

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ŠPELA MOŽINA
mentor: predavatelj Marko Kosin

DIPLOMACIJA NA VRHU
Kontroverznost diplomatske metode

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

KAZALO

1. UVOD.....	4
2. OPREDELITEV POJMOV	6
2. 1. ZUNANJA POLITIKA IN DIPLOMACIJA	6
2. 2. DIPLOMATSKI PROSTOR.....	10
2. 3. DIPLOMACIJA NA VRHU	12
3. POLOŽAJ ŠEFA DRŽAVE IN PREDSEDNIKA VLADE PO MEDNARODNEM PRAVU.....	15
4. PREDSTAVITEV DIPLOMACIJE NA VRHU KOT DIPLOMATSKHE METODE..	20
4. 1. ZGODOVINSKA PERSPEKTIVA	20
4. 2. DIPLOMACIJA NA VRHU PO II. SVETOVNI VOJNI.....	28
5. RAZLOGI ZA PORAST DIPLOMACIJE NA VRHU V 20. STOLETJU.....	31
6. VRSTE VRHUNSKIH SREČANJ	36
7. KONTROVERZNOST DIPLOMACIJE NA VRHU	43
7. 1. PREDNOSTI VRHUNSKIH SREČANJ	45
7. 2. POMANJKLJIVOSTI VRHUNSKIH SREČANJ	49
8. ZAKLJUČEK	54
9. UPORABLJENI VIRI.....	57
10. DODATEK: PRIMER VRHUNSKEGA SREČANJA G8.....	61

SEZNAM KRATIC

OZN – Organizacija združenih narodov

NATO – Organizacija severnoatlantskega zavezništva (*Northatlantic Treaty Organisation*)

PLO – Palestinska osvobodilna organizacija (*The Palestinian Liberation Organization*)

SALT I, II – I. in II. Pogodba o omejevanju strateškega orožja (*Strategic Arms Limitation Treaty*)

INF – Pogodba o jedrskem orožju srednjega dometa (*Intermediat-range Nuclear Forces Treaty*)

START – Pogodba o zmanjševanju strateškega orožja (*Strategic Arms Reduction Treaty*)

OPEC – Organizacija dežel izvoznic nafte (*Organization of Arab Petroleum Exporting Countries*)

G3 – skupina treh držav - Kolumbije, Venezuele in Mehike - podpisnic prostotrgovinskega sporazuma

MERCOSUR – regionalno trgovinska integracija Brazilije, Paragvaja, Argentine in Uragvaja (*Constitution of the Common Market of the South*)

CARICOM – Karibska skupnost in skupni trg (*Carribbean Community and Common Market*)

NAFTA – Severnoameriški sporazum o prosti trgovini (*North American Free Trade Area*)

OAS – Organizacija ameriških držav (*Organization of American States*)

EU – Evropska unija

COREPER – Odbor stalnih predstavnikov EU (*Committee of Permanent Representatives*)

G7/8 – Skupina sedmih gospodarsko najrazvitejših držav na svetu in Rusije

APEC – (*Asia-Pacific Economic Cooperation*)

IMF – Mednarodni denarni sklad (*International Monetary Found*)

NAM – Gibanje neuvršenih (*Non-aligned Movement*)

OPOMBA

summit, summitry, summit diplomacija, srečanje na vrhu, vrhunsko srečanje, srečanje na najvišji ravni = izrazi so identični, medsebojno so si pomensko enaki.

1. UVOD

Danes skoraj ni tedna, da se nekje ne bi zgodilo vrhunsko srečanje, ki je postalo stvar rutine za državne voditelje povsod po svetu. Na njih se razpravlja o zadevah visoke in nizke politike, agende vsebujejo širok spekter vsebin; mednarodno politiko si je težko predstavljati brez srečanj na najvišji ravni.

Diplomacija na vrhu je kontroverzna diplomatska metoda, o kateri obstajajo protislovna stališča glede smiselnosti njenega obstoja, njene pomembnosti in učinkovitosti. Mnenja prihajajo tako s strani poklicnih diplomatov kot tudi stroke, ne glede na različna stališča pa je dejstvo, da vrhunska srečanja predstavljajo realnost sodobne diplomacije.

Cilj mojega diplomskega dela je predstaviti diplomacijo na vrhu v vsej njeni pojavnosti, torej ponuditi predstavo o njenih zgodovinskih temeljih, razvoju in podobi danes. Gre za dokaj neraziskano diplomatsko metodo; na temo diplomacije obstaja veliko število strokovne literature, zelo malo pozornosti pa je bilo posvečeno instituciji vrhunskih srečanj, zato pojav predstavlja raziskovalni izziv sam po sebi.

Na začetku raziskave sem si za cilj zadala odgovoriti na vprašanje ali je diplomacija na vrhu učinkovita diplomatska metoda? Pri nalogi sem morala upoštevati dve metodološki omejitvi. Sprva sem želela preučevati »učinkovitost« diplomacije na vrhu, vendar je nejasnost pojma velika ovira pri ocenjevanju pojava diplomacije na vrhu. Kaj definira vrhunsko srečanje za (ne)učinkovito? Ali je to (ne)podpis pogodbe oz. sprejetje določenih obveznosti? Težavo predstavlja tudi dejstvo, da so posledice vrhunskih srečanj ponavadi vidne šele po preteku določenega časa in ne takoj po samem srečanju. Konferenca v Münchnu (1938), kjer sta se srečala britanski predsednik vlade Chamberlain in nemški vodja Hitler je izzvenela kratkoročno kot uspešna oz. učinkovita, vendar se je kasneje izkazala za popolno farso. Po drugi strani pa včasih le medsebojne (ne)simpatije udeležencev vrhunškega srečanja vplivajo na potek dogodkov. Drugo metodološko omejitev predstavlja mnogoterost izrazov vrhunskih srečanj. Glede na to, da sodobna srečanja med vodilnimi predstavniki držav potekajo skoraj vsak dan, da se diplomacija na vrhu odraža v različnih oblikah (ad hoc srečanja na vrhu, institucionalizirana redna srečanja na vrhu) in da potekajo tako na bilateralnem kot na multilateralnem nivoju, je bilo nujno omejiti raziskavo. Če bi želela predstaviti diplomacijo na vrhu v njenem najširšem obsegu, bi morala vključiti tako medsebojno različna srečanja na vrhu

kot so to bila medvojna srečanja Treh velikih, Vzhodno-Zahodna srečanja v obdobju hladne vojne kot tudi pojav afriške diplomacije na vrhu, enkratni summit v Riu ali Johannesburgu, rusko-ameriška vrhunska srečanja, srečanja neuvrščenih, bilateralne obiske šefov držav..., ki imajo kaj malo skupnega razen da gre pri vseh za srečanja na najvišji ravni. Odgovor na vprašanje o učinkovitosti bi verjetno ostal odprt, saj v zgodovini obstaja dovolj primerov, ki govorijo v prid kot tudi tistih, ki kažejo na neuspešnost takšnih srečanj.

Zato sem v nadaljevanju raje preučevala »koristnost« vrhunskih srečanj, ki jo razumem kot širši pojem od »učinkovitost«, ki zahteva jasne, konkretne rezultate; izhajala sem iz lastnosti diplomacije kot dolgotrajnega in neprekinjenega procesa, ki zlagoma dosega zastavljene cilje.

Zastavila sem si naslednja raziskovalna vprašanja:

- **Zakaj prihaja do vedno večje uporabe diplomacije na vrhu? Kakšne so njene prednosti?**
- **Zakaj je diplomacija na vrhu s strani poklicnih diplomatov in stroke obravnavana tako kritično? Kakšne so pomanjkljivosti diplomacije na vrhu?**

Ker je diplomacija na vrhu povezana s pojmi kot so diplomacija in zunanja politika ter je umeščena v diplomatski prostor, ki ga opredeljujejo njemu lastne značilnosti, bom na začetku posvetila pozornost osvetlitvi teh pojavov. Opredelila bom strokovne pojme – zunanjo politiko, diplomacijo in diplomacijo na vrhu. Vsi trije pojmi so pomensko zelo obsežni, prav tako obstaja skoraj nepregledno število raznolikih definicij, ki osvetljujejo pojave vsaka s svojega gledišča. Sledil bo prikaz pristojnosti šefa države in predsednika vlade v mednarodnem pravu. Funkciji predstavljata glavna akterja pri izvajanju diplomacije na vrhu, zato se bom omejila le na njiju, čeprav se vrhunskih srečanj udeležujejo tudi najvišji predstavniki mednarodnih organizacij, izjemoma pa tudi predstavniki določenih frakcij. V četrtem poglavju bom predstavila temelje te diplomatske metode v kontinuiteti od njenih začetkov do danes. Skozi zgodovinski oris bom skušala utemeljiti ugotovitev, da število vrhunskih srečanj narašča. V petem poglavju bom poiskala razloge za ta pojav.

V šestem poglavju bom analizirala srečanja glede na njihovo vrsto (ad hoc, redna vrhunska srečanja), poglavje o kontroverznosti pa bo predstavilo metodo skozi njene prednosti in pomanjkljivosti. Prav tako mi bo dalo odgovor na vprašanje o koristnosti te diplomatske metode. V delu bom na kratko, kolikor bo to spadalo v kontekst, ves čas omenjala različne

primere vrhunskih srečanj, v dodatku pa se bom poglobila v primer srečanj na vrhu držav članic G8, ki veljajo za paradnega konja te diplomatske metode.

Pri preučevanju tematike bom uporabila različne raziskovalne metode, vendar bo osnovo metodološkega dela predstavljala analiza in interpretacija sekundarnih virov. Predvsem bom koristila strokovne knjige in članke, pri tem mi bodo v veliko pomoč tudi informacije z medmrežja. Pri določanju pomena posameznih pojmov bom izvedla konceptualno analizo. Poglavje o predstavitvi diplomacije na vrhu bom prikazala s pomočjo zgodovinsko razvojne analize, pri tem mi bo pomagala opisna metoda, ki bo predstavljala izhodišče tudi pri študiji primera vrhunskih srečanj G8, kjer bom ob sekundarnih virih enako uporabila primarne vire.

Moje delo je prepleteno z anekdotnimi drobcji kar ni bil moj prvotni namen, saj naj bi diplomsko delo odražalo neko doseženo akademsko raven, ki jo pogostokrat enačimo z resnostjo. Vendar sem že na začetku zbiranja literature vedno znova naletavala na bolj kot ne duhovite zapise, ki bogatijo diplomatsko teorijo z opisi praktičnih primerov in avtobiografskimi spomini bivših poklicnih politikov.

2. OPREDELITEV POJMOV

2.1. ZUNANJA POLITIKA IN DIPLOMACIJA

Pojem diplomacije in zunanje politike se v praksi pogostokrat zamenjujeta, včasih pa se jih medsebojno tudi enači, tako da so oblikovalci zunanje politike izenačeni z diplomati, diplomacija pa z zunanjo politiko. Hans Morgenthau, eden od utemeljiteljev vede o mednarodnih odnosih, je menil, da je diplomacija tako formuliranje kot izvajanje zunanje politike (Vukadinović, 1994:107). Gre za skrajno stališče, saj predstavlja zunanja politika širši pojem, ki pa zajema tudi diplomacijo. Benko pravi, da je v sodobnih mednarodnih odnosih diplomacija samo eno od sredstev zunanje politike oz. načinov komuniciranja med državami, kajti zunanje-politični cilji se uresničujejo tudi z drugimi sredstvi, ne samo z aparatom države - z dejavnostmi raznih družbenih skupin in posameznikov bodisi formalnega bodisi neformalnega značaja, ko potekajo preko meja posameznih držav (Benko v Jazbec, 1998:40). Oba pojma sta v teoriji mednarodnih odnosov zastopana izredno raznoliko, definicije se spreminjajo glede na gledišča, ki jih zastopajo posamezni avtorji.

Leksikon politike (1995) opredeljuje zunanjo politiko kot specifične dejavne ali trpne odnose, v katere stopa določeni subjekt mednarodnih oz. meddržavnih odnosov z drugimi tovrstnimi subjekti. Gre za politično usmeritev in dejavnost, ki je naravnana v doseganje določenih smotrov. Poglavitne vsebinske komponente zunanje politike so: načela, ki jih država ali podoben politični subjekt upošteva oziroma udejanja v mednarodni politiki; celotna problematika virov in sredstev, ki so na voljo za udejanjanje zunanje politike določene države ali kake druge institucije, ki je subjekt mednarodnih odnosov; procesi odločanja in izvajanja konkretnih pobud in dejanj, ki imajo mednarodni oz. meddržavni pomen ali učinek.

Po Holstiju veljajo najmanj **štirje osnovni strateški cilji sodobne zunanje politike**, ki jih zasledujejo vse države: varnost, avtonomija, blagostanje (ekonomski in socialni napredek) in status (prestiž). Seveda se države medsebojno razlikujejo glede izvedbe ciljev in prioritet – na odločitve vplivajo kompleksni dejavniki zunanjih okoliščin in notranji pritiski (Holsti, 1995:108, 109). Poleg teh univerzalnih ciljev države zasledujejo tudi številne druge, ki pa so lahko popolnoma individualni – glede na ambicije države in aspiracije in interese njene vlade (npr. zaščita svojih narodnostnih manjšin po svetu).

Benko je opredelil zunanjo politiko kot proces dejavnosti, ki jih določena, v državi organizirana družba opravlja nasproti mednarodnemu okolju z namenom uresničevati svoje materialne in nematerialne interese ter tako vplivati nanj, bodisi da realnosti v mednarodni skupnosti spreminja bodisi se jim prilagaja. Gre za dvosmerni proces, saj ima zunanja politika nalogo tudi absorbirati akcije in reakcije subjektov iz mednarodnega okolja, skozi ta proces pa izvaja funkcijo ohranjanja in reprodukcije določenega družbenoekonomskega in političnega sistema v kaki državi, kar pomeni, da se v tej funkciji povezuje z ideološko in politično združevalnimi silami v mednarodni skupnosti (Benko, 1997:221). Zunanja politika je torej tudi sistem med seboj bolj ali manj medsebojno povezanih akcij, ki potekajo v mednarodni skupnosti.

Diplomacija pa se nanaša na **tisti del zunanje politike, ki pomeni njeno realizacijo, izvedbo**. Če zunanja politika določa cilje mednarodnih odnosov (in s tem kaže na odnos države do zunanjega sveta), diplomacija pomeni način izražanja te politike. Zunanjo politiko opredeljujeta dva ločena politična procesa, ki temeljita na političnih oz. diplomatskih aktivnostih. Prvi proces zajema sprejemanje političnih odločitev, ki imajo tudi pravni značaj in ki oblikujejo zunanjo politiko neke države. Drugi proces predstavljajo diplomatske aktivnosti, ki izvajajo sprejete odločitve o zunanji politiki. Temeljna razlika med procesoma je, da je ustvarjanje zunanje politike decentralizirano in da nanj vpliva več političnih akterjev, domačih

in tujih, izvajanje zunanje politike pa je centralizirano iz središča, ki ustvarja nacionalno zunanjo politiko in odloča o vseh stopnjah in smereh njenega uveljavljanja (The Penguin Dictionary of International Relations 1998:181).

Sir Ernest Satow v uvodu svoje znane knjige o diplomaciji (Satow's Guide to Diplomatic Practice) zapiše, da je diplomacija uporaba inteligence in takta v vodenju uradnih odnosov med vladami neodvisnih držav – še krajše, gre za vodenje odnosov med državami z miroljubnimi sredstvi (Satow, 1979:3).

Mitić (1999:1) razume diplomacijo kot sinonim za več različnih medsebojno povezanih aktivnosti države v zunanji politiki:

1. zunanjepolitično predstavljanje države, njena pravica do pošiljanja in sprejemanja diplomatskih predstavnikov preko katerih se odvijajo redni diplomatski odnosi v bilateralni diplomaciji. Med drugim so naloge diplomatskih predstavnikov spremljanje mednarodnega dogajanja in pripravljanje predlogov za delovanje.
2. vodenje zunanjepolitičnih odnosov s pomočjo uradnega komuniciranja med državami. H komuniciranju sodijo vsi uradni stiki med vladami, pisni ali ustni, neposredni ali posredni, diplomacija pa je pri tem opredeljena kot redni kanal, po katerem države komunicirajo med seboj (Vukadinović, 1994:109). Po Slovarju mednarodnega javnega prava se sem prišteva tudi vodenje stikov z mednarodnimi organizacijami (Ibler v Nick, 1997:13).
3. znanje in veščina vodenja pogajanj z drugimi državami. Implementacija zunanje politike poteka s pomočjo pogajanj, s katerimi skuša diplomacija pojasniti politiko svoje države in jo predstaviti kot sprejemljivo ostalim akterjem (Sasson Sofer 1991:66). Pogajanja sodijo med najpomembnejše dejavnosti diplomatov in so neposredno povezana s političnim delovanjem države, ki jo ti zastopajo (Vukadinović, 1994:109).
4. služba – organiziranost in aparat – države za vodenje zunanjepolitičnih odnosov.
5. uradne dejavnosti šefov držav in vlad ter posebnih organov za zunanje zadeve, ki so usmerjene k realizaciji ciljev zunanje politike.
6. Stroka, ki povezuje vse do zdaj naštetе dejavnosti.

Diplomacija je »oblika državne dejavnosti, osredotočena na odnose z drugimi državami in mednarodnimi udeleženci. Njen glavni cilj je izpolnjevanje nalog, ki ji jih zaupajo organi državne oblasti, prek njih pa skupina, ki ima oblast. Cilji te politike se kažejo v zunanji politiki držav, diplomacija pa je instrument, s katerim se ta politika uresničuje« (Vukadinović,

1994:15). V tej trditvi so naštetni vsi temeljni pojmi, s katerimi se opredeljuje diplomacija:

- gre za dejavnost, ki jo izvaja država s pomočjo svojih organov oblasti. Ta dejavnost je **miroljubno urejanje odnosov med političnimi entitetami**, njihovimi najvišjimi predstavniki in pooblaščenimi agenti (Hamilton in Langhorne, 1995:1).
- odnosi z drugimi subjekti v mednarodni skupnosti so ključnega pomena za obstoj posameznih entitet (Holsti, 1995:130).

Pomembno se mi zdi poudariti trditev Felthama, avtorja knjige *Diplomatic Handbook*, da je »najpomembnejša lastnost in temelj diplomacije **komunikacija**, izmenjava misli in idej med državami in vladami, danes tudi med njimi in mednarodnimi organizacijami« (Feltham v Nick, 1997:14). Pomembnost komunikacije omenja tudi Holsti, ko trdi: »da bi države lahko dosegle svoje cilje, uresničile svoje vrednote, branile svoje interese, morajo komunicirati s tistimi, katerih namene, delovanje ali cilje želijo spremeniti, odvrniti ali podpreti (Holsti, 1995:130).

Dodaja še, da danes obstaja vrsto načinov in komunikacijskih sredstev, s katerimi lahko sporočamo svoje namene, cilje ali grožnje. Na tiskovnih konferencah, političnih zborih ali sprejemih vladni uradniki lahko podajo izjave, ki niso namenjene samo domači javnosti, ampak tudi tujim vladam in njihovim državljanom. Kljub temu še zmeraj kot osnovno sredstvo komuniciranja ostajajo uradni diplomatski kanali ter neposredna srečanja med predsedniki vlad in šefi držav (Holsti, 1995:130).

Diplomatičeskij slovar prav tako med diplomate prišteva tudi šefe držav. Diplomacijo namreč opredeljuje kot uradno dejavnost šefov držav, vlad in uradnih organov v mednarodnih odnosih, ki uresničujejo cilje in potrebe zunanje politike, to pa s pogajanjem, pisnimi in ustnimi komunikacijami in drugimi miroljubnimi sredstvi (Benko, 1997:255).

Murty zastavi širše in pravi, da je diplomacija proces transnacionalnega komuniciranja med elitami na svetovnem prizorišču. Elite definira kot tiste pripadnike družbe, ki posedujejo večji delež družbenih vrednot kot ostali (družbene vrednote so: moč, bogastvo, zdravje, veščine, znanje, spoštovanje, čast) (Murty, 1989:1).

2. 2. DIPLOMATSKI PROSTOR

Diplomacija kot večšina pogajanja in razvijanja mednarodnih odnosov je staro področje družbenih aktivnosti, mnogo starejša je od svojega relativno novega poimenovanja, pa tudi od samega obstoja diplomatskega poklica. V svojem širšem smislu – kot sposobnost reševanja konfliktnih situacij v vsakdanjem življenju posameznika – je stara toliko kot sam človeški rod (Nick, 1997:13).

V svoji nalogi bom izpustila prikaz kronološkega razvoj diplomacije od rudimentarnih oblik, ker sem v posebnem poglavju predstavila zgodovinski razvoj diplomacije na vrhu, ki predstavlja sestavni del zgodovine diplomacije. Omenila bom le najpomembnejše mejnike.

Večina literature o zgodovini diplomacije sledi t. i. zahodno razvojno črto. Le-ta se začne z antično Grčijo, nadaljuje z rimsko civilizacijo, razpadom te civilizacije-imperija na zahodno (476, evropsko) in vzhodno (Bizanc). Diplomatske metode, ki jih je 11. stoletij razvijal Bizanc, že v 12. in 13. stoletju prevzamejo in izpopolnijo italijanske mestne države, ki vzpostavijo sistem stalnih diplomatskih misij (14. in 15. stoletje) – to je sistem, ki ga postopoma prevzamejo celotna Evropa, ZDA in tiste države, ki sestavljajo zahodno civilizacijo liberalne demokracije. V drugi polovici 20. stoletja pa ga prevzamejo tudi vse novo nastajajoče države v preostalem »tretjem« delu sveta. Simoniti govori o globalizaciji zahodnega koncepta diplomacije, kar pomeni, da so diplomatske tehnike in metode sprejeli praktično vsi mednarodni subjekti (Simoniti, 1994:535-557). Vendar je pomembno poudariti, da so številne druge civilizacije (v smislu politično organiziranih družb civilizacije faraonskega Egipta, islamska, indijska in druge azijske, latinskoameriška, kitajska, japonska itd.), prav tako uporabljale in razvijale diplomacijo v najširšem smislu – kot oblikovanje in izvajanje zunanje politike, kot sredstvo in aparat ter posebno stroko ali znanost v mednarodnih odnosih (npr. postopki pri pošiljanju in sprejemanju odposlancev, sklepanje mirovnih, trgovinskih ali sporazumov o prijateljstvu; postopki pri vodenju pogajanj, spoštovanju osebne imunitete itd.). Zaradi zgodovinskih okoliščin ekspanzije evropskih sil pa so se uveljavili evropski civilizacijski obrazci mednarodnega komuniciranja (Simoniti, 1994:556).

V dolgih letih obstoja je diplomacija na različnih stopnjah razvoja doživela številne spremembe, vendar je bila vedno odvisna od preobrazb mednarodne skupnosti, hkrati pa je bila sestavni del procesa spreminjanja (Vukadinović, 1994;111). Teorija diplomacije loči med

obdobjem t. i. klasične diplomacije in obdobjem t. i. sodobne diplomacije. Temelj **klasične diplomacije** predstavlja uvedba instituta stalnih diplomatskih predstavništev, ki se je zgodila sprva v Italiji 15. stoletja (Mattingly v Berridge, 1995:2). Model v stotih letih prevzamejo ostale udeleženske v mednarodnih odnosih, v 17. stoletju vodilno vlogo v diplomaciji prevzamejo Francozi in klasično diplomacijo še danes lahko imenujemo tudi »francoski« model diplomacije; l. 1626 kardinal Richelieu, diplomatski svetovalec Ludvika XIII., ustanovi prvo Ministrstvo za zunanje zadeve in vodenje zunanjih zadev se centralizira. Naslednjo prelomnico pomeni Dunajski kongres l. 1815, ko se je s t. i. Dunajskim pravilnikom¹ diplomatska služba priznala kot poklic s svojimi pravili, običaji in navadami. Za klasično diplomacijo, ki je v 19. stoletju doživela svoj razcvet, je bil značilen aristokratski značaj, veliko pomembnost je imel ceremonial, predvsem pa sindrom t. i. tajne diplomacije in tajnih pogodb. V tem obdobju je klasična diplomacija poglobila tako uresničevanje funkcij predstavljanja kot tudi funkcije opazovanja (Benko, 1998:55).

Začetek **sodobne diplomacije** sega v čas po I. svetovni vojni in čeprav se je takrat govorilo o »novi« diplomaciji, ki bo nadomestila »staro«, je francoski diplomatski sistem do danes ostal jedro svetovne diplomacije (Berridge, 1995:14). Tudi Simoniti meni, da je »diplomacija konservativna večšina, ki prenese evolucijo in inovacijo, v najslabšem primeru reformo, nikoli pa revolucije« saj nekaj kar želi biti povsem novo, nima korenin v starem in je zato kratkega daha (Simoniti, 1995:7). Po Hamiltonu in Langhornu sta se zgodili dve bistveni spremembi – ideja o nastanku mednarodne organizacije, ki bi delovala kot forum za mirno reševanje sporov in kot kolektivna obramba pred morebitno novo svetovno vojno; predvsem pa se je pojavila zahteva po javni diplomaciji (Hamilton in Langhorne, 1995:137)². Tako Barston (1991:3-8) kot Eban (1983:358) pa dodajata še spremembe, vezane na diplomatske agente. Bistveno se je povečala vloga diplomacije šefov držav in vlad kar je imelo za posledico zmanjšanje vpliva zunanjega ministra, ki je še dodatno oslabil z vstopom drugih ministrstev v sodobno diplomacijo. Posledično je prišlo do zmanjšanja vloge ambasadorja v diplomatskem procesu. Po Ebanovem mnenju predstavlja pojav diplomacije na vrhu drugo največjo spremembo v

¹ T. i. Règlement de Vienna je zamenjal sporni »papežev memorandum prednostnega vrstnega reda« iz l. 1504 (Nicolson v Berridge, 1995:8). V njem se je določil diplomatski prednostni vrstni red, uveljavil se je preseans (načelo predhodnosti glede na dolžino staža diplomata v določeni državi) in pravilo podpisovanja mednarodnih pogodb na konferencah po abecednem vrstnem redu (francoskega) zapisa imen držav.

² Woodrow Wilson je v znamenitih 14 točkah v 1. točki izrazil zahtevo po »javni diplomaciji, ki naj se odvija pred očmi javnosti« (Eban, 1983:345). Čeprav je že leta 1918 v govoru Senatu revidiral svoje stališče, se je »eksplozivni slogan naglo razširil v širšo javnost. Ideja, da so javna pogajanja bolj moralno dejanje kot pa pogajanja po tradicionalnih metodah, se je čvrsto zasidrala v javnosti« (Eban, 1983:346), tudi zato, ker je vladalo mnenje, da je tajna diplomacija prispevala k nastanku vojne, saj so bile tajne pogodbe značilnost klasične diplomacije.

sodobnem diplomatskem procesu (poleg javne diplomacije).

2.3. DIPLOMACIJA NA VRHU

Čeprav temelji diplomacije na vrhu segajo v same začetke razvoja diplomacije, se je izraz »summit diplomacija« uveljavil šele v petdesetih letih prejšnjega stoletja. Sir Winston Churchill, ki je tudi sicer prispeval mnogo originalnih izrazov v besedoslovje moderne politične misli (npr. izraz železna zavesa) je že leta 1950 v svojem volilnem govoru pozval k »pogovorom na najvišjem nivoju kot sredstvu, ki bi lahko ublažilo in preseгло napetosti med Vzhodom in Zahodom« (Hamilton in Langhorne, 1995:221). Prvič pa je izraz »summit« uporabil spomladi l. 1953, ko je v duhu medvojnih odločilnih srečanj voditeljev zavezniških sil (Teheran, Jalta, Potsdam,) želel sklicati »konferenco na najvišji ravni«, ki bi se je udeležili voditelji Zahodnega sveta in SZ (Plischke, 1958:49). Churchill je bil velik zagovornik te diplomatske metode. Takrat je za njega izraz summit predstavljal srečanje med voditelji najmočnejših držav sveta in še leta 1963 je Donald Watt zagovarjal takšno oz. še ostrejše stališče, saj naj bi za vrhunska srečanja štela le srečanja na multilateralni ravni – bilateralni srečanja med Hruščovom in Eisenhowerjem (l. 1959) ter Hruščovim in Kennedyjem (l. 1961) tako nista spadali zraven (Dunn, 1996:14). To skrajno mnenje nikoli ni prišlo v širšo uporabo, nasprotno, izraz »summit« je postajal vedno bolj nekritično uporabljan, posebno v medijih.

Tisk je prvič začel uporabljati izraz »summit konferenca« v zvezi z ženevsko konferenco Štirih Velikih (sodelovali so predsedniki Velike Britanije, Francije, ZDA in Sovjetske Zveze) l.1955, ki ji je leta 1960 sledila še pariška konferenca. Po tem se je izraz vse pogosteje uporabljal, vendar vedno v zvezi s srečanja med tremi zahodnimi velesilami in SZ. Šele l. 1958 se je izraz razširil na vse konference, kjer so sodelovali državni voditelji (Plischke, 1958:4). Število srečanj je naraščalo in mediji so vsako srečanje med predsedniki držav ali premieri opisali kot summit srečanje. Tako je Ball leta 1976 zapisal, da je izraz tako nekritično uporabljan, da je postal popolnoma pomensko nejasen oz. zavajajoč (Ball v Dunn, 1996:14). Izraz je resnično neuporaben, če zajema vse dejavnosti predsednikov države, premierov, zunanjih ministrov in drugih uradnikov, ki izvajajo zunanjo politiko držav. Tako je npr. The Times je na prvi strani srečanje ministrov kabineta pod vodstvom John Majorja označil kot torijsko »srečanje na vrhu« (The Times, 28. 8. 1995).

Elmer Plischke, ki je sicer izhajal iz preučevanja vrhunske diplomacije ameriških

predsednikov, je tudi zagovarjal široko definicijo. Menil je, da čeprav se je izraz sprva uporabljal le v zvezi s konferencami, kjer so sodelovali najvišji predstavniki oblasti, se lahko uporablja tudi za vrsto drugačnih diplomatskih stikov med najvišjimi državniki. Tako zajema »določanje in javno predstavljanje zunanje politike in vodenje zunanjih zadev države s strani predsednika države ali vlade. Summit diplomacija vsebuje pet glavnih elementov: predsednikovo sodelovanje pri ustvarjanju zunanje politike in njeno javno predstavljanje; osebno komuniciranje predsednika; posebni odposlanci predsednika; t. i. »state visits« ter multilateralna vrhunska srečanja (Plischke, 1958:5).

V kasnejšem delu je definiral diplomacijo na vrhu kot »diplomacijo, ki jo izvajajo politični voditelji višjega ranga kot je rang ministra ali član kabineta. To vključuje šefa države, predsednika vlade, tiste, ki jim to omogoča uradni položaj (kralj, najvišji predstavnik v mednarodni organizaciji) in nekatere uslužbence predsednika vlade, ki izvajajo njegovo voljo« (Plischke v Dunn, 1996:15).

V svojem diplomskem delu bom izhajala iz pojmovanja vrhunškega srečanja kot ga je razvil David H. Dunn, ki je izraz podrobno preučeval glede na akterje, ki sodelujejo na vrhunskih srečanjih in glede na aktivnosti, ki predstavljajo vrhunsko srečanje. Izhodišče mu je predstavljala Plischkejeva definicija, kjer je ugotovil kar nekaj nejasnosti, ki se tičejo izvršne moči udeležencev summita in neenakosti izvršne avtoritete med predsedniki vlad oz. držav.

Težko je ugotoviti kaj sestavlja izvršna moč, ki se lahko od posameznika do posameznika razlikuje. Na vsaki ravni se izvršna moč lahko razlikuje glede na vsebino pogajanj. Posledično ima zunanji minister lahko pooblastila da odloča o neki zadevi, vendar ne sme »trgovati« preko agende, njegov sogovornik pa ima enaka pooblastila, vendar za zadeve zunaj agende. Postavlja se tudi vprašanje koliko daleč v verigi avtoritet sega izvršna moč. Zakaj tudi ambasadorji ali celo podsekretarji, ki vsi delujejo eksplicitno po navodilih svojega šefa vlade, niso predstavniki vrhunske diplomacije? Dunn predlaga, da se izraz uporabi le za srečanja med najvišjimi predstavniki oblasti in ne med poklicnimi diplomati, a tudi tukaj pride do težave, saj obstajajo politični sistemi, kjer so v diplomatski službi tako poklicni diplomati kot tudi tisti, ki so zaposleni na osnovi političnega udejstvovanja. Trend koncentracije moči glede zadev zunanje politike v rokah tistih z izvršnimi pooblastili dodatno zapleta problematiko izvršilnega delovanja (Dunn, 1996:16).

Težave predstavlja tudi dejstvo, da se posamezni predsedniki vlad oz. šefi držav razlikujejo po

delegiranih pristojnostih. Političnim voditeljem pristojnosti določa notranji politični ustroj njihove države. Obstajajo razlike v ustavnem položaju predsednikov držav in vlad. Po pristojnostih se razlikujejo premieri koalicijskih vlad in premieri enostrankarskih vlad in Dunn ugotavlja, da osredotočenje na izvršno moč kot poskus razširitve pojma vrhunškega srečanja povzroči da izraz postane neločljiv od procesa ustvarjanja in implementacije zunanje politike. **Zaključni, da se posamezni voditelji med seboj sicer lahko razlikujejo po sposobnosti realizacije doseženega sporazuma, vendar jim zaradi njihovega položaja ne more nasprotovati noben drug posameznik** (Dunn, 1996:17).

Prav tako se vrhunskih srečanj udeležujejo najvišji predstavniki mednarodnih organizacij (npr. NATO, Commonwealth, evropska Komisije).

Če vlada v državi izredno stanje (npr. državljanska vojna), veljajo za summit tudi srečanja, kjer so prisotni voditelji vodilnih frakcij. Tako se Lancaster House konferenca, ki je odločala o prihodnosti Rodezije-Zimbabveja, uvršča v summit, saj so se pogajanja vodila na najvišji možni ravni. Tudi najvišji predstavniki nekaterih nedežavnih entitet, ki so politično priznane (npr. PLO), spadajo med udeležence vrhunskih srečanj (Dunn, 1996:17).

K dejavnostim diplomacije na vrhu **ne spada** t. i. osebna diplomacija predsednikov oblasti, torej, telefonski pogovori, videokonference ali pisno komuniciranje ipd. **Srečanje na vrhu pomeni dejansko osebno srečanje**, ki zahteva svoj ceremonial in večji vložek časa ter običajno zaradi prisotnosti medijev predstavlja tudi večje politično tveganje. Nikakor pa to ne pomeni, da so vrhunska srečanja vedno bolj substantivna in politično pomembnejša od manj formalnih sredstev osebne diplomacije. Vendar ne glede na delež samo ceremonialnih ali delno tudi substantivnih vsebin (ponavadi gre za kombinacijo obeh), formalnih ali neformalnih prvin velja, da če gre za osebno srečanje najvišjih predstavnikov oblasti, štejemo to za srečanje na vrhu (Dunn, 1996:19). Tako za vrhunska srečanja veljajo tudi t. i. »state visits«, ki imajo običajno namen prispevati k dobrim odnosom in razumevanju, lahko pa služijo tudi reševanju določenih odprtih vprašanj (npr. državne varnosti, ekonomskih posojil, ustvarjanje temeljev za nadaljnja pogajanja, itd.) (Plischke, 1958: 59).

Podrobno sem predstavila izraz »summit«, dodati je potrebno le še, da se poleg njega pojavljajo tudi **podporni izrazi**, ki izhajajo iz istega »gorniškega« jezika. »Pre-summit«, »base camp« in »sherpa«. Izrazi so prišli v diplomatski leksikon kot posledica izjemne medijske pozornosti, ki je spremljala prvi uspešni vzpon na Mont Everest leta 1953 (Dunn, 1996:20). Pojem »šerpa« označuje lokalne gorske nosače tovora, ki si jih alpinisti lahko najamejo v pomoč. Izraz se

vedno pojavlja v zvezi z vrhunskimi srečanji in predstavlja številne strokovnjake v ozadju, ki podpirajo in pripravljajo vse potrebno za vrhunska srečanja.

3. POLOŽAJ ŠEFA DRŽAVE IN PREDSEDNIKA VLADE PO MEDNARODNEM PRAVU

- **šef države**

Skozi zgodovino je vladar sprva obvladoval notranjo in zunanjo politiko države. Do meščanske revolucije so državo predstavljali samo monarhi, ki so bili tudi edini, ki so državo lahko mednarodno obvezali. To absolutno pravico jim je priznavalo tudi mednarodno pravo, tako da je obstajalo poistovetenje med pojmom države in monarha (Jelić, 1978:56). Z uveljavitvijo instituta stalnega odposlanca je sicer prišlo do delnega umika neposredne vloge vladarja, vendar je šele z razvojem sistema moderne države in posebno z razvojem demokratične vlade šef države postopoma še bolj izgubljal neposredno vlogo pri oblikovanju zunanje politike države in odgovornost za zunanje zadeve države se je prenesla na posrednike - predsednika vlade in ostale ministre v vladi (Plischke, 1958:3). Prav tako po sodobnem diplomatskem pravu šefi diplomatskih predstavništva niso več predstavniki šefov držav saj uradni stiki z državo sprejemnico ne potekajo preko šefov držav temveč preko ministrstva za zunanje zadeve, ki predstavlja najvišji operativni organ diplomatskih odnosov (Đorđević, Mitić, 2000:32).

Šef države je običajno najvišji organ predstavljanja neke države. V pristojnosti šefa države je, da predstavlja enotnost države – tako navznoter (doma) kot navzven (v tujini). Njegov položaj urejajo ustavne uredbe države, ki pa se medsebojno lahko od države do države zelo razlikujejo. Dejavnost državnega poglavarja je organizirana bodisi tako, da je država *monarhija*, ali pa tako, da jo opredeljujemo kot *republiko*. Za *monarhijo* je značilno, da poglavar države ni nosilec politične in pravne odgovornosti. Monarh opravlja dejavnost državnega poglavarja doživljenjsko (kolikor ne abdicira) in praviloma pridobi ta položaj po ustreznem nasledstvenem redu. Ti privilegiji navezujejo na monarhovo osebnost, ki je s svojo neodstavljalivostjo in neodgovornostjo nad pravom: od tod oznaka, da je monarh suverena oseba. V tem pogledu se *republika* ostro loči od monarhije: v republiki državni poglavar ni zunaj prava ali nad njim, temveč je nosilec dejavnosti te osebe (npr. predsednik republike), ki je tako politično kot pravno odgovorna. V primerjavi z drugimi pravnimi subjekti veljajo za državnega poglavarja določene posebnosti, omejitve in olajšave (npr. glede teže kaznivih dejanj, za katera odgovarja, ali pa glede postopka, v katerem se ugotavlja njegova odgovornost), ki pa ne morejo iti tako

daleč, da bi bila njegova odgovornost formalnopravno izključena. V republiki je nadalje državni poglavar vselej izvoljen in traja njegov mandat praviloma le določeno časovno obdobje (v Sloveniji se npr. predsednik republike voli za dobo petih let), po katerem je načeloma lahko še enkrat izvoljen. Dejavnost državnega poglavarja opravlja ali ena oseba (npr. v ZDA, Franciji, Avstriji) ali pa kolektivno telo (npr. predsedstvo v nekdanji SFRJ) (Kušej idr. 1996:41,42).

Ko se šef države nahaja v drugi državi, je deležen najvišjih časti, ki pa niso namenjene njemu osebno temveč državi, ki jo predstavlja. Prav tako je deležen posebne zaščite, ki temelji na načelih kurtuazije in potrebi po zagotavljanju neodvisnosti države, ki jo predstavlja. Tuja država mu mora zagotoviti osebno nedotakljivost in nuditi zaščito pred napadi na njegovo življenje, telesno integriteto in čast. V tuji državi uživa šef države popolno sodno imuniteto v kazenskih postopkih. Ne sme biti zaslišan, priprt, pričati na sodišču ali biti sojen. Tudi v civilnih postopkih uživa popolno imuniteto, ki pa se ji lahko prostovoljno odpove. Enaki privilegiji in imunitete pripadajo tudi članom njegove družine (Degan, 2000:316).

Kako pomembna je vloga šefa države v mednarodnih odnosih je odvisno od ustavne in pravne ureditve posamezne države, posebno od (a) obsega in vsebine njegovih pooblastil glede oblikovanja in utemeljevanja zunanje politike in (b) obsega njegovih pooblastil glede imenovanja najvišjih predstavnikov države v tujini in mednarodnih organizacijah ter neposredno (mimo ministrstva za zunanje zadeve) izdajanje obvezujočih navodil za njihovo delovanje (Đorđević, Mitić 2000:30).

Tako ima šef države (naj je to monarh ali predsednik republike) ponekod zgolj simbolično funkcijo predstavljanja države (npr. britanska monarhija), drugje (npr. v predsedniških in polpredsedniških sistemih) pa ima najširša pooblastila na različnih področjih, posebno na področju zunanje politike (npr. imenovanje najvišjih diplomatskih in konzularnih predstavnikov, podpisovanje mednarodnih pogodb, odločanje o uradnih stališčih države glede posameznih vprašanj mednarodnih odnosov itd.) (Mitić, 1999:221). Predsednik ZDA predstavlja tako predsednika države kot predsednika vlade in glavnega državnega pogajalca. Vendar so tudi njegova pooblastila omejena. Ratifikacijo pogodb in imenovanje veleposlanikov mora odobriti Senat, ki ima tudi svetovalno funkcijo; kongres ga omejuje s svojimi zakonodajnimi funkcijami; prav tako postavlja federalna ureditev konstistucionalne omejitve (Murty, 1989:136). Tudi ruski predsednik nima nič manjših pooblastil glede zunanje politike, ker ima zelo neodvisen položaj glede na parlament in vlado ter po ustavi »utemeljuje osnovne

usmeritve zunanje politike« in »vodi zunanjo politiko« (Đorđević, Mitić 2000:31). V republikanskih sistemih, ki niso predsedniški ali polpredsedniški temveč parlamentarni, je predsednik države običajno brez pomembnejših pooblastil glede odločanja na področju zunanje politike in mednarodnih odnosov (simbolično predstavlja državo doma in v tujini, običajno podpisuje mednarodne pogodbe, ki jih ratificira parlament ali vlada, simbolično imenuje šefe diplomatskih predstavništev, podpisuje akreditacije šefom diplomatskih predstavništev, sprejema akreditacije najvišjih predstavnikov tujih držav, podpisuje listine o ratifikaciji ipd). Čeprav je ustava skromna glede pooblastil šefa države, običajno tradicija in osebna avtoriteta šefa države vplivata na pomembnost položaja šefa države tudi pri oblikovanju zunanje politike države in imenovanju najvišjih diplomatskih predstavnikov (Đorđević, Mitić 2000:31).

Prav na srečanjih na vrhu se dobro vidi razlika v pooblastilih posameznih šefov držav. Na njih sodelujejo le predsedniki tistih držav, ki imajo po ustavi pooblastila za sprejemanje odločitev; to so ponavadi predsedniki držav s predsedniškim sistemom. Države, ki imajo za šefe držav monarhe ali predsednike republike s simboličnimi pooblastili predstavljanja države, na summitu zastopajo predsedniki vlade. Tako na srečanju G8 ZDA, Francijo in Rusko federacijo zastopajo predsedniki države, Veliko Britanijo, Nemčijo, Italijo, Japonsko in Kanado pa predsedniki vlade.

Vendar mednarodno pravo ne razlikuje med posameznimi šefi držav na osnovi funkcij, ki jim jih delegira notranja ureditev države. Prav tako je v tem smislu nepomembna politična oblika vladavine (torej ali gre za monarhijo ali republiko), način izvolitve predsednika (po ustavni poti, revolucionarni, državni udar ipd.); čeprav so države dolžne obvestiti o nastalih spremembah ostale pripadnice mednarodne skupnosti, da bi se omogočila kontinuiteta mednarodnih odnosov (Đorđević, Mitić, 2000:28).

Mednarodno pravo tudi ne glede na notranjo državno ureditev oz. nacionalno zakonodajo priznava nekatere funkcije in pooblastila vsakemu državnemu poglavarju. Čeprav šef države ni subjekt mednarodnega prava, on predstavlja državo, ki to je. Sodobno mednarodno pravo priznava vse države za pravno enake, iz česar bi se lahko zaključilo, da so tudi vsi šefi držav medsebojno pravno enaki³. Ne glede na pooblastila po notranjem in ustavnem pravu šefi držav

³ Na mednarodnih konferencah in srečanjih organov OZN so po principu suverene enakosti držav vsi šefi držav enakopravni in preseansa se določa po alfabetskem vrstnem redu. Tudi po protokolu posameznih držav obstajajo različni kriteriji preseansa v primeru srečanja šefov držav, vendar se le-ta nikoli ne določi po velikosti, pomembnosti ali vplivu države, temveč npr. po dolžini mandata na mestu šefa države, starosti, prihodu delegacije ipd (Đorđević, Mitić 2000:29).

po mednarodnem pravu delujejo v imenu svoje države, dajejo izjave in izvajajo druge aktivnosti, ki obvezujejo državo, katere predstavniki so. Večina šefov držav je tudi z notranjo zakonodajo pooblaščenih, da akreditira dva najvišja ranga diplomatskih predstavnikov (ambasadorja in poslanika), podpisuje mednarodne pogodbe brez posebnih pooblastil, lahko sodeluje pri delu Varnostnega sveta OZN in v Generalni skupščini OZN kot tudi v drugih organih nekaterih mednarodnih organizacij ter izdaja ratifikacijske listine (Đorđević, Mitić, 2000:29).

Potrebno je omeniti, da primat mednarodnega prava (kar se tiče sklepanja pogodb) nad nacionalnim pravom posameznih držav vendarle ni tako jasen. Večletna⁴ debata med zagovorniki t. i. internacionalistične teorije (le-ta izhaja iz tradicionalne doktrine mednarodnega prava, ki meni, da pogodbeno obveznost sprejeta s strani predsednika države ali njegovega neposrednega pooblaščenca v nobenem primeru ni neveljavna, tudi če gre za preseganje pooblastil po notranji ureditvi države) in t. i. konstitucionalistične teorije (ki meni, da katerakoli dejanja, ki niso usklajena z notranjo ureditvijo države, ne morejo biti mednarodnopravno veljavna) se lahko zaključi s splošnim stališčem, da šef države ni obvezan predložiti nobenih pooblastil za delovanje v imenu države, sklepanje pogodb (ali katerokoli dejanje, ki predstavlja del diplomatskega komuniciranja), vendar se pričakuje bo deloval v skladu z »državnimi zakoni temeljnega značaja«. To pomeni (a) upoštevanje postopkov, ki jih predpisuje državni ali ustavni zakon temeljnega značaja in (b) upoštevanje substantivnih predpisov temeljnega značaja (Murty, 1989:142).

- **predsednik vlade**

Vlade držav predstavljajo enega pomembnejših organov v mednarodnih odnosih, posebno pomembne so v državah, kjer predsedniki države nimajo širših pooblastil glede odločanja na področju zunanje politike (Mitić, 1999:224). V parlamentarnih monarhijah in drugih demokratičnih državah, ki so zasnovane na medsebojni odvisnosti zakonodajne in izvršilne veje oblasti (Velika Britanija, Švedska, Nemčija idr.) je vloga šefa države pri odločanju predvsem simbolična. V teh državah se težišče oblasti nahaja v parlamentu, vso izvršno oblast pa ima

⁴ International Law Commission je pri prvem preučevanju mednarodnega pogodbenega prava l. 1951 prevzela stališče konstitucionalistov, kasneje (l. 1963) je zavzela kompromisno stališče, ki ga je Dunajska konferenca o pogodbenem pravu še dodatno popravila (1968-69): 7. čl. Dunajske konvencije o pogodbenem pravu pravi, da je šef države po svoji funkciji in brez pooblastil lahko predstavlja svojo državo v vseh dejanjih, ki so povezana s podpisom pogodbe (Murty, 1989:138). Država ne more preklicati svoje pogodbene obveznosti s sklicevanjem na kršenje notranje ureditve glede kompetentnosti sklepanja pogodb razen v primerih očitne kršitve oz. kršitve državnega zakona temeljnega značaja (Murty, 1989:141).

vlada, ki je odvisna od zaupanja parlamenta. V okviru izvršne oblasti sprejema vse najpomembnejše zunanje politične odločitve vlada in njen predsednik (prvi minister, kancler, predsednik ministrskega sveta ipd.) (Degan, 2000:320). Čeprav ima sodobni predsednik vlade velik politični vpliv na zunanje zadeve države, njegova vloga pa se tudi zaradi vedno večjega števila summitov prav tako krepi, je v strokovni literaturi njegov položaj v mednarodnih odnosih bolj skromno obravnavan.

Mednarodno pravo priznava predsedniku vlade določene funkcije ne glede na notranjo ureditev posamezne države. Vendar v nasprotju s šefom države, predsednik vlade ne simbolizira svoje države in njene suverenosti, kadar se nahaja v tuji državi in osebno ne uživa časti, ki drugače pripadajo suverenu državi (Degan, 2000:319). V času uradnih obiskov v tujini pripada predsedniku vlade položaj šefa specialne misije. Po Konvenciji o specialnih misijah iz l. 1969 mu pripadajo enaki privilegiji in imunitete kot jih uživajo člani stalne diplomatske misije po Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih iz l. 1961. Med drugim velja, da je osebnost šefa misije nedotakljiva. Ne sme biti na noben način prijet ali priprt. Država obiska se vede do njega z dolžnim spoštovanjem in ukrene vse kar je potrebno, da prepreči napad na njegovo osebnost, svobodo ali dostojanstvo, ter da sodno preganja in kaznuje napadalce. Šef misije uživa imuniteto pred kazenskim sodstvom tuje države. Poleg tega uživa imuniteto pred civilnim in upravnim sodstvom, razen v določenih izjemah; prav tako šef misije ni dolžan pričati, vendar imuniteta, ki jo uživa ne oprostja šefa misije sodstva države, ki ji pripada (Degan, 2000:337).

Predsednik vlade predstavlja vlado in je pooblaščen da v njenem imenu daje izjave in sprejema obveznosti (Đorđević, Mitić 2000:39). Po 7. členu Dunajske konvencije o pogodbenem pravu lahko predsednik vlade sprejema pogodbene obveznosti v imenu države brez predložitve posebnih pooblastil. Njegova dejanja imajo v principu enak učinek kot dejanja predsednika države. Vendar se tudi tukaj šefi vlad medsebojno razlikujejo glede na notranje ustavnopravne ureditve. V ZDA je položaj šefa države in vlade predstavlja ista oseba, v Veliki Britaniji skoraj v celoti z zunanjimi zadevami lahko upravlja predsednik vlade (čeprav jih lahko prepusti tudi državnemu sekretarju za zunanje zadeve in odnose z državami Commonwealtha). Na Finskem in Švedskem pa ureditev določa, da vse komunikacije s tujimi vladaми potekajo preko ministrstva za zunanje zadeve. Tudi francoska ustava določa, da morajo biti akti podpisani s strani predsednika vlade v določenih okoliščinah podpisani tudi s strani ministra, čigar ministrstvo bo poskrbelo za izvršitev. Torej v takšnih ureditvah šef vlade ne more delovati neodvisno od ministrstva za zunanje zadeve (Murty, 1989:146).

Poslovník Varnostnega sveta določa, da predsednik vlade in minister za zunanje zadeve ne potrebuje posebnega pooblastila, kadar predstavljata svojo državo na zasedanjih Varnostnega sveta (Degan, 2000:319).

4. PREDSTAVITEV DIPLOMACIJE NA VRHU KOT DIPLOMATSKÉ METODE

Diplomacija na vrhu ni nova metoda v mednarodnih odnosih, prav nasprotno, kot diplomacija ima korenine »v obdobju, ki mu pravimo začetek zgodovine« (Nicolson v Murty, 1989:3). Praksa srečevanj med suvereni je npr. obstajala pred uveljavitvijo instituta stalnih predstavništev (15. st), ki sicer predstavlja temelj sodobnega diplomatskega komuniciranja. V tem poglavju bom poskusila predstaviti časovno-linearni razvoj diplomacije na vrhu in ugotoviti kaj predstavlja njene temelje.

4.1. ZGODOVINSKA PERSPEKTIVA

Diplomacijo na vrhu je mogoče slediti od samih začetkov zgodovine dalje in predstavlja sestavni del zgodovine diplomacije. Tako sta se okoli l. 1280 p.n.št. po slavni, sicer neodločeni bitki pri Kadešu ob reki Orontes srečala egipčanski kralj Ramzes II. in hetitski kralj Ketasar in se s pogajanjem dogovorila za vsebino mirovne pogodbe (Plischke, 1958:2 in Oxfordova enciklopedija zgodovine). Tudi iz antičnih časov obstajajo zapisi o srečanjih med vladarji, ki so osebno dogovorili pogodbe, vendar pa se je večina diplomacije odvijala preko odposlancev. V času rimskega cesarstva je prav tako prihajalo do srečanj na najvišjem nivoju, vendar bolj izjemoma. Cesar je imel položaj »gospodarja miru in vojn«, je zapisal Strabo, sodobnik cesarja Avgusta ⁵(Strabo v Campbell, 2001). Hierarhija pri sprejemanju odločitev ni bila razvita, tako je cesar sam (s svetovalci) odločal o zunanji politiki države. Včasih je tudi osebno sprejemal odposlance in kralje, vendar le tiste, ki so bili »šibkejši« od njega (Campbell, 2001).

Do osebnih srečanj med voditelji držav je prihajalo tudi v neevropskih diplomatskih tradicijah. Pri vходу v tibetansko svetišču Jokhang je kamnit zapis v tibetanskem in kitajskem jeziku pričal o srečanju med kraljem Tibeta in kraljem Kitajske, ki sta se leta 821-822 srečala in sklenila dogovor o zavezništvu njunih kraljestev, da bi ohranila starodavno prijateljstvo,

⁵ Cesar Avgust je postavil model vodenja diplomacije, ki je služil vsem kasnejšim cesarjem. Bil je velik osvajalec ozemljí, vendar je uporabljal tudi miroljubna diplomatska sredstva, da bi ohranil ali ustvaril rimsko vladavino. V svojem življenjepisu poudarja pomembnost sprejemanja tujih odposlancev (Res Gestae v Campbell, 2001).

medsebojno spoštovanje in dobre sosedske odnose (Tenzin Gyatso, 1990:48).

Srednji vek je prav tako poznal to diplomatsko metodo, čeprav je bila pogostejša uporaba nuncijev – »nuncij je tisti, ki nastopa namesto pisma. Je kot sraka, je kot organ in glas vladarja, ki ga pošilja, da deklamira vladarjeve besede« (Azo, Summa v Hamilton, Langhorne 1995:22). V tem obdobju so bile države »le malo več od zasebnih posesti svojih absolutnih vladarjev« (Ball v Berridge, 2002:168); do osebnih srečanj med vladarji močnih držav je sicer prihajalo, a predvsem na bilateralnem nivoju med sosednjimi državami, ker je večina diplomatskih stikov potekala med bližnjimi državami (Queller v Berridge, 2002:168).

Potrebno je omeniti, da je do srečanj prihajalo občasno, ker so potovanja predstavljala mukotrpno in dolgotrajno opravilo, sama srečanja pa tvegan dogodek, saj vladarji niso imeli nikakršnih imunitet na tujem ozemlju (Freys v Berridge, 2003). Predstavljali so privlačno priložnost za atentat, osramotitev ali odkupnino. Izjemo predstavlja primer anglosaškega kralja Knuta⁶, ki je leta 1027 odpotoval v Rim na kronanje cesarja Konrada. O dogodku je ponosno zapisal, da se je »pogovarjal s cesarjem, papežem in princi, ki so se vsi zanimali za moje kraljestvo...« ter opisal uspešnost pogovorov (Whitelock v Goldstein, 1996:23). Kot sem že omenila so bila srečanja kot je zgoraj opisano redka, saj jih je sicer večinoma spremljalo obojestransko nezaupanje, ki je bilo velikokrat povsem upravičeno. Leta 968 je Bizanc poslal posebne odposlance na srečanje z italijanskim kraljem Adalbertom z navodili da »preverijo, če resnično razpolaga s tako močno vojsko kot trdi. Če se izkažejo trditve za neresnične, naj ga zajamejo in predajo Otonu I. Velikem« (Shepard v Goldstein, 1996:23). Kolikšno nezaupanje je vladalo med vladarji nam prikazuje natančen opis srečanja med angleškim kraljem Edvardom IV. in francoskim kraljem Ludvikom XI. leta 1475 v Picquignyju. Dogodek je opisal zgodovinar in diplomat Philippe de Commynes, ki je bil takrat v spremstvu francoskega kralja. Zaradi sumničavosti je moral biti oblečen v popolnoma enako opravo kot kralj; srečanje je potekalo na posebnem za to priložnost narejenemu mostu preko reke Somme, na sredini je bil razmejen z leseno mrežo, tako da sta se vladarja previdno rokovala skozi rešetke (Scoble v Goldstein, 1996:24).

Prav tako kot danes je bilo tudi takrat izredno pomembno vprašanje kraja srečanja. V srednjem veku so bili zaradi varnostnih razlogov zelo priljubljeni mostovi na rekah in kraji na meji, ki so omogočali, da na srečanje ni bilo potrebno potovati po sovražnem ozemlju.

⁶ Kralj Anglije, Danske, Norveške in Švedske, eden najmogočnejših evropskih vladarjev znan po pomembnih pravnih in vojaških reformah (Whitelock v Goldstein, 1996:23).

Srečanja so dodatno oteževale jezikovne ovire, ki so tudi sicer ovirale normalen potek diplomacije. Ko se je kardinal Wolsey pripravljala na srečanje s francoskim kraljem Francem I., ki je vladal od 1515 do 1547 (Oxfordova enciklopedija), je svoje spremstvo opozoril »da bodo Francozi govorili v francoščini kot da vsi razumemo francosko; Angleži bomo v tem primeru odgovarjali v angleščini, kajti če mi njih ne razumemo, tudi oni nas ne bodo« (Russel v Goldstein, 1996:25). Takšna srečanja so bila bolj kot reševanju problemov namenjena ustvarjanju prihodnjih konfliktov.

Zaradi naštetih težav so bila vrhunska srečanja bolj kot ne izjemna diplomatska metoda.

Tako npr. Ludvik XIV. nikoli ni srečal svojih največjih tekmecev, angleškega kralja Viljema III., španskega Karla II in nemškega cesarja Leopolda I (Anderson v Goldstein, 1996:25). Do petnajstega stoletja se je večina pogajanj dogajala korespondenčno in če so se zahtevala viva voce pogajanja, se je na pot odpravilo predstavništvo, ki je običajno pompozno predstavljalo pomembnost svoje kraljevine in kralja, saj je ambasador posebej vladarja. Thomas Beckett je kot ambasador angleškega kralja Henrika II. prišel v Pariz s »spremstvom, ki je štelo 450 bogato oblečenih prešernih ljudi. Prišli so z bogato naloženimi vozovi polnimi najboljšega angleškega piva – ob spremljavi lovskih psov, sokolov, hrtov in opic« (Cuttino v Goldstein, 1996:25).

Kot smo že omenili so se do 15. stoletja mednarodni odnosi razvili do te mere, da se je pojavila potreba po stalnih stikih med državami in začasne odprave niso več zadostovale. Renesansna Italija je z ustanovitvijo stalnih predstavništev med mestnimi državami postavila temelje moderne diplomacije. Do konca 16. stoletja so se stalna predstavništva razširila po vsej Evropi. V 17. stoletju postane profesionalen status diplomacije uveljavljen. Francozom gre pripisati, da se je italijanska dediščina »prečistila« in diplomacija profesionalizirala (Berridge, 1995:2). L. 1626 je kardinal Richelieu, diplomatski svetovalec Ludvika XIII, ustanovil Ministrstvo za zunanje zadeve, da bi centraliziral vodenje zunanjih zadev. To prakso so začeli posnemati po vsej Evropi, kjer so priznali vodilno vlogo Francije v diplomaciji in francoščino kot uradni jezik diplomacije.⁷ Tako je bil ustvarjen redni kanal komuniciranja med subjekti v mednarodni

⁷ Čeprav korenine sodobnega diplomatskega sistema segajo v obdobje italijanskih mestnih držav, danes govorimo o »francoskem diplomatskem sistemu«. Razlog za to, poleg zgoraj omenjenega, predstavlja tudi dejstvo, da so bili vsi pisci o diplomaciji Francozi (najbolj znan je François de Callières, avtor enega prvih priročnikov o diplomaciji »De la manière de négocier avec les Souverains«, Paris, 1716) (Berridge, 1995:2).

skupnosti, **diplomacija na vrhu pa je postala metoda, ki so se je posluževali le v izjemnih razmerah** (npr. ko je bilo potrebno rešiti vprašanje konca vojne).

V tem obdobju se prvič pojavijo **mednarodni kongresi**, ki prav tako veljajo za predhodnike diplomacije na vrhu (Goldstein, 1996:26). Prvi kongres (potekal je v Münstru in Osnabrücku-pogajanja so potekala kar sedem let), ki se je končal s sprejetjem vestfalskega sporazuma⁸ l. 1648, je kot diplomatsko metodo v veliki meri koristil korespondenco, čeprav so si bile delegacije v neposredni bližini. Šele s kongresom v Olivi (l. 1660) se je uveljavila metoda viva voce. Prvi kongresi so morali najti rešitve za protokolarna vprašanja, brez njih neposredna pogajanja niso bila možna. Na kongresu v Ryswycku (l. 1697) se je za prostor pogajanj prvič uporabila okrogla miza, na kongresu v Karlovcu (l. 1699) so po prvi uradni seji sklenili, da bodo ostale seje potekale neformalno do podpisa pogodb, na kongresu v Utrechtu (l. 1712-13) pa so vsa srečanja potekala neformalno in brez posrednikov (Hamilton in Langhorne, 1995:80). Kongresna diplomacija se je praktično celo 18. stoletje ukvarjala s premnogimi proceduralno-ceremonialnimi problemi (Simoniti, 1995:18), ki jih je tudi reševala, a je kljub temu proti koncu 18. stoletja mehanizem kongresa postajal vedno bolj okostenel in težaven, izpodrival ga je bolj izpopolnjen diplomatski sistem. Kongresi so bili koristni za formalno končanje vojne, druga vprašanja mednarodne skupnosti so se raje reševala bilateralno skozi institucionalno diplomacijo (Goldstein, 1996:27).

Sprememba okoliščin v mednarodni skupnosti je povzročila ponovno potrebo po metodi kongresa, ki se je posledično razvila v novo obliko. Že pred koncem Napoleonovih vojn so se vrstila srečanja med koalicijskimi partnerji. Na konferenci v Chaumontu leta 1814 so s Sporazumom o četverni aliansi zavezništvo proti Napoleonu sklenili vladarji Rusije, Prusije, Avstrije in Velike Britanije. Dogovorijo se, da bodo skupno delovale za sklenitev miru s Francijo s sredstvi, ki bodo najprimernejša za doseg tega cilja. Četverna aliansa je bila zavezništvo s povsem vojaškimi in političnimi cilji – krotiti Francijo (Simoniti, 1995:21). Ko so po koncu vojne velike sile koalicije Francijo sprejele medse kot sebi enako, se je oblikoval koncert velikih evropskih sil, ki je predstavljal okvir znotraj katerega se je odločalo o Evropi. Ni šlo več le za reševanje vprašanj miru, ampak za oblikovanje bolj stabilne mednarodne skupnosti. Petim najmočnejšim evropskim državam je bila skupna zaskrbljenost zavoljo možnega nastanka novih groženj (revolucionarna gibanja), zato so oblikovale stalno izvršilno

⁸ Z vestfaskim sporazumom se je končala ena najokrutnejših političnih in verskih vojn srednjega veka. Potrdi se poraz tako papeža kot nemškega cesarja, formalno se legalizira rojstvo številnih novih držav ter potrdi načelo »cuius regi eius est relegio« - tisti kralj, ki ima oblast, določa tudi vero na ozemlju, nad katerim izvaja to oblast. Suverenost in enakopravnost držav sta sankcionirani kot temeljni načeli mednarodnih odnosov.

telo, ki je delovalo preko kongresov in konferenc (Hamilton in Langhorne, 1995:85).

Prvi med njimi je bil **Dunajski kongres** (1814-1815), prelomen dogodek v mnogih pogledih, Radovan Vukadinović ga šteje za prvi summit (Vukadinović, 1995:118). Trajal je deset mesecev, zbralo se je 221 voditeljev in vladarjev iz vladarskih hiš Evrope, vendar kljub številčnosti ni prihajalo do težav glede precedence, ki so prve kongrese zaznamovale kot zamudne in neučinkovite. Vodilni položaj je pripadal petim velesilam (Avstriji, Rusiji, Prusiji, Veliki Britaniji in Franciji), ki so imele za nalogo vzpostaviti novo mednarodno ureditev. Pogajanja so potekala neposredno med voditelji držav, zaradi širokega področja razprav v večji meri tudi preko različnih odborov, v katerih pa so imele nadzor velesile.

Sklepi dunajskega kongresa so bili dodatno sankcionirani še z dvema dokumentoma, in sicer Sporazumom o četverni aliansi, v kateri so bile Velika Britanija, Prusija, Avstrija in Rusija, ter t. i. sveto alianso⁹, v kateri so bile Prusija, Avstrija in Rusija. 6. člen dopolnjenega Sporazuma o četverni aliansi »je predvidel redna srečanja suverenov in njihovih zunanjih ministrov, da bi se posvetovali o svojih skupnih interesih in obravnavali ukrepe, ki jih bodo v vsakem od teh obdobjih imeli za najustreznejše za monarhijo in napredek nacij ter vzdrževanja miru v Evropi« (Hurst v Simoniti, 1995:23). **Diplomacija na vrhu tako postane institucionalizirano in zato stalno sredstvo v multilateralni diplomaciji.** Sporazum je formalno temeljil na vlogi poznejših kongresov: Aachen (1818), Troppau (1820), Ljubljana (1821) in Verona (1822) (Simoniti, 1995:23). Sledil je izstop Velike Britanije in srečanja so se nadaljevala na ad hoc način v prisotnosti stalnih ambasadorjev in zunanjih ministrov (Goldstein, 1996:28). Poleg tega so se v 19. stoletju zgodili mednarodni kongresi še trikrat, njihova naloga je bila predvsem ustvariti mirovne sporazume – pariški kongres (1856) in berlinska kongresa (1878, in 1885).

V 19. stoletju se je zelo povečalo število bilateralnih vrhunskih srečanj, ker so se izboljšali transportni in varnostni pogoji (Goldstein, 1996:28). Napoleon in Aleksander I sta se l. 1807 srečala na splavu na sredini reke Niemen v Vzhodni Prusiji, da bi se pogovorila o odnosih med obema državama (Dunn, 1996:3). Še posebno je imel rad srečanja z vladarji Napoleon III. Tako se je npr. leta 1858 skrivoma sestal s sardinijskim premierom Cavourom v Plombièresu, kjer sta dogovorila načrt o izzvanju Avstrije v vojno. Že takrat srečanje dveh vladarjev ni moglo potekati neopazno, skrivnost je prišla na dan in povzročila mednarodne napetosti (Goldstein, 1996:28). Napoleon III se je večkrat sestal tudi s Bismarckom, npr. v Biaritzu, leta 1865

⁹ Sveta aliansa – gre za prvi primer v moderni zgodovini, da so si največje evropske sile naložile skupno poslanstvo, ki je imelo poleg politične tudi ideološko – versko vsebino (Simoniti, 1995:19).

(Goldstein, 1996:36).

Liga treh vladarjev (1872) je potekala z osebnimi srečanji med vladarji Nemčije, Avstrije in Rusije. 19. stoletje je bilo še vedno obdobje vladarskih dinastij in rodbinska srečanja so pomenila vedno tudi primerno mesto za neformalna vrhunska srečanja, šele padec dinastij ob koncu I. svetovne vojne je končal obdobje dinastične diplomacije (Goldstein, 1996:29). **Zadnje pomembno vrhunsko srečanje vladarjev** je bilo na ladji Hohenzollern (l. 1905) pri finskih čerih okrog otoka Björköja, ko sta se srečala bratranca car Nikolaj II. in kaiser Viljem II., ki sta podpisala pogodbo o zavezništvu med Nemčijo in Rusijo (Goldstein, 1996:29).¹⁰

Obdobje med obema svetovnjima vojnama je bilo za metode klasične diplomacije nespodbudno, **nasprotno pa je diplomacija na vrhu dobila nov polet**. Po Simonitiju so **glavne značilnosti diplomatske zgodovine med obema vojnama iskrena zavzetost za novo diplomacijo, prepričanje politikov, da so sami sposobni reševati diplomatske probleme ter diletantsko uporabljanje metod klasične diplomacije** (Simoniti, 1995:37).

Po I. svetovni vojni nastopi obdobje t. i. Nove diplomacije oz. sodobne diplomacije, ko se je izkazalo, da klasični diplomatski sistem ne uspeva dohajati spremenjene okoliščine v mednarodni skupnosti. Za diplomacijo je prišel čas sprememb. Ponovno se pojavi potreba po konferencah s sodelovanjem držav velesil, ki bi skupaj iskale odgovore na najtežja vprašanja. Nagel razvoj komunikacijskih in transportnih sredstev je omogočil alternativne kanale diplomatskemu komuniciranju, ki je do sedaj potekalo predvsem bilateralno preko stalnih diplomatskih predstavništav. Pojav Društva narodov je naznanil začetek vedno večje vloge multilateralne diplomacije v mednarodnih odnosih. Poleg tega v javnosti vlada prepričanje, da je klasična diplomacija (ki jo je predvsem označevala tajnost pogajanj) »kriva« za vojno.

Pariška mirovna konferenca (1919) je pomenila spremembo v dotedanji diplomatski praksi, zgodilo se je »**zgodovinsko največje množično srečanje na vrhu**« (Eban, 1983:359), zbralo se je 1141 delegatov, ključne odločitve pa so se sprejemale za zaprtimi vrati med voditelji ZDA, Velike Britanije, Francije in Italije. Tako Lloyd George kot francoski premier Clemenceau sta poklicnim diplomatom naložila tehnična opravila, vsebino pa prepustila svojim

¹⁰ To je bil še zadnji poskus nemške diplomacije, da bi odtrgali Rusijo od Francije in sklenili rusko-nemško zvezo. Kljub temu, da je Nikolaj podpisal pogodbo (ob podpisu je poklical mornariškega ministra Biriljeva, ki je bil v njegovem spremstvu, zakril z dlanjo besedilo in velel Biriljevu, naj se podpiše pod njim. Ta je hitro podpisal. Tako je imela listina poleg carjevega podpisa tudi ministrov sopodpis, kakor so zahtevali osnovni zakoni carstva), jo je ob povratku v Rusijo po posvetih s svetovalci moral preklicati (Potemkin, 1947:175).

zaupnikom brez diplomatskih izkušenj. Profesionalni diplomati so se ukvarjali s pripravo različic osnutkov sporazumov v raznih tehničnih komitejih in komisijah – končne formulacije, o katerih je odločal Svet četverice, pa so napisali drugi (Simoniti, 1995:36).

Ameriški predsednik Wilson, ki je verjel v pomembnost osebne prisotnosti, je imel posebno vlogo. Bil je prvi predsednik v zgodovini ZDA, ki je v času svojega predsedovanja zapustil ameriški teritorij in neposredno sodeloval v pogajanjih z voditelji ostalih velesil.¹¹ ZDA so skozi zgodovino ves čas nenaklonjeno gledale na predsedniška srečevanja in še leta 1913 je Kongres sprejel zakon, ki je prepovedal predsedniku sodelovanje na mednarodnih konferencah brez eksplicitnega pooblastila (Goldstein, 1996:31).

Wilson je bil prvi predsednik, ki se je udeležil mednarodne konference in čeprav so s tem dejanjem ZDA vstopile v diplomacijo na vrhu, je moralo miniti kar nekaj časa¹², da je precedensu sledilo nadaljevanje, saj Wilsonovi predlogi ravno doma niso našli podpore s strani Senata. Šele leta 1936 je predsednik Roosevelt ponovno začel s predsedniškimi potovanji, ko je sodeloval na vrhunski pan-ameriški konferenci v Buenos Airesu (Goldstein, 1996:33).

Zahteve javnosti po »novih diplomatskih metodah« in »novem diplomatskem osebju« so s pridom izkoristili politični voditelji zahodnih držav. Ameriški predsednik Wilson je »mislil vse najslabše o evropski diplomaciji« (Simoniti, 1995:36). David Lloyd George, britanski predsednik vlade je l. 1920 ugotovil, da »ni nič boljšega kot osebni pogovor...želim si, da si s Francozi nikoli ne bi pisali pisem (...) pisma bi bilo potrebno popolnoma ukiniti...če se želi urediti zadeve, se sestane z nasprotnikom in se pogovori o zadevi« (Lord Ridell v Goldstein, 1996:30). Noben od protagonistov Pariške mirovne konference ni bil naklonjen diplomaciji, posledično se je diplomacija v naslednjih dveh desetletjih bolj ukvarjala s tehničnimi, ne pa z vsebinskimi problemi mednarodnih odnosov. Vsebinska, predvsem vprašanje vojne in miru, je bila v rokah vrhunskih politikov, ki so se nekako sporazumeli, da bodo bistvena vprašanja vojne in miru reševali v neposrednih stikih (Simoniti, 1995:37). Vendar je razvoj dogodkov demantiral učinkovitost »summit« diplomacije, zgodila se je konferenca v Münchnu in

¹¹ Ameriški predsednik Theodore Roosevelt je bil prvi predsednik, ki je v času svojega predsedovanja potoval izven svoje domovine - novembra 1906 je obiskal Panamo (Olson, Sasson Sofer 1991:74).

¹² Ameriški predsedniki so v obdobju med obema vojnama neradi zapuščali teritorij ZDA, zato so voditelji drugih držav bili prisiljeni potovati v ZDA, če so želeli neposredna pogajanja. Npr. l. 1921-2 je na ameriških tleh potekala washingtonska konferenca, kjer so se reševalo vprašanja omejevanja pomorskega oboroževanja in vprašanje stabilnosti na področju vzhodne Azije. Konferenco je odprl ameriški predsednik Harding, vendar je vsebinski del vodil državni sekretar Hughes. Sodelovali so še francoski premier Briand in nekdanji angleški premier Balfour (Goldstein, 1996:32).

predvsem grozovita II. svetovna vojna.

Konferenca v Münchnu (1938) velja za najbolj neuspešno vrhunsko srečanje obdobja med obema vojnoma, ki je ponovno vzpodbudilo dvome o smiselnosti takšne vrste srečanj in med drugim vplivalo na Harold Nicolsona, da je v svojem klasičnem delu »Diplomacy« svaril pred nevarnostmi konferenčne diplomacije (Goldstein, 1996:34). Takratni britanski predsednik vlade Neville Chamberlain je zaobšel običajne diplomatske mehanizme, ker je verjel, da bodo osebna predsedniška pogajanja bolj učinkovito rešila politični krizo. Chamberlain je postal prvi voditelj, ki je z letalom odpotoval na vrhunsko srečanje (Goldstein, 1996:34). S Hitlerjem sta se sestala trikrat, Chamberlain se je srečanj udeleževal brez spremstva uradnikov z zunanjega ministrstva. Šlo je za »eno najslabše organiziranih konferenc vseh časov, ki se je končala v popolnem kaosu« (Charmley v Goldstein, 1996:34).

Diplomatski promet so torej opravljali nediplomati, prav tako se je odvijal mimo rednih diplomatskih poti. Wilson, Daladier, Chamberlain so pošiljali specialne emisarje nediplomate na posebno kritične in občutljive naloge. Reakcije poklicnih diplomatov so bile razumljive, politikom so očitali diletantstvo.

Med II. svetovno vojno gre za obdobje intenzivne vojne diplomacije in bolj kot med obema vojnoma ali med I. svetovno vojno je delovala diplomacija na vrhu. Abba Eban je o medvojnih srečanjih Stalina, Roosevelta in Churchilla menil, da »jih je le grožnja vojne lahko spodbudila k tako pogostim in zaradi tega tveganim srečavanjem« (Eban, 1983:361). Prvo srečanje med Rooseveltom in Churchillom, ki se je zgodilo na ladji v bližini novofundlandske obale, se je zaključilo z Atlantsko listino, s katero so zavezniki oblikovali vojne cilje. S tem se je prvič uvedla danes običajna praksa podajanja izjave ob zaključku vrhunskega srečanja o pomembnih sklepih, ki se sprejmejo na kateremkoli vrhunskem srečanju – t. i. »**final communiqué**«. Sledile so še konferenca treh zaveznikov v Teheranu (1943), kjer sta se prvič srečala ruski in ameriški predsednik, konferenca v Yalti (1945) in Potsdamu (1945), ko je bilo prvič po Wilsonu, da je ameriški predsednik ponovno sodeloval na konferenci, ki se je odvijala na evropskem kontinentu (Goldstein, 1996:33). Na teh konferencah zavezniških sil se je dogovorila mednarodna ureditev po drugi svetovni vojni, vendar se je že leta 1945 nakazovala povojna ureditev, ki je temeljila na nepisanih pravilih bipolarnega sistema ravnotežja sil (Simoniti, 1995:11).

4.2. DIPLOMACIJA NA VRHU PO II. SVETOVNI VOJNI

Pričakovanja javnosti od predsedniških srečanj so bila po odmevnih konferencah Treh velikih zelo visoka; prav tako je javnost šele med II. svetovno vojno v javnosti razvila zaznava vrhunskega srečanja kot običajnega dogodka. Splošno mnenje v ZDA in Evropi je bilo prežeto z nerealističnimi pričakovanji, da srečanje med voditelji svetovnih velesil lahko reši najbolj pereča vprašanja industrializiranega sveta (Melissen, 2003:10). Kljub temu, da se je konferenca v Potsdamu (zadnje in najdaljše vrhunsko srečanje Treh Velikih) končala »v optimističnem ozračju« (Edmonds, 1986:210) s komuniquejem, ki je pričal o enotnosti velesil, **se naslednjih deset let ni zgodilo nobeno vrhunsko srečanje več**. Mednarodna skupnost se je znašla v hladni vojni, ko sta si nasproti stali supersili (ZDA in SZ), ki sta imeli vlogo vojaškega hegemon in političnega voditelja v odnosu na svoje zaveznike (države liberalne demokracije in države socialistične demokracije). Supersili sta bili globalni, svojo moč sta uravnoteževali po vsej zemeljski krogli (nenehno sta širili svoji interesni sferi) in v vseh elementih moči (orožje, tehnologija, ozemlje, naravni viri, človeški potencial itd.) (Simoniti, 1995:11).

Winston Churchill je močno verjel v osebna srečanja med političnimi voditelji. Med l. 1955 in l. 1960 je več kot štiridesetkrat predlagal srečanja na najvišji ravni med Vzhodom in Zahodom, ki so se jim upirale predvsem ZDA¹³ (Eban, 1998:89). Njemu pripada znamenita izjava: »Kje drugje naj človek išče upanje v mir, če ne na summitu narodov?¹⁴« (Churchill v Eban, 1998:90). Prvi povojni poskusi so bili v Ženevi (1955), Camp Davidu (1959) in Parizu (1960), vendar niso dosegli nič omembe vrednega, tako da so se pojavila vprašanja o smiselnosti takšnih srečanj. Leta 1955 se še zmerom ni odločilo o prihodnosti Nemčije¹⁵, pariška konferenca je neslavno propadala (Hruščov ni prišel na srečanje, ki se je temeljito pripravljalo že več kot eno leto) zaradi incidenta, ko je bilo nad sovjetskim teritorijem sestreljeno ameriško vojno letalo (Hamilton in Langhorne, 1994:221).

Čeprav je hladna polarizacija sprva povzročila vkopavanje obeh polov vsakega na svoji strani, predstavlja kasneje hkrati tudi razlog za povečanje srečanj na vrhu. Diplomacija na vrhu se je

¹³ Truman je bil zagovornik tradicionalnih diplomatskih metod. Do srečanja na vrhu v Ženevi l. 1955 noben ameriški predsednik ni sodeloval na vrhunskih srečanjih (Eban, 1983:361).

¹⁴ »If there is not at the summit of the nations the wish to win the greatest prize of peace, where can men look for hope?«

¹⁵ konferenca je predvsem zahodnim zaveznikom omogočila pridobivanje na času in zmanjševanje napetosti brez da bi Hruščov odstopil od svojih zahtev. Tudi konferenca v Camp Davidu je omogočila še eno odlaganje sprejemanja končnih rešitev (Kissinger, 2000:531).

razvila zaradi **političnih kriz**, ki so ogrožale mednarodni red in stabilnost in so glede na svojo naravo zahtevale hitro reagiranje. Ko se je II. svetovna vojna končala, se do l.1955 ni zgodilo nobeno skupno srečanje najvišjih predstavnikov velesil, dokler hladna vojna ni ponovno tako zaostila položaj v mednarodni skupnosti, da se je spet pojavila potreba po summit diplomaciji. **Med politiki se je pojavilo prepričanje, da je diplomacija v obdobju jedrske nevarnosti preveč pomembna, da bi se prepustila diplomatom.** Tako se je pojavil trend povečevanja vloge političnih voditeljev v procesu mednarodnega dialoga. Do 1960-ih so odsotnost rednega diplomatskega dialoga med velesilama, obojestranska nezaupljivost ameriških in sovjetskih političnih elit do diplomatskih služb, vloga diplomacije kot instrument propagande v rokah voditeljev... zagotovili kontinuiteto diplomacije na vrhu (Melissen, 2003:10).

Po mnenju Andersena in Farrella je bila diplomacija na vrhu zelo uporabna diplomatska metoda urejanja odnosov med velesilama: (a) voditeljem ZDA in SZ je omogočila osebna srečanja in nabiranje vtisov o nasprotniku, (b) predstavljala je nenasilno sredstvo, s katerim so velesile lahko predstavila svoja stališča tako zaveznikom kot nasprotnikom v mednarodnem sistemu, (c) predstavljala je gonilno silo vzpostavitve nadzora nad orožjem in razoroževanja. Srečanja na vrhu so bila enkratna (ad hoc) in ne institucionalizirana, običajno so odražala trenutno stanje odnosov med velesilama – uspešna so bila, če tudi sicer ni bilo večjih napetosti v odnosih, v nasprotnem primeru do vrhunskih srečanj niti ni prišlo. Na začetku hladne vojne in v zgodnjih 1950-ih ter v zgodnjih 1980-ih jih tako ni bilo, nasprotno jih je bilo kar nekaj v obdobju optimizma detanta. Na summitih se je izkazovalo stanje enakosti med velesilama ali pa primata ene od velesil; v javnosti so najbolj odmevali uradni podpisi pogodb o nadzoru nad orožjem in razoroževanju, t. i. SALT I (l. 1972), SALT II (l. 1979), INF (l. 1987) in START (l. 1991)¹⁶ (Andersen in Farrell, 1996:67-85).

Od l. 1945 do danes se je mednarodni sistem popolnoma spremenil in spremenjene mednarodne okoliščine imajo vpliv tudi na sodobno obliko vrhunskih srečanj. Jan Melissen (Melissen, 2003:12-14) je opredelil **dve fazi povojnih vrhunskih srečanj**, vsaka naj bi trajala približno 30 let. Vrhunska srečanja v obdobju hladne vojne so imela na dnevnem redu običajno teme **visoke politike**. Ameriški predsedniki so se do 1960-ih let skromno udeleževali rednih vrhunskih srečanj, vendar so njihovi državni sekretarji že desetletje prej rutinsko vodili t. i. shuttle diplomacijo.¹⁷ V Evropi so bila osebna srečanja na najvišji ravni zaradi bližine državnih prestolnic pogosta, medtem ko so bila multilateralna srečanja redkejši pojav, edini primer rednih

¹⁶ SALT-Strategic Arms Limitation Treaty, INF-Intermediate-range Nuclear Forces Treaty, START-Strategic Arms Reduction Treaty.

summitov v 1960-ih letih je bilo srečanje predsednikov vlad Commonwealtha (Melissen, 2003:10).

V prvi polovici 1970-ih pa je prišlo do **porasta multilateralnih sodelovanj in agenda se je razširila na ekonomske teme ter druga področja t. i. nizke politike**. V tem času imajo svoje korenine t. i. »*ekonomski summiti*«, ki so se pojavili kot odziv na kolaps bretonwoodskega mednarodnega finančnega sistema, naftno krizo l. 1973-74, pospešeno inflacijo, rastočo nezaposlenost, protekcionizem in skrbi glede omejenosti ekonomske rasti.

Po koncu hladne vojne je število bilateralnih in multilateralnih vrhunskih srečanj skokovito naraslo. Na splošno je manj napeto ozračje po koncu hladne vojne podpiralo vrhunska srečanja. V nekaterih državah so postavljali diplomatski aparat popolnoma na novo, v drugih so se zgodile zamenjave diplomatskega osebja in v novi vlogi so se znašli politično korektni a neizkušeni posamezniki, na oblast je prišla nova generacija političnih voditeljev. Vse to je ustvarilo ugodno ozračje za razvoj vrhunskih srečanj. Poleg tega soodvisnost globalne politike na vseh ravneh in vedno večje število nadržavnih problematik (ogroženo okolje, migracije, aids, mednarodni kriminal) vpliva na agendo vrhunskih srečanj.

Jan Melissen ugotavlja, da se sodobni politični voditelji vse bolj zavedajo vloge volilne baze v civilni družbi, ki postaja zahtevna z mnenji, da bi državljani morali biti bližje procesu oblikovanja zunanje politike. Vedno bolj se priznava, da bodo nevladne organizacije in drugi nadržavni akterji bili v prihodnjih mednarodnih dialogih na takšen ali drugačen način vpleteni. Mednarodno okolje vrhunskih srečanj ni več ne bilateralno ne multilateralno, ampak gre vedno bolj za polilateralno mednarodno družbo najrazličnejših vladnih in nevladnih akterjev in če so pretekla vrhunska srečanja oblikovali nacionalni interesi, ki so prišli z najvišje politične ravni, so danes ti interesi neposredno povezani z interesi državljanov (Melissen, 2003:8). Javnost ne želi pred vrati čakati na rezultate. Aktivisti tretjega sveta, zagovorniki človekovih pravic, antiglobalisti,...so odkrili vrhunska srečanja kot prizorišča za učinkovito promocijo lastnih mnenj. Podobno kot so politični voditelji spoznali prednost delovanja pod žarometi javnosti, so tudi cele vrste skupin pritiska začele uporabljati takšen način za pridobivanje podpore mednarodne javnosti. Gre za značilnost sodobnih vrhunskih srečanj, ki predstavlja izziv v prihodnosti.

¹⁷ izraz je skoval Henry Kissinger

5. RAZLOGI ZA PORAST DIPLOMACIJE NA VRHU V 20. STOLETJU

V prejšnjem poglavju sem že omenila pojav krizne diplomacije kot enega od dejavnikov porasta vrhunskih srečanj. Poleg tega obstajajo še drugi razlogi, kajti kljub vseskozi prisotnim kritikam se ne more zanikati dejstva, da se je summit diplomacija ne samo razvijala, ampak je, kot smo videli, v zadnjem stoletju doživela svoj razcvet. Summit srečanja niso več redek pojav, ampak se dogajajo vedno pogosteje.

Drugi razlog gre iskati v **tehnološkem razvoju 20. stoletja**.

Ustanovitev stalnih predstavništev v tujini in status ambasadorja s polnimi pooblastili sta bili v 15. stoletju dejanji nujnosti in ne izbire. Predstavljala sta najbolj učinkovito sredstvo komuniciranja v času, ko so minili tedni ali meseci preden je ambasador prejel odgovor od svoje matične države, kako ravnati za situacijo, ki se je med tem ponavadi ponovno spremenila. Ker je »pošta« delovala tako počasi, je nezmožnost pravočasnega komuniciranja s svojimi nadrejenimi povzročila, da so ambasadorji delovali zelo previdno ali pa sploh ne, v nekaterih primerih pa tudi preveč samovoljno. Eban (1998:92) navaja primer iz pisma predsednika Jeffersona svojemu državnemu sekretarju: »Dve leti se nismo slišali z našim ambasadorjem v Španiji. Če se tudi to leto ne bo oglasil – mu bomo poslali pismo.«

20. stoletje je bilo čas bliskovitega razvoja novih tehnologij. Prevozna sredstva omogočajo premike po celem svetu v enem dnevu¹⁸, komunikacijska sredstva omogočajo neprekinjen pretok informacij...gre za stanje, kjer ni več fizičnih ovir za komunikacijo. Naravno je, da najvišji predstavniki oblasti koristijo te možnosti nenazadnje že zato, ker jih lahko. Enostavnost komuniciranja je povečala tako stike med najvišjimi predstavniki oblasti kot tudi njihovo vpletenost v zunanjepolitične zadeve. Posledično se je povečala tudi pripravljenost na osebna medsebojna srečanja, na katerih se lahko rešijo pomembna vprašanja in izognejo običajnim diplomatskim kanalom, ker želijo takojšen in avtoritativen odgovor. Komunikacijski razvoj prav tako omogoča veliko lažjo in hitrejšo realizacijo srečanj na vrhu.

Tretji razlog predstavlja dejstvo, da je summit diplomacija proizvod t.i. **nove diplomacije**, to je diplomacije demokratične dobe, ki se odvija med odprtimi, preglednimi in odgovornimi vladami. Iz te perspektive se gleda na summit srečanja kot na nekaj pozitivnega že sama po sebi, ne glede na rezultate, ki jih prinašajo. Že sama volja, da se najvišji predstavniki oblasti dveh ali več različnih držav srečajo, pomeni korak v smeri iskanja skupnega dialoga.

¹⁸ Za primerjavo: v 18. stoletju je francoski ambasador na Švedskem iz Pariza do Stockholma potoval nekaj tednov.

Srečevanja najvišjih predstavnikov oblasti so zaželeni, ker velja splošno prepričanje, da ne obstajajo temeljno nasprotujoči si cilji in interesi, ampak da je sporazum vedno možen. Takšen vtis podpira tudi medijska pozornost, ki spremlja summit srečanja in posledično tudi sami politiki, ki si želijo pridobiti dodatne politične točke podpore skozi uspešno iskanje kompromisa na summit srečanjih. Tako je bilo v prvih povojnih srečanjih velesil v petdesetih letih 20. stoletja doseženo malo otipljivega in vendar so bili mediji preplavljeni z napisi o »ženevskem novem vetru« (srečanje se je zgodilo v Ženevi 1.1955) ali pa »uspehu Camp Davida« 1. 1959 (Dunn, 1996:9).

Nekateri politiki kritično gledajo na takšno reševanje konfliktnih situacij. Nekdanji ameriški predsednik Nixon je menil, da »pozitivna naravnost summit srečanj vpliva na večjo uspešnost summit srečanj le v primerih, ko obstajajo napetosti zaradi napačnega razumevanja nasprotujočih si strani. Če pa državi zastopata nezdržljive interese kot je to v primeru ZDA in SZ, ta lastnost summit srečanja ni več pomembna« (Dunn, 1996:8).

Četrty razlog za porast summit srečanj predstavlja **nezaupljivost politikov do diplomatov**.

Z večanjem števila držav v mednarodni skupnosti, ki so različnih režimov in s pojavom nove diplomacije je povezan pojav številnih politikov, ki se po svojih osebnih, poklicnih in izobrazbenih lastnostih razlikujejo od svojih diplomatov. Posledica tega trenda je, da politiki ne zaupajo vedno informacijam in mnenjem diplomatov. Stalin npr. je menil, da je diplomacija kot poklic v celoti proizvod meščanstva in kot taka nevredna zaupanja. Tako je Stalin vedno sam vodil pogajanja in enako je kasneje počel Hruščev. Tudi zaradi tega je takratni predsednik ZDA Nixon pristal na summit srečanja. Menil je, da kjer je moč skoncentrirana v rokah enega moža, je potrebno sodelovanje na ravni najvišjih predstavnikov oblasti.

Nezaupljivost ni bila lastna samo revolucionarnim državam. Gordon Craig, ki je pisal o delovanju britanskega zunanjega ministrstva pred drugo svetovno vojno, je kritiziral dejstvo, da so politični voditelji redno ignorirali strokovna mnenja diplomatske službe: »Vedno bolj opazno postaja mnenje vodilnih državnih političnih akterjev, da v primeru negotovosti glede najpomembnejših državnih odločitev uslužbenci v zunanjem ministrstvu niso sposobni prispevati k odločitvam, ker jim manjka širši pogled na problematiko, slonijo preveč na tradicionalnih konceptih ali pa ne znajo realno oceniti stanje. Takšnega mnenja so bili Lloyd George, Ramsey MacDonald in Neville Chamberlain« (Craig v Eban, 1983: 360).

Tudi Margaret Thatcher, nekdanja predsednica vlade Velike Britanije, je izkazovala nezaupanje do britanskega zunanjega ministrstva s tem, ko se je raje zanašala na svoje osebne svetovalce kot pa na uradne formalne strukture. V svoji knjigi spominov *The Downing Street Years* je zapisala, da »je pri zelo pomembnih odločitvah vedno osebno nadzorovala potek dogodkov«

(Thatcher v Dunn, 1996:10).

Peti razlog predstavlja **krepitev izvršne veje oblasti** v zunanji politiki. Gre za lastnost moderne politike v nekaterih državah. V zunanji politiki to pomeni slabljenje profesionalnega diplomatskega aparata in manjšo vlogo zunanjega ministra. V prejšnjih obdobjih so bili predsedniki vlad pripravljene delegirati odgovornost za zunanjo politiko, sodobni trend pa kaže, da se težje odrečejo tej odgovornosti. Lep primer takšnega odnosa kaže (ne)sodelovanje med nekdanjim britanskim zunanjim ministrom Geoffrey Howe-om in takratno premierko Margaret Thatcher. Prvi je v svojih spominih izjavil, da »ni maral potovanj v tujino s premierko Thatcherjevo, ker je ona želela igrati na obe violini« (Howe v Dunn, 1996:11), Thatcherjeva pa je v svojih spominih izjavila, da »se ni mogla zanašati na zadržano in preveč splošno reagiranje zunanjega ministrstva, še manj pa na neodločnega zunanjega ministra« (Thatcher v Dunn, 1996:11). Poskus predsednika države ali premiera, da prevzame delo zunanjega ministra lahko ponekod povzroči, da mesto zunanjega ministra postane predvsem operativna funkcija v vladni hierarhiji daleč za mestom finančnega ministra ali ministra za gospodarstvo. Vzporedno s temi tendencami prihaja do situacij, ko premiera ali predsednika vlade na delovne sestanke ne spremlja zunanji minister, ampak ga spremlja ali predstavlja minister za gospodarstvo ali minister za finance, ker posedujeta strokovno znanje, ki je primerno danim temam. Vendar takšnih situacij ne gre posploševati. Veliko predsednikov države ali vlade daje prednost intimnim srečanjem, kjer so prisotni le vrhovni predstavniki oblasti.

V povojnem obdobju je prišlo do vedno večje centraliziranosti zunanjepolitičnega delovanja na Zahodu. Demokracije so se nekoliko premaknile v smer osebne nadzora nad zunanjo politiko. Naraščajoč apetit predsednikov vlad in šefov držav po vpletenosti v zunanjo politiko je bil postopen in neenakomeren proces, posebno v Evropi (Melissen, 2003:11). Sodobna praksa vrhunskih srečanj med evropskimi šefi držav oz. vlad, ki so nastala kot protiutež vedno večjemu nadnacionalnemu vplivu evropske Komisije, so se začela s francosko-nemškimi vrhunskimi srečanji institucionaliziranimi s strani francoskega predsednika Giscard d'Estainga in nemškega kanclerja Helmuta Schmidta. V Evropski Uniji danes je zunanja politika nepredstavljiva brez osrednje vloge predsednikov vlad držav članic, vendar prva tri desetletja po I. 1945 temu ni bilo tako (Melissen, 2003:11).

Naslednji razlog ima prav tako svoj vzrok v **razširitvi mednarodne skupnosti**. Kot posledica dekolonizacije in kasneje razpada bipolarne razdelitve sveta je naraslo število novih držav in njihova raznolikost. Večina držav je sprejela evropski model predstavljanja držav kot del

procesa priključevanja mednarodni skupnosti, vendar ga niso sprejele v vseh njegovih oblikah. Veliko majhnih ali revnih držav nima dovolj sredstev, da bi omogočile pogoje, ki so nujni za izpolnjevanje obsežnih diplomatskih uslug, ki jih nudijo stalna diplomatska predstavništva v tujini. Po dekolonizaciji v šestdesetih letih je bilo veliko novih držav skoraj brez poklicnih diplomatov in brez diplomatskega aparata, ker so njihovo zunanjo politiko vodili kolonizatorji preko svojih kanalov. Veliko pokolonijalnih novo nastalih držav je podedovalo avtoritaren sistem vladanja oz. uvedba demokratičnih struktur ni bila uspešna. Tako so iz nujnosti začeli z vrhunskimi srečanji, ki so z leti prešla v navado. K temu je pripomogla tudi koncentracija moči v rokah maloštevilnih političnih elit in obstoj kulta osebnosti, ki je globoko zakoreninjen v tradiciji nekaterih novo nastalih držav (Melissen, 2003:11). Afriške države npr. medsebojno komunicirajo v veliki meri skozi vrhunska srečanja.

Pojav **regionalne diplomacije** je tudi dejavnik, ki je vplival na porast summit srečanj.

V drugi polovici dvajsetega stoletja so se naglo razširila združenja držav, ki skupno nastopajo v mednarodni skupnosti zaradi večje ekonomske učinkovitosti ali pa potrebe po zagotovitvi večje varnosti. Združenja se razlikujejo medsebojno po stopnji integriranosti in obsegu. Večina držav se združuje po geografskem načelu, nekatere po skupni problematiki kot npr. Opec ali pa zaradi skupne identitete kot npr. Arabska liga. Taka združenja so prispevala k porastu vrhunskih srečanj, saj je na skupnih srečanjih udeležba najvišjih predstavnikov oblasti politična nujnost. Po koncu hladne vojne so državni voditelji čutili dolžnost osebno sodelovati pri rekonstrukciji mednarodnega sistema v svoji regiji kar je vodilo do spremenjenih vzorcev soodvisnosti in velik porast regionalne diplomacije (Melissen, 2003:12). Že pred l. 1990 se je povečal obseg regionalne diplomacije na področjih izven Evrope kot posledica vedno večje potrebe po trgovinskem sodelovanju t. i. svetovnega Juga. Predvsem v Latinski in Srednji Ameriki so kot gobe po dežju rasla vrhunska srečanja kot posledica združevanj G3, južnega skupnega trga MERCOSUR, Karibske skupnosti (CARICOM), Severnoameriškega prostotrgovinskega sporazuma (NAFTA) in Rio skupine. Organizacija ameriških držav (OAS) se danes veliko več dogovarja na vrhunskih srečanjih kot kadarkoli prej (Melissen, 2003:12).

Tudi **globalizacija svetovne ekonomije** je dejavnik rasti števila vrhunskih srečanj. Ekonomije držav so vedno bolj medsebojno povezane in posledično postaja trgovinska diplomacija vedno pomembnejša. Premierka Velike Britanije Margaret Thatcher je l. 1984 obiskala Azijo, da bi s podpisom Skupne Deklaracije o Hong Kongu in z obiski posameznih držav spodbudila gospodarsko poslovanje Velike Britanije (Dunn, 1996:13). Vloga vlade kot promotorke in izvajalke bilateralne trgovine na medvladni ravni se povečuje kar vpliva tudi na povečanje

števila vrhunskih srečanj.

K temu bi dodala **razvoj medijev** in vedno večji vpliv medijev na oblikovanje političnih odločitev v mednarodni areni. Mediji so postali nepogrešljivi del sodobnega političnega procesa. 24 urno (televizijsko) poročanje o dogodkih po svetu usmerja pozornost javnosti na določene problematike. Povečuje se preglednost nad notranjo in zunanjo politiko posameznih držav. Politikom pa se prek medijev nudi možnost, da neposredno nagovorijo javnost. Večina političnih voditeljev je odvisnih od podpore domačega volilnega telesa oz. javnosti (če ne gre za nedemokratske režime), mnenje javnosti pa je v veliki meri odvisno od medijske interpretacije dogodkov. Šefi držav potrebujejo medijsko podporo in žaromete javnosti; vrhunska srečanja so tako izvrstna priložnost za njihovo samopromocijo, ne le za promocijo državne politike. Medijem pa so bolj zanimiva srečanja na vrhu kot pa manj teatralna srečanja zunanjih ministrov ali anonimnih ekspertov. »Diplomacija na vrhu uživa v soju žarometov...ni pretiravanje, če se trdi, da se voditelji na nekaterih vrhunskih srečanjih pogovarjajo v istem obsegu tako s svojimi kolegi kot z novinarji. Tudi če se odločitve sprejemajo za zaprtimi vrati, se udeleženci zelo zavedajo, da jih pred konferenčnimi vrati čakajo predstavniki medijev« (Melissen, 2003:13). »Vdor medijev v vsako fazo in stopnjo pogajalskega procesa je spremenil celoten duh in naravo diplomacije« (May v Melissen, 2003:13). Medijska vse prisotnost in zahteve javnega mnenja so v nasprotju z nekaterimi temeljnimi načeli diplomacije, kot so zaupna pogajanja in dvoumnost sporočil. Melissen trdi, da se je diplomacija na vrhu spolitizirala, politični voditelji imajo vedno večjo odgovornost v okolju, kjer parlamenti pričakujejo natančno obveščanje o zunanjepolitičnih zadevah. Vrhunsko srečanje pa ni le izraz neposredne politične povezanosti med državnikom in državljani – politični vodja predstavlja tudi izvoljenega diplomatskega vodjo.

Predsedniki ZDA so posebno izpostavljeni odnosu z mediji v času predvolilnih kampanj, po izvolitvi pa je postal običaj, da se novoizvoljeni predsednik poda na turnejo po drugih državah, kjer prihaja predvsem do bilateralne izmenjave mnenj na najvišji ravni, ki pomenijo obojestransko priložnost spoznavanja.

6. VRSTE VRHUNSKIH SREČANJ

Berridge opozarja, da kritiki vrhunskih srečanj pogostokrat ne ločujejo med posameznimi vrstami vrhunskih srečanj in vse obravnavajo enotno; čeprav si vsa vrhunska srečanja do neke mere delijo enake namene in postopke, se vendarle v veliki meri medsebojno tudi razlikujejo (Berridge, 2002:173).

Berridge je definiral dve vrsti vrhunskih srečanj – redno vrhunsko srečanje in ad hoc vrhunsko srečanje. Obe vrsti obstajata na bilateralni kot tudi na multilateralni ravni. Da bi vrste vrhunskih srečanj medsebojno natančneje razložil, je izmed funkcij, ki jih mora opravljati diplomacija, izločil pet funkcij, ki so posebno pomembne za diplomacijo na vrhu. Na kratko so te funkcije:

- a) krepitev prijateljskih odnosov,
- b) pojasnitev namenov,
- c) zbiranje informacij,
- d) pogajanja (Berridge, 2002).

Omeniti moramo, da to niso edine funkcije diplomacije. Puollada omenja pet bistvenih funkcij diplomacije: 1. uravnavanje konfliktov, 2. reševanje problemov med dvema vladama in več, 3. pospeševanje in omogočanje medkulturne komunikacije na številnih področjih, 4. pogajanje in dogovarjanje o posebnih primerih, pogodbah in sporazumih, 5. celovito izvajanje in načrtovanje programa zunanjepolitičnih odločitev neke države v odnosu do druge (Puollada v Russet in Starr, 1996:246). Poleg tega je diplomacija pomembna zaradi:

- seznanjanja s tujimi stališči in pogledi
- ocenjevanja zunanje in notranje politike, poročanja
- pripravljane terena ali temeljev za politiko oz. nove pobude
- reševanje akutnih problemov in zmanjševanje trenj
- spodbujanje bilateralnih in multilateralnih odnosov
- sprejemanje skupnih stališč do določenih vprašanj
- skrb za urejene spremembe
- ustvarjanje, amandiranje mednarodnih pravil normativnega in regulativnega tipa

Vse naštetje funkcije izvaja tudi diplomacija na vrhu, vendar Berridgov poenostavljen model omogoča vpogled v različnost vrst vrhunskih srečanj; poglavje o kontroverznosti bo širše obravnavalo funkcije diplomacije na vrhu.

- REDNO VRHUNSKO SREČANJE

Gre za srečanja, ki so institucionalizirana in se dogajajo redno v določenih časovnih intervalih. Ta tip vrhunskih srečanj je najbolj primeren za izvajanje pogajanj, čeprav ga omeujeta dolžina trajanja srečanja in frekvenca srečavanj. Splošno pravilo velja, več kot je časa na razpolago in krajša je frekvenca srečanj, bolj so srečanja primerna za izvedbo resnih pogajanj. Dovolj časa omogoča poglobljen pristop k problematiki in nadaljevanje pogajanj, če so le-ta bila prekinjena zaradi nesoglasij. Summiti z višjo frekvenco že vnaprej določenih intervalov ponovnih srečanj so prav tako bolj privlačni za pogajanja, ker vzbujajo manj pozornosti v javnosti in ker imajo jasne proceduralne postopke. V tem pogledu so *bilateralna* francosko-nemška vrhunska srečanja, ki se odvijajo približno pet do šest krat letno, ena najprimernejših. Na žalost so pogosta vrhunska srečanja navadno kratkega značaja, redka pa daljšega značaja (Berridge, 2002:175).

Berridge trdi, da ne glede na razpoložljiv čas ali frekventnost, redna vrhunska srečanja lahko prispevajo k uspešnejšemu pogajanju z naslednjim (Berridge, 2002:175-176):

vzpodbujajo predsednike k širšemu razumevanju mednarodne družbene realnosti, osebni stiki pa omogočajo poglobljen vpogled v problematike, s katerimi se soočajo kolegi predsedniki; redno summit srečanje lažje omogoči t.i. package deal dogovore, ker so predsedniki na vrhu birokratskega aparata in se lažje dogovorijo o medsebojnih koncesijah; redna summit srečanja postavijo rok do katerega se morajo končati že obstoječa pogajanja ali pa doseči določena stopnja v pogajanju. Zaradi medijskega pritiska predsedniki želijo končati pogajanja na summit srečanju, zato se velik del pogajanj izvrši že pred summitom na nivoju ministrov in drugih državnih uslužbencev. Redni summiti generirajo diplomatski moment; če so pogajanja skoraj dokončana, ostalo pa je še nekaj ključnih nerešenih problemov, imajo zadnja pogajanja na vrhunskem srečanju več možnosti, da sklenejo sporazum kot pa pogajanja kjerkoli drugje.

Redna vrhunska srečanja so uspešna tudi pri zbiranju informacij, predsedniki udeleženci to velikokrat poudarijo.

Prav tako je vrhunsko srečanje koristno za pojasnitev namenov in stališč držav, ki sodelujejo pri srečanju, ker predsedniki držav običajno zagovarjajo »prečiščena« stališča.

Ker so redna vrhunska srečanja najbolj primerna arena za pogajanja, velikokrat niso najbolj uspešna pri gradnji prijateljskih odnosov med državami. Resna pogajanja ponavadi generirajo napetosti, ki so na vrhunskih srečanjih še bolj intenzivne, ker se protagonisti skoraj nikoli ne morejo izogniti vtisu, da je njihova beseda hkrati zadnja beseda vlade.

Pomembnejši primeri rednih vrhunskih srečanj

- ZDA-EU summiti. Sestajajo se predsedniki ZDA, Evropskega Sveta in Evropske Komisije. Ustanovljen je bil leta 1990 s Transatlantsko deklaracijo, srečanja so potekala enkrat letno do objave Nove Transatlantske Agende leta 1995, ko srečanja potekajo dvakrat letno.
- ZDA-Rusija summiti. Srečanja med Ameriko in Rusijo so v drugi polovici 1980-ih pridobila status rednih vrhunskih srečanj, do takrat so potekala enkrat letno. Po razpadu SZ ob koncu 1991-ih let, srečanja potekajo trikrat letno.
- Francosko-nemški summiti. Začeli so se s podpisom francosko-nemške Pogodbe o prijateljstvu in sodelovanju leta 1963. Srečanja potekajo najmanj dvakrat letno.
- ASEAN summiti. Združenje narodov jugovzhodne Azije je bilo ustanovljeno leta 1967. Formalno se srečujejo trikrat letno, vendar so se l. 1995 odločili, da bodo neformalna srečanja potekala vsako vmesno leto. Na neformalnih srečanjih ni (vsaj tehnično) nobene formalne agende.
- SAARC summiti. Člani Jugoazijskega združenja za regionalno sodelovanje se sestajajo enkrat letno.
- Ekonomski summiti Zahoda. Države G7 (Francija, ZDA, Velika Britanija, Nemčija, Japonska, Italija in Kanada), EU in od leta 1998 še Rusija (danes torej G8) se srečujejo enkrat letno. Prvič je srečanje potekalo v Rambouilletu v Franciji leta 1975.
- CHOGM. Vrhunsko srečanje med predsedniki vlad držav Commonwealtha potekajo vsake dve leti.
- Summiti Arabske Lige. Najmanj dvajset srečanj je bilo od ustanovitve v zgodnjih 1960-ih letih, vendar se niso odvijala v rednih intervalih in nekatere je sklical Egipt in ne Arabska Liga. Leta 2001 so sklenili, da bodo srečanja potekala enkrat letno.

Vir: Berridge, 2002:175

Poleg zgoraj omenjenih lahko dodamo tudi **NATO summite**, ki predstavljajo multilateralna vrhunska srečanja v okviru mednarodne organizacije. Glede na to, da se sklicujejo izredno »kadarkoli se obravnavajo posebno pomembne teme, ki se tičejo celotnega Zavezništva« (Park, 1996:90) bi jih lahko uvrstili tudi med ad hoc vrhunska srečanja, vendar se dogajajo znotraj institucionalnega okvirja mednarodne organizacije. Vrhoven političen organ predstavlja Severnoatlantski svet (sestavljajo ga predstavniki držav članic), ki se sestaja dvakrat letno na ravni zunanjih ministrov, ministrov za obrambo, finance in ekonomijo, na ravni stalnih predstavnikov pa se Svet sestaja vsaj enkrat tedensko. Tudi srečanja predsednikov države ali vlade potekajo v okviru zasedanja Sveta. Statut NATA določa, da »ima Svet vedno enaka pooblastila in da imajo odločitve Sveta vedno enako veljavnost, ne glede na kateri ravni poteka – na ravni stalnih predstavnikov, zunanjih ministrov ali predsednikov države oz. vlade« (Park, 1996:91). V tem smislu NATO summiti predstavljajo redno srečanje v posebni obliki – na najvišjem nivoju; gre za unikatno obliko summit srečanja. NATO summiti so v veliki meri vnaprej pripravljene, vnaprej dogovorjene, koreografirane in formalizirane dogodke. Kljub temu ima prisotnost šefov držav oz. predsednikov vlad po Parkovem mnenju dva namena: predstavlja močno politično simbolno vrednost, ki je lastna le položaju najvišjih predstavnikov oblasti. Poleg tega bližajoče se vrhunsko srečanje vzpodbudi sodelujoče države, da skušajo poiskati rešitve za zadeve, ki drugače ne bi dobile dovolj aktivne pozornosti – srečanje na najvišji ravni namreč zahteva rezultate (Park, 1996:103).

V skupino rednih vrhunskih srečanj spadajo tudi **APEC summiti** (Asian-Pacific Economic Cooperation; Azijsko-pacifiško ekonomsko sodelovanje), ki se od l. 1987 odvijajo enkrat letno. Prav tako je potrebno omeniti tudi **summite neuvrščenih**, ki potekajo v triletnih intervalih. Prvo vrhunsko srečanje neuvrščenih je potekalo l. 1961 v Beogradu, ko se ga je udeležilo 25 držav. Do leta 1995 je bilo neuvrščenih držav 113.

Poseben primer rednega vrhunškega srečanja predstavljajo srečanja **Evropskega Sveta**, kjer se sestajajo predsedniki držav in vlad držav članic EU. Gre za posebno vrsto vrhunskih srečanj, ki jih od drugih rednih summit srečanj loči poseben kontekst. Obstoje Evropskega Sveta predstavlja vidik temeljne debate v EU, ki se odvija med idejo federalizma in nadsocializma ter idejo nacionalne države (Redmond, 1996:54). Srečanje ima svoje korenine v l. 1957, ko so se začela prva ad hoc neformalna srečanja; na summitu v Parizu (l. 1974) so EU summiti postali formalno institucionalizirani. Kljub temu so več kot deset nadaljnjih let potekali neredno, vse do l. 1986, ko so z Enotnim evropskim aktom postali pravno utemeljeni. 2. člen EEA določa le članstvo in frekvenco srečanj, nikakor pa ne določa vloge in nalog Evropskega

Sveta. Namenoma so želeli ohraniti fleksibilnost in neformalnost, vendar so se kljub temu razvila jasna proceduralna pravila, od katerih je nekaj zapisanih v dokumentih, nekaj pa jih je postalo del običajev in prakse. V Enotnem evropskem aktu je zapisano, da se mora Evropski svet sestati najmanj dvakrat v letu (navadno se vrhunsko srečanje zgodi na koncu 6-mesečnega predsedovanja v predsedujoči državi), prisotni so tudi ministri in člani Komisije¹⁹. Sporazum iz Maastrichta (l. 1991) je bil glede Evropskega sveta podobno ohlapen, dodal je le, da bo »Evropski svet omogočil EU potrebno spodbudo za njen razvoj in opredelil splošne politične smernice« (Redmond, 1996:55). Prvi osnutek agende pripravi COREPER, končni osnutek pripravi država predsedovanja, vendar se dokončni dogovor glede agende sklene na začetku vrhunskega srečanja (Werts in Bulmer, Wessels v Berridge, 2002:177). Srečanju, ki ne traja dlje od 24 ur, predseduje predsednik vlade države, ki je na vrsti za predsedovanje. Da bi se omogočil odkrit dialog, srečanja potekajo za zaprtimi vrati, ločeno od ministrov in predstavnikov Komisije in niso posneta (Bulmer in Wessels v Berridge, 2002:177). Po večerji prvega dne sledijo neformalni razgovori »ob kaminu«, kjer se razpravlja o splošnih političnih vprašanjih izven postavljene agende. Odločitve se sprejemajo s konsenzom. Čeprav predstavlja Evropski Svet najbolj avtoritativno telo v Evropski Uniji, je njegov položaj dvoumen. V primerjavi s Svetom Ministrov ima manj formalne moči in ne more sprejemati dejanskih odločitev – na koncu vsakega zasedanja poda izjavo o sprejetih zaključkih. Po drugi strani pa določa agendo EU in usmerja Svet Ministrov k sprejemanju potrebnih formalnih odločitev, ki implementirajo njegovo voljo.

Od ostalih summitov se Evropski Svet loči po tem, da predstavlja eno od institucij EU – umeščen je v širši institucionalni okvir; tako se zasedanja ne imenujejo »summit«, temveč zasedanja Evropskega Sveta. Poleg tega obravnava veliko širšo agendo od npr. NATO ali G8 summitov ter poteka pogosteje od ostalih. Redmond je definiriral še nekatere druge posebnosti (Redmond, 1996:58-59):

- EU summiti so proaktivni v primerjavi z drugimi summiti (NATO, G8, Rio summit), ki so (bili) bolj reaktivni.
- Ker je EU samostojna entiteta, obstaja na zasedanjih Evropskega sveta večja zavest o partnerstvu. Poleg tega je pritisk, ki sili k sodelovanju, večji kot na drugih vrhunskih srečanjih.
- Posledično je EU summit potencialno veliko pomembnejši: njegove odločitve imajo večjo težo in so bolj obvezujoče od odločitev sprejetih na drugih summitih.

¹⁹ Summit v Lizboni (l. 2000) je določil še tretji redni summit, in sicer vsako pomlad.

- Ker se zgodijo običajno na koncu predsedovanja Sveta EU, želi vsaka predsedujoča država uspešno zaključiti predsedovanje s pomembnimi dosežki. Poleg tega ves čas svojega predsedovanja pripravlja pogoje za uspešno zastavljeno agendo.
- Frekventnost EU summitov omogoča večkratne poskuse reševanja problematike. Nekatere teme so namerno obravnavane na več zaporednih summitih, kjer postopoma razvijajo rešitve (npr. pogodba o Evropski Uniji).

V praksi so se srečanja izkazala kot zelo uporabna, posebno v posameznih obdobjih, npr. v času vzpostavitve evropskega monetarnega sistema (Bulmer in Wessels v Berridge, 2002:178). Evropski svet prav tako jasno signalizira svetu usklajenost Evrope glede nekaterih ključnih vprašanj zunanje politike. Srečanja potekajo precej burno in neposredno ne pripomorejo veliko k utrjevanju prijateljskih odnosov, Berridge meni, da je to cena resnosti dogovarjanj (Berridge, 2002:178).

• AD HOC VRHUNSKO SREČANJE

Gre za enkratna vrhunska srečanja, ki sčasoma sicer lahko prerastejo v stalna. Tudi za njih velja, da daljša kot so, bolj so lahko vplivna, vendar običajno ne trajajo dlje kot dva do tri dni. Ker so izredna in kratkotrajna, privlačijo veliko medijske pozornosti, zato v osnovi niso vedno primerna za pogajanja, vendar jim prav medijske eksponiranosti omogoča posebno prednost pred ostalimi vrstami vrhunskih srečanj in sicer, ad hoc summit zmore vzpostaviti »diplomatski moment« za razliko od rednega summita, ki diplomatski moment bolj generira. Še več, ad hoc summit ima lahko spodbuden učinek na zaključek pogajanj, če se ga določi kot zadnji rok, do katerega se pogajanja morajo zaključiti. Redna vrhunska srečanja ne predstavljajo takšne vrste pritiska. Kot primer Berridge navaja ad hoc summite Evropske Skupnosti v zgodnjih 1970-ih (vključno s pariškim vrhunskim srečanjem leta 1974, ki je ustanovil Evropski Svet) na obstoječa pogajanja (Bulmer in Wessels v Berridge, 2002:179). Drugi takšen primer je pomenilo bližajoče se vrhunsko srečanje ameriškega predsednika Nixona in ruskega predsednika Brežnjeva l. 1972, ki je predhodno sprožilo velik pritisk na obe pogajalski strani, ki sta želeli doseči prvi SALT dogovor, da bi ga oba predsednika podpisala na ad hoc summitu. Leta 1988 je bil eden od razlogov za neuspešnost moskovskega summita – kjer naj bi podpisali sporazum o raketah dolgega dometa – dejstvo, da se je že pred tem vedelo, da bo tema nadzora nad orožjem na agendi enega od prihodnjih summitov, zato se ustvarjalni pritisk ni uspel ustvariti (Berridge, 2002:179,185).

V nasprotju od rednih vrhunskih srečanj enkratni summiti nimajo izoblikovanih proceduralnih

pravil, kar tudi vpliva na neprimernost te vrste srečanj za pogajanja.

Ker je vrednost ad hoc summitov bolj v simboliki kot pa v pogajanjih, so zelo primerni za utrjevanje prijateljskih odnosov. Nekatera summit srečanja so namenjena zgolj temu cilju. Srečanje simbolizira ta cilj in hkrati predstavlja forum, kjer se ga lahko doseže. Kot primer lahko navedemo bilateralno vrhunsko srečanje med ameriškim predsednikom Clintonom in sirijskim predsednikom Hafez al-Assadom v Ženevi l. 1994 ali pa multilateralni ibero-ameriški summit v Mehiki l. 1991, ki je znan prav po svojem simboličnem poudarku na graditvi in negovanju ekonomskih in kulturnih vezi med udeleženci (Berridge, 2002:179).

Pri pojasnjevanju namenov in zbiranju informacij je vloga ad hoc summitov različno uspešna. Po eni strani običajno majhen poudarek na pogajanjih in visok delež ceremonialnosti zmanjšujejo možnost pojasnjevanja namenov in zbiranja informacij, po drugi strani pa morebitno sproščeno in neobremenjeno vzdušje lahko pripomore k odkriti izmenjavi mnenj (Berridge, 1995:89).

Za opravljanje nekaterih konzularnih dejavnosti ad hoc vrhunsko srečanje ni primerna priložnost, še posebno če je razlog za summit srečanje vzpostavljanje ali pa utrjevanje prijateljskih odnosov. Medijska pozornost je ogromna in kakršnekoli prošnje s strani enega predsednika v imenu državljanov (ki jim grozi smrtna kazen) se lahko razumejo kot vmešavanje v notranje zadeve države drugega predsednika (Berridge, 1995:89).

Poseben primer ad hoc summita predstavlja **slovesen pogreb** najpomembnejših predstavnikov države, kjer se zberejo vsi najvišji regionalni (ali širše) predstavniki oblasti. Berridge govori o t.i. »delovnem pogrebu«, ki ima svojo prednost, ker se zaradi svoje narave zgodi »nepričakovano« kar lahko omogoči izredno srečanje predsednikov in jim omogoči nenačrtovane razgovore o pomembnih temah brez medijske pozornosti; srečajo se lahko predsedniki držav, ki so trenutno v slabih odnosih in bi sicer organizaciji posebnega summita nasprotovala opozicija znotraj njihovih držav. Če gre za pogreb delujočega predsednika, je prisotnost na slovesnosti prva priložnost državam, da priznajo kontinuiteto z novim vodstvom ali zaznajo možne spremembe, ki jih je dogodek povzročil. Takšnim namenom so »delovni pogrebi« še posebno služili v času hladne vojne, kjer je bila to prilika za srečanje voditeljev vzhodnega in zahodnega bloka (Berridge, 2002:180). Pogreba Andropova in Černenka sta omogočila prvo uspešno srečanje med predsednikom Zahodne Nemčije kanclerjem Helmut Kohlom in predsednikom Vzhodne Nemčije Erichom Honeckerjem (Berridge v Dunn, 1996:7).

Zaradi svoje nenačrtnosti in tragičnega značaja je ta vrsta ad hoc srečanja neprimerno mesto za izvajanje pogajanj in ne pomeni akumulacije pomembnega diplomatskega momenta, ki ga sicer imajo ostala ad hoc vrhunska srečanja (Berridge, 2002:180). V zadnjem času prihaja do sekularizacije diplomacije kar vpliva na zmanjševanje prepričanja, da so takšne priložnosti neprimerno mesto za poslovna srečanja (Dunn, 1986:7).

Gre predvsem za izkazovanje prijateljskih odnosov in namenov države ter nabiranje informacij. Vendar so tudi prijateljski odnosi lahko ogroženi, ker se odločitev o rangu udeležencev in sestavi delegacije na pogrebu pogostokrat mora sprejeti v naglici, ko poteze drugih držav še niso znane (Berridge, 2002:180).

Izmenjava mnenj na najvišji ravni predstavlja vrsto ad hoc vrhunskega srečanja s skromnimi ambicijami in na splošno nezahtevnimi proceduralnimi postopki. Kot takšna je od vseh vrst summitov izmenjava mnenj najbolj primerna za utrjevanje prijateljskih odnosov. Prav tako je koristna za promocijo trgovinske dejavnosti in urejevanje nekaterih konzularnih dejavnosti (npr. obravnava primerov težkega kršenja pravic državljanov). Enako kot redno in ad hoc vrhunsko srečanje je tudi izmenjava mnenj uspešna pri zbiranju informacij in pojasnjevanju mnenj. V pomoč je pri pogajanjih, saj se na takšnih srečanjih lahko pogajanja vzpodbudijo ali celo premaknejo z mrtve točke, vendar v manjši meri kot to storijo redna vrhunska srečanja (spodbudijo) in ad hoc vrhunska srečanja (premaknejo) (Berridge, 2002:181).

Predsedniki vlade ali države, ki so na turneji po različnih državah sveta, običajno izvajajo to vrsto diplomacije. Novoizvoljeni ameriški predsedniki ponavadi po izvolitvi radi opravijo turnejo, kjer izvajajo to vrsto diplomatske metode. Informativna vrednost izmenjave mnenj na najvišji ravni je v primeru novoizvoljenih voditeljev zelo visoka (Berridge, 2002:181).

7. KONTROVERZNOST DIPLOMACIJE NA VRHU

Metodo vrhunske diplomacije so že od samih začetkov spremljale kritike s strani poklicnih diplomatov. Eden prvih je bil Phillipe de Commynes v 15. stoletju, ko je svaril, da se »vladarji, ki želijo biti v dobrih medsebojnih odnosih, ne bi smeli nikoli srečati, ampak bi morali uskladiti stališča preko posrednikov» (Commynes v Erik Goldstein, 1996:24). V 18. stoletju je François de Callières²⁰ opozarjal, da »čustva princev in njihovih ministrov pogostokrat prevladajo nad

interesi« (Dunn, 1996:4).

Podobnega mnenja je bil tudi Sir Harold Nicolson, ko je leta 1939 v svojih pisanjih o diplomaciji odsvetoval prepogosta osebna srečanja, ker se z njimi vzbudi preveč pričakovanj s strani javnosti, ustvarjajo se nesporazumi in zmeda, časovna omejenost srečanj ne omogoča tehtnega razmisleka in jasnih odločitev, prevelika pozornost in časti škodujejo presoji udeležencev...(Nicolson v Dunn, 1996:4). Posebno kritično je ocenil t. i. »prijateljstva« med državniki, ker prijateljevanje najbolj škodi odnosu med dvema pogodbenima strankama; naloga diplomacije je pogajanje o dokumentih in nikakor večšina komuniciranja, ker dobro medsebojno razumevanje hitro pripelje do kompromisov in prevelike popustljivosti (Nicolson v Eban, 1998:94).

Tudi med politiki obstajajo kritiki vrhunske diplomacije. Nekdanji ameriški državni sekretar Dean Rusk je svetoval, da se metoda diplomacije na vrhu uporablja previdno, kot »zdravnik predpiše zdravilo, ki lahko povzroči odvisnost. Uporabi naj se redko, le ob posebnih priložnostih. (...) Izkušeni diplomati običajno odsvetujejo neposredno soočenje s tistimi, ki so nosilci vrhovne avtoritete« (Eban, 1983:359).

Prav tako se tudi med akademiki razlikujejo mnenja o vrhunski diplomaciji. Keith Eubank, ki je raziskoval vrhunska srečanja med l. 1919 in l. 1960, je zaključil z mnenjem, da »nobeno od vrhunskih srečanj ni dokazalo, da dela kot so ga opravili šefi vlad, ne bi enako dobro, hitro, natančno ali učinkovito opravili tudi zunanji ministri ali njihovi poklicni diplomati. Nobenega dokaza ni, da je njihova prisotnost ustvarila dogovor bolj trden ali trajen; pogostokrat je prav nasprotno« (Eubank v Dunn, 1996:5).

Abba Eban je obžaloval, da je postala vloga diplomatov zaradi razvoja komunikacij postranskega pomena in da so na pomembnosti vedno bolj pridobivala vrhunska srečanja, kjer so se redno in pogosto neposredno pogajali svetovni voditelji, vendar velikokrat neučinkovito (The Guardian, 2002).

²⁰ François de Callières (1645-1717), sin enega od generalov Ludvika XIV, tajni agent, kasneje francoski diplomat na Nizozemskem, v Nemčiji in na Poljskem, tajnik kabineta (vlade). Avtor knjige *De la manière de négocier avec les Souverains*, Paris 1716. Obsežne izpiske iz te knjige, ki se jo drži glas »najboljšega priročnika vseh časov o diplomatskih metodah«, je v svoji knjigi (*The Evolution of diplomatic Method*, London 1954) povzel Harold Nicolson, tudi sam eden od avtoritet znanosti o diplomaciji (Nick, 1997:16).

Istočasno so ob kritiki vseskozi obstajali tudi zagovorniki vrhunskih srečanj. Burgundski pisec kronike George Chastellain je menil, da se angleški kralj Karl VI. in burgundski kralj Philip III. Dobri (1396-1467) nista razumela samo zato, ker se nikoli nista srečala (Russel v Goldstein, 1996:24).

V sledeči analizi bom poskusila ovrednotiti »mite« o vrhunski diplomaciji, pri tem se bom zanašala na okvir, ki ga je postavil David Dunn (Dunn, 1996). Analiza bo poskusila zajeti prednosti in pomanjkljivosti te diplomatske metode.

7.1. PREDNOSTI VRHUNSKIH SREČANJ

1. Vrhunska srečanja nudijo političnim voditeljem dobro priložnost, da ocenijo svoje politične kolege in njihova dejanja.

Melissen je v proučevanju avtobiografij politikov opazil (ob predpostavki, da spomini političnih voditeljev veljajo za zanesljiv vir), da večina od njih trdno verjame v prednosti osebnih stikov s svojimi političnimi kolegi (Melissen, 2003:5). Navadno so prvi vtisi ob srečanju s političnimi zavezniki ali nasprotniki natančno zapisani. Margaret Thatcher je javno takoj ob srečanju z Gorbačovom (l. 1984) izjavila, da je Gorbačov »človek, s katerim bom lahko sodelovala« (Dunn, 1996:247). Nasprotno je v svojih spominih ocenila francoskega predsednika Giscard d'Estainga za nekoga, ki je »nikoli ni navdušil« (Thatcher v Dunn, 1996:248). Kissinger je menil, da državnikom vrhunska srečanja omogočajo vpogled v razmišljanje sogovornika kar olajša sprejemanje odločitev posebno v obdobjih kriz (Kissinger v Hamilton, Langhorne, 1995:223).

Toplina in srčnost med voditelji omogočajo močan vpliv in kažejo na to, da ima osebna naklonjenost velike učinke. Predsednik Roosevelt je pisal predsedniku vlade Churchillu, da on lahko opravi s Stalinom bolje kot »vaš Foreign Office ali moj State Department...On (Litvinov) meni, da me ima Stalin raje in upam, da bo temu tako še naprej« (Churchill v Murty, 1989:71).

Čeprav osebna diplomacija ne predstavlja temelja diplomacije na vrhu, kljub temu dobro služi kot primer pomembnosti medosebnih odnosov. Predsednik Kennedy je npr. vzdrževal pisno korespondenco z egipčanskim predsednikom Nasserjem. Pisma so bila poslovna in jasna, a so vsebovala tudi topel, osebni pristop. Poleg dopisovanja je Kennedy poskrbel, da so do Nasserja

prišle informacije tudi po drugih kanalih. Kennedy je npr. Nasserju že vnaprej omenil prodajo ameriških protiletalskih raket vrste Hawk Izraelcem in s tem omilil neljubi dogodek. Nasser se je sicer razburil že za precej manjše dogodke. V tem obdobju so se egipčansko-ameriški odnosi znatno izboljšali. V nasprotju pa je bil Nasserju precej manj všeč predsednik Johnson, ki tudi ni več vzdrževal pisne korespondence. Odnosi med državama so se precej poslabšali, čeprav se ne more trditi da prav zaradi tega, svoje pa je verjetno le prispevalo. **Prekinil se je koristen kanal komuniciranja**, ki bi še kako prav prišel v času krize na Bližnjem Vzhodu maja in junija 1967.

Je pa predsednik Johnson vzpostavil zelo dobre odnose z Indiro Gandhi, indijsko predsednico vlade. Januarja 1966 je bila na uradnem obisku v ZDA in Johnson jo je »očaral s svojim kavalirstvom in pozornostjo«. Obisk je bil politično produktiven in skupaj sta uspešno sestavila program reforme indijskega gospodarstva ob ameriški pomoči (Cohen, 1997:141).

Srečanje dveh šefov držav lahko omogoči tudi odstranitev obojestranske nezaupljivosti, ki je običajno prisotna, če se strani ne poznata. Odstranitev tovrstnih ovir je dobrodošla za morebitna sledeča pogajanja in poglobitev medsebojnih odnosov. Zaupanje, ki je tako pomembno v diplomaciji, se gradi na najvišji možni ravni. Mnogi voditelji gradijo na prepričanju, da bodo s svojim (šarmantnim) nastopom pridobili nekaj pogajalske prednosti.

2. Vrhunska srečanja imajo močan simbolni pomen.

Politiki so v različne namene koristili to prvino vrhunskih srečanj. Predsednik Kennedy je s svojim obiskom Berlina l. 1961 mestu signaliziral podporo ZDA. Rezultati srečanj med Vzhodom in Zahodom so bili vedno nekakšen političen barometer odnosov med obema stranema. Tako je bilo vrhunsko srečanje v Moskvi l. 1972 predstavljeno kot simbol novih odnosov detanta med velesilama. Tudi vrhunsko srečanje na Dunaju l. 1979 je obema velesilama predstavljalo simbol za izboljšanje odnosov, ki so bili pred tem napeti in nezaupljivi (Andersen in Farrell v Dunn, 1996:72). Summiti signalizirajo tudi spremembo v politiki določenih držav. Obisk nemškega kanclerja Willyja Brandta v Moskvi in Varšavi (l. 1970) in srečanje z vzhodnonemškim predsednikom vlade Willijem Stophom so pomenili novo politiko, t. i. Ostpolitik, ki je gradila nove vrste odnosov z državami vzhodnega bloka. Rokovanje med Arafatom in Yitzak Rabinom l. 1993 pred Belo hišo je prav tako simboliziralo novo obdobje odnosov med Izraelci in Palestinci. Pakistanski premier Mušaraf se je sestal z indijskim premierom Atal Behari Vajpayee v New Delhiju l. 2001 na dan padca Bastille. Srečanje je bilo opisano kot »morebitni začetek povsem novih odnosov«, »premiera Mušarafa na summit

spremljajo upanja, pričakovanja, strahovi, molitve milijonov prebivalcev Pakistana in Kašmirja«, Kašmir se je primerjalo z Bastillo ... (Khan, 2003:3).

3. Vrhunska srečanja imajo propagandno vrednost

Pobude za srečanja na vrhu v obdobju hladne vojne so se tako npr. v javnosti interpretirale kot pripravljenost za napredovanje k svetovnemu miru. Podobno je bila pripravljenost svetovnih voditeljev za sodelovanje na Earth Summitu v Rio l. 1992 interpretirana kot resno obravnavanje ogroženosti okolja, čeprav je bila pripravljenost za sprejemanje obveznosti in implementacija teh obveznosti bistveno manjša. Veliko politikov meni, da že sama participacija nudi določene prednosti. Domači javnosti (posebno pred volitvami) nudi vtis, da se voditelj aktivno zavzema za določena stališča. Prav tako srečavanje s pomembnimi voditelji poveča »pomembnost« tistih, ki se z njimi srečajo (enodnevno vrhunsko srečanje Bush-Putin v Sloveniji l. 2001 je pozornost svetovne javnosti vsaj za en dan usmerilo na Slovenijo in njene najvišje predstavnike). Enako pozitivne učinke ima na domačo javnost lahko obisk domačega predsednika v neki drugi državi, če ima ta pomembno vlogo v njunih medsebojnih odnosih. (Npr. italijanski premieri so redno obiskovali ZDA). Uradni obisk v tuji državi predsedniku nudi možnost, da neposredno nagovori vlado in državljane tuje države ter tako vpliva na njihovo mnenje. (To je storil npr. Gorbačov v Washingtonu l. 1987).

4. Vrhunska srečanja so primerno sredstvo za izvrševanje pomembnih substantivnih nalog diplomacije:

- *informiranje*

Vrhunska srečanja nudijo šefom držav forum, kjer lahko predstavijo svoje politike tujim državljanom in vpogled v njihova stališča. Predstavijo jim mednarodne implikacije, ki jih imajo njihove politike ter od njih zahtevajo dobro pripravljenost, da lahko učinkovito nastopijo. Osebna srečanja so redkokdaj dvoumna kot je poudarila M. Thatcher, ki je po srečanju s kitajskim vodstvom l. 1982, izjavila da »vsi smo vedeli za kaj gre« (Thatcher v Dunn, 1996:250). Voditelji se informirajo tudi v širšem pogledu, ko razpravljajo o najrazličnejših temah, ki bi jim drugače namenili manj časa – po Dunnovem mnenju so posebno zato primerna redna vrhunska srečanja. Preverijo lahko, kako trdno se zagovarjajo določena stališča, kako dobro drugi poznajo določene problematike in nenazadnje lahko posredujejo oz. si izmenjujejo svoje politične izkušnje. Tako je M. Thatcher na srečanju z ameriškim predsednikom Bushem v Aspenu l. 1990, ob invaziji Iraka nad Kuvajtom, svetovala glede na svoje izkušnje s falklandsko vojno, da »ni primerno biti neodločen« (Thatcher v Dunn, 1996:250).

- *postavljanje rokov za dokončanje pogajanj*

Ponavadi je zadnje pogajalske točke najtežje uskladiti kar lahko povzroči velike časovne zaostanke. Zato je postavitvev datuma podpisa pogodbe ali finalnega komunikeja koristen protiukrep. Pritisk na udeležence pre-summit pogajanj je navadno velik. Pred vrhunskim srečanjem se želijo sporne točke rešiti oz. prepustiti obravnavi na vrhunskem zasedanju. Tako se summit osredotoči le na njih in razreši prav s pomočjo vrhovnih avtoritet. Največji pritisk glede rokov imajo nad sabo enkratna ad hoc srečanja, saj nimajo obljubljenih nobenih ponovitev, hkrati pa imajo v tem pogledu tudi največjo prednost; »zadnje možnosti« ne gre zamuditi.

Vrhunska srečanja tudi sicer vplivajo na pogajalski proces. Lahko postavijo temelje nadaljnim pogajanjem, vzdržujejo diplomatski moment ali pa omogočijo napredek v pogajalskem procesu (Melissen, 2003:6).

- *fleksibilnost*

Na vrhunskih srečanjih se lahko »trguje preko agende« in to predstavlja eno večjih prednosti te diplomatske metode. Summit omogoča povezovanje različnih diplomatskih prizadevanj ter dopušča kompromise in dogovore na različnih področjih. Poleg tega to povezovanje omogoča celosten pogled na obravnavane problematike in koordinacijo ter integracijo politik na mednarodnem nivoju. Prav srečanja Evropskega Sveta in G8 predstavljata posebno primerna tovrstna foruma.

Tudi kadar niso v ospredju pogajanja, temveč je srečanje bolj informativnega značaja, je vrhunsko srečanje uporabno sredstvo za izmenjavo mnenj brez omejitev agende ali birokratske rutine. To je pogosto na bilateralnih srečanjih predsednikov držav, ki sta tudi osebno že stara znanca (Melissen, 2003:15). Neformalnost je na multilateralnih srečanjih redkejša, ker so običajno uradnega značaja z natančno izdelanim protokolom in znatno mero svečanosti.

- *vrhunska srečanja omogočajo priložnost za prodorna dejanja šefov držav*

Odločna dejanja šefov držav lahko dosežejo kar se na nižjih nivojih ni dalo dogovoriti. Takšen učinek je imel obisk predsednika Sadata v Jeruzalemu l. 1977 samo zato, ker je do obiska sploh prišlo. Tudi dogovori med Reaganom in Gorbačovim l.1986 so imeli pomembne posledice, čeprav to ni bilo predvideno v agendi srečanja (Dunn, 1996:251). Gre za primere, ko predsedniki uporabijo svojo avtoriteto, da bi se dosegel napredek glede določene problematike. Podoben rezultat se doseže, če šef države posreduje kot mediator med sprtimi stranmi, da bi prišlo do rešitve krize oz. izhoda iz slepe ulice diplomatskih pogajanj. Tako je ključno vlogo v pogajanjih o Sporazumu iz Camp Davida igral predsednik Carter.

Vsekakor velja, da teme pridejo na vrh mednarodne agende in se obravnavajo hitreje kot po drugih diplomatskih kanalih.

- *politični voditelji na vrhunskih srečanjih lahko promovirajo nacionalno podobo*

Prav tako lahko osebna srečanja koristijo tudi promociji nacionalne ekonomije in drugih področij.

7.2. POMANJKLJIVOSTI VRHUNSKIH SREČANJ

- *avtoriteta predsednika države in medijska pozornost*

Avtoriteta predsednika države in medijska izpostavljenost predstavljata tako prednost kot tudi slabost vrhunskih srečanj. Predsedniku Clintonu so očitali, da je »neustrezno zaščitniški do svojega sogovornika (Jelcina)«, ko je potekal ameriško-ruski summit v Moskvi l. 1995 in da »to daje vtis, da administracija vodi pro-Jelcinovo politiko namesto pro-demokratično politiko (Dunn, 1996:253). Osebno mnenje (dobro ali slabo) lahko vpliva na kvaliteto komuniciranja. Hruščev je po summitu s Kennedijem l. 1961 le-tega ocenil kot nekoga »brez hrbtenice in brez poguma, da bi se spoprijel z resnim izzivom« (Dunn, 1996:254). Angleško-ameriški odnosi so bili resno poslabšani zaradi dejstva, da se predsednik Johnson in predsednik vlade Wilson nista marala (Ball v Dunn, 1996:254). Ball je menil, da »kadar državniki izhajajo iz različnih kulturno-jezikovnih okolij z različnimi navadami in običaji, ideologijami in etičnimi načeli, bodo vrhunska srečanja prej vzbudila napačne ali zavajajoče vtise kot pa jasne ideje« (Ball v Melissen, 2003:5).

Mediji ves čas sledijo dogajanju na vrhunskih srečanjih. Kako pred domačo javnostjo prikazati koncesije kot nepomembne, če so bile le-te še malo pred tem na pogajanjih prikazane kot težko dopustne? Poleg tega vedno obstaja nevarnost, da se v želji po »uspehu« prehitro obljubijo pretirane koncesije ali pa se dogovori prehitro končajo na mrtvi točki. »Popravnega izpita« pa na vrhunskih srečanjih ni. Vse njihove aktivnosti so vedno pred očmi javnosti in medijev, od katerih so v veliki meri odvisni in zato se lahko zgodi, da sklenejo sporazume, ki niso v skladu z nacionalnimi interesi ali pa so v svojem bistvu nepomembni, čeprav imajo kratkoročno pozitivno medijsko podporo.

- *politikovo pomanjkljivo poznavanje diplomatskih veščin*

Slabo poznavanje diplomatskega komuniciranja (pomanjkanje takta, nepotrpežljivost, nagel temperament) lahko ogrozi pogajanja ali poveča možnosti nesporazuma. Na summitu v Rambouilletu med francoskim predsednikom de Gaullem in angleškim premierom Macmillanom o vstopu VB v Evropsko ekonomsko skupnost (l. 1962) je srečanje na vztrajanje angleškega premiera Macmillana potekalo v francoščini; kasneje so v angleškem zunanjem ministrstvu menili, da »se je tok zgodovine spremenil zaradi premierovega (ne)poznavanja francoskega jezika« (Dunn, 1996:254). V diplomaciji je zelo pomembno, da doseženo kompromisno stališče predstavlja temelj za nadaljnje harmonične interakcije, zato je nujno, da se dosežki ne predstavljajo kot »osebna zmaga« nad nasprotnikom, temveč kot najboljša skupna rešitev. Še posebno velja to za vrhunska srečanja, ker se zaključki vedno predstavijo tudi medijem. Politiki se lahko znajdejo pred skušnjo, da se lastnemu volilnemu telesu predstavijo kot »zmagovalci« in s tem kršijo to temeljno diplomatsko načelo. Takšen diplomatski *faux pas* je npr. storila M. Thatcher na vrhunskem srečanju držav Commonwealtha, ko je na tiskovni konferenci namesto skupno doseženih stališč poudarila raje, kako malo je ona morala popustiti za dosežen sporazum. »S tem je užalila ostale predsednike vlad, devalvirala sprejete politike in ponižala sebe« je zapisal Howe (Howe v Dunn, 1996:256).

Literatura o diplomaciji našteva številne kvalitete, ki odlikujejo diplomata. Vukadinović npr. med drugim omenja dobro poznavanje zgodovine države sprejemnice, njenih tradicij, političnega in gospodarskega ustroja države ter njenih institucij; poznavanje zgodovine lastne države, njenega civilizacijskega razvoja, političnih in gospodarskih dosežkov; objektivnost pri poročanju; kritičen duh; sposobnost dobrega in natančnega izražanja; sposobnost dobrega poslušanja, razumevanja ne samo polnega pomena sporočila sogovornika v vseh svojih potankostih, ampak tudi razlogov za zavzemanje takšnih ali drugačnih stališč...itd (Nick, 1997:17-18).

Koliko teh lastnosti bi moral imeti tudi najvišji predstavnik oblasti? Če aktivno sodeluje pri krojenju zunanje politike države, pravzaprav vse. Glede na kompleksnost državnega aparata pa je utopično pričakovati od predsednika vlade ali države, da bo poleg široke problematike notranjega vodenja države obvladal tudi vse specifične diplomatske veščine, ki terjajo od dobrih poklicnih diplomatov več desetletij temeljitega preučevanja in praktičnega sodelovanja v procesih mednarodnih odnosov.²¹

- *politikovo pomanjkljivo poznavanje problematike*

Ameriški ambasador Henderson je v svojih spominih opisal srečanje med Reaganom in Thatcherjevo, kjer se je debata o transsibirskem naftovodu zapletla v nejasnosti, saj »nobena od strani ni vedela veliko o dejstvih«. Vendar Dunn poudarja, da se večina predsednikov zaveda svojih omejitev. Predsednik Kennedy je dejal, da »summit ni mesto, kjer bi se izvajala detajlna pogajanja«. Kancler Kohl je po G7 summitu v Londonu l. 1991 dejal, da je detajle ekonomske deklaracije najbolje prepustiti šerpam, saj le oni »resnično razumejo njen pomen«. Predsednik Reagan je bil znan po svojih spodrseljajih. L. 1983 so bile ZDA gostiteljice vrhunskega srečanja G7; dan pred začetkom je James Baker, takratni šef osebja, osebno pripravil vso potrebno dokumentacijo, ki naj bi predsedniku omogočila temeljito poznavanje problematike. Vendar ko je zjutraj stopil v pisarno, je bila mapa na istem mestu kot jo je pustil. Neobičajno zanj je vseeno soočil predsednika z vprašanjem, zakaj ni prebral poročila. Reagan mu je mirno odgovoril: »Jim, na televiziji je bil film *Moje pesmi, moje sanje*« (Baker v Dunn, 1996:256).

Melissen (2003:5) je označil državnike za »people readers« namesto »paper readers«, ki se v največji meri zanašajo na lastne osebne vtise kot pa na klasične, bolj tradicionalne oblike diplomatskega komuniciranja.

- *vrhovnost predsednikovega položaja*

Ker so vrhunska srečanja najvišjih predstavnikov oblasti velja, da je njihove sporazume, predloge ali argumente težko zanikati, ker se ni možno sklicevati na nepooblaščen delovanje kar lahko sicer koristijo drugi uradniki. Posebno napeta so bila vrhunska srečanja velesil. Dean Acheson je menil, »ko se zmoti predsednik države ali vlade, je gol za njim prazen« (Acheson v Dunn, 1996:257). Napačne interpretacije in koncesije je težko ponovno definirati, če jih je potrdila vrhovna avtoriteta. Vendar Hamilton in Langhorne menita, da s tem ko so summiti postali skoraj vsakdanji pojav, so tudi napake predsednikov držav in vlad postale manj dramatične in manj opazne (Hamilton in Langhorne, 1995:225). Podobno meni Eban, ki pravi, da se »negativni učinki vrhunskih srečanj zmanjšujejo z njihovo kvantiteto, napake se ublažijo hitreje« (Eban, 1998:95).

Posebno nevarno zna biti, če predsednik nastopi brez podpore svojih posebnih svetovalcev in prevajalcev. Sporočila nasprotne strani imajo lahko širši diplomatski kontekst, ki je lahko bolj

²¹ Seveda v praksi niso vedno najbolj primerni na pravih mestih, tako v diplomatskih kot tudi v visoko političnih krogih. Še posebno, če se strokovne funkcije kot je diplomatska delijo po političnem ključu.

jasen strokovnemu teamu ob predsedniku. Tako je Nixon brez upoštevanja mnenja svetovalcev odšel na bilateralno vrhunsko srečanje v Peking. S srečanjem je želel simbolizirati konec izolacije Kitajske in izboljšanje odnosov med Washingtonom in komunističnim režimom Kitajske, kar bi mu koristilo pri bližajočih volitvah. Popolnoma je spregledal širši učinek svojega dejanja; Kitajska je njegov obisk interpretirala kot priznanje svoje pomembnosti v Aziji. Japonska, ki je zaradi dobrih odnosov z ZDA prav tako vzdrževala distancirano politiko do Kitajske, je reagirala prizadeto, saj niso bili o predsednikovih načrtih niti obveščeni. Prizadeta je bila avtoriteta predsednika vlade Sata, ki je že tako imel nemalo težav z notranjimi pritiski, ki so zahtevali stike s Kitajsko (Dunn, 1996:258).

- *komuniciranje med predsedniki iz različnih kulturnih okolij*

Uspešno komuniciranje med pripadniki različnih kulturnih okolij predstavlja velik izziv vsem udeležencem v diplomatskih procesih. Posebna znanja zahtevajo srečanja med predstavniki držav iz različnih kulturnih okolij in tradicij, verskih prepričanj in popolnoma različnimi zgodovinskimi izkušnjami. Nepoznavanje pogajalskih stilov posameznih držav (npr. Japonske, Kitajske, Mehike, Egipta,... v nasprotju z evropocentrističnimi državami) vodi do napačnih interpretacij. Cohen (1997) govori o dveh nasprotujočih si pogajalskih stilih, in sicer zahodnjaškem »low context« in vzhodnjaškem »high context« stilu. Zahodnjaki si predstavljamo pogajanja kot sistematično reševanje konkretnih problemov, na vzhodu pa je bolj pomembno vzpostavljanje dobrih odnosov, zato so lahko velikokrat (nam) nejasni v svojih odgovorih.

Predsednik Nixon je popolnoma napačno interpretiral izjavo japonskega ministrskega predsednika Sata (»I will do my best«). Ko »obljuba« ni bila izpolnjena je Nixon zasebno ocenil Sata kot lažnivca. Tudi leta 1987 so bili predsednik Reagan in njegovi svetovalci mnenja, da so bili zavedeni s strani ministrskega predsednika Nakasona. Preučevanje pogajalskega stila Japonske pa razkrije, da jasna zavrnitev ni nikoli način japonskih pogajalcev, ker velja za nevljudno in faktor motenja harmonije (Cohen, 1997:221).

- *vrhunska srečanja so izredno časovno zahtevna*

Čas, ki ga terja potovanje do kraja srečanja in sodelovanje na srečanju (njegovem ceremonialnem in delovnem delu) je čas, ki terja odpoved delovanja na drugih področjih. Kritike letijo predvsem na neopravljeno delo na domačem terenu. Predsedniku Bushu so l. 1992 očitali, da je nesorazmerno veliko časa porabil za ukvarjanje z zunanjimi zadevami (kamor sodijo tudi vrhunska srečanja) namesto z notranjimi (Dunn, 1996:262). Dunn prav tako duhovito opisuje primer predsednika angleške vlade Callaghana, ko se je pozimi l. 1979 vrnil z

vrhunskega srečanja G7 v Guadaloupe in so ga novinarji nestrpno pričakali na letališču z vprašanji o trenutni krizi na britanskem političnem področju. Na naslovnica naslednji dan je bil presenečeni, lepo porjavili obraz predsednika vlade, ki je izjavil: »Kriza, kakšna kriza?«. Sodobnejši primer navaja Melissen, ko je v *The Economistu* izšel članek, ki je komentiral, da je »vsakdanja politika vedno bolj odvisna od predsednika vlade in njegovega urada – vendar je gospod Blair ponavadi odsoten« (*The Economist*, 13. 10. 2001). Pogosta potovanja in status, ki pripada udeležencem sicer ima politično vrednost, ki lahko vpliva na volitve, hkrati pa odsotnost na domači politični sceni vsebuje tudi znatno politično tveganje. Richard Nixon in M. Thatcher sta v svoji odsotnosti na domačem terenu utrpela izgubo politične podpore doma (Melissen, 2003:16). Posebno voditelji držav EU so včasih zasičeni s preveč pogostimi in utrujajočimi multilateralni srečanji, ki se ukvarjajo z malenkostmi. Težava je, da si skoraj ne morejo privoščiti odsotnosti, ki bi jo lahko opravičili pred ostalimi sodelujočimi in svojim volilnim telesom. Na vrhunsko srečanje se ne more poslati zunanjega ministra kot predstavnika. Odsotnost na najvišji ravni je vedno opazna. Npr. nemški kancler Helmut Kohl je izostal na jubilejnem vrhunskem srečanju OZN, a se je naslednji dan neformalno sestal s francoskim predsednikom. Tisk je seveda poročal o obeh dogodkih. Neprisotnost na vrhunskem srečanju je bolj kot ne le teoretična možnost, njena uresničitve povzroči protokolarne težave in predstavlja grožnjo politični podobi voditelja (Melissen, 2003:17).

- *vrhunska srečanja spremljajo visoki stroški*

Visoki stroški predstavljajo znatno breme diplomatskim finančnim virom. Ekonomski stroški vrhunskih srečanj v zadnjih letih vrtoglavo naraščajo zaradi večjih stroškov zagotavljanja varnosti. Melissen ugotavlja, da »v medijih od poznih 1990-ih let do danes skoraj ni poročila o velikih vrhunskih srečanjih (npr. globalne konference OZN, APEC, G8, srečanja EU) ne da bi se kritično opozarjalo na večmilijonske stroške, ki jih takšna srečanja terjajo« (Melissen, 2003:17). Grožnja prihaja iz dveh virov: antiglobalističnih protestnih gibanj in islamskih terorističnih napadov (po 11. 9. 2001). Že pred tem je vrhunsko srečanje v Genovi (julij 2001) italijansko vlado stalo £100 milijonov (na letališču so postavili protiraketni obrambni sistem) (Berridge, 2004). Na letnem zasedanju APEC-a v Šanghaju je kitajska vlada angažirala 10.000 pripadnikov vojske in policije, zaprla zračni prostor nad mestom, ki ga je nadzorovala z bojnimi letali, reko Huangpu so nadzorovali z bojnimi ladjami, zaprli so tunel pod njo, zapore so postavila tudi na številnih cestiščih in prepovedali vstopne vize za državljane mnogih držav, predvsem iz Bližnjega Vzhoda (Berridge, 2004). Tudi G8 srečanje (1. 2002) v odmaknjenem Kananaskisu (vas v kanadskem Skalnem gorovju, ki so jo izbrali da bi se izognili antiglobalističnim protestnikom) je kanadsko vlado stalo £140 milijonov – kar nekateri

ocenjujejo kot znatno prenizko oceno (Berridge, 2004).

Kot smo že omenili ima javnost predsednike držav za »diplomats-in-chief«, vodilne diplomate; tako so odgovorni za svoje govore in dejanja pa tudi morebitne previsoke stroške. Izredno visoki stroški srečanj mednarodnih voditeljev ne vplivajo dobro na podobo politikov v javnosti, še posebno če se po drugi strani od državljanov zahteva »zategnitev pasu«. Tudi Melissen meni, da veliko sodobnih vrhunskih srečanj premalo povrne glede na vložena sredstva (Melissen, 2003:18).

8. ZAKLJUČEK

Skozi linearni zgodovinski oris diplomacije na vrhu in razvoja njenih temeljev smo ugotovili ne samo, da so bila srečanja med vladarji prisotna v najzgodnejših zapisih o diplomaciji, temveč tudi, da so se pojavljala bolj ali manj kontinuirano vse do danes. Tudi razvoj stalnih odposlaništev v 15. stoletju jih ni popolnoma izrinil iz diplomatskih procesov. Vendar je šlo kljub temu za izjemno diplomatsko metodo, ki se je predvsem zaradi odsotnosti imunitete vladarja na tujih ozemljih uporabljala redkeje.

Sprememba nastopi v 20. stoletju – preučevanje prisotnosti metode po II. svetovni vojni je pokazalo, da število vrhunskih srečanj z najrazličnejšimi nameni v zadnjih treh desetletjih 20. stoletja neprekinjeno raste. Vrhunska srečanja so postala najbolj opazna oblika diplomacije. Ko smo preučevali razloge za ta pojav se je izkazalo da gre za posledico širših procesov v mednarodni skupnosti kot tudi razvoja države kot še zmerom prevladujoče oblike organiziranosti družbe. Tehnološki napredek na področju komunikacij in transporta je omogočil veliko lažjo in hitrejšo realizacijo srečanj na vrhu. Poleg tega je prišlo do spremenjene vloge šefov držav. Profesionalni diplomati so se morali odreči svoji prejšnji samostojnosti, saj so se z vsemi pomembnejšimi zadevami spet začeli ukvarjati tisti, ki odločajo oz. za svoja dejanja odgovarjajo parlamentu: šefi držav, predsedniki vlad in ministri za zunanje zadeve. V prejšnjih obdobjih so bili predsedniki vlad pripravljene delegirati odgovornost za zunanjo politiko, sodobni trend pa kaže, da se težje odrečejo tej odgovornosti. Razlog temu je tudi vedno večja prisotnost medijev v mednarodni politiki. V javnosti obstajajo zahteve po demokratizaciji politike in z njo povezane pravice do informiranja o delovanju oblasti. Tako medijski žarometi summit srečanj politikom nudijo izvrstno priložnost za povečanje lastne popularnosti oz. iskanje podpore za svoje politične programe.

Analiza vrhunskih srečanj po njenih vrstah (ad hoc summiti, redni summiti) predstavlja prvi

poskus odgovora na vprašanje o prednostih in pomanjkljivostih te diplomatske metode. Summiti smo ocenjevali glede na njihovo izvajanje petih funkcij, ki jih mora opravljati diplomacija – krepitev prijateljskih odnosov, pojasnitev namenov, zbiranje informacij, konzularno delo in pogajanja. Izkazalo se je, da so redna vrhunska srečanja posebno primerna za pogajanja, zbiranje informacij in pojasnjevanje stališč, velikokrat pa niso najbolj uspešna pri gradnji prijateljskih odnosov med državami, ker pogajanja implicitno generirajo napetosti. Ad hoc summiti zaradi svoje enkratnosti uspešno generirajo diplomatski moment in imajo zaradi tega velik simbolni pomen. Uspešni so pri utrjevanju prijateljskih odnosov, zaradi časovne omejenosti in svoje enkratnosti pa so manj primerni za pogajanja. Pojasnjevanje namenov in zbiranje informacij je vedno prisotno v medosebnem srečanju, vendar je od deleža ceremonialnosti odvisna njihova relevantnost.

Da bi dobili večji vpogled na (ne)koristnost vrhunskih srečanj, smo prednosti in pomanjkljivosti poskusili analizirati natančneje. Izkazalo se je, da skoraj vsaka prednost lahko predstavlja tudi pomanjkljivost in obratno, zato govorimo o kontroverznosti vrhunskih srečanj. Diplomacija na vrhu je tako raznolik fenomen, da kakršnokoli posploševanje ni mogoče, ker vsako srečanje spremljajo njemu lastne posebne okoliščine.

Čeprav nam razprava o (ne)koristnosti ne ponudi črno-belih odgovorov pa ta dvoumnost ne pomeni tudi nesmiselnosti te diplomatske metode. Kljub nenehno prisotnim pomislekom o svoji (ne)učinkovitosti, se je diplomacija na vrhu namreč obdržala v diplomatski praksi skozi vsa obdobja, ker se je uspešno spreminjala in prilagajala okoliščinam. (Tudi ob pojavu instituta ambasadorja v srednjem veku se je napovedoval konec vrhunskim srečanjem.) Vrhunska srečanja se bodo spreminjala tudi v prihodnosti.

Vrhunska srečanja so danes resničnost, ne glede na svojo kontroverznost. Kljub temu položaj poklicnih diplomatov ni nič slabši. Summiti namreč niso izoliran dogodek, temveč predstavljajo del stalnih diplomatskih prizadevanj. Podpora celotnega diplomatskega aparata na vseh ravneh je predpogoj za učinkovitost kateregakoli vrhunškega srečanja. Summiti so navadno manj pomembni zaradi dogodka samega, bolj pomembno je vse tisto, kar se doseže na pripravah na summit. Prav tako summiti niso nadomestilo konvencionalnim diplomatskim kanalom komuniciranja, temveč predstavljajo njihovo dopolnilo. Summiti so funkcionalno povezani z drugimi diplomatskimi procesi – npr. nadgrajujejo običajna diplomatska pogajanja, ki v naslednji fazi nadgrajujejo njih. Tako procesa drug drugemu ustvarjata temelje. Vrhunska srečanja so samo dokaz novih razmer v mednarodnih odnosih. Mediji in demokracija so

poskrbeli, da te značilnosti sodobne diplomacije ne bo mogoče spremeniti. Poleg tega, da gre za pomembno sredstvo zmanjševanja političnih napetosti v mednarodnih odnosih, diplomacija na vrhu vzpodbuja šefe držav in vlad k vzpostavljanju prijateljskih, zaupnih odnosov, odprti izmenjavi mnenj, kar ugodno vpliva na razvoj mednarodnih odnosov in zagotavljanje miru in sodelovanja v sodobni mednarodni skupnosti.

9. UPORABLJENI VIRI

- Andersen, Michael in Farrell, Theo (1996): Superpower Summitry. V Dunn, David : Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry (Studies in Diplomacy), 67-85. Palgrave Macmillan.
- Armstrong, J. D. (1996): The Group of Seven Summits. V Dunn, David : Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry (Studies in Diplomacy), 41-52. Palgrave Macmillan.
- Barston, Roland Peter (1991): Modern diplomacy, Longman London, New York.
- Bayne, Nicholas (2000): The G8's Past Performance, Present Prospect, Future Potential. <http://www.g8.utoronto.ca/scholar/bayne20000713/> (17.7.2003).
- Benko, Vladimir (1997): Znanost o mednarodnih odnosih. FDV, Ljubljana.
- Benko, Vladimir (1998): Mesto in funkcije diplomacije v razvoju mednarodne skupnosti. V Milan Jazbec (ur.): Diplomacija in Slovenci: zbornik tekstov o diplomaciji in o prispevku Slovencev v diplomatsko teorijo in prakso, 39-58. Založba Drava, Celovec.
- Berridge, G. R. (1995): Diplomacy: Theory and Practice. Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, 1st edition.
- Berridge, G. R. (2002): Diplomacy: Theory and Practice. Palgrave, 2nd edition.
- Berridge, G. R.: Uradna spletna stran. http://www.grberridge.co.uk/dip_comp_10.htm (3. 5. 2004)
- Calder, John (2002): The Guardian, 18. 11. 2002. <Http://www.guardian.co.uk> (30. 6. 2004)
- Campbell, Brian (2001): Diplomacy in the Roman World (c.500 BC-AD 235) v Diplomacy & Statecraft, let. 12., št. 1, str. 1-22.
- Cohen, Raymond (1997): Negotiating across cultures : International Communication in an interdependent World. United States Institute of Peace Press.
- Degan, V. Đ. (2000): Međunarodno pravo. Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.
- Dunn, David H. (1996): Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry (Studies in Diplomacy). Palgrave Macmillan.
- Đorđević, Stevan in Mitić, Miodrag (2000): Diplomatsko i konzularno pravo. Beograd.
- Eban, Abba (1983): The New Diplomacy. Weidenfeld and Nicolson, London.
- Eban, Abba (1998): Diplomacy for the Next Century. Yale University Press.
- Edmonds, Robin (1986): Yalta and Potsdam: forty years afterwards. International Affairs 62(2), 197-216.

- G8 Research Group (1997): Explaining Summit Success: Prospects for the Denver Summit. University of Toronto. <http://www.g8.utoronto.ca/annual/daniels1997/document.html>
- Goldstein, Eric (1996): The Origins of Summit Diplomacy. V Dunn, David H. (1996): Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry (Studies in Diplomacy), str. 27-37. Palgrave Macmillan.
- Hajnal, Peter I. (1995): The G-7 Summit and Its Documents 1. [Http://www.usask.ca/library/gic/v1n3/hajnal/hajnal.html](http://www.usask.ca/library/gic/v1n3/hajnal/hajnal.html) (17. 7. 2003).
- Hamilton, Keith in Langhorne, Richard (1995): The Practice of Diplomacy. Routledge, London, New York.
- Holsti, K. J. (1995): International Politics: A framework for Analysis. Seventh Edition. New Jersey: Prentice-Hall, Inc.
- Jelić, Aleksandar (1978): Savremeno diplomatsko pravo. Institut za medjunarodnu politiku i privredu, Beograd.
- Khan, Roedad (2003): Where, if not at the summit? <http://www.dawn.com/2001/07/12/op.htm> (17.7.2003).
- Kirton, John (1989): The Significance of the Seven-Power Summit. [Http://www.g8.utoront.ca/scholar/kirton198902/produc89.htm](http://www.g8.utoront.ca/scholar/kirton198902/produc89.htm) (17. 7. 2003)
- Kušej, Pavčnik, Perenič (1996): Uvod v pravoznanstvo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
- Melissen, Jan (2003): Summit Diplomacy Coming of Age, Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations »Clingendael«. <http://www.clingendael.nl/cli/publ/diplomacy/pdf/issue86.pdf> (1. 8. 2003)
- Mitić, Miodrag (1999): Diplomacija, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Beograd.
- Murty, B. S. (1989): The International Law of Diplomacy :The Diplomatic Instrument and World Public Order. New Haven Press, New Haven.
- Nick, Stanko (1997): Diplomacija: Metode i tehnike, Barbat, Zagreb.
- Olson, William C. (1991): The Theory and Practice of International Relations: Debate Revisited: Practice Over Theory. 8th Prentice Hall International.
- Oxfordova enciklopedija zgodovine. 1. knjiga, DZS, Ljubljana, 1993.
- Park, Bill (1996): NATO Summits. V Dunn, David : Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry (Studies in Diplomacy), 88-105. Palgrave Macmillan.
- Plano, Jack C., Olton, Roy (1988): The International Relations Dictionary, 4th edition. Western Michigan University.

- Plischke, Elmer (1958): Summit Diplomacy: Personal Diplomacy of The President of the United States. Greenwood Press Publishers
- Potemkin, V. P. (1947): Zgodovina diplomacije, drugi zvezek Diplomacija v novi dobi (1872-1919). Sestavila Hvostov V. M. in Minc, I. I. Državna založba Slovenije.
- Redmond, John (1996): From »European Community Summit« to »European Council«: The Development and Role of Summitry in the European Union. V Dunn, David : Diplomacy at the Highest Level: The Evolution of International Summitry (Studies in Diplomacy), 53-66. Palgrave Macmillan.
- Russet, Bruce in Starr, Harvey (1996): Svetovna politika: izbira možnosti. Zbirka Mednarodni odnosi/Fakulteta za družbene vede.
- Satow's Guide to Diplomatic Practice. Edited by lord Gore-Booth, fifth edition 1979, Longman Publishing Group, London and New York.
- Simoniti, Iztok (1994): Diplomatsko pravo. Teorija in praksa, letnik XXXI št. 5-6/1994.
- Simoniti, Iztok (1995): Multilateralna diplomacija. Teorija in praksa, družboslovna revija, posebna izdaja, Fakulteta za družbene vede.
- Smith, Gordon A. (2002): Defence of summitry.
www.globalcentres.org/html/docs/defence%20of%20summitry.pdf (9. 5. 2003)
- Sofer, Sasson (1997): Debate Revisited: Practice Over Theory? v Olson, C. William (ur): The Theory and Practice of International Relations:. 8th Prentice Hall International, New Jersey.
- Sruk, Vlado (1995): Leksikon politike, Založba Obzorja Maribor.
- Tenzin Gyatso (1990): Avtobiografija tibetanskega Dalajlame - Svoboda v izgnanstvu, Iskanja.
- The Guardian :Evian down the drain, 5. junij 2003.
[Http://www.guardian.co.uk/leaders/story/0,3604,970460,00.html](http://www.guardian.co.uk/leaders/story/0,3604,970460,00.html) (30. 6. 2004)
- The Guardian: End of the Summit, 23. 7. 2001
[Http://www.guardian.co.uk/leaders/story/0,3604,525962,00.html](http://www.guardian.co.uk/leaders/story/0,3604,525962,00.html) (30. 6. 2004)
- The Penguin Dictionary of International Relations (1998), Graham Evans, Jeffrey Newnham, Penguin Group 1998.
- The Times 1995 CD-ROM, News Multimedia Limited.
- Vukadinović, Radovan (1994): Diplomacija, strategija političnih pogajanj. Arah consulting.
- Weilemann, Peter R. (2000): The Summit Meeting: The Role and Agenda of Diplomacy at its Highest Level. <http://www.nira.go.jp/publ/review/2000spring/05weilemann.pdf> (10. 6. 2003).

PRIMARNI VIRI:

- Kirton, John (2003): Summit Achievement Grades, by Cycle, 1975-2002.
[Http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/factsheet/factsheet1.html](http://www.g8.utoronto.ca/evaluations/factsheet/factsheet1.html) (17. 7. 2003)
- Kirton, John; Ella, Kokotsis; Michael M., Malleson (2003): G7/8 Summit Commitments, 1975-2002 Complete Data Set. [Http://www.g7.utoronto.ca/datasets/allcommitments](http://www.g7.utoronto.ca/datasets/allcommitments) (30. 6. 2004)
- Kokotsis, Ella; Kirton, John; Juricevic, Diana (2001): Commitments from the G7 Statement, Okinawa, July 21, 2000: The G7/G8 Commitments Report 2000.
[Http://www.g8.utoronto.ca/summit/evaluations/2000okinawa/okinawa_commitments.html](http://www.g8.utoronto.ca/summit/evaluations/2000okinawa/okinawa_commitments.html)
(17. 7. 2003)

10. DODATEK: PRIMER VRHUNSKEGA SREČANJA G8

Primer vrhunskih srečanj G8 sem izbrala, ker predstavlja pozitiven primer metode diplomacije na vrhu. Pokaže nam diplomacijo na vrhu v njeni najboljši vlogi, in sicer kot **del neprekinjenih diplomatskih prizadevanj**, ki potekajo na vseh ravneh in skozi vse leto. Pomembno se mi zdi poudariti, da brez temeljitih priprav in podpore s strani vseh diplomatskih akterjev ne bi bilo uspešnih vrhunskih srečanj. Če se osredotočimo samo na dejanski potek vrhunškega srečanja brez da bi upoštevali širši diplomatski kontekst, se samo utrjuje kliše o summitih kot primerih improvizirane diplomacije. Bivši nizozemski ambasador v Washingtonu J. H. Lubbers je dejal: »Vrhunska srečanja so novica. Publiki so predstavljeni zvezdniki in javnost misli, da oni predstavljajo diplomacijo. Kar ostane skrito, so pisci tekstov, neskončni poskusi dogovorov in ostalo pripravljalno delo brez katerega performans summita ne bi bil izvedljiv« (Lubbers v Melissen, 2003:7).

Polemika o (ne)koristnosti G8 summitov se vsako leto znova razvname; vsekakor so med najbolj odmevnimi summit srečanja. Pozornost medijev od prvega summita vztrajno narašča. Na prvem summitu l. 1975 je bilo prisotnih okoli 400 akreditiranih novinarjev, predsedniki pa so bili izolirani od medijev. L. 1997 je bilo izdanih preko 5000 akreditacij (G8 Research Group, 1997).

V zadnjih letih se v tisku pojavljajo predvsem kritični članki...tako so po vrhunskem srečanju v Genovi²² (l. 2001) najavili »The End of the summit« (The Guardian, 2001). Ocene znanstvenikov s torontske univerze, ki že vrsto let v okviru G8 Research Group²³ natančno spremljajo dogajanja na G8 summitih, pa (kot bomo kasneje videli) niso tako črnogleda.

1. OZADJE VRHUNSKIH SREČANJ G8

Štirje dogodki v zgodnjih 1970-ih letih so imeli globoke posledice za svetovni ekonomski sistem (Hajnal:1995, 2):

- kolaps brettonwoodskega monetarnega sistema, ki je temeljil na fiksnih menjalnih tečajih in zlatem ameriškem dolarju.
- prva širitev Evropske Skupnosti, ko so se šestim originalnim članicam pridružile Velika Britanija, Irska in Danska.

²² V antiglobalističnih miroljubnih demonstracijah (100.000 demonstrantov), ki so spremljale vrhunsko srečanje, je izgubil življenje en demonstrant

- prva naftna kriza, ki je bila posledica Yom Kippur vojne (l. 1973), ko je Opec postavil embargo na dobavljanje nafte. Zahodne države so se razhajale glede načinov reagiranja na embargo in na naglo porast cen nafte.
- l. 1974 je nastopila v državah OECD recesija, ko je naglo začela naraščati inflacija in nezaposlenost.

Zaradi takšnih okoliščin tradicionalni organi mednarodnega sodelovanja niso več uspevali uskladiti razhajanj med vodilnimi državami Zahoda. V tem kontekstu so se prvič l. 1973 zbrali finančni ministri ZDA, Nemčije, VB in Francije. Srečanje je potekalo v knjižnici Bele hiše, v prihodnjem letu se jim je pridružila še Japonska. Iz t. i. »Library Group« se je razvilo srečanje G7, ki je prvič zasedalo v Rambouilletu l. 1975, pri tem ni nepomembno, da sta dva finančna ministra (francoski Giscard d'Estaing in nemški Helmut Schmidt) postala predsednika svojih držav; pozitivna izkušnja iz prejšnjih srečanj je doprinesla k prepričanju o nujnosti vrhunskih srečanj. V prihodnjih letih so se pridružile še Italija, Kanada, v l. 1998 pa še Rusija, ko je uraden naziv postal vrhunska srečanja G8.

Po Baynu je namen vrhunskih srečanj (Bayne, 2000):

- a) predstavljati forum za **kolektivno nadzorovanje** svetovne ekonomije, kjer si odgovornost delijo Evropa, Japonska, Kanada in ZDA
- b) **blažiti napetosti**, ki izhajajo iz **medsebojne soodvisnosti**, zaradi katere zunanji dejavniki ves čas vplivajo na notranje ekonomske politike. Danes izziv predstavljajo posledice **globalizacije**
- c) ustvariti **politično vodstvo**, kjer šefi držav in vlad lahko ustvarijo večji napredek pri sodelovanju kot njihovi uradniki in ministri.

Vendar kar se je sprva začelo kot »neformalno srečanje ob kaminu« brez (pre)velike prisotnosti medijev, se je v prihodnjih letih razvilo v obsežen birokratski aparat in pravi medijski »cirkus« z visokimi stroški za varnost²⁴. K temu je med drugim pripomoglo dejstvo, da so evropske države in Japonska izhajale iz drugačne politične kulture kot ZDA. Evropski voditelji (in do neke mere tudi Japonski) imajo navadno že vladne izkušnje (pred funkcijo premiera so navadno že delovali na kakšnem drugem položaju v vladi), funkcija ameriškega predsednika je

²³ G8 Research Group je mednarodna raziskovalna skupina, ustanovljena l. 1987, s sedežem na univerzi v Torontu. Sestavlja jo skupina znanstvenih raziskovalcev in študentov s področja ekonomije, novinarstva, političnih študij, ki spremljajo delovanje G7/8. Pri tem sodelujejo s strokovnjaki svetovalnega sveta G7/8.

²⁴ Stroški summita v Evianu (2003) so znašali 15% vsote (2,7 milijard \$), ki so jo namenili za razvoj (The Guardian, 2003).

vsebinsko drugačnega značaja, zato je v manjši meri seznanjen z zunanjo in finančno politiko ter posledično nepripravljen na sodelovanje na najvišjem nivoju brez prisotnosti svojih svetovalcev. Poleg tega imajo mediji v ZDA preveč pomembno vlogo (predvsem kar se tiče volitev), da bi se jih izključilo iz dogajanja (Armstrong, 1996:43).

Bayne (2000:2) je identificiral štiri faze zgodovinskega razvoja G8 srečanj:

1. faza **inovacije** (1975-1982). Prvi summiti so si za cilj postavili sodelovanje, predvsem na področju monetarnih in makroekonomskih politik.
2. faza **uveljavitve** (do l. 1988). Ti summiti so bili zastavljeni manj ambiciozno in so dosegli manj na področju ekonomskega sodelovanja, bolj so bili usmerjeni na politične problematike.
3. faza **zrelosti** (do l. 1994). Konec hladne vojne je postavil summitom nove smernice. Summiti so vzpodbujali razvoj demokratičnih prvin in tržne ekonomije v bivših komunističnih državah. Prednost so dali trgovini, zmanjševanju dolgov in okoljevarstveni problematiki. Preobširno zastavljena agenda pa je vodila k nezadovoljstvu.
4. faza **obnove** (od l. 1994). Obnovo je vzpodbudil razvoj globalizacije, ki je zahteval odgovor s strani G8. Od l. 1998 potekajo predsedniška srečanja ločeno od ministrskih srečanj kar predstavlja veliko spremembo znotraj institucije G8. Predsedniki so se ločili od rastočega G8 aparata in tako pridobili več svobode glede ustvarjanja lastnih iniciativ.

Hierarhija dokumentov vrhunskih srečanj G8 (ki pa niso vsi obvezno izdani ob vsakem vrhunskem srečanju) je sledeča (Hajnal,1995:6):

1. Najpomembnejši dokument vsakega vrhunškega srečanja predstavlja t. i. »**Final Communiqué**«, ki se ga imenuje včasih tudi »deklaracija« ali »ekonomska deklaracija«. Zaključni komunike, ki ga prebere ob zaključku vrhunškega srečanja predsednik države ali vlade države gostiteljice, predstavlja dokument, s katerim predsedniki držav ali vlad potrdijo obveznosti, ki jih komunike vsebuje.

Priprava komunikeja je celoleten proces, kjer ključno vlogo igrajo šerpe, ki se sestajajo v povprečju vsaka dva meseca. Začnejo z razpravo o prioritetah in omejitvah stališč svojih predsednikov, na drugem srečanju oblikujejo preliminarno agendo, na tretjem srečanju prepustijo določene teme za razpravo na summitu ter oblikujejo osnutek komunikeja; na zadnjem pre-summit srečanju zaključijo s t. i. »thematic paper«, ki predstavlja končni osnutek. Končni komunike se oblikuje dobesedno v zadnjih minutah noči pred zadnjim dnevom

zasedanja summita. Ves čas od prvega do zadnjega dne vrhunškega srečanja šerpe ves čas sodelujejo s svojim šefom države oz. vlade, z ostalimi šerpami, delujejo po navodilih svojega nadrejenega ter skušajo doseči konsenz.

Končni komunike vedno zaključijo vrhunsko srečanje; po l. 1990 je običajno, da predsednik-gostitelj prebere le povzetek dogovorjenega, saj so komunikeji postali preobsežni.

2. politična oz. katerakoli druga neekonomska deklaracija

Deklaracija vsebuje stališča o neekonomskih zadevah, od problematike beguncev, terorizma, varnostna vprašanja, trgovanje z drogami do človekovih pravic. Pojavila se je šele kasneje, kajti prvotni zaključki G8 so bili predvsem ekonomske narave.

3. izjava predsedujočega

V njej predsednik-gostitelj poda svoj pogled in vtise na dosežke vrhunškega srečanja. Lahko gre za ustno izjavo, pripravljen pisni dokument ali skupno stališče vseh sodelujočih državnikov na vrhunskem srečanju. Dokument ni izdan vsako leto.

4. zapisniki tiskovnih konferenc

Med samim summitom poteka veliko število tiskovnih konferenc. Vsaka od držav udeleženk želi predstaviti svoje iniciative in stališča pred mediji s celega sveta z namenom pustiti dober vtis pred mednarodno javnostjo in domačim volilnim telesom. Posebno vlogo ima predsednik-gostitelj. Izjave za tisk izdane ob pravem času lahko prihranijo marsikatero zadrego kolegom-predsednikom, ki npr. niso podprli določenega predloga. Prav tako lahko začne previdno proces legitimizacije spornih tematik, ki bodo posledično v prihodnjih letih dosegle bolj odločno obravnavo (Kirton, 1989).

5. Communiqué de la Présidence

Gre za predsednikovo posebno izjavo na določeno temo. Predsednik Mitterrand je tako l. 1989 podal izjavo glede arabsko-izraelskega konflikta, Paname, Kambodže in Libanona.

G8 Research Group definira dve vrsti **obveznosti**: a) obvezovanje glede ukrepov politik; gre za sprejetje ukrepov, ki zavezujejo k spremembam na zakonodajnem področju, npr. sporazum o uravnoteženemu proračunu in b) obvezovanje glede ciljev politik; navadno na ekonomskem področju, npr. zmanjšati deficit, zmanjšati inflacijo.

Kirton, Kokotsis in Malleson (2003) definirajo obveznost kot »razločno²⁵, specifično javno in kolektivno izrečeno izjavo o nameri - ki izvira s strani vseh držav članic G8, skupine posameznih držav članic ali samo ene od držav članic G8 – ki (eksplicitno ali implicitno) sporoča, da se bodo v prihodnosti sprejeli določeni ukrepi, oz. da bodo članice poskusile doseči ali približati se določenim ciljem. Obveznosti so tako merljivi, razločni, v prihodnost usmerjeni kolektivni izrazi nameravanih dejanj, ki so zavestno ustvarjeni, da obvežejo podpisnike k določeni usmeritvi, ki bi jo drugače zasledovali neodvisno«.

V spodnji preglednici vidimo število obveznosti, ki so bile sprejete na vrhunskih srečanjih od l. 1975 do 2002. Upoštevane so vse obveznosti, ki so bile izražene v javnih dokumentih v imenu voditeljev držav članic G7/8 – zaključni komunikeji, izjava predsedujočega šefa države ter politične, ekonomske in druge deklaracije G7/8.

SUMMIT	OBVEZNOSTI
1975 Rambouillet, Francija	14
1976 San Juan, ZDA	7
1977 London, VB	29
1978 Bonn, Nemčija	35
1979 Tokyo, Japonska	34
1980 Benetke, Italija	55
1981 Otawwa, Kanada	40
1982 Versailles, Francija	23
1983 Williamsburg, ZDA	38
1984 London, VB	31
1985 Bonn, Nemčija	24
1986 Tokyo, Japonska	39
1987 Benetke, Italija	53
1988 Toronto, Kanada	27
1989 Pariz, Francija	61
1990 Houston, ZDA	78
1991 London, VB	53
1992 München, Nemčija	41

²⁵ To pomeni, da vsak zastavljen cilj predstavlja svoje obveznosti. Niz določenih ukrepov, s katerimi naj bi se dosegel cilj, ne predstavlja različne obveznosti, temveč eno obveznost, ki jo določa zadani cilj.

1993 Tokyo, Japonska	29
1994 Napoli, Italija	53
1995 Halifax, Kanada	78
1996 Lyon, Francija	128
1997 Denver, ZDA	145
1998 Birmingham, VB	73
1999 Köln, Nemčija	46
2000 Okinawa, Japonska	105
2001 Genova, Italija	58
2002 Kananaskis, Kanada	187

Vir: Kirton, Kokotsis, Malleson, 2003.

Iz tabele je razvidno, da srečanja potekajo po istem zaporedju držav gostiteljic. Prav tako je razvidno naraščanje sprejetih obveznosti kar je verjetno posledica vedno širše agende.

V naslednji preglednici vidimo ocene dosežkov summitov v posameznih sedemletnih cikličnih obdobjih in po posameznih državah. Ocena A predstavlja najvišjo vrednost, ocena E najnižjo. Ocenjevanje je potekalo po metodi, ki so jo posebno za ocenjevanje srečanj G7/8 razvili na G8 Research centru in zajema oceno splošne pomembnosti doseženih sporazumov o sodelovanju, vključno s koordinativnimi politikami in institucionalnim razvojem (Kirton, 2003).

	1. CIKEL 75-81	2. CIKEL 82-88	3. CIKEL 89-95	4. CIKEL 96-02	POVPREČNA OCENA
FRANCIJA	A-	C	B+	B	B
ZDA	D	B	D	C-	C-
VB	B-	C-	B-	B+	B-
NEMČIJA	A	E	D	B+	C
JAPONSKA	B+	B+	C+	B	B
ITALIJA	C+	D	C	B+	C
KANADA	C	C-	B+	B+	B-
POVPREČJE	B-	C-	C+	B	C+

Vir: Kirton (2003)

2. PRIMER VRHUNSKEGA SREČANJA G8 V OKINAWI (21-23 julij 2000)

Primer sem izbrala naključno, pomembno je bilo le, da gre zaradi aktualnosti za enega zadnjih vrhunskih srečanj G8 po uvedbi strukturnih reform. Osredotočila se bom samo na končni komunike kot najpomembnejši dokument srečanj G8, iz njega je dobro razvidna širina problematik, ki jih obravnavajo na najvišjem nivoju.

- 8. julija so se v Fukuoku na Japonskem predhodno sestali finančni ministri držav članic G8, predstavnik Evropske Unije (evropski komisar za ekonomske in finančne zadeve). Prisoten ni bil ruski finančni minister saj je integracija Rusije v G7/8 potekala postopno več let. Tema srečanja je bila »Krepitev mednarodne finančne arhitekture« in »Vpliv informacijske tehnologije na ekonomijo in finance«.
- Nekaj dni kasneje, 12-13. julija, so se predhodno v Miyazakiju na Japonskem sestali vsi zunanji ministri držav članic G8 ter predstavnik Evropske Unije. Podali so »Skupno izjavo zunanjih ministrov G8« in »G8 Miyazaki pobude za preprečevanje konfliktov«. Prav tako so se sestali z delegacijo predstavnikov Gibanja neuvršenih (NAM-Non Aligned movement) in delegacijo G-77.

Poleg zaključnega komunikeja Okinawa summita so bili sprejeti še naslednji uradni dokumenti (Kokotsis, Kirton, Juricevic, 2001):

- Okinawa listina o globalno-informacijski družbi (izdana 22. 7.)
- Izjava G8 glede Korejskega polotoka (21. 7.)
- Izjava G8 o regionalnih zadevah (21. 7.)
- Izjava G7 (21. 7.)
- KOMENTAR ZAKLJUČNEGA KOMUNIKEJA (23. 7. 2000)

Zaključni komunike je vseboval kar 82 paragrafov. Prvi finalni komunike (deklaracija) v Rambouilletu je obsegal 15 odstavkov, npr. deklaracije v l. 1999 in l. 2001 pa 49 oz. 36 paragrafov. Naslednja tabela prikazuje število sprejetih obveznosti po obravnavanih področjih:

PODROČJE	OBVEZNOSTI
Kriminal in droge	18
Razvoj	15
Zdravje	15
Človeški genom/Okolje	11
Razoroževanje in nadzor nad orožjem	7
Staranje prebivalstva	6
Zadolženost	5
Trgovina	4
Terorizem	4
Preprečevanje konfliktov	3
Informacijska/komunikacijska tehnologija	3
Biotehnologija/varnost prehrane	3
Kulturna raznolikost	2
Svetovna ekonomija	1

Vir: Kokotsis, Kirton, Juricevic (2001)

Kot je iz tabele razvidno je bilo sprejetih 97 obveznosti, ki so bile dane na širokem spektru obravnavanih tem. Iz prikazanega je razvidno, da so prevladovala teme t. i. nizke politike. Glede na to, da gre za »ekonomski summit« je presenetljivo dejstvo, da se je razprava o svetovni ekonomiji zaključila z eno (1) sprejeto odločitvijo, na vrhu lestvice pa so socialne teme. Sodelovanje je bilo največje na področju kriminala in drog, razvoja in zdravja. Če združimo teme visoke politike (razoroževanje, preprečevanje konfliktov, nadzor nad orožjem in terorizem), lahko sicer zaključimo, da je prišlo do pomembnega števila (8) odločitev tudi na tem področju.

Zaključimo lahko, da so se prioritete spremenile od začetkov vrhunskih srečanj G7, ko so bila v ospredju predvsem ekonomska vprašanja. Razlog temu so verjetno tudi učinki globalizacije, ki svet povezujejo v vedno bolj soodvisen prostor. In prav posledice globalizacije predstavljajo v prihodnosti izziv vrhunskim srečanjem G8, saj so bila ustvarjena z namenom **blažiti napetosti**, ki izhajajo iz **medsebojne soodvisnosti**, zaradi katere zunanji dejavniki ves čas vplivajo na notranje ekonomske politike.

Kljub kritikam, ki letijo na račun srečanj G8 (in teh ni malo – »zaključni komunike je pripravljen vnaprej; druge institucije kot so OZN, IMF in Svetovna Banka so primernejši forumi za razprave; nezadovoljne ne-članice, vedno večji stroški organizacije summita za srečanja »brez rezultatov«... (Armstrong, 1996)), ne moremo zanikati, da imajo vrhunska srečanja G8 simbolno vrednost. Poleg tega G8 summiti predstavljajo katalizator mednarodnim dogajanjem. Ker udeležba na njih predstavlja nujnost predsednikom držav ali vlad članic in ker se stremi po »odmevni uspešnosti«, se ustvarja velik pritisk na vse sodelujoče, da se dosežejo rezultati. Gordon A. Smith (2003), ki je bil od l. 1995-1997 šerpa kanadskemu predsedniku vlade Jean Chretienu, je trden zagovornik teh srečanj. Navaja primer vrhunskega srečanja l. 1995 v Halifaxu, ko so šerpe na post-summit srečanjih morale poskrbeti za implementacijo dogovorjenega.

V zadnjem času prihaja še do ene spremembe. Vrhunska srečanja so bila včasih popolnoma v domeni vlad držav članic. Predsedniki pa imajo zdaj možnost, da razširijo proces izven vladne domene. Po mnenju Bayna (2000:3) bi bilo npr. nujno sodelovati s tržnimi poslovnimi, ki predstavljajo gonilno silo globalizacije. Tako so na vrhunskem srečanju v Okinawi (2000) gostitelji k sodelovanju povabili največja podjetja na področju informacijske tehnologije. V tem smislu tudi Melissen, kot smo videli v poglavju o vrhunskih srečanjih po II. svetovni vojni, vidi možnost razvoja vrhunskih srečanj.

- ZAKLJUČEK

Primer vrhunskih srečanj G8 sem izbrala, ker v akademskih krogih veljajo za pozitiven primer summit diplomacije. Predstaviti sem želela diplomacijo na vrhu v njeni najboljši vlogi, da bi pojem (ne)koristnosti postal bolj jasn. Poleg tega predstavljajo primer rednega vrhunskega srečanja, ki že zaradi svoje narave predpostavlja koristnost, saj se sicer ne bi sestajali iz leta v leto. Vendar se je izkazalo, da so tudi glede njih mnenja neenotna, posebno kritično jih v zadnjih letih obravnavajo mediji. V pomoč pri ovrednotenju G8 summitov so mi služile raziskave G8 raziskovalnega centra na Univerzi v Torontu, ki kažejo, da imajo srečanja konkreten pozitiven učinek. Poleg tega se spreminjajo glede svojih namenov in tudi strukturno kar je razvidno tudi iz študije posameznega primera G8 vrhunskega srečanja v Okinawi l. 2000.