plutanje između Istoka i Zapada, tražeći gospodarsku pomoć, finansijska sredstva, a ponekad i više od toga. Sve one bile su uvjerenе da im upravo njihov specijalni položaj kao i teško kolonijalno naslijeđe daju za pravo da se tako ponašaju. Vrludajući stalno između jednog i drugog bloka, koristeći mogućnosti koje su postojale na jednoj i na drugoj strani, diplomacija tih novih zemalja ipak se trudila da ostavi utisak kako je riječ o nesvrstanim zemljama koje, istina u određenim trenucima, zaboravljaju na izvorna načela nesvrstanih, ali ipak u glavnini prihvaćaju taj koncept međunarodnih odnosa kao najbolji mogući oblik, prihvatljiv upravo za njihovo stanje i mogućnosti.

Kissingерово upozorenje, da ako nesvrstane zemlje budu djelovale kao blok moraju očekivati da će tako biti i tretirane od dvaju blokova, podsjetilo je diplomate iz nesvrstanih zemalja da i njihovo krutjenje oko jedne ili druge osi ima svoju cijenu. Brojni sastanci nesvrstanih zemalja, pozivi na solidarnost i zajedništvo ipak su bili deklarativnog karaktera, a glavnina djelovanja tih država tekla je u skladu s njihovim viđenjem vlastitog mjesta u međunarodnim odnosima i interesima koji su se mogli ostvariti. Politika nesvrstavanja bila je i ostala za golemu većinu nesvrstanih država spretna paravan iza koga se moglo ostvarivati znatno uže nacionalne interese, zakrivajući se za velikim frazama pokreta nesvrstanih.

Rušenjem socijalističkog sustava i posebice nestankom druge super силе — Sovjetskog Saveza, nestalo je stalnog natjecanja između Istoka i Zapada na prostori ma nesvrstanih zemalja, nestala je prilika za vrludanjem i korištenjem jednog i drugog bloka, a istodobno je za Zapad u znatnoj mjeri smanjena vijednost pojedinih nesvrstanih zemalja. Promatrane u cjelini, one su gotovo sve izgubile svoje strategijsko-vojno značenje koje je bilo postavljeno u ulozi stalnog nadmetanja suptersila i danas se pojavljuju isključivo kao sudionici koji se procjenjuju na osnovi vlastitih strategijskih, gospodarskih ili nekih drugih vijednosti.

Treći val nicanja država doveo je u međunarodne odnose dvadesetak novih zemalja koje su sve izašle iz socijalističkog sustava i koje su u razvijanju svoje nove državnosti diplomaciju usmjerile u prvom redu na traženje pomoći sa Zapada. Za razliku od bivših kolonijalnih posjeda, nove demokracije pokazuju u relativno malo interesa za međusobnu suradnju, one ne mogu razviti nikakav jedinstven koncept pogleda na međunarodne odnose, a njihovi interesi na vanjskopolitičkom planu najčešće su izravno suprotstavljeni. U potrazi za kreditima, ulaskom u EЕZ i u ostale europske strukture, svaka od novih demokracija nastoji dokazati da upravo ona ima određene prednosti pred ostalima. Jednom su to zasluge za raspad socijalizma, drugi su to put stabilni nacionalni odnosi, u nekih pak zemalja su to prirodni resursi, ali u svih njih prevladava želja za izravnim povezivanjem sa Zapadom i gotovo nikakav ozbiljan interes za razvijanje međusobne suradnje.

Višegradска grupa stvorena od Poljske, Madarske i Češloslovačke, kojoj se raspadom ČSR-a pridružila i Slovačka, stalno je bila podsticana od EЕZ-a. Europska zajednica je smatrala da bi upravo razvijanjem svoje vlastite suradnje nove države trebale pokazati spremnost i mogućnost da jednog dana suraduju kao ravnopravni europski akteri u oblicima europske integracije.

Na dijelu prostora novih demokracija vodili su se ratovi (Balkan), u drugom dijelu su lokalni sukobi koji prijete velikim ratovima (Kavkaz), a u trećim područji-

ma (Rusija) svakako su na dnevnom redu otvorena pitanja uspostave reda, održanja federacije, ali isto tako i mogućnosti stvaranja novih sudionika.

Ako se u tom kontekstu razmotri samoodređenje naroda kao proces koji teče, a koji nema nikakve čvrste definicije i čija će primjena na Istoku imati svojih posljedica, i na Zapadu ne treba isključiti mogućnost i četvrtog vala proliferacije država do koje bi moglo doći novim promjenama i stvaranjem novih država koje će, naravno, tada imati i svoju vlastitu diplomaciju.

Ta velika proliferacija sudionika diplomatskog komuniciranja, uz političke, unijela je i promjene na striktno diplomatskom području. Ne samo da se povećao broj diplomata, diplomatskih misija i predstavništava u međunarodnim organizacijama, već je to bujanje država otvorilo i pitanja karaktera odnosa koji se razvijaju s novim intenzitetom, kulturno civilizacijskog mijeha koji je postao toliko različiti i drukčiji, i na kraju, nemoguće je ne postaviti i pitanje kadrova koji su u skladu s novim promjenama ušli u diplomaciju.

Sve to u znatnoj mjeri mijenja i diplomaciju, razbija neke stare klasične oblike i otvara putove za novo, manje formalno, izravno komuniciranje koje danas postaje sve više business komuniciranja među vladama, kako je to svojedobno pisao George Kennan.

1) Povećanje broja država koje stupaju u diplomatske odnose ima svog odraza u bilateralnoj i multilateralnoj diplomaciji. Ministarstva vanjskih poslova svih zemalja, bez obzira radi li se o superdržavi ili malim zemljama, postala su brojnija i svakim danom imaju sve više posla. Broj diplomatskih predstavništava je u stalnom porastu, funkcija je sve više, a istodobno, i kadar koji se mora baviti vanjskopolitičkim pitanjima dobiva na svojoj brojnosti. Uz to ide i sve veća specijalizacija određenih poslova koja se najprije veže uz čitave nove regije koje su stupile u međunarodne odnose, a zatim i uz probleme koje nose nove zemlje.

To vodi i značajnom pitanju financiranja diplomacije. U doba dok se radilo o pedesetak članica međunarodne zajednice, nakon Drugog svjetskog rata, države su uspijevale imati diplomatska predstavništva u većini zemalja. No, danas kad ima više od 200 država širom svijeta, teško je održavati ravnotežu odnosa i jasno zacrtati najglavnije pravce diplomatske nazočnosti.

One mogu biti utemeljene na političko-vojnim odrednicama, gospodarskim vezama i eventualnoj integraciji, kulturnim utjecajima ili pak broju vlastitih državljana koji žive u određenoj zemlji (manjina, emigracija). U svakom od tih slučajeva država nastoji imati svoja predstavništva kako bi se poslovi mogli izravno odvijati bez posredovanja nekih agencija ili pak drugih država.

Postoji i osjetljivo pitanje prestiža koje je osobito značajno u mladim državama. Za malu državu od velikog je značenja, barem po mišljenju njezinog političkog vodstva, što veći broj diplomatskih misija u prijestolnici. To, istodobno, traži i odgovarajući broj izaslanstava u svijetu, što tada izaziva i finansijske dodatne probleme. Riječko je koja zemlja zadovoljna time da neka strana država pokriva i njezin teritorij iz susjedne zemlje. A, ako se k tome radi o državama koje su otprilike iste veličine ili su stupile na put svoje državnosti u isto doba, problem izravne nazočnosti može imati još veću težinu.

U doba stvaranja država koje su napustile kolonijalne imperije, diplomatska predstavništva otvarala su se u zemljama Afrike i Azije bez nekih većih teškoća. U

prvom redu, zemlje koje su bile povezane sa svojim bivšim kolonijama žurile su u otvaranju misija a, istodobno, su usmjeravale i svoje europske saveznike da učine isto. U međunarodnim političkim odnosima tekla je faza hladnog rata i u stalnom suprotstavljanju Istoka i Zapada diplomatska nazočnost u određenoj afričkoj zemlji, na primjer, odmah je ukazivala na pravce povezanosti. Kako su sve te zemlje glasile ideju nesvrstanosti, to je bilo jasno da je i zapadni i istočno blok bio zainteresiran da na tim novim velikim prostorima pokaže svoju nazočnost, počevši od uspostavljanja diplomatskih odnosa.

Nesvrstane zemlje, čiji su se diplomati nalazili na konferencijama nesvrstanih zemalja i na sastancima komiteta nesvrstanih u New Yorku, ipak su smatrale da je, također, stanovito pitanje prestiža otvaranje njihovih vlastitih poslanstava u drugim nesvrstanim zemljama. Tako se dogodilo da su zemlje koje praktički nisu imale gotovo nikakvih gospodarskih, vojnih, kulturnih niti ostalih izravnih veza, otvorale diplomatske misije prihvaćajući ideje nesvrstanosti kao glavni orijentir u stvaranju njihovih bilateralnih veza i odnosa. Brojeći stalno strane misije u zemlji i one koje postoje u svijetu, svaka od novih država iz kruga bivših kolonija bila je ponosna na brojnost svog diplomatskog zbora i, istodobno, na svoja predstavništva koja su postojala u svijetu.

U trećem valu velike proliferacije bilateralna diplomacija također je dobila na svom novom zamahu. Raspad socijalizma teče usporedo s recesijom na Zapadu, neispunjenim očekivanjima od strane tog Zapada i, istodobno, velikim željama Istoka da se što prije ude u Europu.

Ulazak u Europu vidi se kao rješavanje svih problema, bilo da se radi o Europskoj zajednici, NATO-u ili Vijeću Europe. Europa je zajednički nazivnik uspjeha koji bi trebale dosegnuti i sve zemlje Srednje i Istočne Europe i upravo u razvijanju veza s tim dijelom svijeta traže svoj mogući priključak boljem životu, u nekoj bližoj ili daljnjoj budućnosti. Stoga su sve nove demokracije odmah postavile Zapadnu Europu kao svoje prioritetno područje gdje šalju svoje diplomatske predstavnike i s najvećim oduševljenjem očekuju vijesti o otvaranju diplomatskih misija zapadnih zemalja u njihovim prijestolnicama.

Za zapadnoeuropske zemlje upravo taj treći val nicanja diplomatskih sudionika postavio je značajna pitanja. Prije svega, radi se o nekim prostorima s kojima Zapadna Europa nije imala nikakvih posebnih veza (npr. bivše sovjetske azijske republike, Moldova, dijelom baltičke zemlje). Za neke od njih ne postoji gotovo nikakav gospodarski interes na Zapadu niti pak neki drugi razlozi otvaranja predstavništava. Ipak, na drugoj strani, želja svih tih zemalja da se približe Zapadu, ulazak u NATO i EU i njihovo stalno traženje razvijanja punih diplomatskih odnosa ne može se dugo vremena ignorirati.

U prvoj fazi zapadnoeuropske zemlje pristupile su selektivno potrebi otvaranja diplomatskih poslanstava. One su izabrale jednu od baltičkih zemalja kao središte svoje misije – Ukrajinu i Kazahstan. Međutim, ubrzo se pokazalo da su traženja sve veća, te je i tu došlo do promjena, odnosno širenja broja misija. Kako se sve to odvija u vrijeme kada niti jedna od zapadnoeuropskih zemalja gospodarski ne bilježi spektakularne rezultate rasta, svako od ministarstava vanjskih poslova ima velikih problema u traženju dodatnih sredstava i u nastojanju da se učinkovito djeluje na temelju proračuna koji ne mogu previše rasti.

Brojni problemi koji nastaju s proliferacijom država ogledaju se ne samo u slatnju misija i primanju novih na svom teritoriju, već isto tako i u potrebi širenja aparata koji se sada mora baviti čitavim novim područjima. To automatski povećava cijenu nastajanja država gotovo za svaku razvijenu zemlju, a naročito za nove demokracije.

Multilateralna diplomacija suočava se s još većim izazovima. Organizacija ujedinijenih naroda od svoje 51 države-članice iz 1945. godine približava se danas broju od 200 država-članica. U praksi to znači da velika diplomatska tribina – Opća skupština, na svom dnevnom redu ima sve više i više novih tema, a da se s druge strane vremenski smanjuju mogućnosti rasprave određenih problema i iznošenja različitih stavova. Svaka država članica može tijekom zasjedanja Opće skupštine jednom ili dva puta iznijeti svoje poglede na svjetska ili regionalna pitanja. No, to svakako nije niti dostatno, niti pak omogućava pokretanje nekih bržih rješenja. Time UN postaju sve više stanoviti klub država u kome se raspravlja bez velikih mogućnosti akcije, barem ne one koja bi bila brza i učinkovita.

Vijeće sigurnosti, također, stalno povećava svoje redove i upravo sada nailaze novi prijedlozi koji traže novo povećavanje država-članica. Time je i Vijeće sigurnosti u novoj situaciji kada više različitih država iznosi svoja viđenja, često puta ne tako bitna, čime se odugovlači rad i otežava učinkovitost. Tijelo koje bi se moralo, prije svega, baviti pitanjima održavanja mira i sigurnosti može djelovati učinkovito samo u onim prilikama kad su stavovi glavnih međunarodnih sudionika jedinstveni i kada ne postoje sukobljeni interesi među njima. Ostale članice Vijeća tada se uglavnom, također, priklanjaju određenom rješenju. No, ako su stavovi vodećih sila suprotni tada je i Vijeće sigurnosti paralizirano, a nestalne članice Vijeća priklanjaju se rješenjima koja dolaze iz one zemlje koja im je bliža po savezničkim, gospodarskim ili nekim drugim pitanjima.

Suočavajući se s proliferacijom država kao pojavom koja je postala gotovo stalna značajka poslijeratnog razvoja svijeta, traže se različita rješenja. Većina država je prihvatila to kao činjenicu za koju treba naći odgovor te se traže sredstva i kadrovi kako bi se odgovorilo novim izazovima. To, prije svega, znači da ministarstva vanjskih poslova u svojim kadrovskim službama intenzivno traže stručnjake za područja i zemlje, bilo da se radi o poznavanju jezika ili pak kulturnih, gospodarskih, političkih i drugih karakteristika. Na taj način okupljaju se ljudi koji bilo u ministarstvu ili pak u misijama, koje se otvaraju u novim zemljama, mogu djelovati kao organizirani kadar stručnjaka.

U doba drugog velikog vala nastajanja novih zemalja to je bilo relativno lako ostvariti jer se moglo naći kadrove koji su imali svoju vezu s pojedinim kolonijalnim područjima. Osobito se to odnosilo na diplomacije zapadnoeuropskih zemalja. U sadašnjem trenutku nije lako naći stručnjake za kavkaske države ili pak za nekadašnje baltičke zemlje, a često puta to nije lako niti za nove jedinice koje nastaju na tlu bivše Jugoslavije.

Usprkos širenja masovnih komunikacija, sve većeg broja izvještaja, studija i analiza, osobito s kriznih područja, od glavnih kreatora vanjske politike ne može se očekivati potanko poznavanje prilika u svakoj od novih zemalja. Kako većina od njih unosi i krize u međunarodne odnose, razumljivo je da samo stručan pristup u kojem će se sagledati svi elementi (povijesni, civilizacijski, religijski, strateški,

gospodarski, politički i nacionalni) može dati pravu sliku novih država i njihovih velikih problema. Na taj način ministarstva vanjskih poslova, bilo svojim radom u središnjici ili pak na temelju analiza izvršenih na terenu, mogu pomoći kreatorima vanjske politike u donošenju što boljih političkih poteza. Povećanje stručnih kadrova stoga je jedan od početnih odgovora na povećanje broja diplomatskih aktera.

Na podršku multilateralne diplomacije pokušava se pronaći takve mogućnosti da se Ujedinjeni narodi zadrže kao glavno okupjalističko niza zemalja, ali da one, istodobno, ne budu i središnje stvarnog djelovanja. Imajući na umu teškoće i ograničenja koja postoje zbog velikog broja članica, sve više se teži rješavati neki problem u ad hoc grupama, stvorenim isključivo radi toga. U tim slučajevima u grupama se nalaze zemlje koje su zainteresirane za pronalazjenje određene solucije, što se npr. u crisis management situacijama pokazuje vrlo dobrim. Zainteresiranim državama se pruža prilika da potanko raspravljaju o pojedinoj situaciji, traže rješenje i da su okružene zemljama koje također imaju interesa. Time se izbjegava formalnost velikih rasprava u UN-u i sporost u traženju izlaza iz krize.

Drugi oblik djelovanja UN-a učinkovitije i dinamičnije pokušavala je u doba hladnog rata promovirati sovjetska diplomacija. Tvrdi se da se čitav svijet može podijeliti u tri velika bloka: zapadni, istočni i nesvrstani, sovjetska diplomacija zagovarala je i podjelu UN-a na odgovarajući način. Tražilo se da u generalnog tajnika djeluju tri podsekretara iz redova tri skupine država, a da i svi ostali mehanizmi stoje u ovisnosti od te tripartitne podjele. Sustav »trojke« trebao je, također, omogućiti djelotvorniji rad UN-a, istodobno, time se htjelo postići i političke bodove. Međutim, kako čitav projekt nije naišao na zapadno odobravanje, to je s vremenom povučen iz optjecaja.

Znatno vrijednije aktivnosti odvijaju se na regionalnoj razini. Pridržavajući se čl. 52. Povelje, koja predviđa mogućnost djelovanja regionalnih organizacija, upravo širenje kruga država dovelo je do preraspodjele dijela poslova iz UN-a na međunarodne regionalne organizacije.

U Africi, gdje je u drugom valu došlo do stvaranja znatnog broja država, upravo regionalizam je pokazao svoju vrijednost. Kako bi se mlade afričke države držalo na okupu i kako bi im se omogućilo da rješavaju izravno svoje brojne probleme, dilo važnih pitanja vezanih uz političko-sigurnosne odnose, crisis management, gospodarsko djelovanje i sl. preraspodijeljeni su na Organizaciju afričkog jedinstva. Na taj način afričkim državama pružena je prilika da samostalno raspravljaju o svojim pitanjima, da traže zajedničkim snagama određena rješenja i da izbjegnu djelovanje zemalja izvan afričkog kruga. Pri tome UN mogu zadržati nadzor nad djelovanjem regionalnih dogovora, podržavajući onaj pravac akcije koji je zacrtan u Ujedinjenim narodima.

Kritike koje se postavljaju na takvo djelovanje dolaze s raznih strana. Pobornici snažnih UN-a tvrde kako bi ovakvo regionaliziranje, koje se upravo razvilo u Africi, moglo voditi tome da UN izgube svoju univerzalnu ulogu i da se regionalnim tijelima daju neke ovlasti koje su u izravnoj nadležnosti UN-a. Time bi se, smatraju kritičari ovog pristupa, moglo ozbiljno ugroziti položaj UN-a, posebice ako se radi o nekim pitanjima mira i sigurnosti.

Druge zamjerke postavljaju se zbog mogućnosti da neka od vodećih zemalja regije preuzme vodeću ulogu, te da se i čitav sustav regionalizma pretvori u djelo-

vanje jedne ili nekoliko savezničkih zemalja koje tada mogu pokušati nametati svoja rješenja. Ipak, dosadašnje aktivnosti na području regionalizma u Africi, a i drugdje, pokazale su prednost takvog načina međunarodne diplomatske akcije. U prvom redu, problemi se rješavaju u krugu zemalja koje povezuju nazočnost i djelovanje na jednom prostoru, njihove veze i tradicije odnosa upućuju ih na traženje rješenja znatno brže i djelotvornije nego u velikom sustavu UN. Izbjegavaju se i brojne birokratske zamke koje u sebi nosi proces djelovanja na East Riveru što, također, ima svoje značenje.

U trećem valu proširenja broja diplomatskih aktera, Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji zamišljena je kao oblik djelovanja koji bi trebao pomoći u rješavanju regionalnih pitanja vezanih uz Europu. Najprije je kriza na tlu bivše Jugoslavije otvorila mogućnost za pokušaj mirnog rješavanja, a kasnije zauzimanje stavova, da bi se u kavkaskim sukobima i u Moldovi ponovno zatražilo od KESS-a da djeluje u crisis managementu. Iako niti jedna niti druga situacija nisu postigle neke ozbiljne rezultate, pokušaj takve uporabe KESS-a bio je značajan sam po sebi kao izraz nastojanja da se u najširem europskom kontekstu koriste kao oblik regionalne akcije.

KESS, odnosno OESS, nije još izgrađen do tih razina da bi mogao preuzeti takvu ulogu i njegova funkcija na terenu bivše Jugoslavije to je jasno pokazala. No, drugi problem koji će se sve više osjećati svodi se na to da je i OESS postao golem mehanizam u kome djeluju 52 članice. Uključivanje svih bivših sovjetskih republika – posebice azijskih – sada znatno otežava ostvarivanje neke konkretne akcije i stoga je moguće očekivati da će OESS, ako bude želio biti djelotvoran, morati tražiti drukčija rješenja.

To se, u prvom redu, odnosi na crisis management, s obzirom da je jasno kako će raspad socijalističkog sustava i bivših federacija još desetljećima opterećivati međunarodne odnose. Na taj način i OESS se mora spremniti za subregionalno djelovanje u kome bi se npr. balkanska problematika razmatrala odvojeno od srednjoeuropske, ili pak kavkaska odvojeno od sukoba u Tadžikistanu, Moldovi ili u Uzbekistanu. Stvaranjem subregionalnih cjelina: npr. baltičke, kavkaskе, azijske, balkanske, srednjoeuropske, istočnoeuropske i zapadnoeuropske, moglo bi se i to pitanje riješiti na jednostavniji način. Time bi se osvratile mogućnosti da se o pitanjima izravno razgovara između zainteresiranih zemalja i da se kasnije OESS kao cjelina upozna s donesenim odlukama.

Tražeći rješenja za diplomaciju u novim uvjetima, valja svakako podsjetiti da su UN, usprkos svih mana i kritika, dosada odigrali nezamjenjivu ulogu središta okupljanja brojnih država. Palača na East Riveru pruža izvanredne mogućnosti za razvijanje ne samo multilateralne diplomacije već i za stvaranje svih drugih diplomatskih kontakata.

Brojne nove države uspostavile su svoje prve kontakte u New Yorku prilikom zasjedanja Opće skupštine. Tu su donesene i odluke o priznanjima i uspostavi diplomatskih odnosa, pokrenute su inicijative za mnoge konferencije i za početak razgovora o rješavanju spornih pitanja. Isto tako, u UN-u su se vodili i mnogi tajni razgovori koji su kasnije pridonijeli uspostavljanju normalnih odnosa ili pak međusobnom priznanju.

Za sve države taj forum je od neprocjenjive važnosti i omogućava čak i onim najmanjim državama da mogu razgovarati s drugim državama. Upravo to mjesto postalo je za sve zemlje jedna od najvažnijih diplomatskih misija, koja može učiniti mnogo za multilateralu, ali i za bilateralu. Poruke koje dolaze i odlaze iz predstavništava pri UN-u imaju za svaku zemlju prioritarno značenje jer se u njima jasno vidi položaj pojedine zemlje u međunarodnoj areni, a isto tako tu se daju i naznake mogućih poteza koje bi se moglo poduzeti.

Umjesto velikog diplomatskog protokola, koji još uvijek prati diplomaciju u bilateralnim okvirima, sastanci diplomata u New Yorku pretežito su neformalni. Radi se o diplomatima koji se uglavnom poznaju i koji mogu relativno lako pronaći mogućnosti za sastanke i iznošenje stavova. Rješavajući dio poslova u New Yorku, u znatnoj se mjeri smanjuju i financijski izdaci za mnoge diplomatske misije, jer je već postalo sasvim jasno da se s nekim manjim ili dalekim zemljama odnosi mogu uspješno ostvarivati preko New Yorka, umjesto velikih izdataka za otvaranje izaslanstava.

2) U doba djelovanja klasične diplomacije dugi niz godina diplomacija je zapravo bila svedena pretežito na europske sudionike. Kasnije dolazi do proširenja, pa se i u međunarodnom pravu spominju zemlje koje prihvaćaju »civilizirana načela ponašanja«. Time se na određen način htjelo pokazati potrebu postojanja minimuma istih ili sličnih civilizacijskih pravila, koja su trebala vrijediti u diplomatskom i međunarodnom krugu.

Velikom proliferacijom država u tri vala, stvari su se i na tom području u znatnoj mjeri promijenile. Ako se još za zemlje nakon Drugog svjetskog rata moglo tvrditi da dolaze iz reda protektorata uglavnom prihvaćaju pravila zapadnog civilizacijskog sustava, kasnije faze proširenja broja država jasno su potvrdile da se radi o novim državama koje se nalaze u različitim kulturno-civilizacijskim okružjima.

Velika industrijsko-tehnološka revolucija, ubrzane komunikacije i mogućnost širenja ideja zapadne civilizacije u svim dijelovima svijeta, upućuju dio teoretičara međunarodnih odnosa tvrdnji da bi ubrzo moglo doći do određene »globalizacije« kulturnih i civilizacijskih vrijednosti, te da bi nacionalne crte mogle zadržati, na vodno, tek stanovita folklorna obilježja. Pozivajući se na način proizvodnje, prihvaćanje gospodarskih i političkih vrijednosti, tehnološku i komunikacijsku revoluciju kroz koju prolazi suvremeni svijet, pobornici teze globalizacije vrijednosti pozivaju se i na iskustva velikih integracija, u prvom redu na EU, ističući to kao primjer novih odnosa. Nekadašnje marksističke teze, također, su tvrdile da će ekonomski interesi i klasna borba voditi ujedinjavanju svjetskog proletarijata, prema tome, stvaranju uvjeta za smanjivanje i postupno nestajanje kulturnih i civilizacijskih razlika.

Međutim, brojni teoretičari ipak ne prihvaćaju ove tvrdnje videći u kulturnim separatnim vrijednostima realnost koja se ne mijenja tako lako. Osim toga, raspad socijalističkog sustava opovrgao je sve pokušaje marksističkog ujednačavanja interesa i ciljeva, kao i kulturnih vrijednosti raznih naroda. Pokazuje se da su nacionalne vrijednosti duboko utemeljene u tradicijama, kulturi, civilizaciji i religiji, te da ih je nemoguće lako i brzo mijenjati. Čak i prihvaćanje svih blagodati koje nosi industrijsko-tehnološka revolucija ne znači da samim tim nestaju sve razlike na duhovnom polju.

Diplomacija je nastala na europskom prostoru i sve države koje su se kasnije uključivale u međunarodni sustav, prihvatile su diplomaciju kao sredstvo komuniciranja. Bez obzira da li se radilo o velikim državama Azije ili pak o totalitarnim režimima, poput fašističkih i socijalističkih država, svi oni su vidjeli da je diplomacija potreban i koristan mehanizam, te da nema potrebe mijenjanja glavnih tema na kojima ona počiva. Čak pokušaj sovjetske diplomacije da uvede svoju vlastitu diplomatsku hijerarhiju, uniformizacija kineskih diplomata u doba kulturne revolucije ili pokušaj Gadaffija za stvaranjem »narodne diplomacije«, završavali su uvijek prihvaćanjem sadržaja diplomacije i kasnijim uključivanjem u normalne forme diplomatskog općenja.

Novo zemlje Afrike i Azije, koje su svim silama ubrzano težile da istaknu simbole svoje državnosti: paradne trupe, zastave, himne, poštanske marke, i diplomaciju su shvatile kao priliku da se simbolički potvrde status nezavisne i slobodne zemlje. Stoga nije bilo nikakvih problema u prihvaćanju diplomatskih pravila, protokola i ceremonija, jer je upravo u svemu tome svaka od novih zemalja vidjela mogućnost isticanja svog imena i svog mjesta u međunarodnim odnosima.

Novo demokracije u Europi i Aziji ponašaju se danas na sličan način nastojeći također pokazati, prije svega, činjenicu svog postojanja i želju da se što brže ude u sve tokove međunarodnih odnosa. Diplomacija je stoga prihvaćena kao način općenja sa svijetom i koliko god to bilo teško, svaka od tih zemalja traži maksimalne mogućnosti slanja i primanja misija.

Bez obzira na sve razlike u kulturnom okružju, diplomacija i bilateralna i ona u međunarodnim organizacijama, ostaje uglavnom onakva kakvu su postavili njezini tvorcii iz zapadnog kruga civilizacije. Nove zemlje koje su ulazile i koje ulaze u međunarodne odnose nemaju snage, niti volje, a niti potreba da provode neke skupne promjene, posebice ne na području koje im omogućava prisustvo u međunarodnim odnosima i otvaranje kanala međunarodnog općenja. Razlike koje postoje među državama stoga se osjećaju kod kreatora vanjske politike, koji su više pod utjecajem svoje okoline, tradicija, nacionalnih vrijednosti, iskustava iz prošlosti, ideologija, religije i ostalih čimbenika. Međutim, diplomacija kao sredstvo komuniciranja među državama prihvaća i onu temeljnu potrebu prilagodavanja postojećim uvjetima, te se sve postojeće razlike relativno malo odražavaju u diplomatskim aktivnostima.

3) Problem kadrova koji rade u diplomaciji u izravnoj je svezi s kulturnim, civilizacijskim i nacionalnim vrijednostima. Klasična diplomacija nije imala probleme sa svojim kadrovima, a i zemlje koje su u klasično doba diplomacije ulazile postupno u međunarodne odnose, također su imale spreman kadar koji je mogao normalno djelovati.

Veći problemi nisu čak nastupili niti ulaskom većine afro-azijskih država. Svaka od njih bila je vezana uz svoju kolonijalnu imperiju, koja je u dijelu nacionalne elite uspjela izgraditi sustav vrijednosti identičan s onim u metropoli. Poznavajući francuski ili engleski jezik, novi diplomati iz bivših kolonijalnih posjeda nisu imali većih teškoća s prilagodavanjem diplomatskim prilikama.

Ono što je predstavljalo velik problem odnosilo se na sredstva koja su te zemlje trebale izdvojiti za svoja poslanstva u svijetu i broj kadrova koje je trebalo pronaći za obavljanje poslova u ministarstvima vanjskih poslova i u predstavništvima.

Kako se radi većinom o relativno malim zemljama, koje po klasifikaciji UN ulaze u kategoriju zemalja u razvoju, ti problemi nisu beznačajni. Na jednoj strani nalazi se politička želja za isticanjem vlastite državnosti i suverenosti, putem djelovanja na međunarodnom planu, a na drugoj strani su objektivno postojeća ograničenja kadrovske i materijalne prirode koja otežavaju ostvarivanje tog cilja.

Slično je danas i sa zemljama iz Istočne Europe i Azije koje su napustile socijalistički sustav. Svaka od njih teži što bržem i brojnijem međunarodnom djelovanju, a u materijalnom i kadrovskom pogledu nailaze na goleme teškoće. Materijalna strana pokušava se zadovoljiti na način da se u svijet šalje minimalan broj diplomata, da su ministarstva vanjskih poslova, također, malobrojna po kadrovima. Neke zemlje koriste sva sredstva kako bi došle do mogućnosti razvijanja snažne diplomacije. Ukrajina je npr. prodala oružja kako bi mogla financirati svoje ministarstvo vanjskih poslova, ujedera da joj je diplomacija puno važnija od oružja. Dio zemalja koristi i svoju emigraciju, ako je ima, koja tada u znatnoj mjeri podmiruje troškove diplomatskih i konzularnih misija.

Kadrovski problemi novih demokracija rješavaju se u načelu teže nego u bivšim kolonijama. Prije svega, znatna većina njih (npr. bivše azijske sovjetske republike) nisu imale gotovo nikakvog vlastitog kadra. Poznavanje stranih jezika je, također, bilo na niskoj razini i ministarstva, koja su sada osnovana, počinju gotovo sasvim ispočetka. U drugom dijelu zemalja prilike su donekle lakše i dio diplomata, koji su nekada radili u Moskvi, Beogradu ili Pragu, vratio se u Ukrajinu, Bjelorusiju, Sloveniju, Hrvatsku, Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu i Slovačku. Relativno najlakšu situaciju imaju od svih novih zemalja Bjelorusija i Ukrajina, koje su kao članice UN-a imale i odgovarajuća ministarstva vanjskih poslova, misije i kadrove koji su djelovali u UN-u i drugim međunarodnim organizacijama.

Neke od novih zemalja ipak imaju problema s prihvaćanjem svojih bivših diplomata. Oni su svi služili socijalističkim režimima, njihova lojalnost bila je vezana uz federacije koje su se raspale i stoga ih nije sasvim lako prihvatiti kao diplomate novih država. Čini se da je u tome najdalje otišla Slovenija, koja je bez ikakvih problema sve svoje diplomate koji su služili u Beogradu primila u slovensku diplomatsku službu, a veleposlanici koji su zastupali bivšu Jugoslaviju sada zastupaju Sloveniju u drugim prijestolnicama. To je zapravo potvrdilo da su diplomati profesionalci i da se mala država ne može razbacivati svojim stručnim kadrovima, te da ih je spremna prihvatiti i upotrijebiti u novim uvjetima, bez obzira na njihove prijašnje aktivnosti.

Razvijene zemlje imaju ustaljen odnos diplomata u središnjici i onih u misijama u svijetu koji je postavljen jedan prema dva. To znači da na jednom diplomatu u ministarstvu vanjskih poslova dolaze dvojica u predstavnstvu u inozemstvu. To je za zemlje u razvoju, a naročito za nove države Europe i Azije, za sada teško ostvariti. Osim Ukrajine i Kazahstana, nove zemlje su uglavnom male, njihovi interesi u međunarodnim odnosima su, također, ograničeni i stoga se poslanstva otvaraju u prvom redu u zemljama koje su od prestižnog značenja i u onima s kojima se očekuje razvijanje tješnjih odnosa. Samim tim i izyestavanje je nešto slabije, a regionalno usmjeravanje interesa upućuje svaku od tih zemalja da posebnu pozornost obraća svom susjedstvu.

Za svaku zemlju, koja je tek stvorena i ulazi u međunarodne odnose, vrlo je važno pitanje gdje će imati svoje misije. Afro-azijske zemlje su počinjale s misijom u bivšoj kolonijalnoj metropoli. Ujedinjenim narodima i nekoj od većih zemalja u susjedstvu s kojom postoje razvijene gospodarske i političke veze.

Zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza otvorile su najprije svoja predstavništva u Moskvi, baltičke države u Stockholmu, Helsinkiju i Bonnu, azijske države u Turskoj i Iranu; Ukrajina i Bjelorusija i Varšavi i Bonnu. Istodobno, sve republike razvile su i odnose s UN-om. Razvijanje odnosa s Rusijom predstavljalo je najmanje teškoća jer su i ranije sve sovjetske republike imale svoja stalna predstavništva u Moskvi, koja su sada samo promijenila ime pretvorivši se u veleposlanstva. Tu su postojali i kadrovi koji znaju ruski jezik, a poznati su i s problematikom koja je tijekom ulazila i u diplomatske odnose. Kadrovski problemi za susjedne zemlje su bili složeniji, a osim Ukrajine i Bjelorusije, sve nove zemlje nastale raspadom SSSR-a imaju problema sa slanjem diplomata u UN-u. Tu se zapravo pokazalo kako je malo bivši Sovjetski Savez brinuo o kadrovima iz drugih republika i kolika praznina postoji, kako u praktičnom djelovanju, tako isto i u teorijskom promišljanju međunarodnih odnosa.

Na multilateralnom planu nove zemlje uvijek smatraju Ujedinjene narode središnjem aktivnosti, gdje one mogu ostvariti niz pozitivnih rezultata. Na tom velikom političkom forumu nove zemlje mogu pokazati da postoje, mogu iznositi pitanja koja ih zanimaju, a kako su upravo one ispunjene krizama i teškoćama jasno je da se upravo u UN-u mogu izravno potužiti i staviti do znanja svoje teškoće i probleme čitavoj međunarodnoj zajednici.

Osim toga, »diplomacija kroz UN« već je postala redovita praksa i za sve one kontakte sa zemljama koje su udružene, s kojima nema dijaloga ili s kojima još nema diplomatskih odnosa, New York je idealno mjesto za sastanke i pregovore. Zemlje pojedinih regija ili pak skupina država mogu u UN-u razvijati svoje vlastite diplomatske aktivnosti, tražiti mogućnosti zajedničkog pristupa problemima, uskladivati stavove i iznositi zajedničke prijedloge, bilo Vijeću sigurnosti ili Općoj skupštini.

Za nesvrstane zemlje godinama su Ujedinjeni narodi bili mjesto njihovog okupljanja i nesvrstani su upravo u New Yorku pokušavali uskladiti svoju akciju i provoditi stanoviti pritisak na razvijene zemlje. Tu djeluje i komitet nesvrstanih zemalja koji se pokazao kao idealan oblik neformalnog komuniciranja, čak znatno bolji od nekih uhodanih birokratiziranih stalnih kanala općenja i okupljanja država. Brojne inicijative nesvrstanih na području mira, sigurnosti i razvoja potekle su upravo iz New Yorka.

U današnje doba i brojne druge grupacije nastoje iskoristiti UN kao mjesto okupljanja i usklađivanja svojih stavova. To čine npr. islamske zemlje, koje su najvećim dijelom i članice nesvrstane pokreta, ali smatraju da im njihova islamska pripadnost omogućuje aktivnije djelovanje u pojedinim situacijama, također, iz New Yorka.

Brojna su i grupiranja drugih zemalja npr. s područja ASEAN-a, nordijskih država i drugih. Za male zemlje od posebnog je značenja činjenica da bez većih izdataka njihove misije u New Yorku mogu obavljati poslove, koji bi inače zahijevali značajna financijska sredstva. To se, svakako, odnosi i na diplomatske kadrove

koji su, u načelu, u New Yorku uvijek ponajbolji i koji mogu meritorno raspravljati o različitim pitanjima koja bi inače ulazila u okvir bilateralne. Iako se može dogoditi da su pregovori u New Yorku između dvojice veleposlanika opterećeni time da nitijedan od njih nije stručnjak u području o kojem se pregovara, ipak uspostavljanje kontakata i pregovaranje daje početnom pristupu mnogo. Naime, ako pregovori pokažu zainteresiranost obje strane i ako one imaju interesa za njihovo razvijanje, tada će se nakon početne faze u New Yorku, pregovori nastaviti na nekom drugom mjestu uz sudjelovanje kompetentnih pregovarača.

Na kraju, ne treba zaboraviti da brojne manje zemlje, a posebice one nove, vide u UN-u i mogućnost dobivanja određenih usluga koje one nemaju i za koje bi, također, morale platiti. Brojne informacije, analize, izvješća s pregovora mogu se dobiti u zgradi na East Riveru. Tu su isto tako i različite tehničke usluge od komunikacija, prijevođa, privremenog sekretarijata pojedinih sastanaka ili konferencija, što pomaže bržem uključivanju u diplomatske tokove i u obavljanju konkretnih zadaća. Sva ta pomoć za nove zemlje je normalna i one nemaju nikakvih predrasuda prema uslugama koje pružaju UN. Čak u doba hladnog rata Ujedinjeni narodi su bili prihvaćeni kao mjesto koje je izvan blokovske konfrontacije i čija suradnja samo pomaže manjim zemljama u obavljanju njihovih poslova.

Zemlje koje su se nekada nalazile u kolonijalnim imperijama, kao i one koje su izašle iz Sovjetskog Saveza, imaju i poseban odnos prema nekim institucijama iz kruga bivših gospodara. Zemlje Commonwealtha npr. koriste u znatnoj mjeri usluge sekretarijata u rješavanju određenih vanjkopoličkih pitanja. One su također zainteresirane za pomoć u školovanju svojih diplomata, a neki put u korištenju komunikacija. Zemlje, koje se nalaze u frankofonskoj zajednici, ponašaju se prema Francuskoj na isti način, smatrajući također prirodnim da se u pojedinim međunarodnim pitanjima najprije savjetuju s Francuskom, da isto tako šalju u Pariz kadrove na diplomatske studije i da koriste francuske stručnjake za izobrazbu svojih diplomatskih kadrova.

Dio zemalja koje su ušle u Zajednicu nezavisnih država u priličnoj mjeri koriste rusku diplomaciju kao glavnog savjetnika i orijentir u međunarodnom djelovanju. Rusija je putokaz kako treba glasovati u međunarodnim organizacijama, kako se izjašnjavati i kako voditi određene pregovore. No, to se odnosi samo na manji dio država, dok su se ostale potpuno osamostalile ili pak teže tome. Moskovska diplomatska akademija ipak je za većinu zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza, čak i za one koje nisu ušle u Zajednicu nezavisnih država, najbliža i svakako najjeftinija škola u kojoj se priprema vlastiti diplomatski kadar.

Europska unija je sa svojim statusom pridruživanja pružila mogućnost brojnim zemljama, posebice onima u kojima su djelovale bivše imperijalne sile, da koriste EU kao središte iz kojeg dolazi pomoć i podrška. Tu je bilo, u prvom redu, pružanje gospodarske pomoći, ali isto tako i davanje različitih tehničkih usluga koje se dobivaju putem EU-a, a odnose se na diplomatsko djelovanje. Novim zemljama to u znatnoj mjeri olakšava njihove aktivnosti, pomaže im, također, u stvaranju kadrova, organiziranju vlastite službe i stvaranju uvjeta za dobivanje savjeta u prilikama kada im je stručni savjet nužan.

Proliferacija država u međunarodnim odnosima ima svog utjecaja na diplomaciju. Nove države i sustav diplomacije nalaze se u stalnoj međusobnoj povezanosti

i isprepletenosti akcija. Ipak, činjenica da povećanje broja država nije dovelo u pitanje osnovne temelje na kojima počiva diplomacija, jasno potvrđuje vrijednost i snagu tog državnog sredstva općenja, njegovu globalnost i maksimalnu upotrebljivost. Promjene koje se događaju u hodu akcija nisu malene, ali nisu nikada bile postavljene tako da bi dovele u pitanje potrebu postojanja diplomacije. One su samo s jednog dijela prelazile na neki drugi, stvarajući tako uvjete za prihvaćanje znatnog broja novih diplomatskih aktera, zadržavajući i razvijajući pri tome sustav diplomatskog općenja.

I nove proliferacije država, do kojih će doći, sasvim sigurno da neće izmijeniti ništa bitno u sadržajima diplomacije, te da će se točno kao sva tri velika vala proliferacije i četvrti uklopiti u sustav koji postoji i koji uspješno djeluje u međunarodnim odnosima.

4. Može li se bez diplomacije?

Od klasične diplomacije, pa do velike proliferacije novih diplomatskih sudionika, pokazalo se da je diplomacija uvijek bila sastavni dio međunarodnih odnosa i da sve dok države žele međunarodno komunicirati, diplomacija ima svog mjesto. Sve evolucije i revolucije koje su se zbile u međunarodnim odnosima, kao i značajne inovacije na području komuniciranja, dovele su do određenih promjena, postavile su neka nova pitanja i, naravno, pružile su mogućnost da se u novom svjetlu vrednuje i diplomaciju kao državnu aktivnost.

Tražeci odgovor na pitanje, koje postavljaju skeptični promatrači međunarodnih odnosa: može li se bez diplomacije, potrebno je prije svega analizirati zamjerke koje se pripisuju diplomaciji. Poslije toga valja vidjeti kakve bi to bile alternative koje bi eventualno mogle zamijeniti diplomaciju. Pitanje, naravno, nije samo teorijske prirode i ne odnosi se samo na diplomaciju, već isto tako ulazi u srž sustava ukupnosti međunarodnih odnosa i mogućnosti da li se mijenja.

Neke od zamjerki na rad diplomacije i diplomata već su spomenuite, a ovdje bi se moglo pokušati svrstati u tri kategorije sve zamjerke diplomaciji, a samim tim i na funkcioniranje sustava međunarodnih odnosa.

1) *Prvna skupina kritika svodi se na već klasično lamentiranje zbog nemogućnosti da se iz međunarodnih odnosa odstrane sukobi*, te se tvrdi kako je diplomacija u dva velika svjetska rata pokazala svoju ograničenost, a čak i stvaranje dvije svjetske političke organizacije: Lige naroda i Ujedinjenih naroda nije dovelo do jačanja mira i sigurnosti u međunarodnim odnosima.

Tome se dodaje da diplomacija ne može spriječiti izbijanje čitavog niza manjih ratnih sukoba kojima je bio posebice bogat razvoj svijeta nakon završetka Drugog svjetskog rata. Lokalni ratovi postali su realnost, a u sjeni velikih arsenala nuklearnog oružja tekli su i teku ratni sukobi koji svake godine odnose stotine tisuća života.

Smatra se da je diplomacija kao tehnika mirenja, posredovanja i rješavanja sukoba zakazala a da sve dok ne budu postojala neka tijela koja će imati djelotvorne mogućnosti konkretnog djelovanja, diplomati ostaju samo kao vatrogasci bez vode koji nisu u stanju gasiti požare.

Točno je da je u poslijeratnom svijetu diplomacije i bilateralna i multilateralna diplomacija bila nemoćna u sprečavanju niza ratnih sukoba. U podijeljenom svijetu, gdje su postojala dva velika strožera moći, diplomacija je djelovala najprije između njih, otvarajući kanale komuniciranja u doba kada se politički činilo da nema nikakvih izgleda za pronalaženje kompromisa ili pak za uspostavljanje normalnih odnosa. Ako nije spriječila korejski rat, rat u Vijetnamu i desetine drugih lo-

kalnih ratnih sukoba, diplomacija u godinama hladnog rata bila je ta koja je kroz cijelo vrijeme napetih međunarodnih odnosa funkcionirala, dovela zaraćene strane za isti pregovarački stol, i na kraju, pronalazila rješenja. Korejski ratni sukob zaustavljen je na crti odakle je i počeo. 38. paralela postala je simbol bezdanog ratovanja u kome je poginuo 1,5 milijun ljudi, razrušena su i opustošena oba dijela Koreje, a na kraju, crta pobjede ili poraza nije pomaknuta.

U vijetnamskom ratu veliki stroj naj snažnije superdržave suočio se sa siromašnim vijetnamskim narodom, koji su tada podržavale ostale socijalističke države. Poslije upotrebe gotovo svih oblika ratovanja i uništavanja, velika Amerika morala se povući. I taj veliki neuspjeh američke politike, ili čak prvi poraz u povijesti američkog ratovanja, morala je brzi i živivo pripremiti i provesti diplomacija koja je trebala pokazati put izlaska iz rata i postupnog normaliziranja odnosa.

Berlinska kriza 1961. godine kao i kubanska raketna kriza sljedeće godine, riješene su, također, diplomatskim kanalima. Ne vodeći brigu o borbеним изјавама vojnika i nekih političara, koji su još od rata u Koreji pa do kubanske raketne krize, pozivali na radikaln obrat s komunistima i nanošenje završnog, nuklearnog udara, diplomati su radiji svoj posao, tražeći kompromisna rješenja. Čak niti radikalno oštre američke doktrine iz vremena hladnog rata nisu utjecale na diplomate koji su mimo njih tražili mogućnosti pregovaranja s drugom stranom, koja je također u svom skladištu imala borbene pokliče o potrebi uništenja kapitalista i stvaranja novog socijalističkog svijeta.

U tim danima diplomacija nije mogla razmišljati o nekim modelima odnosa kojima bi se stvorilo uvjete za upravljanje sustavom međunarodnih odnosa. Ona je bila usmjerena na prozaično rješavanje kriza između blokova i na vođenje, odnosno održavanje minimuma diplomatskih odnosa između Istoka i Zapada. I u tome se može reći da je diplomacija oba bloka uspjela, da je ona bila instrument koji je uvijek funkcionirao i koji se nije dao zastrašiti prijetnjama i optužbama koje su dolazile s obje strane velike blokovske barikade.

U okvirima ravnoteže straha koja je stvorena posebice jačanjem nuklearnih arsenala, diplomacija je dobila dodatne impulse da traži rješenja i da prihvata kompromis kao nešto prirodno i potrebno. Berlinska kriza riješena je kompromisno: zid je bio podignut, a saveznička kontrola nad Berlinom je ostala. Kubanska raketna kriza, također, je nagodbom s ustupcima povukla sovjetske rakete s Kube, pružajući američka jamstva da se Castrov režim silom neće rušiti.

Upravo ti ključni događaji iz rada diplomata u rješavanju kriza koje su dovodile svijet na rub rata, i to nuklearnog rata, najbolja su potvrda da je i diplomacija hladnog rata bila uspješna i, istodobno, zaslužna za sve ono što je slijedilo.

Uz diplomaciju velikih sila i njihovih blokova, ne smije se zaboraviti niu diplomacija nesvrstanih zemalja koja je, također, u doba hladnog rata nastupila s vlastitim viđenjem međunarodnih odnosa, ističući u prvom redu da hladni rat nije jedina alternativa razvoja međunarodnih odnosa i da postoje uvjeti za njegovo prevladavanje. Držeći se tog koncepta nesvrstani su u godinama hladnog rata bili ona moralno-politička snaga koja je pozivala na razum, na traženje kompromisa, zalažući se za takve međunarodne odnose koji će biti temeljeni na načelima Ujedinjenih naroda.

Vodeći prevladavaju hladnog rata čimbenici u međunarodnim odnosima, ali i svjesna aktivnost diplomacije, otvorila je prostor za drukčije prilazanje međunarodnim odnosima, za stvaranje uvjeta da se potraže nova rješenja koja će otvoriti put međunarodnoj sigurnosti i suradnji. Dugi proces pregovaranja unutar Konference o europskoj sigurnosti i suradnji doveo je do potpisivanja helsinškog Završnog akta i stvaranja uvjeta da se, ponovno na temelju kompromisa, prihvate realnosti u Europi ali da se, istodobno, izvrše i promjene u nekim okoštanim videljima razvoja, posebno na strani istočnoeuropskih režima i SSSR-a. To je bio početak mijenjanja Europe i svijeta, otvaranja Istoka i njegovog postupnog urušavanja, sve do pada socijalizma kao državnog sustava odnosa.

Upravo taj veliki dio posla diplomacija je obavila bez velikog slavlja, čak uz neke značajne kritike koje su, posebice na Zapadu, tvrdile da je Zapad u Helsinkiju predao utakmicu i da je sve izgubljeno. A upravo Helsinki je otvorio mogućnosti za mijenjanje europskih odnosa, stvaranje uvjeta za izgradnju jedinstvenog sustava u kome se polazi od prihvaćanja jedinstvenih načela zapadnog kruga civilizacijskog, gospodarskog i političkog razvoja. Samim tim i ideološka podjela kao i instrument ideoloških i vojno-političkih razlika su izostali, stvarajući uvjete za nastanak novog svjetskog poretka.

Konflikti interesa među državama uvijek će postojati i nemoguće je zamisliti takav svijet u kome sukoba ne bi bilo. Marksistička teorija beskonfliktnog društva pokazala se kao isprazna utopija, a sadašnji brojni sukobi koji nastaju i oni koji tek čekaju, pokazuju koliko je ta vizija bila daleko od realnosti života.

Organizacija Ujedinjenih naroda nije mogla, a ne može niti danas, zamijeniti diplomaciju država. Države nisu, a neće još dugo niti biti, zainteresirane da dio svoje suverenosti, i to posebice one vojne i političke, prenesu na UN. Stoga će i UN moći djelovati točno u okvirima koje države-članice stvaraju za njihovu akciju. S druge strane, UN koji nisu supranacionalna međunarodna organizacija, a isto tako neće niti biti, ne mogu nikako zamijeniti diplomaciju država. Brojni predstavnici opunomoćeni pri UN-u, djeluju u skladu s ovlastima svojih vlada, čak često puta dobivaju i tekstove govora unaprijed pripremljene u njihovim ministarstvima. Od njih se ne može očekivati da automatski rješavaju sva ona pitanja koja ulaze npr. u krug bilaterale. Pobornici jačanja UN-a smatraju da bi upravo stvaranjem nekih supranacionalnih uvjeta svjetska organizacija mogla postati djelotvornija na području sigurnosti, mira i razvoja, te da bi taj naddržavni instrument mogao biti učinkovitiji.

No, pri tome se zaboravlja da je riječ o organizaciji koja u svom članstvu ima ujedinjene narode tj. države, dakle suverene međunarodne subjekte koji niti ne pomišljaju na to da se odreknu svoje suverenosti. Stoga i UN mogu djelovati onako i onoliko koliko im odrede države, a diplomacija koja postoji i djeluje na East Riveru uvijek je sastavni dio nacionalne strategije diplomatskog komuniciranja i stoji izravno pod nadzorom svake države članice.

2) *Tajnost diplomacije, o kojoj smo već pisali, napada se kao daljnji element, a te kritike bi trebale, navodno, dovesti u pitanje potrebu njezinog postojanja. Kri- tičari tajne diplomacije, ili točnije svake diplomacije, tvrde da njezina tajnost vodi mogućnosti stvaranja različitih aranžmana, da se njima može državu uvući u rat ili pak dovesti je do starnih kompromisa. Najčešće pak smatraju da tajna diplomaci-*

ja utire put nekim nepoželjnim savezima ili pak davanju teritorija ili nekih olakšica, što se u normalnim uvjetima ne bi moglo učiniti. Klasična diplomacija bila je puna tajnih sporazuma, a moderna diplomacija, iako ih ima znatno manje, ipak dio posla obavlja u tajnosti. Stoga se potrebno zadržati na ovom skupu kritika.

U prvom redu, valja istaknuti da su vanjski poslovi države, pa prema tome i diplomacija, sastavni dio njezine suštine državnosti. Uz vojsku i unutarnje poslove, vanjski poslovi predstavljaju izrazito javno zacrtano područje državne aktivnosti koja podliježe u najvećem broju slučajeva svim onim propisima o tajnosti koji se odnose i na ostala područja državne djelatnosti. Svima je jasno da unutarnji poslovi obavljaju svoj zadatak tajno ili pak da u svakom ministarstvu obrane ili vrhovnom stožeru postoje tajne do kojih nije moguće lako doći. To isto, prema tome, vrijedi i za diplomaciju kao sastavni dio vanjske politike države.

K tome valja dodati da je i vanjska politika samo dio ukupne državne politike koja se u svim zemljama stvara na način da je dio rasprava i, naravno, priprema odluka tajan. To naročito vrijedi za vanjsku politiku gdje određeno rješenje ne treba držati dalje samo od domaće javnosti, već prije svega od drugih država, koje bi bile zainteresirane unaprijed znati određeni vanjskopolitički potez ili rješenje koje se donosi.

Proces donošenja vanjskopolitičkih odluka, posebice onih važnih, je također u pravilu izvan fokusa javnosti i samo na osnovi odluke koja je donesena kao i posljedica koje ona izaziva može se eventualno pratiti unatrag način na koji je odluka bila donesena. To znači da se dio vanjskopolitičkih poslova, pa prema tome i diplomatskih aktivnosti u središnjici i onih u inozemstvu, naprosto mora označiti tajnima i da one nisu za javnost sve do onog trenutka kada se odluči da se o njima govori ili piše. Određene države u rasponu od 30 do 50 godina otvaraju svoje diplomatske arhive te je tada moguće, za sve one koje to profesionalno zanima, ući u trag brojnim okolnostima koje su prethodile donošenju pojedine odluke. Može se pratiti njihovu provedbu i vidjeti posljedice koje su one izazvale. Na taj način, istina sa stanovitim zakašnjenjem, razbija se i taj dio tajnovitosti diplomacije, a svakom zainteresiranom pruža se mogućnost da prati rad diplomatskih predstavnika njegove zemlje ili pak drugih u njegovoj zemlji, iz ove sigurne povijesne udaljenosti.

To je istodobno i mogućnost da se, kako to pišu pojedini poznavatelji diplomacije, ustvrdi kako je zapravo samo mali dio diplomatskih poteza bio tajan i kako su mnogi od njih koji su išli pod oznakom »tajno« ili »super tajno« često puta bili na razini novinskog članka ili pak kavanskog trača.

Bez obzira kako će se orijentirati određena informacija ili izvješće pretpostavka je, a to i diplomatske konvencije potvrđuju, da je diplomatska prepiska tajna. Isto tako, kao što i drugi državni organi imaju pravo na svoju službenu korespondenciju i općenje, tako se i od ove državne službe, koja djeluje izvan granica zemlje, traži izvještavanje koje će biti izvan dometa organa zemlje primateljice. Iako taj dio diplomatskog imuniteta gotovo sve države u pojedinim situacijama nastoje prekršiti, ipak su sve zainteresirane za njegovo poštivanje jer im to otvara mogućnost komuniciranja na isti način sa svojim misijama u svijetu.

Diplomacija je vezana uz pregovaranje i cjenkanje i, kao u svakom procesu takve vrste, određena pravila ponašanja isključuju javnost. Baš kao i pregovori s područja businessa tako i diplomatski pregovori moraju sačuvati povjerljivost i pisanja

novina ili priopćenja drugih vrsta masmedija, u fazi dok se još pregovara, mogu samo otežati pregovaranje, a često puta mogu voditi i njegovom neuspjehu.

Ako su to razlozi za dio tajnovitosti u diplomaciji treba ipak naglasiti da je danas diplomacija otvorenija nego ikada prije. Priopćenja u masovnim medijima, konferencije za tisak, rasprave u parlamentima, otvorene rasprave u Ujedinjenim narodima, sve su to dostignuća demokratskog razvoja u kojem građanin ima pravo i mogućnost da se upozna s vanjskom politikom koja se stvara i djelovanjem svoje diplomacije. U nekim demokratskim zemljama postoje specijalni odjeli u ministarstvima vanjskih poslova na koje se građanin može obratiti ukoliko želi spoznati nešto više o pojedinom vanjskopolitičkom pitanju ili pak diplomatskoj akciji njegove zemlje. Nakon određenog vremena on dobiva izvještaje koje mu se poštom dostavlja na kućnu adresu i u kojem se nastoji dati pozadina određenog problema, rješenje koje je poduzeto i mjere koje bi mogle slijediti. U britanskom Foreign Officeu, koji ima takvu praksu, tvrde da svake godine imaju sve više građana koji iz raznih dijelova zemlje pišu i traže objašnjenje određenih vanjskopolitičkih poteza.

Za diplomaciju hladnog rata bilo je utvrđeno da se sastoji od dva dijela: diplomacije zapadnog svijeta koja je bila otvorena, javna i demokratska i tajne totalitarne diplomacije Istoka, odnosno u prvom redu Sovjetskog Saveza.

Jasno je da je diplomacija Zapada bila znatno više pod utjecajem parlamenta, da je isto tako dio poteza koji su već bili najavljeni ili onih koji su bili pripremani dospijevala u tisak i da se na raznim tribinama otvoreno raspravljalo o mogućim posljedicama određenih rješenja. To je bio dio demokratskog pristupa stvaranju vanjske politike i diplomaciji koja je tu politiku provodila. S druge strane, sovjetska diplomacija bila je rigidna, podložna ideološkim objašnjenjima i dogmama, a sovjetski građanin je najčešće u vrlo škrtnim priopćenjima TASS-a saznavao ono što je bilo u interesu sovjetskog rukovodstva da se priopći javnosti.

Ipak u fazi pregovaranja, kad su se rješavala neka bitna pitanja s područja odnosa Istok-Zapad, niti jedna niti druga strana nisu iznosile izravno teme o kojima se pregovaralo, niti načine eventualnog rješavanja kriza. Kompromis koji se gradio diplomatskim pregovaranjem uz korištenje cjenkanja, prijetnji, pomirljivih tonova, pozivanja na razum, prijateljstvo i ponovno isticanje katastrofičnih alternativa, teкао je daleko od javnosti i bio je osloboden domaćih ideologa hladnog rata i sredstava masovnih komunikacija. Tek kad je kompromis bio postignut demokratska diplomacija stavljala je na vid najveći dio materijala prikazujući i dio procesa pregovaranja, dok je sovjetska diplomacija ostajala vjerna svom načelu da građanin ne trebaju znati previše o politici, posebice ne o vlasitjoj diplomaciji.

Danas, kad više nema ideološke konfrontacije, barem ne na europskom prostoru, moguće je postaviti pitanje ima li i dalje tajna diplomacija svoje mjesto. Vjerovati u to da će se svi kanali brzo otvoriti i da će na međunarodnu scenu stupiti javna diplomacija, svakako, da je preterano. Nestanak ideološke napetosti, podjele na socijalističke i kapitalističke zemlje, kao i instrumenata vojne sile, ne znači i nestanak različitih, često puta sukobljenih interesa država.

Može se tvrditi da je danas, ponovno uzimajući Europu kao primjer, više demokratskih država od nedemokratskih, što ipak ne znači da na svijetlo dolazi i svaki diplomatski potez. O stanovitim situacijama države će bilateralno ili pak multilateralno uvijek željeti raspravljati iza zatvorenih vrata. One će isto tako na pover-

ljiv način ocjenjivati neke druge države bilo one susjedne, prijateljske ili manje prijateljske. Taj dio prosudbe, posebice iznesene stranim predstavnicima, uvijek će se željeti zadržati izvan okvira javnosti. Tu će biti isto tako i pregovori od kojih će neki biti bolni i dugotrajni u kojima će trebati dati neke ustupke, a uzbuđivanje javnosti u početnoj fazi moglo bi, svakako, ugroziti čitav mehanizam pregovaranja. Osim toga, i jedna od glavnih vrijednosti u pregovaranju je što strane ne znaju do kojih su limita spremne ići, kakav je njihov minimum i kakve poteze imaju pripremljene. Ukoliko bi se to obznanilo tada i cjenkanje nema smisla, a ona strana koja bi došla u posjed takve informacije, javno ili tajno, bila bi odmah u snažnijoj pregovaračkoj poziciji. K tome se može dodati da i o kvaliteti svojih službenika ministarstvo, također, želi raspravljati samo u internom krugu i da će i taj skup problema u svakoj zemlji biti zatvoren za javnost.

Iako se može prihvatiti teza da je svijet postao demokratskiji, svi spomenuti razlozi ipak navode na zaključak da će i dalje tajnost diplomacije ostati kao jedna od njezinih bitnih značajki. Tek u nekom vremenu, kad bi sve države prihvaćale ista načela, slijedile približno istu politiku ili pak djelovale bez ikakvih sukoba i diplomacija, kao uostalom i politika, mogle bi biti sasvim javne. No, to tada vjerojatno ne bi bilo društvo sastavljeno od ljudi!

3) *Kritičari diplomacije koji se pozivaju na promjene do kojih je došlo u sustavu komunikacija* tvrde kako je u sadašnjoj fazi, kada se lako i brzo dolazi do informacija, nepotrebno i skupo plaćati toliki broj diplomata u svijetu i da je, ispodobno, čitava služba izgubila na svom značenju. To se pokušava obrazložiti time da se danas svaka vijest brzo širi, da postoji izravna mogućnost komuniciranja šefova država i vlada, ministara vanjskih poslova i drugih visokih političkih razina. Ambasador se pojavljuje samo kao posrednik, a često puta se glavni kontakti odvijaju mimo njega.

Proliferacija država i ambasadora, te činjenica da se danas u vodećim prijestolnicama nalazi više od 150 različitih ambasada, sve više postavlja na dnevni red i pitanje povlastica i imuniteta koje diplomati uživaju. Za dio javnosti diplomati su još uvijek tzv. viša kategorija dužnosnika koja ima dobra primanja, koristi različite povlastice i imunitete i ponaša se prilično otuđeno i drukčije od svoje okoline. Pri svemu tome to je i izrazito skupa djelatnost koja svaku državu stoji mnogo sredstava, a u onim zemljama koje se nalaze na nižem stupnju razvoja, proračun ministarstva vanjskih poslova predstavlja značajnu stavku u odnosu na ostala ministarstva.

Već je istaknuto da je danas prihvaćeno mišljenje kako veleposlanik ne zastupa suverena već je instrument u obavljanju vanjske politike svoje vlade. Kao takav i veleposlanik dijeli sudbinu visokih državnih dužnosnika i ponaša se u skladu s pravilima koja za njih vrijede. Povlastice koje uživa u inozemstvu dolaze kao dio recipročnog interesa svih zemalja. Bez obzira na brojna kršenja privilegija i imuniteta, otmice, terorističke akte i ubojstva diplomata, ipak je svaka država i dalje zainteresirana da se diplomatima pruži maksimalna zaštita u njihovom radu i da im se striktno na recipročnoj osnovi osiguraju imunitet i povlastice. Oni koji tvrde da bi upravo u današnje doba trebalo odstraniti dio imuniteta i da oni vode prevelikom izdvajanju diplomata od ostalih građana, ne vode brigu o specifičnosti službe i zadatacima koje ima diplomat. Obratajući previše pozornosti glamouru koji prati diplomaciju, vanjskim prestižnim oznakama: automobilima, rezidencijama, dobrim

primanjima, cocktailima i večerama, ne vodise računa o tome da diplomat mora biti spreman svakog trenutka na obavljanje određenog posla, da u načelu nema izostanka s mjesta na koje je pozvan i da, točno poput vojnika, diplomat mora disciplinirano i poslušno u svako doba obavljati sve one zadatke koje su mu povjerene. Pri tome nema pravo na iznošenje svog mišljenja, komentara ili prijedloga, jer zadaću koju je dobio treba obaviti u točno zacrtanim okvirima.

Razvoj masovnih komunikacija doveo je do toga da se vijesti brzo šire ali ipak komentar u novinama ili pak analiza TV-komentatora razlikuje se od onoga što će javiti dobar diplomat s terena. Novinska izvješća i komentari su pretežito sročeni da odgovaraju vremenskom trenutku, oni su sastavljeni od prikupljenih dijelica informacija i složeni su u širi mozaik koji, međutim, ne daje niti dublju sliku prošlog stanja, niti pak poziva na određene političke mjere koje valja poduzeti. Novinski komentar bavi se trenutačnim stanjem koje se već sutra može promijeniti, dok je diplomatska analiza, koja će o određenom događaju biti poslana u središnjicu, bogatija sadržajem, informacijama iz raznih izvora i naznakom prijedloga za politiku ili mjere koje bi trebalo provesti.

Istina je da su ponekad novinski komentari znatno bolji od izvješća veleposlanika, da sadrže više podataka, daju prijedloge i služe kao temelj kreatorima politike. Međutim, tu se radi u prvom redu o pitanju kvalitete veleposlanika. Ako je izvješće poslao amater koji pri tome nema nikakvog prethodnog međunarodnog znanja niti iskustva i ako se u njegovoj misiji nalazi sličan amaterski kadar, tada je sasvim normalno da će njihova izvješća biti nekvalitetna i malo upotrebljiva u njihovoj centrali. Problem se posebice osjeća u novim zemljama koje u svojoj početnoj aktivnosti nemaju diplomata profesionalaca, oslanjaju se na politički postavljene ambasadore i diplomate i pri tome ne vode gotovo nikakvu brigu o stručnosti kadrova koje šalju u svijet. Međutim, ako je riječ o zemljama s uhodanom tradicijom diplomatskog djelovanja u golemoj većini slučajeva izvješća ambasada, koja dolaze u centralu, dio su promišljenog, stručnog i dubokog poznavanja problema o kojima se izvještava. Ta su izvješća u cjelini znatno iznad onoga što nude sredstva masovnih komunikacija.

Kako bi se barem donekle smanjilo financijske troškove i ublažilo kritike na račun prevelikog broja diplomatskih misija i njihove cijene, na raznim stranama vode se rasprave o tome gdje bi trebalo otvarati predstavništva i kakve bi bile njihove zadaće.

Prema jednom skupu mišljenja, diplomatska predstavništva bi trebalo otvarati tamo gdje su izravno nazočni interesi države i gdje se radi o takvom stupnju gospodarskog, političkog i vojnog povezivanja da je izravno izvještavanje i obavljanje pregovora svakodnevnog nužnost. U tzv. Duncanovom izvješću britanskoj vladi o stanju u Foreign Officeu i potrebama promjena, bilo je istaknuto da se diplomatska sredstva moraju koristiti pretežito u razvijenim industrijskim zemljama s kojima je Velika Britanija čvrsto povezana i bez kojih je nemoguće voditi domaću politiku.

Ako bi se prihvatilo takvo mišljenje i provelo u život, to bi značilo da bi npr. industrijske zemlje članice Europske unije morale prvenstveno razvijati svoje vlastite međusobne odnose, s obzirom da je njihov stupanj povezanosti dosegao već takve razmjere da je nemoguće voditi domaću politiku bez uzimanja u obzir svih okol-

nosti koje se odnose na aranžmane postignute u EU. Iz toga bi slijedio zaključak da bi se u drugoj kategoriji našle zemlje poput Rusije, pa čak i zemlje koje se nalaze u Commonwealthu. Za Njemačku bi to npr., također, značilo da se težište postavlja na članice EU-a i da se ispušta onaj veliki istočnoeuropski i srednjoeuropski vakuum, gdje upravo snažna Njemačka vidi svoju budućnost.

U doba dok je djelovao kao savjetnik predsjednika u Vijeću za nacionalnu sigurnost, Zbigniew Brzezinski je iznio sasvim suprotno mišljenje. U raspravama koje su se povele o potrebi smanjivanja izdataka za američku diplomaciju, Brzezinski je zagovarao ideju da se smanjuje broj diplomatskih kadrova upravo tamo gdje Amerika ima razvijene odnose i gdje postoje politički uvjeti za izravno komuniciranje predsjednika, vlada ili šefova određenih resora. On je kao primjer naveo američku ambasadu u Londonu koja bi se trebala svesti na obavljanje rutinskih poslova. Sve ostale informacije koje su potrebne o Velikoj Britaniji mogu se javno dobiti i njih mogu uspješno prikupiti stručnjaci koji sjede i rade u Washingtonu. Ostale informacije, koje ulaze u kategoriju povjerljivih, savezničke zemlje, poput SAD-a i Velike Britanije, mogu izmijeniti u izravnom kontaktu zainteresiranih resora.

Naravno, niti ovaj pleođaje Brzezinskoga ne treba shvatiti kao zahtjev za ukidanje diplomacije ili pak za smanjivanje njezinih funkcija. Radilo se prvenstveno o ideji kako unaprijediti diplomatsku službu i omogućiti brže i učinkovitije obavljanje poslova. S druge strane, stanovite uštede koje bi se postigle u veleposlanstvima u zemljama koje su bliske SAD-u trebalo je upotrijebiti na nekim drugim mjestima gdje se osjećala veća potreba američke nazočnosti. To se tada, u prvom redu, odnosilo na SSSR iz kojega nije nikada bilo dosta informacija.

Švedska diplomacija bila je među prvima koja je pokušala izvršiti određena smanjenja svog kadra time što je ambasador, koji je bio imenovan u nekoliko afričkih zemalja, sjedio u Stockholmu i obavljao svoj posao tamo, dok bi s vremena na vrijeme posjetio zemlje u kojima je bio akreditiran.

Europska unija najavila je otvaranje tzv. zajedničkih europskih diplomatskih misija koje bi u jednom središtu zastupale sve članice EU-a. Kao pilot misije takve vrste najavljena je ambasada EU-a u Ulan Batoru. Očito je da bi bilo teško zamisliti postojanje takvih misija i u nekim drugim državama s kojima postoje razvijeni odnosi EU nego s Mongolijom. Kanada i Australija nedavno su također najavile otvaranje zajedničkih ambasada koje bi trebale imati zajednički australsko-kanadski kadar, a obavljale bi poslove u interesu obje zemlje. Sve to trebalo bi barem donekle ublažiti cijenu održavanja diplomatskih misija i ipak omogućiti njihov normalan rad.

Ta praksa, naravno, moguća je ako se radi o zemljama koje su udaljene i s kojima nema nekog velikog komuniciranja. Međutim, ako je riječ o zemljama koje su zainteresirane za razvijanje suradnje i koje k tome imaju neke važne spojnice što ih povezuju (političke, gospodarske, teritorijalne, emigracija, manjina), tada je nemoguće ići na takva rješenja. Kritike ovdje iznesene, a i one druge koje se odnose na djelovanje multilateralne diplomacije kojoj se uglavnom uvijek zamjeraju iste stvari (neučinkovitost, preduge rasprave, ograničena upotreba sankcija i sl.), ipak prihvaćaju diplomaciju kao realnost suvremenih međunarodnih odnosa, bez koje je nemoguće zamisliti normalno odvijanje odnosa među državama. Niti jedna od

kritika ne traži definitivno ukidanje diplomacije i diplomata te prenošenje tih poslova na neka druga tijela. O promijenama oblika moguće je, svakako, raspravljati: pitanje da li diplomati trebaju uživati sve povlastice ili one mogu biti manje, može također doći na dnevni red. Kako poboljšati diplomatsko izvještavanje postavljajući odmah pitanje kvalitete kadrova i organizacije ministarstva, što se isto tako odnosi i na problem gdje i s koliko diplomatskog kadra djelovati u pojedinoj zemlji ili regiji. Što se tiče multilateralne diplomacije, očito je da sve dok ne dođe do nekih radikalnih promjena u međunarodnim odnosima, međunarodne organizacije ostaju instrumentima međudržavnog djelovanja gdje će i dalje od volje država ovisiti sa-držaj, pravi i tempo njihovog rada.

Što bi se dogodilo u suvremenom svijetu da ne postoji diplomacija i diplomatsko općenje među državama?

Kakav globalni i regionalni kaos bi zavladao i što bi ostalo od međunarodnog općenja? Države bi bile izdvojene i ostavljene same sebi. One ne bi mogle zaključivati mirovne ugovore i sporazumijevati se sa susjedima, ne bi bilo niti brojnih ugovora s područja ratnog prava, niti bi pak bilo sporazuma koji bi regulirali pitanje upotrebe pojedinih vrsta oružja. Posebice ne bi bilo nikakvih ograničenja glede nuklearnog oružja i njegove upotrebe.

U takvom izoliranom svijetu, gdje ne bi bilo kontakata među državama i gdje bi zapravo vladala međunarodna anarhija, mogla bi se vidjeti mogućnost življenja bez diplomacije. Drugi oblik bio bi postojanje neke ukupne svjetske vlasti rasporetranje širom svijeta, npr. u obliku nekadašnje Pax Romana. U tim granicama, također, diplomacija ne bi bila potrebna jer bi središte odlučivalo o svim pitanjima i odnosi bi se odvijali onako kako bi ih središnja vlast zacrtala. Marksistička utopija, koju je bio prihvatio i Trocki, o pobedi međunarodnog proletarijata i stvaranju svjetske države radnika i seljaka, također bi isključivala potrebu postojanja diplomacije i diplomatskog općenja.

No, izdvojena društva daleko su iza nas isto kao i razdoblje Pax Romana, a o vijzi proleterske svjetske države gotovo da nitko ozbiljan više ne raspravlja. Stoga ono što ostaje kao središnje pitanje odnosa između politike i diplomacije odnosi se na to kako u uvjetima današnjeg razvoja svijeta, koji već ima preko 200 država, koji je sve bogatiji razlikama, suprotnostima i problemima, naći mogućnosti za djelotvorno rješavanje postojećih problema i stvaranje uvjeta za mirniji, sigurniji i bolji svijet sutrašnjice.

Oblici postojeće međunarodne suradnje jasno pokazuju povećanu spremnost država za međunarodnom suradnjom na najrazličitijim područjima. One su svakako daleko od pomisli stvaranja neke svjetske federacije ili konfederacije u kojoj bi postojala jedinstvena zakonodavna, sudska i izvršna vlast, gdje bi se državna suverenost zapravo prenijela na taj univerzalni naddržavni organ. Takav oblik djelovanja u budućnosti teško je čak i zamisliti jer, unatoč svih novih revolucionarnih procesa komunikacija, tehnologije, širenja znanosti i novih otkrića, svaka država ipak ljubomorno čuva svoju vlastitu suverenost i spremna je za nju čak ići u ratove.

Velika međuzavisnost država upućuje ih na prihvatanje sve više oblika međunarodne suradnje i upravo posljednja desetljeća svjedoče o tome da je veliki trend u nezadrživom porastu. Internacionalizacija života praćena je sve većom

međunarodnom suradnjom u kojoj države iz svojih interesa daju doprinos porazumnom rješavanju zajedničkih problema.

Zadržavajući sva svoja suverena prava i attribute državnosti, države povjeravaju svojim predstavnicima-diplomatima da na osnovi politički izrađenih stavova djeluju u međunarodnim tijelima, pregovaraju o brojnim sporazumima, glasuju o njihovom prihvatanju i prate njihovu provedbu u život. Ta velika internacionalizacija života gotovo za sve države svijeta danas je otklonila one dvojbe o tome: suradivati li ne u nekoj međunarodnoj organizaciji. Pokušajni izoliranja od svijeta već su prošlost i upravo one zemlje koje su nedavno robovale takvim dogmama, čuvajući navodno svoju suverenost i nezavisnost, danas su u prvim redovima onih koji traže tzv. priključak sa svjetskim razvojem.

Kolektivna diplomacija, koja je nastala u modernom doba, izraz je upravo takvog nastojanja da se tijekom internacionalizacije pojačano prati, da se u njima sudjeluje i da se na temelju državnih političkih odluka djeluje u svjetskim poslovima. Ujedinjeni narodi najbolji su primjer kolektivne diplomacije. U svjetskoj organizaciji ne postoje mogućnosti da ona postane neka vrsta međunarodnog zakonodavca niti suda koji bi mogao suditi državama članicama. To je tijelo koje u velikom i stalnom diplomatskom dijalogu traži rješenja pomoću višestru pregovaranja, videći u tom priliku da pomogne u svladavanju onih najvažnijih globalnih pitanja suvremenosti.

Ulazeći u kolektivnu diplomaciju države su i dalje suverene i nezavisne, ali svaka od njih ipak podliježe određenim ograničenjima. Čak, šovše, o nekoj apsolutnoj suverenosti teško bi bilo danas govoriti jer je dio obveza dobrovoljno preuzetih putem kolektivne diplomacije u novom svjetlu postavio i ove velike karakteristike nacionalne države.

Promatrajući svijet koji se stvara može se bez velikih preterivanja zaključiti da je pravac kojim se ide: u povećanoj međunarodnoj suradnji, u povezanosti i zajedničkom rješavanju velikih problema današnjice, ali i u budućnosti. Razoružanje, terorizam, glad, ekologija, pitanja razvoja, sprečavanja bolesti, samo su dio velikih globalnih izazova koji traže zajedničke poteze država i gdje državne granice ne predstavljaju zapreke. U svijetu koji se sada razvija bez velike ideološke podjele, gdje su načela slobodnog tržišta, parlamentarizma, demokracije i poštivanja ljudskih prava prihvaćena kao opće vrijednosti u gotovo svim državama, diplomacija ostaje ono sredstvo koje u novim uvjetima vodi stalnom međunarodnom dijalogu. Promjene u samoj diplomaciji, tehnikama i institucijama stvaraju mogućnost da se i ona prilagodi novom dobu i da putem nje države mogu zajednički djelovati. Nove velike političke promjene, ali i zadace koje čekaju na svoje rješenje, daju diplomaciji nove mogućnosti da u još većoj mjeri sudjeluje u stvaranju temelja novog svijeta.