

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

MARJA MEDVED

**RAZVOJ PROFESIONALNOSTI V AMERIŠKI
DIPLOMATSKI SLUŽBI**

MAGISTRSKO DELO

Mentor:izr. prof. dr. Iztok Simoniti

Ljubljana, 2007

ZAHVALA

Ideja za nalogo in njeno jedro sta nastala v knjižnici ene izmed ameriških univerz, zaključne misli pa so napisane na slovenski obali. Naloga je v letih doživela svoje vzpone in padce, nekaj časa celo mirovala, na koncu pa s pomočjo številnih posameznikov dočakala svoj zaključek. Hvala mentorju, profesorju Iztoku Simonitiju za skupno pot, na kateri ni manjkalo idej, nasvetov in sporazumnih rešitev, ki so privedle do naloge. Hvala profesorju Bogomilu Ferfili za nepozabna leta podiplomskega študija, polna novega znanja in življenjskih izkušenj. Hvala prijateljem in sodelavcem, ki ste mi vsak na svoj način pomagali. Hvala moji dragi družini za vztrajno in tiho vero vame in moj uspeh. Naloga je tudi vaša.

KAZALO

1. UVOD	5
2. TEORIJA DIPLOMACIJE	9
3. INSTITUCIONALIZACIJA DIPLOMACIJE	22
4. DIPLOMACIJA IN ZUNANJA POLITIKA	24
4.1. AMERIŠKA ZUNANJA POLITIKA	26
4.2. DEFINIRANJE DIPLOMACIJE	29
4.3. AMERIŠKI NAČIN RAZMIŠLJANJA O DIPLOMACIJI	31
4.4. DIMENZIJE DIPLOMACIJE	33
4.5. VLOGE PROFESIONALNEGA DIPLOMATA	39
5. RAZMISLEK O PROFESIONALNOSTI	41
5.1. RAZVOJ PROFESIONALNOSTI V AMERIŠKI DRŽAVNI UPRAVI	42
5.1.1. VLADA GOSPODOV	43
5.1.2. VLADA NAVADNIH LJUDI	45
5.1.3. VLADA DOBRIH	46
5.1.4. VLADA UČINKOVITIH	49
5.1.5. VLADA MENEDŽERJEV	51
5.1.6. VLADA SOCIALNIH DELAVCEV	56
5.2. VISOKA DRŽAVNA UPRAVA	62
5.2.1. ZNAČILNOSTI VISOKIH DRŽAVNIH URADNIKOV	63

<u>6. ZGODOVINA AMERIŠKE SLUŽBE ZA ZUNANJE ZADEVE</u>	65
<u>7. NEIZVOLJENA VLADA (PRESEDNIKOVA IMENOVANJA)</u>	79
7.1. POMEN IMENOVANJA	80
7.2. PREDSEDNIŠKI IZBOR NEKOČ IN DANES	82
<u>8. PROFESIONALNOST V SLUŽBI ZA ZUNANJE ZADEVE DANES</u>	86
8.1. DEFINIRANJE PROFESIONALNOSTI	87
8.2. AMATERSKA DIPLOMACIJA DANES	88
8.3. ZA IN PROTI LJUBITELJSTVU	89
8.4. PRIHODNOST AMERIŠKE DIPLOMACIJE	91
<u>9. ZAKLJUČEK</u>	93
<u>10. IZBRANA BIBLIOGRAFIJA</u>	96

1. UVOD

Machiavelli je že davno nazaj verjel, da je dobra vera tista, ki je predstavljala spodbudo za pogajanja, bila državam skupna. Le v primeru, ko te vere ni bilo, je bila diplomacija bolj pomembna. Samo diplomati so bili namreč tisti, ki so imeli možnost raziskati namene princa druge države. Zdi se, da je dandanes te dobre vere med državami vedno manj in je diplomacija s svojimi izkušenimi diplomati kot druga pot reševanja sporov še toliko bolj pomembna.

V današnjem času zaznamujejo mednarodno okolje številni konflikti, novo porajajoče se mednarodne krize, nerešena stara vprašanja in dnevne novice o vojnah in mrtvih. Življenje v svetovni skupnosti in nemiri zadevajo prav vsakega posameznika in izoliranosti držav, kot je bila v davni preteklosti, ni več.

Kot člane ene same globalne družine in ljudi, ki jim ni vseeno za dogodke po svetu, ki bodo zaznamovali ne le naše življenje, ampak tudi tlakovali pot prihajajočih generacij, se nam je tema diplomacije kot mirnega reševanja sporov zdela velikega pomena. Kompleksnost mednarodnega okolja in spreminjajočih se mednarodnih okoliščin zahteva strokovne, kompetentne posameznike, ki zastopajo države in njihove interese v mednarodni areni.

Nobena država ne more rešiti spora le z uporabo sile in zato je diplomacija še toliko bolj pomembna v času in okolju, v katerem živimo. In zdi se, da je prav diplomacija edino pomembno orodje in upanje za zagotovitev miru.

Nekoč so bili diplomati prestiž vladarjev in princev, danes pa v okoliščinah, ki lahko hitro postanejo nestabilne, sposobni, pošteni diplomati odigrajo pomembno vlogo pri vodenju odnosov med državami. Dostojanstveno ravnanje nikoli ni bolj pomembno kot v času, ko zunanji odnosom grozi vojna, in v okoliščinah, ko red ni več stalnica, in se diplomatova disciplina rutine pokaže kot merilo kontinuitete.

Naloga se posveča diplomaciji Združenih držav Amerike (v nadaljevanju ZDA) kot eni izmed velikih sil, ki določajo mednarodno okolje in vplivajo na mir na svetu. Winston Lord je dejal, da zunanja politika vpliva na zrak, ki ga dihamo, določa prihodnost ameriške varnosti ter usodo ameriških vrednot. Zunanja

politika lahko zviša ali zniža stroške hipotek, posameznikom priskrbi službo in jim jo tudi vzame.

Kljub velikosti, moči in vplivu ZDA niso samozadostne in ne morejo le na podlagi lastnih aktivnosti zagotoviti svojim državljanom ekonomsko rast, svobodo in nacionalno varnost. ZDA potrebujejo sodelovanje z drugimi narodi, tako velikimi kot majhnimi. Kot velesila imajo nalogo, da spodbujajo mednarodni mir, stabilnost in gospodarsko rast in da bi svoje cilje dosegle, morajo svet okoli sebe poznati, z njim komunicirati ter svoj vpliv kazati inteligentno in učinkovito.

Primer ZDA je izbran tudi zato, ker nobena družba ni tako odločno vztrajala na načelu nevmešavanja v notranje zadeve tujih držav, po drugi strani pa z vso strastjo trdila, da so njene vrednote univerzalno primerne. Ameriški primer je specifičen tudi v tem, da je njihov pristop do zunanje politike vpliv zgodovinskih okoliščin poselitve na skoraj prazno, varno celino in da se varnostna vprašanja, ki so mučila evropske narode, ameriški narod dolgo niso dotaknila.

Služba diplomata je ena izmed najbolj večplastnih služb. To je poklic intelektualnih, kulturnih dejavnosti v politični obliki, zapleten v svojih kombinacijah, raznolik glede na zgodovinski, kulturni, politični, ekonomski teren, na katerem se izvaja, ter mnogovrsten v zgodovinsko časovni razpetosti, v kateri se ga opravlja. To je poklic, ki ga ni lahko obvladati, in zato je odnos, ki ga zahteva, poln radovednosti, samodiscipline in znanstvenega raziskovanja.

Tudi v tem leži znanstvena relevantnost naloge, katere namen je ugotoviti, kako se je razvila profesionalnost tega zapletenega, privlačnega, elitnega in še kako pomembnega poklica, ki deluje v spreminjajočih se okoliščinah in vpliva na mednarodne odnose.

Ugotovitve zgodovinskega pregleda razvoja profesionalnosti ameriškega diplomata bodo pomemben prispevek k razumevanju okoliščin, ki so pospešile ali zavirale ta proces. Delo je pomembno tudi zato, ker na tem področju v slovenskem jeziku tovrstne raziskave niso tako pogoste.

Glavni namen naloge je ugotoviti razvoj profesionalnosti ameriškega diplomata. Predsednik ZDA ima ustavno pravico do imenovanja veleposlanikov. Naloga bo poskušala ugotoviti, kako se je profesionalnost razvijala glede na to, da so

predsedniki v preteklosti (in verjetno še danes) imenovali na visoke položaje svoje prijatelje in strankarske privrženca, ki jih diplomacija niti ni nujno zanimala. Zgodovina ZDA tudi kaže na to, da se država ni želela pretirano vmešavati v mednarodne zadeve in glede na besede Georgea Washingtona, naj bi ZDA imele čim manj mednarodnih odnosov. Spremenjene mednarodne okoliščine pa tega več ne dopuščajo.

Za potrebe raziskovalnega dela naloge sta pomembni naslednji hipotezi:

- na razvoj profesionalnosti v ZDA so bistveno vplivale spremenjene mednarodne okoliščine, predvsem v začetku 20. stoletja;
- predsednikova pravica do imenovanja veleposlanikov se lahko izkaže tudi kot ovira profesionalnosti v diplomatski službi.

Naloga, ki je namenjena študiji primera ameriške diplomacije, je teoretično delo. Nastala je na podlagi študije predvsem primarnih virov in ponekod tudi sekundarnih virov. Temu primerne so tudi izbrane metode raziskovanja. Večinoma smo za opisovanje uporabili deskriptivno metodo. Glede na to, da predstavlja pomemben del in cilj naloge zgodovinski razvoj profesionalnosti, smo uporabili zgodovinsko metodo, s pomočjo katere smo naredili zgodovinski pregled razvoja profesionalnosti v obdobjih posameznih predsednikov, pri razvoju teoretične misli o diplomaciji in veščinah profesionalnega diplomata ter v poglavju o razvoju ameriške državne uprave.

Poleg zgodovinske metode, smo glede na namen in cilj naloge uporabili tudi primerjalno metodo, saj je šlo med drugim pri več delih naloge tudi za primerjanje razvoja profesionalnosti v določenih zgodovinskih obdobjih. Primerjalna metoda se uporablja tudi v poglavju teorije diplomacije, kjer primerjamo različne mislece med seboj ter ugotavljamo njihove podobnosti in razlike pri razmišljanju o diplomaciji in diplomatih.

Nenazadnje pa smo za potrebe naloge uporabili tudi metodo analize in sinteze, saj gre na eni strani za proučevanje in razčlenjevanje diplomacije in njenih sestavnih delov, na drugi strani pa združevanje v širšo celoto, zunanjo politiko.

Delo je razdeljeno na več poglavij. V uvodnem delu smo predstavili cilje naloge, delovne hipoteze in raziskovalne metode.

Osrednji del naloge se začne s teoretičnim zgodovinskim pregledom glavnih mislecev, ki so se ukvarjali med drugim tudi z diplomacijo in diplomati. Teoretični del se zaokroži z institucionalizacijo diplomacije v tretjem poglavju.

V naslednjem poglavju se naloga ukvarja z razmerjem med diplomacijo in zunanjo politiko ter osvetli specifične ameriške zunanje politike. Četrto poglavje dela tako obravnava diplomacijo, njene definicije, dimenzije in ameriške posebnosti. Poglavje zaokroži del, ki govori o vlogah profesionalnega diplomata.

Peti del naloge se ponovno vrti okoli zgodovinskega pregleda razvoja profesionalnosti, in sicer v širšem obsegu; znotraj ameriške državne uprave. Najprej je podan zgodovinski razvoj v različnih obdobjih predsednikov ZDA, temu pa sledi zgodovinski razvoj v ožjem smislu, in sicer na segmentu ameriške visoke državne uprave, kamor sodijo tudi diplomatski uslužbenci. Zgodovinski pregled se zaključi s šestim poglavjem, ki obravnava razvoj profesionalnosti znotraj službe za zunanje zadeve.

Sedmo poglavje obravnava pravico predsednika ZDA do imenovanja posameznikov, ki bodo zasedli najprestižnejše položaje v njegovi administraciji, in v to elitno skupino sodijo tudi diplomati. Poglavje bo poskušalo odkriti, ali so imenovanja vedno najbolj objektivna in korektna ter na kakšen način se zagotovi profesionalne posameznike za opravljanje tega poklica.

Zadnje poglavje osrednjega dela zakroži razvoj profesionalnosti v ožjem smislu, in sicer znotraj službe za zunanje zadeve. V tem delu je podan tudi pregled današnje situacije amaterstva oziroma profesionalnosti, ki je prisotno v ameriški diplomatski službi. Osmo poglavje se zaključi s kratkim pregledom prihodnosti ameriške diplomacije in potrebnih sprememb oziroma izboljšav.

Zaključne misli v devetem poglavju bodo ovrgle ali potrdile delovni hipotezi, ki smo si jih zastavili na začetku naloge, in s tem bo krog raziskovalnega dela sklenjen.

2. TEORIJA DIPLOMACIJE

Teorija diplomacije se je pojavila v času, ko je diplomacija konec 15. stoletja začela dobivati svojo moderno podobo. Razprava se je vrtela okoli vloge "popolnega ambasadorja", ki je takrat predstavljal ogledalo princev in njihove tradicije.

V poznem 17. stoletju je bila skupna značilnost evropskih vladarjev interes v obvladovanju njihovih, pogosto težavnih zunanjih odnosov s pomočjo številnih veleposlaništev, ki so zastopala pomembne dele rahle evropske skupnosti.

Vprašanje, s katerim so se ukvarjali tako teoretiki 15. stoletja kot tudi današnjega časa, je priznanje dejstva, da tudi najmočnejše države ne morejo doseči ali ohranjati svojih ciljev izključno na podlagi uporabe sile. Diplomacija je potemtakem vidna kot pomembno sredstvo ali instrument zunanje politike (Berridge in drugi, 2001: 3).

Kot taka je bila diplomacija predmet zanimanja in analize številnih velikih diplomatov, mislecev in avtorjev.

"Princ, ki mora znati igrati zver, mora biti sposoben oponašati lisico in leva, saj se lev ne more sam obvarovati pasti, lisica pa se sama ne more braniti pred volkovi. Človek mora tako biti lisica, da prepozna pasti in lev, da prestraši volkove."

Niccolò Machiavelli¹

Machiavelli je bil prvi, ki je pisal o vplivu diplomacije v 15. stoletju. Čeprav je večino časa posvetil analizi republike, je pisal tudi o vlogi in nalogah ambasadorjev. Njegovo osnovno predvidevanje je bilo, da je za državo spretnost umetnosti vojskovanja mnogo bolj pomembna od spretnosti diplomacije. Verjel je, da dobri zakoni sledijo dobremu orožju. Žal pa države večkrat niso razpolagale z zadostnimi vojaškimi močmi za doseg svojih ciljev in to je privedlo do potrebe po diplomaciji.

¹ Vsi citati v tem poglavju so povzeti iz dela *Diplomat's Dictionary*, avtorja Chas W. Jr. Freemana.

Machiavelli je verjel, da lahko diplomat doseže svoje interese na tujih dvorih in na ta način spremeni načrte svoje oblasti, saj so ljudje lahko podkupljivi, prevarani ali osmešeni. Zaradi nespoštovanja obljube in držanja besede drugih ljudi, je menil, da tudi njemu ni treba, da jo drži. V svojem slavnem stavku je dejal, da "previden vladar ne more in ne sme držati besede v primeru, da bi to bilo v njegovo škodo, in v primeru, ko razlogi za njegovo obljubo, ne obstajajo več" (Machiavelli, 1950: 97).

Machiavelli je verjel, da je bila dobra vera, ki je predstavljala spodbudo za pogajanja, državam skupna. V primeru njene odsotnosti je diplomacija postala bolj pomembna. Razlog je ležal v tem, da so bili samo diplomati v položaju, da raziščejo namene princa druge države.

Po Machiavelliju ima diplomat pet glavnih nalog:

- spodbujati princa, pri katerem je akreditiran, da sledi politikam, ki so v skladu z interesi njegovega princa doma,
- zavračati kakršnokoli naklepanje sovražnih politik, ki lahko vključujejo sabotazo delovanja diplomatskih nasprotnikov,
- obveščati in svetovati domačemu princu o politikah in braniti njegov interes,
- v kolikor mu je tako naročeno, se spustiti v formalna pogajanja, in nenazadnje
- mora biti diplomat kreativen pri pridobivanju informacij in njihovem poročanju domov. Ta naloga vključuje eno izmed najtežjih spretnosti: odgovornost napovedi prihodnjih razvojov dogodkov.

Da bi diplomatu uspelo uresničiti vse naloge in na ta način princu predstavljati pravo vrlino, je Machiavelli verjel, da se to lahko doseže le s pomočjo trajne/neprekinjene diplomacije.² V ta namen naj bi princ imel stalnega diplomata rezidenta na vseh dvorih, ki so mu v interesu. Poleg tega bi moral princ imeti

² Z nastankom diplomatskih odnosov v 15. stoletju se je določilo najdaljše obdobje delovanja diplomata v tujini, ki je bilo dve leti. Ta doba se je podaljšala v naslednjem stoletju za tri leta (Potemkin in drugi, 1947: 156).

stalnega ambasadorja na vseh pomembnih dvorih, izbranega izmed najbolj uglednih državljanov svoje države (Detmold, 1882 vol. 3: 60).

Samo imeti agente v tujini za Machiavellija ni bilo dovolj; bil je prvi, ki je vztrajal na tem, da princ omogoči vsa potrebna sredstva, s katerimi bodo v nepretrgani, hitri in varni komunikaciji z domačim dvorom. Idealno bi se to doseglo s pomočjo kurirjev, ki bi bili zmožni hitrega potovanja in bi jih zaposlil princ. Ta sistem ni bil le bolj varen, ampak tudi hitrejši in učinkovitejši, saj se čas ni zgubljal na šifriranju in dešifriranju sporočil.

Machiavellijeva neprekinjena diplomacija je bila življenjska zaradi več razlogov; verjel je, da sreča ni bila konstantna; danes sovražnik, lahko jutri postane zaveznik in zato je bilo nujno uporabljati instrumente, ki so bili nenehno na voljo. Drugi razlog je v dejstvu, da le trajno bivanje omogoči diplomatu v tujini popolno znanje in vpliv. Iz tega sledi, da mora diplomat rezident uskladiti vse pomembne sporazume, ki so jih sklenili posebni ambasadorji, ki jih je princ poslal v tujino. Nenazadnje je razlog za Machiavellijevo naklonjenost stalnemu in razpredenemu diplomatskemu predstavništvu dejstvo, da so principi šteli diplomate na visokih položajih kot svoj privilegij in znamenje svoje pomembnosti in eminence, ki se jim zato v nobenem primeru ne bi bilo pametno odreči.

Za Machiavellija je diplomacija predstavljala pomemben instrument države in dragocen način, kako državljan lahko pride do svojega slovesa. Poleg tega diplomacija za "Florentinskega sekretarja" ni imela drugega pomena. Diplomati niso nosili nobenega bremena zavezanosti k miru, niti niso predstavljali institucije, ki jih je izbrala. Razlog leži v njegovem prepričanju, da je zunanja politika samo malo več kot boj za povečanje moči države, ki je bila tako ali tako večino časa v pripravljenosti na vojno (Berridge in drugi, 2001: 21–25).

*"Ambasadorji so oči in ušesa države."
Francesco Guicciardini, 1564*

Kot Machiavelli, je tudi Guicciardini podpiral široko diplomatsko predstavništvo. Verjel je, da bi princ moral popolnoma zaupati svojim ambasadorjem, vendar pod pogojem, da so mu ti naklonjeni, pošteni, previdni in da je za njih dobro poskrbljeno. Le na ta način so ambasadorji lahko neodvisni. Guicciardini je začel z vprašanjem lojalnosti in zanesljivosti ambasadorjev, ki je vedno bilo in ostaja zelo pomembno vprašanje, pa naj bo za princa ali predsednika.

V nasprotju z Machiavellijem je povečeval pomen diplomacije v vzdrževanju ravnotežja moči s pomočjo nenehne pozornosti in ravnovesja v pogajanjih med zavezništvu.

Verjel je v pravi trenutek, "pravi letni čas", ki poveča verjetnost uspeha v pogajanjih. Ni vredno hiteti v stvari ali pospeševati dogodkov, bolje je počakati, da ti dozori. Če se nekaterih stvari lotimo v pravem trenutku, jih lahko lažje dosežemo; včasih pa se tudi same po sebi uredijo.

Enako velja za pogajanja; v kolikor jih začnemo v neprimernih okoliščinah, jih zastavimo preveč ambiciozno ali okoli njih delamo preveč hrupa in potem propadejo, se izkažejo celo za zaviralna. Posledica tovrstnih pogajanj bodo diskreditirani voditelji, zavladal bo pesimizem glede sklenitve sporazuma in ena ali druga stran lahko uporabi provokativne korake kot reakcijo na neuspeh pogajanj. Eden izmed njegovih nasvetov je ne razkriti takoj na začetku končne točke, do katere bo pogajalec voljan iti; bolje je ostati na razdalji in se korak za korakom približati tej točki. Na ta način lahko diplomat doseže celo več, kot je pričakoval na začetku pogajanj.

Guicciardini je prikazal pomembnost prinčevega previdnega izbora svojih diplomatov in poudaril pomembnost njihovega usposabljanja in nagrajevanja. Njegova moderna razmišljanja o lojalnosti diplomatov in pomembnosti pogajanj so še vedno omembe vredna (Berridge in drugi, 2001: 33–50).

"De iure belli ac pacis."
Hugo Grotius, 1625

Hugo Grotius ima vso pravico do naslova očeta razvoja mednarodnega prava. V času neskončnih vojn med absolutističnimi monarhijami, ki jim je sledilo plenjenje in opustošenje, je poskušal postaviti vojno v okvir pravnih standardov. Njegov naravni zakon je temeljil na načelu zdrave pameti, ki je bila narava. Na tej osnovi je zraslo pravo narodov in držav v vlogi zasebnih lastnikov, pogajalcev, sporazumov ter določevalcev pravil miru in vojne (Potemkin in drugi, 1947: 170–172).

V Grotiusovem pogledu na mednarodne odnose, kjer dogajanje na osrednjem odru zapoveduje mednarodna skupnost s svojimi pravili in institucijami, igra diplomacija osrednjo vlogo. Verjel je v dobroto, racionalnost in družabnost človeških bitij; vrednote, ki bodo prinesle uspeh tudi diplomaciji. Grotius je od držav pričakoval, da bodo imele svoje interese dolgoročno definirane, in verjel, da bodo držale obljube, ki so jih dale.

Bil je zelo sovražen do vojn in prepričan, da je zatekanje k njej mogoče le, če je pravično. V kolikor se vojna začne, mora biti vodena po pravilih prava³ in poštenega, zdravega razuma.

Naštel je tri metode preprečevanja stopnjevanja konfliktov v vojno, pri čemer so pogajanja prva metoda, druga arbitražna in tretja enkratna bitka, določena z žrebom. Če se vojni ni mogoče izogniti, se jo je treba lotiti prek ambasadorjev (Berridge in drugi, 2001: 50–69).

Grotius je posvetil veliko svojega časa pisanju o pravicah ambasadorja, še posebej je poudarjal pravico ambasadorja, da je sprejet in da mu pripadajo vse imunitete, tako njemu osebno kot tudi njegovemu osebju in njegovi lastnini. Te pravice ne izhajajo iz nespremenljivih načel naravnih zakonov, ampak so odvisne od običajev posamezne države in zato v določeni meri variirajo. Prav tako pravica, da je ambasador sprejet, ne pomeni, da ga vladar države, v katero je bil poslan, mora sprejeti. Vendar morajo biti razlogi za zavrnitev jasno navedeni (če

³ Da je bila vojna pravična, so vse strani v boju morale spoštovati svobodo trgovine, emigracije, svobodo plovbe in nedotakljivost sovražnikove posesti (Potemkin in drugi, 1947: 171).

ambasador prihaja iz "sovražnikove" države, če njegova prepričanja ali značaj nasprotujejo vladarju ali če je bil ambasador poslan s slabimi nameni, ki bi ogrozili interese države gostiteljice).

Grotius je položil teoretične temelje mednarodnega prava, v katerem najdemo velikanski pomen njegovega dela (Potemkin in drugi, 1947 : 171).

Verjel je, da ambasadorji ne morejo opravljati svojega dela učinkovito, v kolikor nimajo dane in zagotovljene imunitete v državi, kjer so akreditirani. Obrisi modernega zakona na področju diplomacije so bili z Grotiusom prvič jasno razvidni.

"Države tako veliko pridobijo z neprekinjenimi, previdno izvajanimi mednarodnimi pogajanjmi, da je nemogoče verjeti, razen če se o tem ne prepričamo iz lastnih izkušenj ... ta, ki se nenehno pogaja, bo končno našel pravi trenutek za uresničitev svojih ciljev; pa tudi če jih ne doseže, se vsaj lahko reče, da ni zgubil nič, saj je bil nenehno v koraku s svetovnimi dogodki, kar v življenju držav ni ravno tok naključij ... Pomembna pogajanja se ne bi smela ustaviti niti za trenutek."

Kardinal Richelieu

Richelieu je poudarjal pomembnost neprekinjenih pogajanj, saj je verjel v to, da je bilo absolutno nujno za dobrobit države, da ima diplomate povsod, ves čas. To je po eni strani omogočalo vsaj trajno zastopanje, po drugi strani pa so nenehna pogajanja predstavljala instrument za doseganje sporazumov glede vseh odprtih vprašanj, kar predstavlja pogajanje v ožjem, modernem smislu.

Trajna pogajanja so omogočila državi, da prepriča druge države v ugodne sporazume, hkrati pa predstavljala zmožnost opazovanja držav od blizu in na ta način izogibanje neprijetnim presenečenjem. Vse to je bilo še kako pomembno za prestiž in ugled države; diplomatska mreža je predstavljala enega izmed najpomembnejših virov vladarjeve moči.

Ambasadorji niso bili le vir tujih novic; prijeten, zgovoren, energičen, dobro obveščen, pošten ambasador je lahko pomembno vplival na učinke dobrih novic od doma ter vsaj malo zbudil dvom v kredibilnost slabih novic.

Richelieu je delil pomembnost previdnega izbora ambasadorjev z Guicciardinijem; le najbolj ustrezni možje so bili lahko imenovani v službe ambasadorjev, kajti njihova primarna naloga je bila upoštevanje mednarodnih dogovorov, ki so vključevali čast njihovega princa. Če so ambasadorji prekoračili pooblastila in tako ogrozili ugled svoje države in princa, jih je bilo treba kaznovati. Trdil je, da različne okoliščine zahtevajo različne pristope k pogajanju. V nasprotju z Guicciardinijem (ki je zagovarjal čakanje na "pravi trenutek") je podpiral idejo mobilnosti, pozornega poslušanja, širjenja idej v vplivnih krogih, spodbujanja podpore in na ta način zagotavljanja najboljšega položaja, da zaznamo "pravi trenutek", ko se ta razvije, in ga izkoristimo za premik pogajanja na višjo raven.

Richelieu je bil prvi, ki je spoznal, da pogajanja nikoli ne bi bila tako učinkovita, če ne bi bila izvedena po navodilih od doma, običajno s strani ministrstva za zunanje zadeve. Ta ideja je postopoma postala osrednja značilnost evropske diplomatske metode ter kljub razširjenju srečanj na vrhu in direktnih razprav med drugimi ministrstvi držav ostala pomembna tudi danes (Berridge in drugi, 2001: 71–87).

*"Ambasador je tisti uradnik, ki je za državo nepogrešljiv."
Abraham de Wicquefort, 1682*

Zaradi identificiranja ambasadorja rezidenta kot osnovnega institucionalnega orodja za vodenje zunanje politike, je Wicquefort izdelal najbolj zgoščen in obširen profil ambasadorja, kar jih je kdaj nastalo. Diplomacija je zanj predstavljala vzdrževanje komunikacijskih kanalov, pogajanje, politično inteligenco, ekonomske interese, zaščito državljanov in sodelovanje na formalnih dogodkih.

Ambasador je zanj predvsem predstavnik vladarja. Njegove naloge zahtevajo kombiniranje spretnosti, znanja in previdnosti, ki jih oblikuje s pomočjo dobrega

usposabljanja. Wicquefort je menil, da plemeniti ljudje niso primerni za tovrstno službo (razen za ceremonije), ker so preveč polni sami sebe in nagnjeni k vojskovanju. Podobna situacija je bila z uradniki, za katere je verjel, da tudi oni ne bodo dobri v diplomaciji.

Predvsem pa je Wicquefort zagovarjal, da mora ambasador imeti zaupanje svojega vladarja in tudi vladarja države, v kateri gostuje. Tako v diplomaciji kot v politiki ne sme biti nadomestil za zaupanje; brez določene mere verovanja v besedo in njene uporabe kot varnega vodnika do dejanj ne bi bilo skoraj nobene interakcije z drugimi.

Glavne naloge ambasadorja je strnil v vzdrževanje dobre korespondence med dvema princema, dostavljanju pošte, ki jo pripravi domači princ za princa gostiteljske države, zavzemanje za hitre odgovore tujih princev domačemu, opazovanje vsega, kar se zgodi na dvoru, kjer se pogaja, ščitenje subjektov ter varovanje interesov svojega vladarja (Berridge in drugi, 2001: 88–105).

"Tudi v primerih, ko je uspeh rezultat dela amaterskih diplomatov, je treba primer vzeti kot izjemo, saj vsakdanja človeška izkušnja veli, da strokovno delo zahteva strokovnega delavca."

François de Callières,

On the Manner of Negotiating with Princes (1716)

De Callières je verjel, da se okoliščine in načini spreminjajo skozi čas, vendar se ne spreminjajo resničnost, potreba po usposabljanju ter izkušnje. Kar so sprva predstavljali posredniki, ki so jih pošiljali v tujino s posebnimi nameni tisoč let nazaj v stari Mezopotamiji, se je postopoma prelevilo v redno, trajno predstavništvo. Drago in občasno diplomacijo je zamenjal sistem trajnih ambasad, s katerimi so delovale italijanske države v 15. stoletju. Ta prehod je De Callièresu predstavljal glavni interes. Zgodovino je uporabil zato, ker se iz nje lahko naučimo starih napak, in zato je predlagal mladim diplomatom, naj jo začnejo študirati, še posebno sporazume, ki so bili sklenjeni in so velikega pomena za njegovo državo.

De Callières je definiral diplomacijo kot skladno, civilizirano vedenje z namenom slediti interesom v odnosu do drugih držav. Zanj je bila to kombinacija znanja, predvidevanja in strokovnih dejanj. Za državo je diplomacija pomenila še kako potrebno dejavnost, bistveno za njeno dobrobit, in zato si je zaslužila svoje kadre.

Tudi v primeru, ko se okoliščine spremenijo ali postanejo nestabilne, se lahko odnosi med državami vodijo s pomočjo poštenih ljudi, ki poznajo resnične interese svojih vladarjev. Lepe manire in dostojanstveno ravnanje nikoli niso bolj pomembni kot v času, ko državam grozi vojna. V okoliščinah, ko red ni več stalnica, se diplomatova disciplina rutine pokaže kot merilo kontinuitete. Šolanje diplomata ni hiter proces. Je bolj kot ne dolgotrajen posel. Diplomacija zajema natančno spoštovanje različnih in negotovih okoliščin ter sposobnost diplomata, da vse te okoliščine postavi v najširši možni okvir.

To je bil čas, ko je prva šola za diplomate – Francoska politična akademija, začela poudarjati naraščajočo pomembnost gojenja bolj profesionalnih standardov v diplomaciji. Pecquet je posvečal pozornost specifičnemu stilu, v katerem so diplomati cele Evrope vzdrževali med sabo občutek kulturne in profesionalne solidarnosti (živel so blizu drug drugemu, se vedli vljudno in pošteno, tudi če so bili njihovi vladarji v vojni). Vse to je zajeto v izrazu diplomatski zbor. Utelešenje diplomatske skupnosti evropskih vladarjev je bilo predstavljeno s tem združenjem diplomatov, naj so bili rezidenti na dvoru ali pa zbrani v kongresu. François de Callières je dosegel, da se je v diplomaciji razvila razprava, osredotočena na politične interese. Okoli razprave so se diplomatske smernice in prakse lahko med seboj bolj tesno povezale. Z njim je diplomacija postala kot princip in institucija reda; umetnost, kjer sta bili politika moči in civilizirano vedenje v harmoniji (Berridge in drugi, 2001: 106–125).

*"Diplomacija je uporaba inteligence in taktičnosti pri vodenju uradnih odnosov neodvisnih držav."
Ernest Satow, 1917*

Satow je verjel, da mednarodna politika temelji na principu neodvisnosti in suverenosti držav. Kot del skupnosti civiliziranih narodov, so države v svojih medsebojnih odnosih podvržene pravilom mednarodnega prava⁴. Za Satowa je diplomacija pomenila civilizirano sledenje državnim interesom, usmerjeno k ohranjanju državne blaginje. Diplomacija je tako pomenila predpogoj in hkrati posledico državne suverenosti.

Satow je diplomacijo videl kot visoko specializirano dejavnost, podrejeno le lastnim pravilom in navodilom. Diplomacija predstavlja način izvajanja mednarodnih odnosov skozi pogovore in sporazume. Zanj, profesionalnega diplomata, je bil edini način uspešnega dela skozi trdo učenje in praktične izkušnje. Satow je imel jasno sliko glavnih odlik, ki jih potrebuje profesionalni diplomat. Poleg znanja, splošnih navodil in praktičnih nasvetov naj bi diplomat imel trden značaj, človeške manire, potrpežljivost in dobro voljo. Diplomacija je zahtevala visoko usposobljenost in občutljivo politično inteligenco.

Za Satowa so bile glavne naloge diplomatov v tujini skrb nad izvajanjem sporazumov, zastopanje in zaščita interesov v imenu svojih državljanov, glajenje nesporazumov in težav med vlada, ohranjanje dobrih odnosov ter poročanje svoji oblasti o vseh pomembnih zadevah.

V nenehno spreminjajočih se okoliščinah je bilo še kako pomembno, da je diplomat znal oceniti razvoj situacije, bil sposoben ločevati bistveno od postranskega ter identificirati potencialne grožnje interesom domače oblasti. Skladno s temi interesi naj bi diplomat vedno ocenil dogodke in njihov razvoj, za kar pa je bistvenega pomena točnost pridobljenih informacij. Satow je identificiral ključne kakovosti, ki so za diplomacijo kot vodilno institucijo mednarodne politike

⁴ Neodvisne države so bile po mednarodnem pravu enakopravne le v teoriji; v praksi pa je bila razlika med velikimi (vojaškimi in pomorskimi) silami in drugorazrednimi ter majhnimi. Mednarodna skupnost civiliziranih narodov je bila tako močno hierarhična in razdeljena družba.

nepogrešljive. Združene v pojmu diplomatska inteligenca so to: razumnost, bistroumnost, modrost, inteligenca in previdnost.

Diplomat je bil človek dobrega značaja, dobrega zdravja in dobrega videza, neposrednega značaja ter nadpovprečne inteligence. Taktičnost in inteligenca sta skupaj s pogovori in sporazumi za Satowa predstavljali jedro celotne diplomacije, ki je tako pomenila alternativo uporabi sile pri vodenju mednarodne politike.

S pojavom stalnih predstavnikov se je kot naloga moderne diplomacije pojavila praksa mednarodnih združenj. Žal so bila to večinoma srečanja ekskluzivnega odbora velikih sil, katerih namen so bila mirovna pogajanja in nova delitev ozemlja.

Čeprav je Satow poudarjal potrebo po nenehni vojaški pripravljenosti, se je večinoma zanašal na preudarno rzsodnost profesionalnih diplomatov ter vodstveno inteligenco državne oblasti kot poti do stabilnosti ter ohranjanja miru. (Berridge in drugi, 2001: 125–150).

*"Vpliv temelji na sedmih posebnih diplomatskih vrlinah: resnicoljubnosti, natančnosti, mirnosti, dobri volji, potrpežljivosti, skromnosti in lojalnosti."
Harold Nicolson*

Iz Nicolsonove definicije diplomacije izhajajo trije glavni argumenti; obstajajo različne identitete z različnimi interesi in okoliščine odtujitve od njih so tiste, ki zahtevajo specifično vodenje v njihovih medsebojnih odnosih, kar pa je kljub vsemu predmet dogovorjenega okvira ali določenega delovanja. Slednje je predvsem sistem pogajanj, katerih prvi pogoj je vzajemno priznavanje vseh vpletenih strani na enakopravni osnovi.

V njegovem času je bila rojena "nova" diplomacija, ki je odražala premik središča moči; politična samostojnost je prešla s princev na ljudstvo. V dobi navadnih ljudi so diplomacijo izvajali po demokratičnih poteh. In tako se je zgodilo, da so številni dejavniki (minister za zunanje zadeve, parlament, javno mnenje) vplivali na izvajanje zunanjih zadev, ki je v primerjavi z naglo spreminjajočimi se

okoliščinami mednarodnih odnosov postalo počasno. Težava je bila tudi v tem, da javnomnenjsko poznavanje zunanjih zadev v primerjavi z usposobljenim diplomatom ni bilo tako natančno in specializirano. Zunanja politika je morala biti enostavno oblikovana in pojasnjena običajnim ljudem, da so jo ti sprejeli in podprli.

Za Nicolsona je bila bistvena razlika med staro in novo diplomacijo količina razpoložljivega časa; stari diplomat se je pogajal kot strokovnjak, k zadevi je pristopil v znanstvenem duhu, po zrelem premisleku, ne ozirajoč se na takojšnjo podporo javnosti. Nova diplomacija pa je bolj koristoljubna, manj natančna; raje se ukvarja s postranskimi vprašanji namesto z osrednjimi problemi in kot taka hitreje dobi podporo ljudstva.

Nova diplomacija je s seboj prinesla tudi pojav osebnih obiskov državnikov, ki so pogosto kršili osnovna načela prave diplomacije: potrpežljivost, natančnost in diskretnost. Za Nicolsona so bila pogajanja, ki so vodila v pisne sporazume pravi namen diplomacije, ne pa pogovori. Zanj so bili nevarna inovacija v diplomatski praksi, ki je politikom omogočala osebno sodelovanje v mednarodnih pogajanjih. Kot številni predhodni avtorji je tudi Nicolson definiral lastnosti, ki jih idealni diplomat potrebuje. Diplomacija je zahtevala od svojih poklicnih ljudi kombinacijo določenih odlik, ki jih pri običajnih politikih ali navadnih ljudeh ni bilo mogoče najti. Podobno kot de Callières je Nicolson poudarjal moralno integriteto kot najodličnejšo lastnost diplomata. Inteligenco, znanje, bistroumnost, razumnost, gostoljubnost, šarm, pogum, taktičnost in marljivost je imel za samoumevne značilnosti. Skupaj z resnicoljubnostjo, točnostjo, mirnostjo, skromnostjo, lojalnostjo, dobro voljo in potrpežljivostjo so predstavljale odlike idealnega diplomata (Berridge in drugi, 2001: 151–180).

"Pravijo, da ko uporaba sile odpove, mora nastopiti diplomacija. Vendar pa je lahko diplomacija ohromljena pri prevzemu prav zaradi odpovedi sile. Diplomacija lahko predstavlja forum za reševanje sporov, ki so postali nedonosni za obe strani. Diplomacija lahko ohrani odprte kanale za pretok informacij. Kar pa je najvažnejše; diplomacija lahko omogoči obema stranema, da druga drugi sporočita svoje namere."
Henry A. Kissinger, 1957

Kissinger meni, da sedanjo politiko oblikuje zgodovina. Zunanja politika narodov je zakoreninjena v zgodovini. Nanjo vpliva fizično okolje ter naravni viri. Vsaka politična odločitev je potemtakem zbirka prejšnjih odločitev, ki odsevajo zgodovino, vrednote in trenutne pritiske.

Diplomat je zato razumljen kot politični razlagalec in poročevalec politik države gostiteljice. Glavna naloga veleposlaništva je zbiranje teh informacij in dejstev ter pravočasno opozorilo domače države na morebitne nevarnosti. Veleposlaništvo prav tako skrbi za gospodarske, kulturne in druge izmenjave med državami in nadzoruje obveščevalne službe. Diplomacija je orodje politike, v kateri glavno vlogo igra zunanji minister kot glavni pogajalec (Berridge in drugi, 2001: 181–210).

3. INSTITUCIONALIZACIJA DIPLOMACIJE

Institucionalizacija diplomacije se je zgodila zaradi dolgotrajne pomembnosti ravnotežja moči v sistemu evropskih držav, ki je tako zahteval kot potreboval odraz mednarodnih pogajanj. Dunajska konvencija o diplomatskih odnosih iz leta 1961 izhaja iz suverene enakopravnosti držav ter vzdrževanja mednarodnega miru in varnosti, ki jo določa listina Združenih narodov. Z njenimi določili glede mednarodnih odnosov, privilegijev in imunitet, naj bi konvencija prispevala k razvoju prijateljskih odnosov med narodi ne glede na njihove različne ustavne in socialne sisteme. Poleg tega bi konvencija zagotovila učinkovito izvajanje nalog diplomatskih misij.

V 3. členu konvencija navaja naloge diplomatskih predstavništav, ki so:

- predstavljanje,
- varovanje interesov matično države in njenih državljanov v mejah, ki jih dovoljuje mednarodno pravo,
- pogajanje,
- informiranje države pošiljateljice o vseh pogojih in razvoju dogodkov v državi gostiteljici,
- spodbujanje prijateljskih ekonomskih, kulturnih in znanstvenih odnosov med matično državo in gostiteljico (Eban, 1998: 181).

Vse od Vestfalskega sporazuma leta 1648, so diplomatske konference poskušale uzakoniti pravila mednarodnega vedenja. Konferenčna diplomacija je bila slovesno ustoličena na Pariški mirovni konferenci leta 1919. Pomenila je novost v diplomatski praksi, ni pa pomenila nič novega kot sredstvo za izvajanje diplomatskih pogajanj. V tistem času je predstavljala najboljše sredstvo za reševanje težkih mednarodnih povojnih zadev. Številni so dvomili v njen uspeh, med njimi tudi Harold Nicolson. Trdil je, da je največja težava sklepanja miru časovni pritisk, ki povzroča naglico, prezaposlenost ter nenatančnost; največje sovražnike diplomacije.

Druga slabost je ležala v kolapsu sistema velikih sil, ki je oblikoval osnovo za diplomacijo 19. stoletja. S pojavom ZDA kot nove velesile na eni strani in malimi

narodi na drugi je bil obstoječ mednarodni sistem uničen in zanj ni bilo učinkovite in delujoče zamenjave. Nova diplomacija je bila ujeta med rimsko aristokratsko formulo avtoritete in ameriško demokratično formulo privolitve. To je povzročilo povečanje napetosti, neločljivo povezane s postvestfalsko ureditvijo; med resničnostjo moči in principom enakosti med suverenimi državami. Čeprav so velike sile nadaljevale s prevladovanjem v mednarodni politiki po letu 1919, so bile idejno enakopravne malim narodom, katerih usodo so krojile. Princip ena država, en glas, ni spremenil dejstva, da so odločitve sprejemale države, ki so posedovale in izvajale moč. Glasovi držav pa so samo poudarjali razkol med sovjetskim blokom in zahodnoevropskimi narodi. Z uvedbo "odprtih pogajanj" so se konference izrodile v verigo propagandnih govorov, ki se niso ozirali na bistvo zadev, o katerih se je razpravljalo. To je številne delegacije privedlo do zavračanja ali pa jih je postavilo v položaj, iz katerega se niso več mogle umakniti.

Za Nicolsona so konference veliko naredile za zmanjšanje koristnosti profesionalnih diplomatov, saj so zajemale veliko propagande, govorice in špekulacij. Konference so politike mamile s hitrim doseganjem pogosto samo navideznih ciljev. Promovirale so sumničenja, kar je privedlo države v negotovost; to pa je bilo tisto, kar je dobra diplomatska metoda poskušala preprečiti (Berridge in drugi, 2001: 167–172).

4. DIPLOMACIJA IN ZUNANJA POLITIKA

“Diplomacija je tako služabnik kot gospodar zunanje politike; služabnik zato, ker je naloga diplomata, da izvaja navodila političnih voditeljev, in gospodar zato, ker bodo voditelji brez tistega, kar diplomat ne doseže, morali shajati” (Stearns, 1996: xiii).

Diplomacija predstavlja dragoceno sredstvo oziroma instrument zunanje politike; tudi najmočnejše države ne morejo doseči ali ohraniti svojih ciljev izključno z uporabo sile.

Wicquefort je trdil, da medtem ko je političen sistem enotnost skupnega dobrega ali skupne volje kot njenega osnovnega principa obstoja, diplomatski sistem ne razglasuje nobenega tovrstnega principa enotnosti. V diplomatskem sistemu obstajajo proceduralna pravila in ne skupne politike, ki obstajajo v političnih sistemih.

Po njegovih besedah se zunanjo politiko lahko opisuje in razčlenjuje, ne more pa se je teoretizirati, saj pri njej ni nič dovolj konsistentnega za zgodovinsko preiskavo. Nasprotno pa se pravila in procedure, ki predstavljajo sistem držav in brez katerih zunanja politika ne bi mogla napredovati, lahko teoretizira s pomočjo konstitucionalne teorije. Pravila diplomatskega vedenja, ki so izvajanju zunanje politike prinesla kontinuiteto in skladnost, niso bila nič bolj kratkotrajna od tistih, ki so osnovala ustavno vedenje. Zaradi tega so potrebni stalni pogovori in razprave za uresničevanje politik. V vestfalskem času je dobil novi red zunanjih zadev novo obliko. Pojavila se je potreba po večjem uravnavanju odnosov med državami, tako v času vojne kot miru. Diplomacija je sistem držav dobro opremila z osnovno institucijo; s potrebo na podlagi izkušnje namesto racionalnega delovanja (Berridge in drugi, 2001: 88–106).

Satow je diplomacijo postavil v širši političen kontekst s tem, ko je dejal, da morajo voditelji zunanje politike imeti jasno idejo o politiki, ki jo je treba slediti v zvezi z vsako tujo deželo. Predpogoj za to je bilo dobro poznavanje zgodovine, trdno razumevanje narodnih interesov ter poznavanje ljudi in medčloveških odnosov. Zaradi njihove dobre priprave in spoštovanja mednarodne politike so se

od voditeljev zunanje politike pričakovale jasne smernice. Zunanja politika in diplomacija ne moreta druga brez druge; dvosmerna komunikacija med ministrom za zunanje zadeve in diplomati v tujini je bistvena (Berridge in drugi, 2001: 138–140).

Po Haroldu Nicolsonu je zunanjo politiko oblikovala geografija in narodni egoizem, ki je bil izražen v smislu politične preračunljivosti. V kolikor zunanja politika ne bi temeljila na egoizmu, ne bi bila zanesljiva. Zanj je bila diplomacija uporaba inteligence in taktičnosti pri vodenju uradnih odnosov med vladam suverenih držav. Profesionalni diplomat je bil predstavnik in služabnik suverene avtoritete svoje države (Nicolson, 1963).

Diplomacija je Nicolsonu pomenila mazilo, ki je omogočalo gladko vodenje mednarodnih zadev. Zunanja politika in diplomacija sta delili isti cilj: prilagajanje nacionalnih interesov mednarodnim, vendar je med njima potegnil jasno črto. Zunanja politika temelji na splošnem pojmovanju nacionalnih zahtev, ki izhajajo iz potrebe po samoohranitvi, javnega mnenja ter spreminjajočih se ekonomskih in strateških okoliščin. Diplomacija pa po drugi strani ne pomeni cilja oziroma namena, temveč sredstvo ali metodo za iskanje sporazumov, izmenjavo interesov in preprečevanje nastanka konfliktov. Z diplomacijo poskuša zunanja politika doseči svoj namen na miroljuben način namesto z vojno.

Načrtovalci zunanje politike tako niso upoštevali le golih interesov, potreb, ambicij in zgodovin tujih držav, ampak tudi njihovo miselnost, običaje in duha. In za to ni bilo bolj primernega človeka, kot je bil profesionalni diplomat, ki ga je lastna nacionalna oblast dobro seznanjala in usmerjala s svojimi zunanjimi političnimi cilji.

Kabineti in ministri so prihajali in odhajali; kar pa je ostajalo, so bila dejstva, dokumenti, papirji, številke in precedensi številnih primerov, ki so kazali ostro razliko med želenim in izvedljivim.

Nicolson je navajal štiri načela, ki so predstavljala smernice zunanje politike:

- zunanja politika bi morala biti vedno neposredna, odprta in natančna;
- nobena vlada naj ne bi obljubljala nekaj, česar ne more držati;
- oblasti naj bi imeli jasno predstavo o relativni moči svoje države;

- na zunanjo politiko naj nikoli ne bi smeli vplivati prestiž, strankarski predsodki ali občutki za pustolovščine, saj je bil njen glavni namen ohranjanje nacionalne varnosti.

Henri Kissinger je opisal diplomacijo kot pomočnico politike. Kot umetnost povezovanja držav s sporazumi namesto s silo. V tem pogledu je diplomacija vodenje mednarodnih odnosov brez uporabe sile. In kot taka je diplomacija ključni element moderne mednarodne politike. Najbolje deluje v okolju, kjer vsaka država sprejme legitimnost obstoja druge države.

Čeprav je Kissingerju diplomacija pomenila način vodenja mednarodnih zadev na miroljuben način, od nje ni popolnoma ločeval vojaških zadev. Trdil je, da naj bi vojaška strategija in diplomacija druga drugo podpirale; tako kot je diplomacija odvisna od vojaške moči za doseg svojega vpliva, lahko tudi uporabi vojaška sredstva za služenje svojim ciljem.

Glavni instrument diplomacije so bila pogajanja, ki so se odvijala v tajnosti in zaupnosti. Kot pred njim De Callières je Kissinger poudarjal pomembnost zanesljivosti diplomatskih odnosov kot glavne dragocenosti zunanje politike (Berridge in drugi, 2001).

4.1. Ameriška zunanja politika

*"Zunanja politika lahko zviša ali zniža stroške vaše hipoteke, vam priskrbi službo in jo tudi vzame. Zunanja politika vpliva na zrak, ki ga dihate. Zunanja politika lahko določi prihodnost ameriške varnosti ter usodo ameriških vrednot."
(Winston Lord, National Press Club, 22. julij, 1992)*

Zadnjih petdeset let se razvoj zunanje politike v ZDA ni osredotočal na veščine profesionalne diplomacije, ki so predstavljale ključni element njenega oblikovanja. Te spretnosti vključujejo specializirano znanje zgodovine, jezika in kulture drugih družb, zanašanje na tehnične in vodstvene sposobnosti kot tudi na teoretične napotke politične znanosti. Vse to se je še poslabšalo s

komunikacijsko revolucijo. Revolucija je imela raje pojave kot procese, posploševala je specifične dogodke ter perspektivno zarisovala zgodovinske dogodke. Zaradi vsega tega so informacije prevladale nad znanjem. S poplavo informacij kot še nikoli prej je ameriška javnost postala manj izobražena o zunanjih zadevah. Dober primer posledice komunikacijske revolucije je bila pretirana poenostavitev delitve sveta v obdobju hladne vojne, na dva ali tri dele. Regije so bile oropane svoje individualnosti ter obravnavane le v posplošenih in shematičnih pogojih.

S koncem hladne vojne se je pojavila potreba po novih temeljih, novem načinu dojemanja zunanje politike; videti zunanjo politiko kot način soočanja z vsakodnevnimi problemi življenja v svetovni skupnosti in ne več kot način spopadanja z enotno grožnjo, ki je prihajala izza meja ZDA. Živimo v času, ko nič ne miruje, kjer vse zahteva pozornost različnih stopenj in v različnem času. To ni (več) svet enolične zunanje politike ali politike, kjer bi se težave opazile na vrhovnih zasedanjih. To je proces sprememb, ki jih je treba spremljati, in problemov, ki jih je treba prepoznati. Njihove vplive na ameriške interese je najbolje oceniti in doseči od blizu ter z več kot ene izhodiščne točke. To velja tako za politične kot vojaške ali ekonomske zadeve. In za to ni bolj ustreznega kadra kot inteligentno usmerjana, rahločutno vodena ter logično razvrščena diplomatska služba (Stearns, 1996: xviii).

Stearns verjame, da se bo moralo v ameriški diplomaciji veliko spremeniti, da bo dosegla, kar želi, v hitro spreminjajočem se svetu, začeni z zmotnim predvidevanjem, da so pod kožo vsi ljudje enaki kot Američani in da je njihovo nestrinjanje le posledica njihovih zavedenih vodij. Ameriška tradicija, razumevanje in atmosfera niso univerzalno primerni. Glede na svoj temperament Američani diplomacije ne vidijo kot dosežek nacionalnih ciljev z miroljubnimi sredstvi, temveč raje podpirajo kompromitiranje ciljev, ki bi jih uporaba sile bolj verjetno dosegla.

V drugačnem svetu, katerega osnovna pravila je še treba definirati, bi ameriška sposobnost doseganja nacionalnih ciljev na način brez uporabe sile, kjer poraba

sredstev dosega enormne razsežnosti, bila primarnega pomena (Stearns, 1996:6).

Vodenje ameriške zunanje politike je še vedno pogojeno z osnovanjem države kot revolucije proti staremu režimu, ki so ga predstavljale Velika Britanija in politične spletke Evropejcev. Zaradi tega se je Amerika odločila za drugo smer; idealni pobeg od tujih vplivov in spletk, v novi svet, ki je bil zaščiten z Atlantikom in filozofijo, ki jo je postavil George Washington v svojem "poslovnem nagovoru" 17. septembra leta 1796. V njem je Washington ločil tuje od domačega in slednje je bilo tisto, kar je predstavljalo dobro. Amerika naj bi imela čim manj tujih političnih odnosov, saj so bili vsi razumljeni kot ogrožanje ali kvarjenje te deviške države, ki je že oblikovala svoj od Boga dani značaj, ki je posedoval čut njene usode.

Obstajalo je ameriško nezaupanje in zavračanje mednarodnih odnosov. Ameriški individualizem je bil več kot očitno samozadosten, kot je bil tudi ameriški kolektivni, federalni narod. Do sredine 19. stoletja je Amerika razvila prepričanje v zadostnost svoje celine namesto v mednarodno oblast (Myers, 1999: 2).

Glede na zgodovinske in kulturne posebnosti, je za ameriško zunanje politično vedenje tudi konec 20. stoletja značilen izolacionizem (v smislu varnih meja in samozadostnosti), večvrednost, neučakanost ter obravnavanje miru kot normalnega stanja odnosov in vojne kot nenormalnega. Poleg tega je za zunanjo politiko ZDA značilna misionarska tradicija z močno moralno in ideološko vsebino in povrh tega obarvana z etnocentrizmom. Po drugi strani pa politiko zazamuje praktičnost in v tem je tudi ameriški paradoks; Američani so pragmatični ljudje, ki cenijo mnenje navadnega človeka in zdravo pamet. Malo pozornosti namenjajo zgodovini in so kot narod usmerjeni v prihodnost, ne v preteklost. Kot optimisti menijo, da poznajo odgovore na vsa vprašanja in imajo rešitev za vse probleme. Vse te značilnosti pa v zapletenih mednarodnih odnosih ne obrodijo vedno pravih odgovorov ali rešitev (Wiarda, 1990: 40 – 55).

4.2. Definiranje diplomacije

Da bi lahko govorili o diplomaciji in diplomatski službi, je pomembno, da imamo realistično definicijo. Diplomacija je politični proces, s katerim oblast neke države dosegajo svoje strateške (politične) cilje. To je proces, pri katerem so zunanje politike preoblikovanje od retorike v realnost, od golega izjavljanja načel do vsakodnevnega promoviranja nacionalnih interesov. Diplomacija je sredstvo, s katerim narodi poskušajo doseči vpliv in varnost. Gledano z mednarodnega stališča pomeni diplomacija sredstvo, s katerim se zadeve uredijo na miren način, in kjer prilagajanje zamenja vojno (Morgenthau, 1995: 660–666).

Diplomacijo sestavlja dnevno nabiranje in poročanje informacij, razlaganje ali prikrievanje politik, pojasnjevanje namenov, prizadevanje za preizkušanje in predvidevanje dogodkov, problemov in kriz. Vse dejavnosti so v luči nacionalnih interesov usmerjene v doseganje strateških ciljev in nemalokrat vključujejo tudi taktični manever.

V svoji najboljši obliki je diplomacija kot igra šaha, pri kateri igralec ne razmišlja le o svojih potezah, ampak poskuša predvideti tudi poteze nasprotnika ter vnaprej pretehta posledice obeh. Torej je proces računanja; sistematična metoda, ki zahteva potrpežljivost in natančno poznavanje načina igre. Čeprav gre za dinamičen in aktiven proces, v katerem imajo prednost samoiniciativni, izvorni in dobro koordinirani igralci, deluje najbolje v odsotnosti glavnih tribun in reklam. Na odru se pojavi le, ko je delo opravljeno. In ko vključuje razumne igralce, se delo najbolj učinkovito opravi v parku, ob kavi, v tihi sobi ali na večerni zabavi. Diplomacija je navigacijski proces, ki zahteva znanje o političnem morju, njenem zmešanem valovanju, tokovih in plimah. Zahteva politično intuicijo, dobro presojo in razumevanje meja razpoložljivih virov, hitrost in spretnost pri izrabi vsake dane priložnosti za pospešitev nacionalnih interesov.

Glede na to, da gre za vladno dejavnost, je diplomacija politično motivirana in usmerjena v doseganje političnih ciljev. Njena politična dimenzija je sestavljena iz sedmih elementov: velika strategija, strategija, velika taktika, majhna taktika, tehnika in logistika.

Prva med njimi, *velika strategija*, zajema velike cilje, ki jih vlade poskušajo doseči v svoji diplomaciji. Tvrstni primer je npr. svetovna prevlada, svetovni vpliv ali pa Wilsonov svetovni red. Drugi primer velike strategije bi lahko bila tudi promocija sil miru ali ohranjanje sedanjega položaja.

Strategija zajema cilje manjšega obsega kot velika strategija in primer tega bi lahko bila promocija mednarodnega prava ali mednarodnih organizacij, sklepanje mirovnih sporazumov med sovražnimi državami ali nespodbujanje oboroževalne tekme ali oblikovanje zavezništov.

Velika taktika zajema bolj specifična sredstva za doseganje vladnih ciljev. Primer tvrstne taktike so poteze vlade znotraj svoje družbe kot tudi znotraj mednarodne skupnosti. Vsakršen poseg ali odločitev za prevzem nadzora nad regijo, bogato z nafto, bi lahko bila taktika.

Manjše taktike so tisti koraki, ki poženejo ali ohranijo velike taktike v gibanju. Primer take taktike bi lahko bilo prepričevanje zaveznikov, naj prispevajo večji delež k sredstvom zavezništva, ali pa na primer obisk mornarice kot promocija dobrih odnosov.

Tehnike predstavljajo sredstva, s katerimi se lahko doseže (ali pokvari) manjše taktike. Če bi diplomat na primer hotel poslabšati sodelovanje med predstavnikoma dveh drugih držav in bi ju povabil na privatni sestanek ter ju poskušal ločiti, bi bil to primer tehnike.

Nazadnje predstavlja *logistika* vejo znanosti o diplomaciji z vsemi vidiki pridobivanje osebja, izobraževanje in usposabljanje, dodelitev nalog, oprema, olajšave in ukrepi za delo.

Harold Nicolson je diplomacijo opisal kot vodenje mednarodnih odnosov s pomočjo pogajanj. Vztrajal je na tem, da je diplomacija le pisna in ne ustna umetnost, in prav zaradi tega je njegova definicija diplomacije nepopolna. Nihče ni oporekal temu, da je diplomacija umetnost. Res, da diplomacija ne uporablja platna, marmorja ali klaviatur; osnov vsake druge umetnosti, vendar se ukvarja s človeškimi bitji v medkulturnih situacijah, kar prav tako zahteva prirojen čut za dojemljivost in razumnost.

Iz tega sledi, da diplomacija še zdaleč ni običajna birokratska služba ali enostavna projekcija domače javne uprave na tujem, kot so poskušali trditi strokovnjaki javne uprave. Diplomacija ne vključuje le predsednikov, državnih sekretarjev, veleposlanikov in višjih uslužbencev, temveč tudi nižje uradnike in nenazadnje večkrat po nesreči pozabljene konzularne uslužbence (Simpson, 1980: 5–13).

4.3. Ameriški način razmišljanja o diplomaciji

Univerzalna diplomacija ne obstaja, tako kot ni samo ene vrste zgodovine. Čeprav ima zahodna diplomacija veliko skupnih vrednot in ciljev, se britanska diplomacija razlikuje od ameriške ali francoske. Diplomacija tako ni edinstven fenomen. To, kar opravičuje uporabo splošne besede za toliko raznovrstnih tipov, so osnovni elementi strategije, taktike, tehnik, osebnostnih spretnosti in logistike, ki je skupna vsem.

"Skoraj kot po nekem naravnem zakonu se zdi, da v vsakem stoletju vznikne država z močjo, voljo in intelektualnim ter moralnim zagonom, ki oblikuje celoten mednarodni sistem skladno s svojimi vrednotami" (Kissinger, 1994: 17).

V 17. stoletju je Francija s kardinalom Richelieujem vpeljala moderni pristop k zunanjim odnosom, ki je temeljil na načelu narod–država in je bil motiviran z nacionalnimi interesi kot obliko najvišjega cilja. Velika Britanija je izdelala koncept ravnotežja moči v 18. stoletju in ta je vladal evropski diplomaciji naslednjih 200 let. V stoletju, ki je sledilo, je Metternichova Avstrija rekonstruirala koncert evropskih velikih sil, toda Bismarckova Nemčija ga je razrušila in preoblikovala evropsko diplomacijo v hladnokrvno igro politike moči. V 20. stoletju ni nobena država tako odločilno in protislovno vplivala na mednarodne odnose kot ZDA. Nobena družba ni tako odločno vztrajala na načelu nevmešavanja v notranje zadeve drugih držav in tako strastno trdila, da so njene vrednote univerzalno primerne. Noben narod ni bil tako pragmatičen v svoji vsakodnevni diplomaciji in tako ideološki v zasledovanju svojih zgodovinskih in moralnih prepričanj. In

nobena država se ni tako upirala vključevanju v spopade na tujem ozemlju, tudi če so zavezništva ali obveznosti dosegla razsežnosti, ki jih nikoli prej še ni bilo.

Te ameriške posebnosti so privedle do dveh nasprotujočih si pristopov do zunanje politike. Po prvem Amerika najbolj upošteva svoje vrednote s tem, da izpopolnjuje demokracijo doma in na ta način deluje kot vzornik ostalemu človeštvu. Drugi pa trdi, da ameriške vrednote zahtevajo od ameriške države, naj zanje križarijo po svetu. Razcepljena med tema dvema pristopoma je Amerika nihala med izolacijo in predanostjo. Kljub razliki sta obe šoli odražali skupno osnovno vero v to, da ima Amerika najboljši sistem oblasti na svetu in da bi preostalo človeštvo doseglo mir in razcvet, če bo opustilo tradicionalno diplomacijo in sprejelo ameriško občudovanje mednarodnega prava in demokracije.

Ko sta se ameriško razmišljanje o zunanji politiki in evropska diplomatska tradicija srečali na Pariški mirovni konferenci leta 1919, so razlike v zgodovinskih izkušnjah postale dramatično očitne; evropski voditelji so poskušali obnoviti obstoječ sistem po znanih metodah, ameriški mirovniki pa so verjeli, da je velika vojna poledica zgrešene evropske prakse. Woodrow Wilson je v svojih štirinajstih točkah predlagal, da naj bi bil mednarodni sistem osnovan na etnični samoodločbi in ne na ravnotežju moči, da mora biti varnost odvisna od kolektivne varnosti in ne od vojaških zavezništev in da se evropska diplomacija ne bi smelo izvajati na skrivaj s strokovnjaki, ampak na podlagi odprtih sporazumov.

Tako ameriški kot evropski pristop do zunanje politike sta bila produkta njunih lastnih okoliščin. Američani so poselili skoraj prazno celino, z dvema oceanoma in šibkimi sosedami zaščiteno pred roparskimi silami. Varnostna vprašanja, ki so mučila evropske narode se niso dotaknile Amerike skoraj 150 let. Glede na to, da se ni soočila z nobeno silo, se je Amerika zelo malo ukvarjala z izzivi ravnovesja. Ko je končno sodelovala v svetovnih vojnah in dokler se je resno vključila v spopade, je ravnotežje moči že nehalo delovati. Paradoks je bil v tem, da je prav to ravnovesje, ki ga je večina Američanov tako prezirala, zagotovilo ameriško varnost, dokler je delovalo; njegov razpad je pripeljal Ameriko v mednarodno

politiko. V tem novem svetovnem redu, se ZDA prvič niso mogle ne umakniti ne vladati svetu (Kissinger, 1994).

Kljub velikosti, moči in vplivu ZDA niso samozadostne in ne morejo le na podlagi lastnih dejavnosti zagotoviti svojim državljanom ekonomske rasti, svobode in nacionalne varnosti. ZDA potrebujejo sodelovanje z ostalimi narodi, tako velikimi kot majhnimi, in na ta način prevzemajo aktivno vlogo v družini narodov, z njimi trgujejo, povečujejo svojo varnost in projicirajo svoje demokratične vrednote. Kot supervesila imajo ZDA tudi nalogo spodbujanja mednarodnega miru, stabilnosti in ekonomske rasti. Da bi dosegle svoje cilje, morajo ZDA razumeti svet okoli sebe, z njim komunicirati in kazati svoj vpliv inteligentno in učinkovito. Zato morajo izvajati aktivno diplomacijo, za katero skrbijo usposobljeni, profesionalni in kvalificirani uslužbenci (Miller, 1992: 1).

4.4. Dimenzije diplomacije

Številne spretnosti, lastnosti, taktike in tehnike, ki jih potrebuje diplomacija, lahko najdemo v vsakodnevnih odnosih. Te so razvidne v tihem, taktičnem ravnanju staršev z neobogljivimi otroci, v prodajalčevih spretnostih prepričevanja stranke v dobro svojega blaga, v arhitektovem pregovarjanju vladnih uradnikov in lastnikov posesti v spremembo avenije. Najdemo jih v odvetnikovi spretni uporabi psihologije, vedenja, razuma, intuicije in izkušenj pri analiziranju in prepričevanju porote ali pa se pojavijo v političnih mahinacijah in zapletih, ki so stalnica vsakega mestnega sveta, državnega zakonodajnega zbora ali kongresa. Osebnost, značaj, učenje in intuitivno doumevanje, kaj narediti, kako in kdaj, v veliki meri določajo diplomatovo vlogo in posledično sposobnosti njegovih oblasti v svetovnih zadevah. Diplomati predstavljajo nacionalne oblasti, ki so odgovorne za varnost in blaginjo svojih držav. Živeti in delati morajo v prepletu različnih kultur in zgodovin, saj je vsak narod na svoji stopnji kulturnega, družbenega in ekonomskega razvoja.

Velik del diplomatovega uspeha doma in v tujini je odvisen od njegove sposobnosti soočanja s čudaškim vedenjem ameriškega zunanjega ministrstva, kar se tiče prenašanja informacij in nasprotujočih si strateških premislekov⁵. Na vsako delo diplomata, ki ga opravi, vpliva intelektualno-kulturno-psihološka dimenzija, ki jo diplomacija kot medkulturna, mednarodna, medpsihološka in medzgodovinska praksa poseduje. Ta dimenzija leži v koreninah diplomatovih problemov pri iskanju in ocenjevanju informacij, nenehnemu poročanju domačim oblastem, pojasnjevanju domačih politik in narodnega značaja ter nenazadnje izvajanju širokopoteznih stikov z javnostmi. Dimenzija določa njegovo sposobnost pridobiti spoštovanje domačih in tujih državljanov, sposobnost inteligentnega vodenja programov in razporejanja ljudi ter sposobnost pogajanja in reševanja konfliktnih situacij. Nenazadnje vpliva dimenzija na diplomatovo vlogo pospeševalca trgovine, na njegovo izvirnost v vlogi taktika in na njegovo sposobnost dvigniti se na nivo strateškega mišljenja, ki potem vpliva na njegove zmožnosti svetovanja domači in tuji vladi o političnih zadevah.

Izredni ljudje kot so Benjamin Franklin, Thomas Jefferson, David Eugene Thompson, Jules Jusserands, Lord Bryce⁶ in številni drugi, ki so prispevali k diplomaciji, so bili vsi možje neobičajno visoke inteligence, kulturne globine in širine ter psihološkega razumevanja. Vsekakor možje izrednih zmožnosti, ki jih lahko pojasnimo s pomočjo te intelektualno-kulturno-psihološke dimenzije.

⁵ V ZDA imajo praktično vse vladne agencije in oddelki svoj del v zunanje političnih odnosih; vsi imajo svoja majhna ministrstva za zunanje zadeve. Vsak izmed njih mora biti stimuliran, koordiniran, naprej potiskan in speljan skupaj s pobudami zunanjega ministrstva. Njihova dejanja morajo biti usklajena in koordinirana s strateškimi odločitvami predsednika in državnega sekretarja. V ameriški vladi si zunanje ministrstvo deli naloge s svetom za nacionalno varnost in zato poteka usklajevanje med njima in med diplomatskimi in konzularnimi predstavništvi v tujini praktično vsako uro.

⁶ Lord Bryce je bil kot britanski veleposlanik v Washingtonu zaposlen šest let (1907–1913). Njegovo znanje o ameriških vrlinah in slabostih je bilo zelo široko in zato je bil eden izmed najljubših in čutečih diplomatov, ki so kadarkoli služili v ZDA.

Jules Jusserands je bil francoski veleposlanik v Washingtonu od leta 1903 do 1915 in eden izmed bližnjih prijateljev predsednika ZDA.

David Eugene Thompson je bil imenovan za veleposlanika v Mehiko v njenem kriznem obdobju. Imel je popolno zaupanje starajočega mehiškega diktatorja, Porfiria Diaza, česar ni imel nihče drug. Bil je človek močne osebnosti, visoke inteligence, bistroumne presoje in ostrega, odločnega jezika.

Druga dimenzija diplomacije in njene svojevrstnosti je njena projekcija prek meja. Diplomacija je projiciranje politik prek državnih meja na polje nasprotujočih si interesov različnih etničnih meril in vladnih dejavnosti. Diplomacija mora tako s pomočjo diplomatskih misij in konzularnih predstavništev utreti pot vladnim interesom in politikam. Stari modri diplomat, François de Callières, je nekoč svetoval bodočim diplomatom, naj čim več potujejo po svetu v času študija, naj se učijo o različnih družbenih sistemih in vrednotah, ki vladajo narodom. Na ta način bi se naučili, kako ravnati z institucijami in koncepti, ki so bistveno drugačni od njihovih domačih (Whyte, 1950).

Da diplomati ne bi zgubili svojih lastnih korenin, morajo pri svojem delu rotirati med tujino in sedežem doma. Prav to periodično izmenjevanje delovnega okolja, je še ena posebnost diplomatskih uslužbencev, ki jo ločuje od večine drugih javnoupravnih služb. V preteklosti je rotiranje predstavljalo predvsem način, kako se izogniti nespremenljivi miselnosti diplomatske ustanove, in seveda način, kako si razširiti obzorje.

Vse omenjene dimenzije so združene v četrti, ki naredi diplomata v cenjen in neprimerljiv vir nasvetov pri vladnem oblikovanju zunanje politike. Življenje in delo v tujini omogoča diplomatu, da priskrbi uporabne interpretacije informacij, njegova opazovanja dogodkov zaradi same neposredne bližine pa so bistvenega pomena za popravljanje omejenosti uradnikom doma.

Diplomati so pogosto služili tudi kot obveščevalni agenti. To je zaradi tega, ker je diplomacija vedno obstajala v simbiozi z vojsko in je bila tesno navezana na nacionalno varnost. Diplomacija bojnih ladij (gunboat diplomacy) je primer te simbioze; konzularni in diplomatski uslužbenci so bili pooblaščen, da pokličejo na pomoč bojno ladjo za zaščito življenja in premoženja svojega naroda. Poleg naravne naklonjenosti diplomacije in vojske, se je pojavil izreden razvoj vojaškega dela v pogajalski instrument. Imenovanje generalov in admiralov na diplomatske položaje so tuje oblasti razumele kot prenašanje nezaželenega vojaškega sporočila. Ameriška diplomatska ustanova se je kljub programom izobraževanja in usposabljanja vojaških uslužbencev (še posebno v mednarodnih

odnosih) soočila s številnimi težavami pri zagovarjanju primata političnih interesov in ciljev.

Prikrita dejanja so dimenzije diplomacije številnih totalitarnih držav. Vse dejavnosti centralnih obveščevalnih služb so namenjene preprečevanju uradnikom in državljanom, da bi prišli do točnih informacij o dogajanjih v njihovi državi.

Ustrahovanje in preprečevanje popačenosti s strani državljanov in diplomatov je ena izmed glavnih nalog totalitarne oblasti in to predstavlja nemalo težav za svobodne družbe. Med cilji KGB in Cie so obstajale pomembne razlike; glavna med njimi sta bili zadušitev miru in promocija miru. Bilo pa je med njima tudi nekaj podobnosti, predvsem kar se tiče njunih taktik. Obe sta namreč imeli dostop do diplomatske dimenzije in njuni operativci so uporabljali diplomatske in konzularne nazive za krinko. Skrivnostnost se bo nadaljevala, vse dokler diplomatski esteblišment usposablja svoje uradnike bolj temeljito na področju obveščevalnih dejavnosti in evalvacije, jih v ta namen bolj koristno uporabi, jih oskrbi z opremo in specialisti, potrebnimi za učinkovito delovanje, razširi svojo mrežo zaposlenih in dvigne splošne organizacijske sposobnosti. Do takrat bo obstajal vakuum med potrebami in viri zunanje politike, ki ga bodo zapolnili tajni agenti, opremljeni s sredstvi in osebjem.

Vse naštetje dimenzije zahtevajo raziskovanje in analize. Diplomat mora biti preskrbljen z zbirkami in analizami informacij v mnogo širšem in globljem obsegu kot katerikoli drugi uslužbenec v tujini. Dve stvari sta še posebno pomembni: raziskave in analiza diplomacije kot take, njenih taktik, strategij in tehnik, kot tudi situacij, v katerih so lahko učinkovite, ter vzdrževanje inventarja diplomatskih virov, ki jih posedujejo oblasti.

Kako nekdo vidi svoj poklic, je odvisno od tega, kako ga opravlja. Dva enako sposobna človeka bosta delo opravila na različnih nivojih sposobnosti; odvisno od tega, kako svojo vlogo dojemata. Konceptualizem je velikega pomena, vendar je diplomatski esteblišment ZDA temu posvečal zelo malo pozornosti, še posebno pri svojem rekrutiranju in usposabljanju uslužbencev. Posledica tega je bila nižja kakovost dela in sprejem kandidatov brez jasne ideje o diplomatskem

esteblišmentu. Večina v njem namreč ne vidi umetnosti ali znanosti, ki si zasluži resno, sistematično študiranje; namesto tega poklic dojemajo kot nekaj, kar se pobere na poti. Ne ustvarijo si slike v profesionalnem, dinamičnem in političnem smislu. Delo so pridobili na isti način kot ga vodovodarji ali tesarji, in zato mislijo, da so njihove dejavnosti v veliki meri odvisne od dnevnih potreb. Njihovo delo postaja zato rutinsko namesto ustvarjalno. Drugim oblastem dovolijo, da določijo čas in prostor, namesto tekmovanja v spretnosti in inteligenci na kraju in v času, ki ga bodo sami izbrali.

Ne vedo, da nobeno drugo delovno mesto ne sproži toliko intelektualno politične dejavnosti kot ravno diplomacija. To je v veliki meri poklic intelektualnih, kulturnih dejavnosti v politični obliki, večplasten v svojih kombinacijah, raznolik glede na zgodovinski, kulturni, politični in ekonomski teren, na katerem manevrira, ter mnogovrsten v zgodovinski časovni razpetosti, v kateri se ga opravlja. Je eden izmed bolj zapletenih poklicev in ga ni lahko obvladati, zato je odnos, ki ga zahteva, poln radovednosti, samodiscipline in znanstvenega raziskovanja.

Na vzdušje, v katerem se izvaja diplomacija, in njeno kakovost vpliva poleg diplomatskega esteblišmenta tudi nacionalni odnos. Oba odnosa spremljata drug drugega, enkrat v koristno, drugič v slabše partnerstvo. V ameriškem primeru je mejna miselnost vplivala na nacionalni odnos do diplomacije, in kot posledica tega je bila izvolitev predsednika brez mednarodnih izkušenj in imenovanja državnih sekretarjev brez izkušenj v diplomaciji.

Ta odnos vodi v imenovanje neizkušenih ljudi v diplomatsko službo, posameznikov zunaj diplomatskega esteblišmenta ali v promocijo nesposobnih ljudi znotraj njega. Obenem povzroča nagnjenost k razmišljanju, da je diplomacija le dejavnost visokih uradnikov v Washingtonu, in k ignoriranju dejstva, da globalni sistem žene diplomacijo k 24-urnemu delu po celem svetu. V tem ozko usmerjenem odnosu leži razlaga za prevladujoče pomanjkanje spoštovanja do diplomatov ter pomanjkanje interesa državnih sekretarjev za učinkovito vodenje diplomatske službe. Kongresniki zapletajo diplomacijo, kritizirajo druge države, se zakonodajno vmešujejo v pogajanja, odkrivajo skrivnosti in se pogajajo s tujimi veleposlaniki. Nenazadnje pa ozka miselnost vodi v mišljenje, da so vsa ljudstva

enaka, in zato bi vse druge družbe in kulture morale biti kot ameriška, sprejeti njihove politične in družbene norme in jih posplošiti.

Z odnosi do drugih so tesno povezane tudi osebne lastnosti, ki jih potrebuje diplomacija. Nekatere so zarisane v veščinah starševstva, prodajalca, odvetnika ali javnega uslužbenca; potrpežljivost, taktičnost, zdrava pamet, čvrstost, prijetna osebnost s pravo mešanico zaupanja in vljudnosti, iniciativnosti in miline, inteligentnega razumevanja drugih ljudi, prisrčnost, praktično razsojanje, zaznavanje odlik in šibkosti tekmecev, sposobnost izkoriščanja ranljivosti ter dobro poznavanje pravil igre. Diplomacija deli te lastnosti inteligentnosti, racionalnosti, intuitivnosti in šestega čuta z drugimi poklici, ki so v stiku z ljudmi. Vendar delovanje v raznolikosti kulturnih in zgodovinskih značilnosti zahteva od diplomatov še več lastnosti, kot so intelektualna in kulturna radovednost, strpnost ter sposobnost empatije. Diplomati potrebuje sposobnost poznavanja primarnih ciljev in sledenja njihovega uresničevanja na eni strani ter gojenje občutka za politično in humanistično dinamiko mednarodne politike na drugi. Del teh lastnosti je tudi sposobnost vodenja, razvijanja in navdihovanja svojih podrejenih, vloga izobraževalca, trenerja svoje ekipe, svoje vlade in oblasti države gostiteljice.

Druge lastnosti, ki jih mora imeti diplomat, so fizičen in moralen pogum in lojalnost, zvestoba politikam in odločitvam lastnih oblasti. Kombinacija vseh teh lastnosti je redka, kot je tudi redka najboljša vrsta diplomata. Faktor osebnostnih značilnosti je v diplomaciji in mednarodni politiki zelo pomemben. Da bi človek pridobil te lastnosti, je potrebno široko in vsestransko izobraževanje in usposabljanje. Za predstavljanje svojega naroda je potrebno znanje zgodovine, kulture, družbenega in političnega sistema ter poznavanje problemov svoje lastne države in države gostiteljice (Simpson, 1980: 20–60).

4.5. Vloge profesionalnega diplomata

Različni avtorji so na različne načine klasificirali naloge diplomata, večina pa razlikuje nekaj področij interakcij med državami. Ena izmed klasifikacij navaja načrtovanje politik, ekonomske in trgovinske aktivnosti, konzularna dela, arhiviranje in vzdrževanje registrov, pravni nasveti, pomoč in tehnična asistenca, raziskovanje in knjižnična dela. Večina diplomatov deluje v času svoje kariere na več področjih. Poullada kategorizira diplomacijo na pet področij delovanja:

- *Reševanje sporov* v mednarodnih politikah; ena stran ima le redko prava dejstva primera, in zato gre večinoma za prilagoditev nasprotujočih si interesov. Vloga diplomata je potem harmoniziranje teh vektorjev interesov na način, pri katerem bodo vse strani nekaj pridobile.
- *Reševanje problemov*; profesionalni diplomati so nenehno soočeni s problemi, vprašanji in izbirami. Že samo poročanje je lahko reševanje problemov, saj mora diplomat izbirati med različnimi interpretacijami, izločiti kulturne predsodke, izbrati najbolj kreativen način uporabe informacij, da bodo te vplivale tako na oblikovanje kot izvajanje politike.
- *Pogajanje in barantanje*; zavzemata znaten del diplomatovega časa, njun namen je prepričati tujce ali sonarodnjake v določene dejavnosti, v sodelovanje ali v videnje problemov na določen način.
- *Medkulturna interakcija* daje diplomatski službi njen edinstven značaj. Rossow je opisal, da se diplomati najdejo v delovanju med kulturami. Diplomati interpretirajo in ocenijo situacije in razvoje dogodkov v drugem kulturnem kontekstu, delujejo kot zagovorniki svoje oblasti pri zasledovanju ciljev v tujini. Za Rossowa je medkulturna interpretacija pomenila osnovno nalogo diplomata (Rossow, 1962: 561–75).
- *Menedžment programov*; nanaša se na vodenje in izvajanje zbiranja podatkov, tehnično pomoč ali ekonomski razvoj (Poullada, 1974).

Teh pet področij aktivnosti bi se lahko dopolnilo z drugimi, kot npr. komunikacijski menedžment, ki se nanaša na pripravo in učinkovito organizacijo stikov med predstavniki različnih držav. Diplomati vidijo svojo vlogo v predstavljanju svoje države, promociji nacionalnih interesov; so oči svoje države, svetovalci svoje vlade ter varuhi oziroma olepševalci videza svojega naroda.

Karl W. Deutsch se strinja s tem, da so diplomati oči in ušesa svoje oblasti. So več kot le poročevalci. To, o čemer poročajo, vsebuje zaznane namene in zmožnosti drugih držav, in diplomatova poročila bodo (vsaj delno) vplivala na njihove oblasti.

Kot zaupniki nacionalnih interesov so diplomati edinstven vir informacij. Kot aktivni opazovalci so diplomati usposobljeni, natančni in senzitivni analitiki mednarodnega okolja. Kot taki so nepogrešljivi obveščevalci o naravi mednarodnega vedenja, saj delujejo na več področjih mednarodnih dejavnosti, vplivajo na rezultate zunanje politike domače države in države gostiteljice. Njihove definicije specifičnih situacij, njihova analiza političnih vprašanj ter njihov strateški pristop pripomorejo v veliki meri k razumevanju in napovedovanju mednarodnega vedenja (Reychler, 1979: 3–7).

5. RAZMISLEK O PROFESIONALNOSTI

"Najboljši diplomati ... so rojeni, ne narejeni. Lahko se naučijo določenih lekcij iz knjig in iz izkušenj ... vendar, če nimajo ustreznih lastnosti uma, značaja in osebnosti, skoraj zagotovo ne zadovoljijo pričakovanj."

Thomas A. Bailey, The Art of Diplomacy (1968)

Imeti pravega človeka na pravem položaju v pravem času, motiviranega, da svoje delo opravi kar se da dobro, je glavni cilj kadrovanja v vseh organizacijah. Verjetno ni nobeno drugo delo tako odvisno od posameznika, ki predstavlja nacionalne interese, kot je to v zunanji politiki. Diplomatski zbor (Foreign Service Officer Corps) ameriškega ministrstva za zunanje zadeve je kategorija osebja, poklicna služba, poklic in institucija znotraj organizacije. Organ profesionalnih diplomatov ima najuglednejši položaj med skupinami zaposlenih, ki delujejo na področju vodenja zunanjih zadev ZDA (Harr, 1969: uvod–xiii).

V 19. stoletju so amaterji zasedali ameriške diplomatske in konzularne vrste; visoke položaje so dobili predsednikovi politični prijatelji, izmed katerih jih je le peščica poznala ali obvladovala diplomacijo. Vse do zgodnjih let 20. stoletja so vse položaje ministrstva za zunanje zadeve zasedali politično imenovani ljudje. V tistem času ni bilo nobenega sistema namestitve in napredovanja na delovnem mestu, ki bi temeljil na sposobnosti posameznika. Prav tako ni bilo nekega odnosa do teh predstavnikov naroda, saj se je večina ljudi ukvarjala z domačimi zadevami.

Na prelomu stoletja so diplomate razumeli kot jalove, neučinkovite snobe. Vendar so bili ameriški diplomati po drugi strani, ko so primerjali svojo pomembnost s pomenom, ki so ga evropske oblasti pripisovale svojim diplomatom, globoko ljubosumni (Schultzinger, 1975: 4).

5.1. Razvoj profesionalnosti v ameriški državni upravi

Nastanek profesionalnosti na ameriškem zunanjem ministrstvu je bil postopen proces. To je bil proces, ki je trajal več kot sto let in se je pospešil po letu 1900. Razlogi za to zamudo so v sistemu, ki je pri zasedanju službenih položajev dajal prednost privržencem stranke, ki je zmagala na volitvah, v vladni prezaposlenosti z domačimi zadevami, indiferentnostjo kongresa, apatijo javnosti in pomanjkanju močnega, odločnega vodstva.

Za polno sliko razvoja profesionalnosti na ministrstvu za zunanje zadeve, je potreben pregled zgodovine ameriške državne uprave, ki predstavlja osnovo za spremembe v diplomatskem področju.

Podobno kot v drugih državah se birokratov, javnih uslužbencev in birokracije drži negativen prizvok tudi v ZDA. V svoji velikosti so preveliki in zato neučinkoviti, nadležni, močni in zunaj nadzora. So indiferentni do javnega interesa in njegovih potreb, do politik, ki naj bi jim služili, ter zainteresirani le sami zase (Maranto in Schultz, 1991: 1).

Te negativne upodobitve niso stare. Predsednik Andrew Jackson je kritiziral ameriško zvezno oblast že pred 160 leti. Opisal jo je kot telo posameznikov višjega razreda, ki so bili politično indiferentni do njegovega političnega dnevnega reda in do interesov navadnega človeka. To ga je prisililo v začetek prve reforme zvezne vlade, katere namen je bilo približanje birokracije javnosti, njeno boljše predstavljanje predsednikovega razrednega ozadja in političnih interesov njegovih privržencev (Van Riper, 1958: 32).

Na podlagi Jacksonove ideje, se je sredi 19. stoletja rodil sistem, po katerem se ugodni službeni položaji razdelijo med privržence stranke, ki je zmagala na volitvah. Bil je mišljen kot način, kako predsednik poveča svoj političen in administrativni nadzor nad zvezno vlado, vendar je sistem predsednikovega dodeljevanja vladnih služb svojim zvestim privržencem kmalu dobil negativen prizvok. Opisovali so ga kot nepošteno obliko strankarskega pokroviteljstva, ki je bil podlaga za škandale, privatno dobičkarstvo in korupcijo, namesto da bi ustvaril učinkovito vlado sposobnih ljudi.

5.1.1. Vlada gospodov

Že od samega začetka je imel George Washington kot prvi ameriški predsednik razmeroma proste roke pri oblikovanju prve zvezne administracije. Svoje može je Washington izbral na podlagi družinskega ozadja, izobrazbenih dosežkov, časti, spoštovanja in seveda lojalnosti njegovi oblasti. Njegovo administracijo je poleg tega zaznamovala še ena značilnost in sicer geografska raznolikost. Kljub svojim elitnim tendencam je Washingtonova administracija poudarjala številne vrednote, ki so bile pozneje vodo nadaljnjih administracij. Tako najdemo v Washingtonovi vladi značilnosti, kot so sistem nagrajevanja in napredovanja na podlagi sposobnosti posameznika, poudarjanje standardnih postopkov, dobro in racionalno vodenje računov.

John Adams je v mnogih stvareh nadaljeval Washingtonovo strategijo imenovanja ljudi, še posebno zaradi svoje osebne predanosti k načelu integritete in poštenosti. Vendar pa so se v njegovem času spremenile politične okoliščine. V času Washingtonovega predsednikovanja ni bilo pravih političnih strank ali frakcij. Ko je bil Adams izvoljen za predsednika, so se pojavili njegovi federalisti in Jeffersonovi demokrati in tekmovali drug proti drugemu. V tem pogledu je bila njegova administracija nedvomno prehodna, strankarstvo pa je začelo dobivati pomembno vlogo pri procesu imenovanja. Najboljši primer strankarstva je bilo Adamsovo imenovanje sodstva v zadnjem hipu.

Do Jeffersonove inavguracije so zvezno vlado sestavljali večinoma federalisti, zato se je tretji ameriški predsednik na to odzval z doktrino, da bi morala biti razdelitev služb med obema strankama enakopravna. Tudi Jeffersonova administracija je imela dobro izobražene, poštene in sposobne ljudi zgornjega družbenega razreda. V dveh letih je Thomas Jefferson zamenjal federaliste z republikanci da bi dobil približno enako razdelitev položajev in s tem birokracijo, ki bi bila politični predstavnik družbe. Tovrstna birokracija bi obenem tudi povečala sposobnost političnega vodstva, da spreminja vladne politike po zamenjavi izvršne oblasti (Krislov in Rosenbloom, 1981: 47).

Predsedniki po Jeffersonu (James Madison, James Monroe in John Quincy Adams) so pri imenovanju in zamenjavah svoje vlade manj uporabljali strankarstvo. Vsi trije si namreč niso mogli predstavljati drugačne javne uprave kot tiste, ki temelji na času službovanja, poštenosti in kompetentnosti. Z Andrewom Jacksonom je šele prišlo do večjih sprememb pri vplivu strankarstva in politike na sestavo birokracije ter do uvajanja novih vrednot.

Posledica integritete prvih šestih ameriških predsednikov se je tako imenovala "vlada gospodov". Kongres je moral potrditi večino njihovih imenovanj in imel na ta način ogromen vpliv na predsednikovanje. Zvezno birokracijo sta nadzorovala predsednik in kongres, vendar se je ta nadzor izkazal kot omejen. Zvezna birokracija je namreč interpretirala in izvajala zakone v času, ko nista bila niti predsednik niti kongres odločilna. Na ta način je nekako postala neodvisna in je zastopala samo lastne interese.

Njena druga značilnost je bila dolga doba službovanja v primerjavi s tisto v kongresu. Javni uslužbenci so se na svojih položajih upokojili in nasledili so jih njihovi sinovi. Kontinuiteta jim je prinesla znanje in izkušnje, potrebne za dobro opravljanje dela. Prav tako pa jim je prinesla moč in vpliv nad drugimi akterji v Washingtonu (Nelson, 1982: 747–778).

V praksi se je sistem, po katerem se službeni položaji razdeljujejo med strankarske privrženice, izvajal že od nekdaj, vendar ne pod tem imenom. Razširjena volilna pravica in povečani stroški volilnih kampanj so privedli do nujnosti imenovanj zvestih strankarskih privrženecv na te položaje. Število izvoljenih položajev na lokalnem in državnem nivoju se je povečalo. Stranke so se zatekle k sistemu imenovanja svojih privrženecv, saj so na ta način rekrutirale in obdržale svoje zaposlene in po drugi strani obdržale vire financiranja in nenazadnje na ta način vzdrževale disciplino in pomagale volivcem, da se identificirajo s kandidati, ki naj bi jih podprli (Knott in Miller, 1987: 17).

5.1.2. Vlada navadnih ljudi

V primerjavi s prvim obdobjem ameriške javne administracije, ki je bila poznana pod imenom "vlada gospodov" Mosher opisuje obdobje, ki je sledilo, pa kot "vlado navadnega človeka" (Mosher, 1982: 61).

Andrew Jackson je želel demokratizirati in zmanjšati velikost birokracije in je zato predlagal rotiranje na podlagi izvolitve kot sredstva za njeno okrepitev in demokratizacijo. V svoji reformi je Jackson postopoma odstranil nesposobne uradnike in jih nadomestil s sposobnimi in poštenimi uslužbenci. Pod Jacksonom sta t. i. značajne sposobnosti zamenjali strankarska lojalnost in podpora. Vladno oblast je prenesel od gospodov na politike, vendar to ni prineslo bistvene spremembe elitne strukture zvezne birokracije. Večina imenovanj je bila še vedno rezervirana za posameznike z elitnim statusom, je pa Jackson imenoval večji odstotek posameznikov srednjega sloja kot njegovi predhodniki.

V prvih desetletjih 19. stoletja so vsi posamezniki, ki so imeli veliko premoženja, ne glede na svoj družben položaj dobili visok status. Po razširitvi volilne pravice se je politična moč prenesla na tiste, ki so zagotovili največ glasov, ne ozirajoč se na moralo ali družbeni položaj (Nelson, 1982: 12).

Čas Martina Van Burena je zaznamoval začetek obdobja strankarske nestabilnosti. Zachary Taylor je prerazporedil 30 % vseh položajev v prvem letu svoje administracije. Čeprav je James Buchanan zamenjal svojega demokratskega kolega Franklina Piercea, je nadaljeval sistem imenovanja glede na strankarsko pripadnost in tako zamenjal številne imenovane uradnike. Kljub temu strankarskemu sistemu imenovanja je številne politično imenovane posameznike skrbela učinkovitost njihove organizacije. Izdelali so nekakšen način preverjanja in ocenjevanja učinkovitosti. Leta 1853 je kongres zahteval, naj večina vladnih uslužbencev opravi osnovni preizkus pismenosti, in to je bila prva zakonsko odrejena uporaba ocenjevanja.

Abraham Lincoln je uporabil sistem imenovanja strankarskih privržencev na položaje bolj kot katerikoli drug predsednik, čeprav je glavnina njegove podpore prišla s strani zagovornikov odprave suženjstva, ki so bili precej pesimistični glede tovrstnega sistema imenovanja. Lincoln je v predsedniškem uradu zamenjal 1457 od 1639 zaposlenih, nekatere je celo večkrat prestavljal (Hoogenboom, 1961: 6).

Veliko je bilo kritik na elitni značaj birokracije z uslužbenci, ki naj bi bili bolj demokratični in odzivni na interese navadnih ljudi. Jacksonov sistem imenovanja svojih strankarskih privržencev naj bi ta elitizem zamenjal, vendar so bile posledice njegovih dejanj daleč od tega. Vsi predsedniki tistega časa, še posebno pa Lincoln, so uporabljali sistem imenovanja svojih privržencev kot orodje strankarskega pokroviteljstva za nagrajevanje svojih zvestih podpornikov, rekrutiranje novih članov ter pridobivanje nadzora nad izvršno vejo oblasti. Vsi so sistem uporabili sebi v prid, pa vendar je bilo na splošno precej manj kritike, še posebno pred in med državljansko vojno.

5.1.3. Vlada dobrih

Leta 1880 je demokratski senator iz Ohia, George Pendleton, uvedel zakonski osnutek, ki naj bi uvedel sistem imenovanja in napredovanja na podlagi sposobnosti uslužbencev, ki bi temeljil na javnem razpisu. Predsednik James Garfield in njegov naslednik Chester A. Arthur sta osnutek podprla in tako je bil leta 1883 zakon sprejet. Nov sistem imenovanja in napredovanja je bil osnovan na treh načelih:

- dodeljevanje službenih položajev na podlagi javnega razpisa,
- napredovanje in kaznovanje na podlagi sposobnosti in
- zaščita pred dejanji, ki temeljijo na pritisku političnih strank (Pffner, 2000: 27–28).

Pendletonov zakon je odprl vrata v ameriško javno upravo novim talentom na vseh nivojih. Namen reforme je bila vpeljati jezika demokracije, ugoditi

nacionalnim načelom in preprečiti korupcijo ter vzpostaviti tako javno upravo, ki bo politično bolj nevtralna, neodvisna in kompetentna. Mosher je to obdobje opisal kot "vlado dobrih".

Sprejem zakona je pomenil začetek reformnega gibanja, ki je imel sistem nagrajevanja strankarskih privržencev za nedemokratskega in za sistem, ki ne prispeva k dobri, zanesljivi vladi. Kljub vsemu je zakon pokrtil le pripravniške službe in uradniške položaje, ne pa tudi državnega ali predsedniškega nivoja.

Tudi samo gibanje se je spreminjalo. Na začetku 20. stoletja se je usmeritev reform spremenila; reformatorji so se začeli ukvarjati s tem, da bi delovanje zvezne birokracije bolj povezali z osnovnimi političnimi vrednotami Madisonove demokracije⁷. Reformatorje je zanimalo, kako bi lahko politično nevtralen sistem imenovanja in napredovanja sposobnih posameznikov in dolgotrajna doba službovanja v javni upravi lahko delovala znotraj političnega sistema, ki je spoštoval reprezentativno demokracijo in odgovornost javnosti prek konkurenčnih volitev. Eno od rešitev so našli v tem, da so ločili politiko od administracije in naprej potiskali cilj nepristranskih kompetenc.

Druga težava, s katero so se soočali naprednjaki na začetku 20. stoletja, sta bili kot cilja reforme učinkovitost in ekonomičnost birokracije. V prvih letih 20. stoletja je zvezna vlada poskušala profesionalizirati javno upravo in sprejeti poslovne prakse za izboljšanje njene učinkovitosti in organiziranosti. Konec 19. stoletja in začetek 20. stoletja je pomenil čas razširitve sistema nagrajevanja glede na sposobnosti posameznika. Sistem je zajemal vedno več položajev in s tem, ko

⁷ V interakciji med predsednikom in birokracijo obstaja poskus združitve štirih osnovnih ciljev: uporabiti birokracijo kot vir predsednikovega pokroviteljstva; promovirati nepristranske pristojnosti in racionalno, učinkovito administracijo zakonov in vladnih programov, dati predsedniku večji politični nadzor nad birokracijo in ustvariti politično zanesljive javne uslužbence, ki se jih bo nadzorovalo (checks and balances). Vsi navedeni cilji so se poudarjali v različnih obdobjih ameriške birokratske reforme in vsi cilji predstavljajo načela Madisonove reprezentativne demokracije (Madison, 1937).

je naraščala njegova prisotnost tudi na višjih položajih, je rasla tudi politična moč načrtovalcev politik javne uprave in s tem ogrožala moč izvoljenih uradnikov.

Woodrow Wilson je nekoč trdil, da administracija predstavlja detajlno izvajanje vladnih politik in je zunaj prave politične sfere. Izvoljeni voditelji in njihovi imenovani posamezniki bi morali določati politike, medtem ko naj bi administracija bila le področje politično nevtralnih, stalnih uslužbencev, ki so bili izbrani na podlagi svojega strokovnega znanja. Osrednja razlika med politiko in administracijo je bila potreba po tem, da so karieristi podrejeni politikom, tudi če je to pomenilo delovati proti svojim idealom. Poklicni uradnik naj bi dajal svoja mnenja in nasvete, vendar mora, če mu nadrejeni nekaj odredi, to izpeljati.⁸

Predlog naprednjakov je predstavljal prvi poskus integriranja birokratske ideologije in moči v politični sistem s pomočjo nevtraliziranja politike administrativne javne uprave. Njihova vera v izobraževanje in privlačnost tehničnih rešitev javnih problemov sta se odražala v poudarjanju profesionalne in ekonomsko učinkovite javne birokracije. Naprednjakom je profesionalnost pomenila učinkovitost in ekonomičnost, uporabo najboljših metod in postopkov za izvedbo specifičnih nalog ter razvoj standardov in orodij za merjenje produktivnosti. Znanstveno gibanje na začetku 20. stoletja je prineslo ta orodja in standarde. Tako imenovani taylorizem je menedžerjem omogočil, da so naši najboljše poti za izvedbo določene naloge z maksimiranjem učinkovitosti. S pomočjo "študij postopkov" so opazovali in merili učinkovitost zaposlenih ter hkrati izločili vse neučinkovite delavce. Birokracije se je spodbujalo, naj sprejmejo

⁸ Vse do danes je razlikovanje politike in administracije pomenilo pomembno teoretično značilnost zvezne birokracije. Poleg podobe dihotomije politika–administracija, ki jo je izdelal Woodrow Wilson, je vredno omeniti še druge avtorje. Herbert Simon je zapisal, da so tako politiki kot tudi poklicni birokrati vpleteni v proces priprave politik, vendar je njun prispevek različen; javni uslužbenci v politiko vnašajo dejstva in znanje, medtem ko politiki vnašajo interese in vrednote. Idealno bi bilo, če bi se birokrate ali politike uporabilo glede na vsebino problema, ki se ga obravnava (Simon, 1976: 45–59). Aberbachova tretja podoba vsebuje enakopravno predstavljanje interesov obeh skupin, vendar obstaja razlika. Politiki izražajo široke, difuzne interese neorganiziranih posameznikov, medtem ko birokrati posredujejo ozke, osredotočene interese organiziranih strank. Ta podoba naredi politike relativno ideološke, javne uslužbence pa bolj praktične, predvidne, pragmatične in osredotočene. Njegova četrta podoba ne predvideva razlikovanj med načini, s katerimi se birokrati in politiki vključujejo v političen proces. Številnim se zdijo ameriški zvezni karieristi (v nasprotju z njihovimi evropskimi kolegi) enako ideološki in odprto politični kot politično imenovani in izvoljeni uradniki, ki jim vladajo (Aberbach, 1987: 9).

načela znanstvenega menedžmenta in prenesejo moč in status z izvoljenih posameznikov na izobražene tehokrate srednjega razreda, ki imajo znanje in strokovnost, potrebno za vladne operacije (Maranto in Schultz, 1991: 39–70).

5.1.4. Vlada učinkovitih

Vladi dobrih, ki so jo sestavljali pošteni politiki, ni uspelo izkoreniniti korupcije in neučinkovitosti. Številni reformni politiki so bili izvoljeni brez jasne ideje o ciljih, ki naj bi jih dosegli v času svojega delovanja, in brez predstave o tem, kako naj bi vodili novo, veliko vlado, ki so jo sestavljali politiki, privrženi sistemu strankarskega imenovanja. Očitno je bilo, da so potrebovali več kot poštenost, zato je "vlado dobrih" zamenjala "vlada učinkovitih" (Mosher, 1982: 70–80).

V 30. letih od sprejema Pendletonovega zakona je zakon pokrival vedno večji del javne uprave. Predvsem se je razširil med vladnimi uslužbenci, kjer je primanjkovalo strokovnosti. Vseeno pa so ga različni predsedniki različno upoštevali. Predsednik Chester A. Arthur je povečal javno upravo za 12 %, večinoma z imenovanjem političnih kandidatov. Grover Cleveland je odpustil polovico neklasificiranih javnih uslužbencev, potem pa podvojil odstotek javnih uslužbencev. Predsednik Benjamin Harrison je glede na sposobnosti nagrajeval le 5 % zveznih uslužbencev. V času svojega drugega mandata je Cleveland poskušal omejiti strankarsko imenovanje in strankarsko pokroviteljstvo ter povečal uporabo zakona na skoraj polovico zaposlenih v zvezni vladi (Van Riper, 1958: 117–132).

William McKinley ni tako močno podpiral reforme javne uprave. V bistvu je ponovno klasificiral številne položaje, ki so bili že pod sistemom nagrajevanja glede na sposobnosti, nazaj na politična imenovanja. Šele s Theodorjem Rooseveltom se je razumevanje in prizadevnost ameriških predsednikov glede administracije spremenilo. Roosevelt si je prizadeval, da bi zgradil močno javno upravo in izvršno birokracijo, ne le za dobro vladanje, ampak tudi za povečanje

predsedniške moči. Omejil je sodelovanje vladnih uslužbencev v politiki, zmanjšal zaposlovanje v izvršni veji ter reorganiziral nekatere oddelke za večjo učinkovitost. Bil je zagovornik močnega predsednika. V času njegovega predsednikovanja je skoraj 60 % zveznih uslužbencev napredovalo glede na sposobnosti (Skowronek, 1982: 178–186).

Taftova imenovanja niso bila enaka kot Rooseveltova, vendar je kljub vsemu razširil sistem nagrajevanja glede na sposobnosti na 70 % vseh zveznih uslužbencev. William H. Taft je večino pozornosti posvečal Keepovem odboru, ki ga je ustanovil Roosevelt. Telo, ki je bilo ustanovljeno za povečanje vladne učinkovitosti, je predlagalo razširitev sistema napredovanja glede na sposobnosti na vse nepolitične službe, reorganizacijo agencij glede na njihov namen in vzpostavitev izvršnega proračuna.

Razširitev zakonov o javni upravi ni ustavila potrebe po sistemu nagrajevanja po strankarski pripadnosti. Tudi Woodrow Wilson je po tem, ko je prevzel dolžnosti, podlegel pritisku demokratskih kongresnikov in drugih strankarskih privrženecv. Malenkostno razširjenje imenovanja uslužbencev glede na njihove sposobnosti se je zgodilo šele z republikanskim pritiskom na sistem nagrajevanja strankarskih privrženecv.

Predvojna zvezna oblast delno tudi zaradi nizkih plač ni bila ne strokovna ne profesionalna, kot se je pričakovalo. Prva svetovna vojna je zahtevala hitro rast in zaposlitev strokovnjakov iz zasebnega sektorja. Komisije javne uprave so imele proste roke pri hitri rasti zaposlenih in tako so številne strokovnjake najeli brez kakršnegakoli ocenjevanja.

Zaradi vseh teh vojnih razmer je imel predsednik Warren G. Harding pri svojih imenovanjih precej veliko svobodo. Pri nekaterih imenovanjih je spoštoval pravice kariernih uslužbencev, ki so pošteno vodili svoje organizacije. Kljub svoji poštenosti Harding ni pokazal veliko spoštovanja za sistem napredovanja glede na sposobnosti in je posledično zapolnjeval položaje zunaj tega sistema.

Calvin Coolidge je v nasprotju s svojim predhodnikom v celoti spoštoval sistem nagrajevanja glede na sposobnosti posameznika. Število zaposlenih po tem

sistemu je še povečal in vsa svoja imenovanja skoraj v celoti utemeljil na kompetentnosti in ideologiji.

Herbert Hoover je sledil predhodniku in razširil sistem nagrajevanja glede na sposobnosti na 80 % zveznih uslužbencev.

Klasifikacijski zakon iz leta 1923 je vzpostavil redni kompenzacijski urnik in s tem naredil korak naprej k bolj centralizirani in koordinirani nacionalni administraciji. Hoover je v reorganizaciji videl način zagotovitve vladne učinkovitosti, ne pa kot način varčevanja s sredstvi. Če smo že pri denarju, se je v tem času zgodila pomembna zadeva, in sicer dejansko sprejetje izvršnega proračuna. Zakon o proračunu iz leta 1921 je uvedel redni proces, po katerem je izvršna oblast kongresu letno izdelala in predstavila koordiniran proračun. Zakon je poleg tega vzpostavil urad za proračun, danes znan pod imenom služba za menedžment in proračun.

Hoover je poskušal spremeniti in izboljšati klasifikacijo zveznih službenih položajev, prilagoditi plače in standardizirati naloge na podobnih službenih položajih. Njegovo ustaljeno obdobje se je končalo 29. oktobra 1929 z borznim zlomom na Wall Streetu in izgubo 40 % njegove tržne vrednosti. Ta dan je pomenil začetek velike depresije in največjega gospodarskega kolapsa v ameriški zgodovini (Schlessinger, 1957: 159).

5.1.5. Vlada menedžerjev

Velika depresija, ki je močno vplivala na plače, zaposlovanje in gospodarstvo na splošno, ni prizadela javne uprave. Zvezno zaposlovanje se je v letih od 1929–1933 celo povečalo. Velika sprememba se je zgodila, ko je Franklin D. Roosevelt leta 1933 prevzel urad. Ustanovil je več kot 60 novih agencij, ki naj bi se lotile problemov gospodarstva. Sistem nagrajevanja in klasifikacije nista sledila hitri rasti javne uprave; le 60 % zveznih uslužbencev je dobilo službo na podlagi sposobnosti. Povečanje števila zaposlenih pa je predsedniku omogočilo, da je zaposlil prek 400.000 ljudi na podlagi strankarske pripadnosti.

V nasprotju s prejšnjimi strankarskimi imenovanji, ki so poudarjala strankarsko lojalnost, je Roosevelt rekrutiral tiste, ki so bili najbolj privrženi njegovim programom in politikam. Roosevelt in njegovi privrženci so verjeli, da konkurenčna, individualistična, razpuščena konomija ne more več delovati in da je bilo partnerstvo med vlado in podjetji ključno za preobrat ameriškega gospodarstva. Prvi poskus reorganizacije upravnega in gospodarskega sistema je dal predsedniku dovolj političnega nadzora nad vlado, da je to privedlo do spremembe v vladni strukturi. Vendar pa vrhovno sodišče njegovih idej ni podprlo in treba je bilo počakati na Rooseveltov drugi poskus leta 1936, ki ga je sodišče nejevoljno sprejelo. Po tem dogodku je Rooseveltu uspelo imenovati dovolj sodnikov, ki so simpatizirali z njegovimi pogledi. Velikost zvezne oblasti je še naprej rasla in se do leta 1941 povečala za več kot 70 % . Nova velikost zvezne oblasti je bila tako zapletena in neučinkovita, da v njej ni bila mogoča nobena prava hierarhija, ki bi predsedniku dala nadzor. Drug problem, s katerim se je soočal Roosevelt, je bilo naraščajoče nasprotovanje njegovem masovnem sistemu strankarskega pokroviteljstva.

Druga svetovna vojna je s seboj prinesla nove zahteve po koordinaciji in mobiliziranju zvezne birokracije. Javna uprava se je v številu zaposlenih ponovno podvojila. Skoraj 95 % zaposlenih je prišlo na svoje položaje po postopkih, ki so veljali v javni upravi, pa vendar je imela vlada le malo možnosti za prestavitve ali premeščanje svojih zaposlenih med različnimi sektorji. Naraščajoča specializacija v javni upravi je to še dodatno otežila.

Vojna je privedla do pomanjkanja delovne sile in to je privedlo do tega, da je morala vlada zaposliti vedno večje število žensk in črncev. Zaradi vojne so se pojavljali številni problemi, povezani s centralizacijo in koordinacijo zvezne birokracije.

Rooseveltovo obdobje je bilo nedvomno polno nasprotij. Na začetku ni bilo nobene socialno etične podpore majhni, omejeni vladi, na drugi strani pa je zgodil preporod strankarskega sistema nagrajevanja. Do konca druge svetovne vojne je gospodarstvo ponovno oživel, ob njem pa je bila veliko večja

intervencionistična vlada, ki je bila bolj centralizirana kot kadarkoli prej, in javna uprava ter sindikati, ki so varovali večino zveznega osebja.

Kljub razburkanem obdobju, v katerem je Roosevelt predsednikoval, je Rooseveltovo vodstvo imelo velik pomen pri uvedbi moderne javne uprave in vlade. Izvršno vodstvo s predstavniki in nepristranskimi pristojnostmi sta glavni vrednoti ameriške javne administracije. Tako kot je sistem pretiranega strankarskega nagrajevanje privedel do uvedbe obdobja nepristranskih pristojnosti, je preveliko poudarjanje slednjega pripeljalo do dobe centralne izvršne vlade. Neodvisni odbori in komisije so bili poleg poklicnih birokracij tisti, ki so bili strokovni in relativno nestranski, če ne celo politično nevtralni. Rooseveltovo pokroviteljstvo je odsevala željo, da se službene položaje uporabi za to, da se obdrži demokratsko stranko skupaj, in na drugi strani, da se hitro zapolni agencije s sposobnimi posamezniki, ki so verjeli v predsednikove misije. Njegova ideologija "vladanje menedžerjev" je podpirala vzpon administrativnega predsedstva z močnim izvršnim vodstvom in narekovanjem političnih elit na vrhu birokracije, ki so izdajale politične smernice teoretično apolitičnim poklicnim javnim uslužbencem.

V povojnih letih je bila zvezna birokracija demilitarizirana; sistem nagrajevanja glede na sposobnosti se je razširil, učinkovitost, plačilna in službena klasifikacija pa so postale osrednje teme.

Ko je Trumanova administracija prehajala v Eisenhowerjevo in je naraščal strah pred komunizmom in hladno vojno, je najpomembnejše vprašanje postala politična lojalnost zveznih uslužbencev.

Ko je bil Eisenhower izvoljen, sta strankarsko pokroviteljstvo in predsedniški prehod spet postali problem. V dihotomiji politika–administracija je prišlo do novega zasuka; vedno več je bilo pogovorov o tem, kje je meja med predsedniško in poklicno močjo. Konflikt med poklicnimi in nepoklicnimi politično imenovanimi uslužbenci je dvignil vprašanja o predsedniškem nadzoru birokracije. Prav tako je sprožil vprašanja o politični vlogi in odgovornosti javne uprave ter o tem, koliko ideološkega nadzora naj bi imel predsednik pri usmerjanju zvezne oblasti (Maranto in Schultz, 1991: 85–108).

Dvom o politični in ideološki nevtralnosti javne uprave je postal zelo pomemben v 60. letih. Možnost za obstoj dihotomije politika–administracija so bile vprašljive in pojavljalo se je veliko vprašanj o učinkovitosti zvezne vlade v varovanju svojih ciljev in služenju svojim strankam.

Po vojni je Trumanova vlada imela novo vlogo v svetu in gospodarstvu, ki sta zahtevala profesionalno in organizirano birokracijo, ki jo je ustvaril Roosevelt. Harry S. Truman je podpiral sistem nagrajevanja in napredovanja glede na sposobnosti posameznika in dodal še nekaj visokih položajev pod to klasifikacijo. Tudi on je sicer postavil določeno število svojih privržencev v svoj urad, vendar sam niti ni imel veliko izbire, saj je bila večina služb že tako ali tako pod zakonom o javni upravi. Lojalnost je postajala vedno večje vprašanje. Ogromna velikost in nove misije zveznega esteblišmenta so prvič privedle do tega, da je poklicna birokracija igrala vlogo pomembnega političnega igralca.

Truman je naročil Hooverjevi komisiji, naj naredi organizacijske in kadrovske spremembe. Največja naloga komisije je bila decentralizacija številnih vladnih funkcij in nadaljnji razvoj profesionalnega poklicnega javnega uslužbenca. Kljub vsemu pa je komisija ignorirala službene položaje v tujini, ni razširila sistema napredovanja glede na sposobnosti še na druga področja in ni razvijala izvršnih sposobnosti višjih javnih uslužbencev. Prav tako so izpustili politično vprašanje sindikatov javnega sektorja, načina, kako se birokratska moč sklada z ameriško demokracijo in kako naj bi birokratsko osebje predstavljalo ameriško javnost. Vsa ta nerešena vprašanja so se v naslednjih letih samo še stopnjevala (Van Riper, 1958: 452).

Poročilo Hooverjeve komisije pa je povzročilo številne spremembe. Klasifikacijski zakon iz leta 1949 je ponovno klasificiral številne službene položaje, zakon o plačah izvršne službe je spremenil višino plačil in zakon o merjenju uspešnosti iz leta 1950 je poenostavil in uvedel nove postopke za merjenje učinkovitosti uslužbencev. Komisija javne uprave se je zavezala k profesionalnosti javne uprave. In nenazadnje je zakon o administrativnih postopkih iz leta 1946 predstavljal prvi veliki poskus za uveljavljanje ustavnih načel vladanja in operacij

vsaj dela zvezne vlade. To je bil korak k odpiranju zvezne birokracije ameriškemu političnemu procesu.

Dwight D. Eisenhower in njegovi imenovanci niso zaupali poklicnim birokratom, ki so bili sprejeti in so služili 20 let pod demokrati, in zato so številni, ki jih je imenoval na položaje, poskušali dominirati v politiki s pomočjo zaposlovanja. Le zunanja in varnostna birokracija sta ostali relativno nedotaknjeni.

Eisenhower je iskal nekdanje guvernerje in uspešne poslovneže, ki so se osredotočali na učinkovitost. Število politično imenovanih uslužbencev na visokih položajih se je v njegovem času povečalo in formaliziralo. Ponovna klasifikacija je bila potrebna za zagotovitev legitimnega političnega vodstva pri širjenju New Deala in zunanje politične birokracije ter za razlikovanje poklicnih birokratov in načrtovalcev politik na visokih položajih od tistih bolj administrativnih javnih uslužbencev.

Pod njegovim vplivom je drugo poročilo Hooverjeve komisije priporočilo bolj strogo ločnico med odločitvami, ki se nanašajo na načrtovanje politik, in tistimi, ki se nanašajo na administracijo. Poleg tega je poročilo predlagalo razvoj najvišjih javnih uslužbencev. Te ideje so bile pozabljene vse do Carterjevega zakona o reformi javne uprave leta 1978, ki je ustanovil višjo izvršno službo (Arnold, 1986: 202).

Johna F. Kennedyja na splošno ni zanimala birokracija in organizacija. Podpiral je manj poslovno strukturo. Namesto tega, da bi prevzel organizacije, kot je zunanje ministrstvo, jih je ignoriral in obšel, osredotočil se je na koncentracijo moči v Beli hiši in ustanovitev novih organizacij, kot so npr. mirovne sile.

Zaradi njegove ideologije so bili nekateri demokrati skeptični glede dela skupaj z nekdanjimi republikanskimi birokrati. Obstajala so številna strankarska nasprotovanja glede zunanje politike, saj je Kennedy predstavljal močno protikomunistično smer. Njegovi načrti in administracija so bili nenadoma prekinjeni leta 1963 z atentatom (Mackenzie, 1981: 24).

Ko je Lyndon B. Johnson prevzel predsednikovanje, so odšli številni Kennedyjevi privrženci. Johnson se je zavezal k vojni proti revščini. Zakon o enakih možnostih iz leta 1964 je poskušal priskrbeti več finančne podpore, usposabljanja za delo in drugih storitev socialne blaginje za revne. Druga značilnost njegovega obdobja Great Society je bila enaka priložnost in državljske pravice črncev in drugih manjšin. Johnson je verjel v sposobnost vlade, da vodi gospodarstvo v smeri stalne gospodarske rasti.

Great Society je imela vpliv tudi na zvezne službe. Število zaposlenih civilistov je naraslo in doseglo tri milijone. Birokracija je dobivala številne pritožbe zaradi pomanjkanja profesionalnosti in organizacije. Še vedno je obstajalo precej kritik glede zanesljivosti in reprezentativne narave javne službe.

5.1.6. Vlada socialnih delavcev

Tako kot Eisenhower je bil tudi Richard Nixon konservativen in je dvomil v močno zvezno vlogo pri domačih zadevah. Podedoval je Johnsonov zvezni esteblišment Great Society in prav tako je podedoval obrambni esteblišment Vietnamske vojne. Glede na dejstvo, da Nixon ni dobro vedel, kaj točno želi narediti v svojem obdobju, je imenoval raznolik kabinet svojih uslužbencev in dovoljeval precej svobode pri razvoju politik.

Kmalu je bil razočaran nad svojim kabinetom. V odsotnosti jasnega dnevnega reda so njegovi uradniki poskušali potiskati naprej cilje svojih oddelkov in zaposlovali svoje ljudi. Nixon je želel voditi zunanjo politiko iz Bele hiše in prepustiti domače zadeve in kabinet njunim lastnim sredstvom. Glede domačih zadev se je premislil in se osredotočil na načrtovanje domače politike v Beli hiši, kar se je kazalo na tri načine:

- njegova administracija je izdelala načrte za osredotočenje avtoritete na nekaj vrhovnih položajev v kabinetu, ki so bili v tesnem stiku z Belo hišo;
- vedno večja in diferencirana Bela hiša je imela vedno večjo vlogo pri načrtovanju politik, kar se je izkazalo za neizvedljivo. Beli hiši je manjkala organizacijska možnost za izvedbo dela v svojih oddelkih;

- namesto da bi obvladoval politiko prek Bele hiše, je Nixon želel uporabiti kadrovske organe Bele hiše za imenovanje konservativnih političnih privrženecv v položaje pod kabinetom in nižje v administraciji.

Vojna v Vietnamu, Nixonova paranoja in afera Watergate so Nixonu preprečile, da bi izvršil večino svojih načrtov (Nathan, 1983: 55).

Jimmy Carter ni imel lahke naloge, ko je nastopil na predsedniški položaj. Nezaupanje v vlado je bilo visoko in javna podpora predsedniku je bila nizka. Ameriška polomija v Vietnamu je še dodatno prispevala k spodjedanju ponosa in vere v vlado.

Nadalje se je Carterjeva administracija ukvarjala z mednarodnimi dogodki, kot je bila sovjetska invazija v Afganistanu, OPEC-ov naftni embargo ali pa zajetje 52 ameriških talcev v Iranu.

Značilnost Carterjeve administracije je bila tudi stopnja konflikta na ravni političnega imenovanja na položaje med poklicnimi in političnimi imenovanci. Slednji so si v časi Carterjevega predsednikovanja lahko izbirali svoje ekipe.

Carter je bil osebno vključen v reorganizacijo birokracije in je zato zbral skupino poklicnih birokratov na visokih položajih, politično imenovanih uslužbencev in drugih ter se lotil izdelave reform javne uprave. Rezultat njihovega dela je bil zakon reforme javne uprave iz leta 1978. Zakon je poskušal dati predsedniku več nadzora nad zvezno birokracijo s tem, ko je ustvaril novo vrsto poklicnih birokratov. Ti posamezniki, ki bi bili bolj pod neposrednim političnim nadzorom predsednika, bi se bolj ukvarjali z načrtovanjem politik kot s samim administriranjem.

Zakon je povečal število politično imenovanih posameznikov, uvedel redni sistem nagrajevanja in plač glede na sposobnosti zaposlenih, še posebno tistih na visokih položajih. Poleg tega je zakon ponovno uvedel tako načela nepristranskih pristojnosti in dihotomije politika–administracija ter poskušal povečati svojo odgovornost do predsedniških smernic. Zakon je ustanovil tudi višjo izvršno službo.

V tem času so na organizacijo zvezne administracije vplivali tudi drugi pomembni dejavniki. Vrhovno sodišče je odločilo, da nihče ne sme biti odpuščen na podlagi strankarske pripadnosti. Sodišče je sklenilo, da je bilo strankarsko pokroviteljstvo, vsaj v svoji očitni uporabi, v nasprotju z ustavo in kot taka kršitev 1. in 14. amandmaja, ki se nanašata na pravice zaposlenih.

Sodišče je pokroviteljstvo razumelo kot škodovanje svobodnemu delovanju elektorskega procesa, saj je dušila politično prepričanje in konkurenčno politično dejavnost. Tako strankarsko pokroviteljstvo kot tudi sistem napredovanja glede na politično pripadnost, je sodišče označilo kot neučinkovit, omejen način vladanja in popolnoma nepotrebno za spodbujanje zanesljivosti med nižjimi nivoji položajev javnega sektorja.

Druga zadeva, ki je postala pomembna v času Carterja, je bila reprezentativnost in birokracija. Že v času Jacksona so bile potrebe po birokraciji, ki bi bolje zastopala ljudi, ki jim je služila. Na ta način naj bi birokracija zadovoljila dve zahtevi:

- na zadovoljiv način naj bi predstavila poglede svojih strank in
- socialno predstavljala oziroma odsevala demografsko družbeno okolje ljudi, ki jim služi.

Sistem napredovanja glede na sposobnosti posameznika še zdaleč ni bil pošten; v 70. letih je bil najbolj popularen način zaposlovanja zveznih uslužbencev s pomočjo standardiziranih testov za pripravniška delovna mesta. Posledica tega je bila, da je teste naredilo le 12 % črnskih kandidatov v primerjavi z 58 % belcev (Maranto in Schultz, 1991: 129–140).

Ronald Reagan je podedoval zvezno vlado, v kateri so številne politične veje oblasti prispevale k testiranju nedavnih metod organizacije javne uprave. Reforma javne uprave iz leta 1978 je prinašala dvojno obljubo: nadaljnja profesionalizacija zvezne vlade s pomočjo politično nevtralne višje izvršne službe in hkratno povečanje predsedniškega političnega nadzora nad zvezno birokracijo. Reagan je vodil močno protivladno in protibirokratsko kampanjo, ki je obljubljala več moči državam in državljanom. Njegova administracija je imela jasno

strategijo. Politično imenovani ljudje so bili previdno izbrani tako, da so predstavljale konservativno ideologijo. Konservativci so trdili, da so politika ljudje, vendar pa reaganizem kljub temu še ni bil mogoč brez svojih privržencev. Sistem imenovanja se je razširil, postopek je trajal dlje kot prej in je zajemal številne intervjuje in preverjanja. Reagan se je osredotočil predvsem na vzpostavitev notranjih norm predanosti njegovim ciljem in ne toliko na uveljavljanje materialnih sankcij. Njegova ekipa je podpirala močno predsedniško vodstvo, zato so z velikim navdušenjem sprejeli zakon iz leta 1978 in ga prek imenovanja svojih privržencev v predsedniški urad, uporabili za pridobitev še večje predsednikove moči in nadzora.

Reagan je držal obljubo in zmanjšal velikost nekaterih zveznih agencij, še posebno na ministrstvu za trgovino, delo, zdravje, šolstvo, za stanovanjsko upravo ter urbani razvoj. Kar pa se je povečalo v njegovem času, je bilo število nepoklicnih administratorjev in skritih ljudi, ki jih je imenoval in ki so bili znani le osebju Bele hiše. Zelo pogosto se je zgodilo, da so posamezniki, ki jih je Reagan imenoval, služili na položajih, ki so bili višji od predlaganih, medtem ko so bili na drugi strani višji uslužbenci izvršnih služb marsikdaj podcenjevani (Knott in Miller, 1987: 248).

Reaganova leta so s svojo ponovno uveljavitvijo tradicionalnih hierarhičnih zapovedi predstavljala odmik od obdobja Great Society in reform nove javne administracije. Njegova dejanja pa vseeno niso popolnoma zapustila ideologije "vlade socialnih delavcev" in je zamenjala s sistemom strankarskega nagrajevanja. Kljub temu je bila ideologija oslABLJENA in sistem nagrajevanja strankarskih privržencev ponovno do neke mere oživiljen.

Tisto, česar pa Reaganova administracija ni napadla, je bila dihotomija politika–administracija. Njegova administracija je iskala večji politični nadzor nad zveznimi službami, vendar ni razpustila sistema napredovanja glede na sposobnosti posameznika. Nasprotno; dihotomijo je okrepila s povečanjem vodstvenega nadzora, ki je dopuščal večji politični nadzor na vrhu, in birokracije, ki je zvesto izvrševala delegirane politike.

Busheva javna uprava je predstavljala vrnitev nazaj k vrednotam javne administracije, ki je podpirala politično nevtralne poklicne službe v zadnjih sto letih. George H. W. Bush je imel relativno miren prehod in precej dobre odnose z javnimi službami.

Kot nekdanji podpredsednik je očitno razumel in sočustvoval s poklicnimi birokrati. Ljudje, ki jih je imenoval, so odsevali njegovo relativno privrženost etični čistosti in strokovnosti. Številni, ki jih je imenoval, so bili njegovi dolgoletni osebni prijatelji, ki so delali v Washingtonu in so bili republikanci. V nasprotju z Reaganom, Bush ni uporabljal temeljitih ideoloških testov pri izbiri kandidatov in tako dal svojim sekretarjem v kabinetu precejšnjo moč in svobodo pri izbiri svojih ekip (Solomon, 1990: 1057).

Nekateri so imeli njegov kabinet za najmočnejši vse od časa Eisenhowerja. Obdobje relativnega miru med Bushevo administracijo in vlado je javni upravi omogočalo, da se je osredotočala na tehnične kadrovske probleme namesto na dramatične izzive, naj si bo političnemu nadzoru ali poklicni strokovnosti.

Bush je nadaljeval z zahtevami po zaščiti javne službe pred politiko in političnimi manipulacijami predsednika ali drugih zunanjih sil. Politika je bila neučinkovita, kvarila je administracijo in ni bila primerna dejavnost za osebje javnih služb. Bush je še naprej podpiral nepristranske pristojnosti (Maranto in Schultz, 1991: 167–176).

Administracija Billa Clintona je imela dva velika vpliva na vodenje vlade in javne uprave: prvi je bil nacionalni pregled učinkovitosti (National Performance Review, NPR) kot najširši poskus spremembe vodenja zvezne vlade v zgodovini ZDA in drugi so bile politične bitke, ki jih je Clinton bil z republikanskim kongresom.

Vodstvo NPR-ja je trdilo, da je prevladujoči vzorec vodenja vlade, ki naj bi se spopadla s korupcijo in sistemom nagrajevanja strankarskih privržencev, bil oblikovan v dobi naprednih. Da bi preprečil vmešavanje politike v administracijo, je bil sistem nagrajevanja glede na sposobnosti postopoma še bolj razširjen s številnimi pravili in predpisi. Ta sistem je bil oblikovan v času industrijske revolucije in bil modeliran na birokraciji velikega obsega s hierarhičnim nadzorom

z vrha, ki je zagotavljal upoštevanje zakonov in vdanosti politiki, vendar so ga morali zamenjati s strukturo, ki bi ustrezala novi informacijski dobi.

NPR je trdil, da nova doba potrebuje organizacije z manj hierarhičnimi strukturami, ki se kreativno odzivajo na izzive spreminjajoče se tehnologije in svetovne konkurence. Vlada naj bi prav tako bila manj obsežna; zaradi tesnega proračuna je Clinton zmanjšal število zveznih uslužbencev za več kot 300.000 in tako naredil zvezno vlado najmanjšo od časa Kennedyjeve administracije.

Veliko bolj daljnosežne kot te vodstvene spremembe so bile Clintonove bitke z republikanskim kongresom glede vloge zvezne vlade. Clinton je podpiral davčno disciplino ter omejeno, pa kljub temu pozitivno vlogo zvezne vlade in je obljubljal učinkovito vlado. Republikanci spodnjega doma ameriškega kongresa so se namenili doseči tisto, kar Reaganu ni uspelo dokončati – premakniti državo v še bolj konservativno smer in sicer z ukinitvijo številnih programov blaginje, ki so bili uzakonjeni v času Rooseveltove in Johnsonove administracije.

Dogovor glede vloge vlade je bil izražen v Clintonovi izjavi leta 1996, in sicer, da je "doba velike vlade končana". Ta dogovor je bil bolj dogovor javnosti kot politikov v kongresu. Realnost je bila namreč v tem, da je ameriško ljudstvo zahtevalo in želelo koristi velike vlade in hkrati podpiralo politike, ki so se bojevali proti temu. Dogovor med Američani, ki so bili za koristi velike vlade, in med retoriko male vlade je imel pomembne posledice. Politiki so želeli omejiti vlado, ne da bi zmanjšali programe, ki so imeli podporo javnosti. Rešitev je tako ležala v navideznem zmanjševanju velikosti vlade in hkratnem ohranjanju sposobnosti oskrbovanja z vsemi dobrinami in storitvami, ki jih je javnost zahtevala. Ta rešitev je vodila v razdrobitev javne uprave.

Do leta 1993 je sistem napredovanja glede na sposobnosti posameznika pokrival 80 % vseh zaposlenih. Tradicionalni sistem nagrajevanja glede na sposobnosti se je od 50. let postopoma razgrajeval in do leta 1996 pokrival le 52 % zaposlenih⁹. Clintonova javna služba je izdelala nova pravila, uredbe in zakone,

⁹ Ostali zvezni uslužbenci so v t. i. "upravičeni službi", kar pomeni, da niso v okviru avtoritete, ki zaposluje. Zunanje ministrstvo ima svoj kadrovski sistem zaposlovanja, tako kot tudi 122 drugih organizacij zvezne vlade.

da bi zaščitila bistvo sistema nagrajevanja glede sposobnosti posameznika – ocenjevanje posameznika glede na njegove kvalifikacije in učinkovitost ter da bi sistem zaščitila pred strankarsko politično zlorabo.

Takoj po tem, ko so bili glasovi s Floride ponovno prešteti, je bila George W. Busheva filozofija imenovati najbolj sposobne ljudi, ki bodo izvajali njegov program. Njegova naloga – imenovati 1000 visokih položajev in 6000 položajev srednjega razreda, ki naj bi jih potrdil senat, ni bila lahka. Colin Powell je postal prvi afriški Američan, ki je dobil položaj zunanjega ministra. Bush je poskušal ministrstvu za zunanje zadeve vrniti moralo in je zato večino srednjih in visokih položajev zapolnil s poklicnimi uslužbenci službe za zunanje zadeve (James, 2003: 51–60).

5.2. Visoka državna uprava

V večini vlad na svetu so tisti, ki imajo najvišje položaje na poklicnih administrativnih položajih izbrani prek visoko selektivnega in tekmovalnega preverjanja. V jedru vseh razvitih političnih sistemov je birokracija, ki jo vodi visoka državna služba, elitno telo poklicnih javnih uradnikov, ki imajo ključne položaje v vladni administraciji. To so posamezniki, ki predstavljajo prestižen kader, h kateremu težijo najboljši kandidati.

ZDA niso poznale visoke državne službe vse do leta 1978, ko je zakon o reformi državne uprave ustanovil višjo izvršno službo. To se je zgodilo dolgo po tem, ko je večina drugih držav že oblikovala tovrstni sistem (Huddleston in Boyer, 1996: 5).

Razvoj ameriške izkušnje v zunanji politiki se je večinoma naslanjal na britanske dokumente in izkušnje. V Pendletonovem zakonu iz leta 1883 so osrednji koncepti konkurenčnih preizkusov, relativne varnosti službovanja in politična nevtralnost bili povzeti po britanskih. Američani pa so kljub vsemu zavračali dve britanski značilnosti; test, ki je vseboval akademske eseje, in zaprt značaj sistema. Praktični testi so namesto akademskih esejev zagotavljali sistem, v

katerem so prevladovali specialisti namesto vsestranskih uslužbencev. Odprt sistem pa naj bi zagotovil veliko bolj reprezentativno birokracijo kot tisti, ki je zaprt za druge. Za ZDA je tako značilna državna uprava, ki predstavlja svojo družbo in v kateri prevladujejo strokovnjaki.

5.2.1. Značilnosti visokih državnih uradnikov

Vrhovni državni uradniki so politični akterji. Imajo vpliv na načrtovanje politik, začnejo z večino zakonodajnih postopkov ter izdajo največ pravil in uredb, ki vplivajo na vsakega posameznika. Njihova dejanja predpisujejo vedenje slehernega posameznika, skupine in institucije in njihova pravila imajo moč zakona. Ti posamezniki upravljajo z več sredstvi in ljudmi kot katerikoli drugi uradniki (Boyer, 1964: 1–7, 39–67).

Zvezni poklicni izvrševalci so večinoma poklicni državni uslužbenci, kljub prevladi obstranskega vstopa in propustnosti službe. V nasprotju z elitnimi esteblišmenti evropskih in azijskih birokracij ameriška zvezna poklicna izvršna služba tega ne obsega; ameriška nagnjenost je bila usmerjena h kratkoročnim zaposlitvam oz. t. i. programskemu nameščanju osebja. Ameriške izvršne službe se identificirajo s programom in profesionalnimi pristojnostmi ter specialističnimi spretnostmi namesto s splošnimi administrativnimi poklici, ki jih poznajo evropske ali azijske službe. Ameriška državna uprava poudarja lojalnost do poklica, programa, urada in oddelka, v tem vrstnem redu, bolj kot pa poklicni sistem državne uprave (Seidman in Gilmour, 1986: 174).

Izvrševalci se lahko imenujejo tudi nemobilni specialisti in za njih ni značilen prehod iz enega oddelka na drugega; z naraščanjem medorganizacijske mobilnosti se je povečala tudi profesionalnost.

Druga pomembna značilnost je klasifikacija glede na položaje zaposlenih, ki je najpomembnejše in osnovno kadrovsko orodje v ZDA. Sistem rangiranja glede na ljudi (rank in man) postavi posameznika za glavni kriterij pri administraciji kadrov. Posameznik je najprej rekrutiran na določen položaj in šele nato dodeljen določenemu položaju, ki je razvrščen glede na rang, in kjer je službena doba

odvisna od ranga in ne položaja. Uslužbenci, katerih zaposlitev je osnovana glede na položaj, so omejeni na službo za zunanje zadeve, vojaške službe, zvezni urad za preiskave, ameriško službo za javno zdravstvo, službo za okoljevarstveno znanost in višjo izvršno službo.

Po drugi strani pa je klasifikacija glede na položaj osredotočena na delovne naloge posameznika. Kot taka je tesno povezana z zgodovinskim razvojem zvezne uprave. Nastala je po sprejetju Pendletonovega zakona in njen namen je bil vzpostaviti več enakosti v ravnanju z zaposlenimi, še posebno v finančnem smislu "enako plačilo za enako delo" (Heady, 1988: 406).

6. ZGODOVINA AMERIŠKE SLUŽBE ZA ZUNANJE ZADEVE

Za razumevanje zgodovine ameriške službe za zunanje zadeve je pomembno poznavanje strukture zunanjega ministrstva, ki je organizirano v naslednje oddelke:

- močne geografske oddelke, ki imajo glavni vpliv na načrtovanje politik, operacij in terenskih misij v delih sveta, ki jih pokrivajo in
- manj vplivni funkcionalni oddelki z manj jasno definirano pristojnostjo na področjih, kot so ekonomske, kulturne ali javne zadeve ter obveščevalna služba in raziskave.

Vsak oddelek vodi namestnik sekretarja in pod njim je še pet njegovih namestnikov (Harr, 1965: 2).

Zgodovinsko gledano je bila ameriška služba za zunanje zadeve vedno ločena od glavne državne uprave. Prve diplomatske in konzularne službe niso bile niti profesionalne niti poklicne. V 19. stoletju so amaterji zasedali ameriške diplomatske in konzularne službe. Politično imenovani posamezniki so zasedali vse položaje do začetka 20. stoletja. Ljudje so na splošno bolj malo pozornosti posvečali mednarodnim odnosom oziroma nacionalnim predstavnikom v tujini. Prihod 20. stoletja je pomenil prelomnico v ameriški zgodovini¹⁰ (Mattox, 1989: 1).

Nastanek poklicne službe za zunanje zadeve je prišel pozno zaradi številnih pomanjkljivosti in zlorab pri administraciji diplomatske in konzularne službe v času predsednika Jacksona. Reformna prizadevanja za ukinitvev sistema nagrajevanja strankarskih privržencev, za vzpostavitev zadostnih plač ter zagotovitev imenovanja, službene dobe in možnosti napredovanja na podlagi sposobnosti posameznika so vedno znova naletela na gluha ušesa javnosti, apatijo kongresa in pomanjkanje izvršnega vodstva. Kljub vsemu so številni

¹⁰ V tem času se je na področju mednarodnih odnosov zgodilo nekaj pomembnih sprememb: izginila je zahodna meja, vpliv Darwinizma in njegovih trditev glede anglo-saksonske, ameriške superiornosti, Mahanov pomen vloge mornarice in kontinuiran razvoj ameriške mornarice ter porast pretiranih ameriških nacionalističnih prepričanj, ali pa verovanje v to, da so bili čezoceanski trgi potrebni zaradi prevelike domače proizvodnje. Potrebna je bila nova ameriška zunanja politika, saj so ZDA skupaj z Nemčijo in Veliko Britanijo zavzele nova območja in potrebni so bili novi ekonomski odnosi s Kitajsko.

ugledni Američani nastopili v diplomatske in konzularne službe in jima služili z odliko.

Nekatere administrativne izboljšave so se zgodile leta 1833, ko je bil ustanovljen urad petih, ki so nadzorovali delo predstavnikov v tujini. Sprejem zakonodaje leta 1856 je predstavljal prvi organski okvir za službo za zunanje zadeve. Uporabljali so ga kot okvir za usmerjanje diplomatskih in konzularnih služb nadaljnjih petdeset let. Zakonodaja je predpisala izboljšanje plače ter urejala stroške in nagrade. Njena glavna omejitev pa je bila v dejstvu, da so imenovanja še vedno večinoma slonela na političnem vplivu in ne na sposobnostih (Jones, 1965: 3).

Ko so se leta 1883 s Pendletonovom zakonom začeli zametki poklicne državne uprave, so bili diplomatski in konzularni uslužbenci iz njega izvzeti. Ti so bili še naprej imenovani prek sistema, ki je temeljil na strankarski pripadnosti, diplomatski ali konzularni uradniki pa so svoje osebje najemali kar direktno.

Predsednik Grover Cleveland je leta 1895 izdal izvršni nalog, ki je pomenil začetek poti k reformi. Ta je odredil, da morajo vse kandidate za konzularne službe imenovati kvalificiran uradnik zunanjega ministrstva ali pa so imenovani na podlagi uspešno opravljenega preverjanja znanja.

Nalog je pokrival približno 60 % od skupno 320 položajev konzularne službe tistega časa. Preverjanje znanja je zajemalo pisni in ustni del ter preverjanje jezikovnega znanja kandidata. Dejstvo, da je Cleveland postavil svoje strankarske privržence na večino konzularnih položajev, je kmalu uničilo koristnost preverjanja znanja.

Predsednik Theodore Roosevelt je podpiral nadaljnje poskuse izboljšanja službe za zunanje zadeve. Razširil je Clevelandov izvršni nalog in kongres je odobril povečanje konzularnih plač. Zakonodaja pa se žal ni ukvarjala z vprašanjem imenovanja kandidatov niti z varnostjo službovanja. To je vodilo v Rooseveltov drugi izvršni nalog, ki je konzularna imenovanja in napredovanja postavil pod sistem nagrajevanja glede na sposobnosti posameznika.

Roosevelt pri tem ni pozabil diplomatske službe; izdal je še eno odredbo, ki je velela, da se morajo položaji na nivojih diplomatskega sekretarja zapolniti ali s premestitvijo ali napredovanjem posameznika iz druge veje službe za zunanje zadeve ali pa mora imenovanje temeljiti na kvalifikacijskem preverjanju. Istega

dne je njegov državni sekretar (Elihu Root) ustanovil preiskovalni urad, ki naj bi izvajal kvalifikacijska preverjanja znanja. Ti testi so zajemali vprašanja iz mednarodnega prava, diplomatske prakse in uporabe modernih jezikov. Na ta način je bila priznana sposobnost (značaja), vzpostavljen je bil sistem za administriranje testov, in čeprav varnost službovanja še ni bila zagotovljena, je Rooseveltova metoda za zaposlovanje omajala grožnje sistema nagrajevanja strankarskih privržencev. S svojimi reformami ni šel dlje, ker ni želel podeliti stalnega službovanja posameznikom, katerih priporočila so bila vprašljiva. Poleg tega pa je Roosevelt nasprotoval konceptu zaprtega poklicnega elitizma (Ilchman, 1961: 87).

V začetku 20. stoletja so ameriški zunanji odnosi prevzeli novo vlogo. Špansko-ameriška vojna kot tudi prva svetovna vojna sta prinesli številne zahteve na zunanje ministrstvo in službo za zunanje zadeve. Rast tujih finančnih in ekonomskih interesov je pripeljala do priznanja pomembnosti dobro izbranega in učinkovitega osebja na predstavništvih v tujini. Ministrstvu in službi za zunanje zadeve so bili dodeljeni dodatni uslužbenci za izvajanje novih nalog. Leta 1908 je bilo vse skupaj 48 položajev diplomatskih sekretarjev, vendar je število do konca prve svetovne vojne naraslo na 122. Več pozornosti se je posvečalo jezikovnemu znanju in spretnostim; kongres je pričel zaposlovati študente prevajalce in tolmače na nestrankarski podlagi.

Leta 1909 se je zunanje ministrstvo reorganiziralo. Tretji asistent državnega sekretarja je postal odgovoren za administrativno vodenje diplomatske službe, nov direktor konzularne službe pa je postal Carr, ki je bil velik zagovornik sistema nagrajevanja in napredovanja glede na sposobnosti posameznika. Istega leta sta bili ustvarjeni dve novi delovni mesti višjega položaja; svetovalec državnega sekretarja za pomembnejša zunanje politična vprašanja ter rezidenčni diplomatski uradnik, ki mu izkušnje iz tujine prinesejo prednosti pri svetovanju državnemu sekretarju. Verjetno še bolj pomembna pa je bila ustanovitev politično-geografskih oddelkov za Zahodno Evropo, Bližnje vzhodne in Latinsko-Ameriške zadeve, ki jim je kmalu sledila tudi ustanovitev oddelka za Daljni vzhod. Vse te položaje so zasedli uslužbenci službe za zunanje zadeve, ki so bili

napoteni v Washington. Po tej reorganizaciji je osebje ministrstva zajemalo 35 uslužbencev na visokih položajih, 135 uradnikov in 40 kurirjev ter varnostnikov.

Istega leta, ko se je ministrstvo reorganiziralo, je predsednik William Howard Taft razširil sistem napredovanja glede na sposobnosti, ki je veljal za konzularno službo, tudi na diplomatsko službo. Taftova izvršna uredba je diplomatskim uslužbencem, nižjim od ministrskega ranga, določila status državnih uslužbencev, ni pa jih podredila komisiji državne uprave.

Uredba je določala, da mora državni sekretar poročati predsedniku imena sekretarjev na višjih položajih, ki naj bi imeli posebne sposobnosti, potrebne za napredovanje na položaj šefa misije. Uredba je določila, da je napredovanje in čas službovanja odvisno od učinkovitosti posameznika, ki bi se beležila za vsakega uslužbenca.

Vsi službeni položaji so se ocenjevali glede na zahtevnost nalog in odgovornost, ki bi zagotovila progresivno osnovo za napredovanje znotraj službe. Začetniški položaji so bili predmet kvalifikacijskih preizkusov, katerih obseg se je še razširil. S tem ko so omejili pripravniška imenovanja na najnižjo točko, je bila narejena osnova za napredovanje znotraj službe, kar predstavlja ključni element v vsaki poklicni službi. Geografska zastopanost glede na države in regije (ponavljajoč se ameriški problem) naj se bi upoštevala le, če sta dva kandidata dosegla enak rezultat¹¹. Uredba iz leta 1909 je omogočila prehod med diplomatskimi in konzularnimi službami s predhodno opravljenimi izpiti.

Taftova izvršna uredba pa se ni prilagodila načelu napredovanja glede na sposobnosti posameznika v celoti. Najprej je predsednik sam določil posameznike, ki naj bi opravljali preizkuse, in ti standardi so bili uporabljeni na začetku zelo ohlapno. Pisna preverjanja znanja so izvajali le v Washingtonu. Kljub naporom za povečanje interesa za delo v službah za zunanje zadeve, je bilo število prijavljenih zelo nizko. Napredovanja niso temeljila le na učinkovitosti

¹¹ Sekretarji diplomatske službe so v teh časih večinoma prišli iz zasebnih pripravljalnih šol. Številni so bili tudi diplomanti Harvarda, Yala in Princetona. Mnogi imenovani kandidati pa so tudi dobili izobrazbo v tujini in tako praktično ni bilo posameznika brez univerzitetne izobrazbe in več kot 65 % jih je opravilo še obliko podiplomskega izobraževanja (Jones, 1965: 6).

posameznika; najvišja položaja – minister in veleposlanik sta bila zunaj sistema napredovanja po sposobnosti (Ilchman, 1961: 100–110).

Čeprav je bil predsednik Woodrow Wilson na začetku bolj zaposlen z domačo reformo kot z mednarodnimi zadevami, svojemu državnemu sekretarju ni dovolil, da se vrne k sistemu zaposlovanja strankarskih privržencev.

Wilson je imenoval številne sposobne posameznike na diplomatske položaje in ohranil sistem napredovanja po sposobnostih vsaj na nižjih položajih. Njegovemu državnemu sekretarju je kljub vsemu uspelo pripeljati številne strankarske rovarje, ki so demoralizirali službo in zavrli reformne interese. Napori za uzakonitev zakona o poklicnih uslužbencih so se povečali ob izbruhu vojne v Evropi in njihov rezultat je bil zakon Stone-Flood z dne 5. februarja 1915. Narejena je bila nova klasifikacija diplomatskih sekretarjev in konzularnih uslužbencev in postavljeni so bili temelji za zvišanje plač. Državni sekretar je imel dolžnost predsedniku sporočiti imena posebno odličnih diplomatskih ali konzularnih uslužbencev, ki so bili vredni napredovanja ali premestitve (Jones, 1965: 8).

Zakon je vpeljal imenovanje diplomatskih in konzularnih uslužbencev glede na sposobnosti in sicer glede na razred in ne glede na položaj. Poleg tega je avtoriziral njihovo premestitev oziroma rotiranje z enega na drugo delovno mesto in napredovanje glede na sposobnosti iz enega plačilnega razreda v drugega. To je prineslo mnogo večjo fleksibilnost kot v poklicni državni upravi, kjer so bila imenovanja vezana na razpis za določen položaj in kjer je bil prehod bolj redek (Bacchus, 1983: 194).

V času prve svetovne vojne se je število diplomatskih uslužbencev v tujini povečalo z 121 iz leta 1914 le za 3, število generalnih konzulov in konzulov pa le za 9 ljudi, vendar pa se je število zaposlenih na ministrstvu za zunanje zadeve več kot podvojilo (Barnes in Morgan, 1961: 193).

"Diplomatski uslužbenci so postali tesno prepletena skupina z občutkom solidarnosti, ki ga je vzpodbujal državni sekretar Robert Lansing s svojim zavzemanjem za profesionalno službo" (Jones, 1965: 9).

Lekcije, naučene med vojno, in zahteve povojnega časa so jasno izpostavile dejstvo, da je potreben bolj ustrezen mehanizem za vodenje zunanjih zadev. S povečanim obsegom in večplastnostjo političnih in ekonomskih problemov ni bilo le potrebe po poklicni službi, ampak tudi po bolj specializiranem usposabljanju in izkušnjah. Poleg tega je raslo prepričanje, da bi zunanja služba morala biti bolj demokratična, osnovana na rekrutiranju iz širših nacionalnih krogov, z izboljšanimi plačami, dohodki, zagotovljenimi bivalnimi prostori in drugimi ugodnostmi.

Sekretar Lansing je obvestil poslanca Johna Jacoba Rogersa, da služba za zunanjo politiko potrebuje reformo in reorganizacijo. Pozval je k okrepitvi službe in združitvi diplomatskih in konzularnih oddelkov v enotno organizacijo.

Obstajale so še druge očitne pomanjkljivosti: imenovanja ljudi na najvišje diplomatske položaje so bila še vedno politično obarvana in pretehtana, nezadostna plačila pa so pomenila, da so si lahko le premožni posamezniki privoščili kariero v službi za zunanje zadeve, odsotnost pokojninskega sistema pa je podaljšala dobo službovanja tistih na visoko plačanih konzularnih položajih in na ta način mlajšim generacijam omejevala možnosti napredovanja. Rogers je podpiral izboljšanje službe za zunanje zadeve toda pot do dejanskih korakov v to smer je bila dolga. Diplomati so močno nasprotovali združitvi obeh vej. Menili so, da jih bo večja konzularna služba dobesedno pogoltnila. Diplomatska služba je bila že vključena v širjenje ameriških interesov v zunanji trgovini in investicijah, vendar so spoznali, da je napredek mogoč le na račun združitve diplomatske s konzularno službo.

Ko je Hardingova administracija prevzela delo, čeprav je državni sekretar spodbujal reformo, in kljub novemu zakonu, ni bilo storjeno nobeno dejanje v to smer (Jones, 1965: 11).

Pogajanja so končno obrodila sadove leta 1924, ko je bil sprejet Rogersov zakon, ki ga je podpisal predsednik Calvin Coolidge. Ta je položil temelje moderne ameriške zunanje službe. Njegova osrednja značilnost je bila okrepitev ločene diplomatske in konzularne službe v enotno službo za zunanje zadeve. Zakon je s statutom poskrbel za obsežno strukturo zaposlenih in vodstvene avtoritete, ki je

bila popolnoma drugačna od tiste, ki se je nanašala na druge državljane, zaposlene v zvezni vladi. Poleg tega je zakon uvedel ločen pokojninski sistem in odobril plačan dopust v ZDA (Bacchus, 1983: 4).

Zakon je vpeljal koncept rangiranja glede na posameznika; uslužbenci so bili imenovani v določen razred in ne na določeno delovno mesto.

Zakon na noben način ni omejil predsednikove pravice do imenovanja ambasadorjev in ministrov, je pa določal, da državni sekretar predsedniku priporoči uslužbenca, ki so bili vredni napredovanja. Čeprav je predsednik lahko imenoval konzula ali diplomatskega sekretarja, ta človek ni pridobil statusa poklicnega uslužbenca službe za zunanje zadeve.

Nova služba za zunanje zadeve je tako zajemala devet razredov in en neklasificiran razred. Edini način vstopa v mednarodno službo je bil s pomočjo izpitov, ki jih je spremljala poskusna doba. Izjeme so bili državljani, ki so služili na zunanjem ministrstvu neprekinjeno pet let.

Z izvršno uredbo je predsednik Coolidge leta 1924 uvedel nov kadrovski odbor za zunanjo službo, ki ga je vodil državni sekretar. Telo je bilo odgovorno za odločitve glede zaposlenih, napredovanja, razporejanja na delovna mesta in za disciplinske ukrepe. Uredba je ustanovila tudi odbor izpraševalcev, ki so urejali pisne in ustne teste za vstop v službo. Uredba je jasno navajala, da se politične veze kandidatov ne bodo upoštevale niti pri določitvi za teste, niti pri potrditvi za določeno delovno mesto. Uredba je poleg vsega ustanovila tudi šolo za mednarodne zadeve, ki je delovala pod okriljem šolskega odbora službe za zunanje zadeve, v katerem je imel svoje mesto tudi državni podsekretar. Vsi novoimenovani kandidati naj bi se šolali in usposabljali eno leto na tej šoli, kar je predstavljalo tudi njihovo poskusno obdobje.

Rogersov zakon in njegova izvedbena navodila so predstavljali glavne korake k nastanku stabilne službe, ki bi omogočala dobre poklicne možnosti, zaščito pred političnim vmešavanjem, visoke standarde procesa imenovanja, ohranjanja službe in napredovanja, relativno privlačne finančne nagrade in možnosti napredovanja na najvišje položaje v diplomaciji. Bilo je jasno, da je bil kadrovski sistem zunanje službe večinoma v rokah uslužbencev službe za zunanje zadeve

in da so bile prve zaposlitve večinoma za mlade ljudi, ki so kandidirali na nižje položaje in da so visoke položaje dobili uslužbenci, ki so napredovali znotraj organizacije, na podlagi relativne zaslužnosti in položaja, ki so ga imeli znotraj službe za zunanje zadeve (Jones, 1965: 19).

Leta 1934 je služba za zunanje zadeve štela 688 uslužbencev, izmed katerih jih je 36 služilo na ministrstvu, 7 jih je sodelovalo na jezikovnem usposabljanju, ostali pa so bili razpršeni v tujini. Do leta 1939 se ta številka ni bistveno povečala, saj jih je bilo skupaj le 723 uslužbencev.

Hochov zakon iz leta 1927 je ustanovil službo za mednarodne trgovinske odnose znotraj urada za domačo in tujo trgovino znotraj ministrstva za trgovino. Tri leta pozneje je ministrstvu za kmetijstvo kongres odobril ustanovitev mednarodne kmetijske službe. V nasprotju z ministrstvom za trgovino se je ministrstvo za kmetijstvo precej bolj opiralo na službo za zunanje zadeve na zunanjem ministrstvu, še posebno pri pripravi kmetijskih poročil. Ministrstvo za notranje zadeve, ki je bilo pooblaščen za imenovanje predstavnikov v tujino od leta 1935 je prav tako uporabljalo zunanjo službo za svoja poročila.

Problemi, kot je podvajanje dela, zmeda pri predstavljanju stališč vlade so nastali ravno zaradi tega soobstoja različnih "mednarodnih služb". Leta 1938 je Franklin D. Roosevelt kongresu predstavil svoj načrt reorganizacije. Njegov cilj je bil rešiti zgoraj naštetih probleme. Kongres je odobril njegov načrt in tako so bili uslužbenci službe za mednarodno trgovino in kmetijstvo premeščeni v službo za zunanje zadeve in vsi so dobili status uslužbenca službe za zunanje zadeve. Mednarodna služba je prevzela širšo odgovornost in predstavljala združeno državno službo ZDA v tujini.

Leta 1939 je služba za zunanje zadeve štela 4000 ljudi, izmed katerih jih je bilo 833 funkcionarjev. Ministrstvo za zunanje zadeve je štelo okoli 800 zaposlenih. Vse pa se je v naslednjih letih spremenilo. Vojna je prinesla nove zahteve za mednarodno službo. Sprejeta je bila odločitev, da se rekrutira kvalificirano osebje zunaj zunanjega ministrstva za začasne službe (za obdobje vojne), kar je postalo znano kot pomožna služba za zunanje zadeve. Ti ljudje so bili specialisti, ekonomski analitiki, asistenti za kulturne odnose, informacijski specialisti ...

Številni novi oddelki so bili integrirani v zunanje ministrstvo, kakšnih 4000 zaposlenih so dodali ministrstvu in mednarodni službi.

Leta, ki so sledila, so bila predvsem v znamenju reorganizacije službe za mednarodne odnose in zunanjega ministrstva. Nastali so številni razkoli med oddelkom ministrstva v Washingtonu in tam zaposlenimi državnimi uslužbenci ter mednarodno službo, ki je bila administrirana pod povsem ločenim sistemom kadrovanja¹². Drugi razkol je nastal v sami mednarodni službi; med stalno skupino poklicnih uslužbencev mednarodne službe in posamezniki, ki so bili imenovani v času vojne in so sestavljali t. i. pomožno mednarodno službo.

Zakon o zunanjih zadevah iz leta 1946 je predstavljal prizadevanje za preprečitev dveh skrajnosti; na eni strani, da bi državna uprava pogoltnila mednarodno službo, in na drugi vzdrževanje zaprtega in privilegiranega poklicnega sistema. Profesionalni instrument, ki ga je ta zakon vzpostavil, je poudarjal dejstvo, da mora le ta biti fleksibilen ter odziven na nenehno se spreminjajoče potrebe vlade. Osnovni osnutek zakona je bila profesionalno in strogo nepolitično telo discipliniranih in usposobljenih posameznikov, ki so bili izbrani večinoma za pripravniška mesta na podlagi visoko konkurenčnih preverjanj znanja. Kot pripadniki elitne skupine naj bi bili sposobni prevzeti mednarodno službo kot svojo življenjsko kariero, seveda ob dodatnih spodbudah, zadovoljivih plačah, dodatkih, pokojnini in možnosti napredovanja po lestvici na visoke položaje, na podlagi svojih sposobnosti. Te uslužbenke bi morale podpirati administrativno osebje, tehnični specialisti ter uradniki (osebje mednarodne misije), s statusom, ki bi bil primerljiv z uslužbenci mednarodne službe (rezervno osebje mednarodne službe).

¹² Premestitev 4000 zaposlenih zunanjemu ministrstvu ni predstavljala problema, saj so bili vsi zaposleni v Washingtonu pod skupnimi pravili in v istem plačilnem sistemu, ki je veljal za državno upravo v času vojne. Za mednarodno službo pa je obstajal problem, in sicer zaradi razlik v plačah ter zaradi vstopnih postopkov preverjanja znanja. Uslužbenci, ki so jim bili dodeljeni položaji v tujini, so morali prejeti še dodatna finančna nadomestila in pokojninske ugodnosti. Profesionalno osebje naj bi sistematično rotiralo med položaji, ne le v tujini, ampak tudi med geografskimi in funkcionalnimi položaji v Washingtonu. To bi razširilo poglede profesionalnih uslužbencev, hkrati pa bi bili državni uradniki bolj koristni, če bi imeli občasno kakšno službeno potovanje v tujino. Organizacijske ureditve za vodenje služb doma in v tujini so kmalu razvile naslednje delitev: službi ministrstva je bil urad za vodenje oddelkov, mednarodni službi pa urad za zunanje zadeve (Jones, 1965: 36).

Proces rekrutiranja naj bi bil na nacionalni osnovi z vstopom v službo predvsem na nižjih položajih. Princip tega vstopa je bil zasnovan na prepričanju, da poklic diplomata in dolgoročno službovanje v službi za zunanje zadeve zahtevata predanost dolžnostim, pripravljenost odpovedati se osebnim preferencam, sposobnost prilagajanja raznolikosti okolja in delovnim situacijam ter pridobivanje znanja in spretnosti v samem institucionalnem okolju. Te cilje je bilo najlažje doseči z zaposlovanjem mladih, visoko izobraženih posameznikov z osebnimi odlikami.

Preverjanje znanja je zajemalo zelo konkurenčen pisni del, ki ga je spremljal še ustni. Eden izmed ciljev procesa preverjanja znanja je bil zagotoviti, da kandidati predstavljajo ameriško družbo v najširšem smislu in da so osveščeni o trenutnih usmeritvah v ameriškem življenju. Drugi razlog je bil izbrati dobro izobražene posameznike z visoko inteligenco, osebno in čustveno stabilne posameznike, ki so kazali potencial za rast in razvoj.

Značilnost, ki jo je uvedel zakon iz leta 1946, je bil nov sistem selekcije in izločanja, katerega namen je bil preprečevanje stagnacije zaposlenih in omogočanje boljšim kandidatom, da si utrejo pot navzgor brez večjih ovir. Predviden je bil tudi sistem napredovanja, ki bi zagotovil hiter uspeh sposobnih posameznikov. Najvišje položaje mednarodne službe bi najprej dobili pripadniki diplomatskega zbora. Pričakovalo se je, da bo predsednik imenoval sposobne uslužbenke na večino najvišjih položajev misij v tujini.

Zakon je ustanovil osebje zunanje službe, ki je obsegalo celotno osebje ZDA, razen uslužbencev zunanje službe in uradnikov rezervne zunanje službe.

Prav tako je zakon ustanovil Inštitut za mednarodne zadeve, katerega naloga je bila zadovoljitev potrebe po stalnem strokovnem izpopolnjevanju. Uslužbenci naj bi sprejeli skoraj vojaško disciplino in odšli na položaje v tujini, kamor so bili napoteni. Med njihovim službovanjem v tujini niso smeli izgubiti stika z domačo deželo, in zato so bili v vmesnih obdobjih napoteni na položaje znotraj ministrstva in njegovih uradov. Zakon iz leta 1946 je zahteval, da naj bi uslužbenec zunanje službe preživel vsaj tri od svojih prvih let službovanja v ZDA (Jones, 1965: 42–50).

Zakon je ostal glavni predpis, ki je urejal mednarodno službo še dolga leta. Poudarjal je ločenost službe za zunanje zadeve od ostale državne uprave kot celote. Poudarjal je mobilnost svojih uslužbencev, njihov položaj oziroma rang glede na človeka, rotiranje od delovnega mesta do delovnega mesta, disciplino v dobro celotne službe in razvoj kariere v nasprotju z zaposlovanjem strokovnjakov s specifičnimi omejenimi pristojnostmi. Zunanja služba je obdržala svoje edinstvene ukrepe za prekinitev delovnega razmerja, svoje lastne potovalne uredbe, pokojninski sistem, zdravstveni program in druge značilnosti, ki so jo ločevale od preostale državne uprave (Bacchus, 1983: 5).

Leta 1949 je komisija predsednika Hooverja preverila celotni mehanizem vodenja zunanjih zadev in posebno pozornost namenila organizaciji in vodenju ministrstva za zunanje zadeve in mednarodni službi. Bistvenega pomena je bilo priporočilo, da naj bi stalni uslužbenci zunanjega ministrstva v Washingtonu in osebje službe za zunanje zadeve, ki je nad določenim rangom, moralo biti v čim krajšem času združeno v enotno mednarodno službo, katere naloga bo služiti doma in v tujini ter ohranjati značilnosti skupine poklicnih uslužbencev ločeno od splošne državne uprave.

Za dejstvo, da sta diplomatski in konzularni službi služila dva ločena sistema – služba za zunanje zadev in državna uprava, je komisija ugotovila, da je vzrok resnega trenja in neučinkovitosti. Iz te ureditve sta izviral zavist in neenako nadomestilo za enako delo; uslužbenci mednarodne službe, ki so dolga leta služili v tujini, so brez dvoma zgubili stik s pogoji doma, po drugi strani pa so uslužbenci državne uprave, ki so le redkokdaj, če sploh kdaj, delali v tujini, pogosto bili brez razumevanja drugih narodov ter mednarodnih okoliščin.

Hooverjeva komisija je priporočila, da naj bi združena služba vključevala celotno osebje razen uslužbencev na najvišjih položajih, kot so npr. pomočnik sekretarja, šefi misije in drugi na primerljivih mestih. Komisija je pripravila še nekaj drugih predlogov za vodenje, rekrutiranje in razporeditev na delovna mesta ter glede potreb mednarodne službe (Foreign Affairs: A report to the Congress by the Commission on Organization of the Executive Branch of the Government. Washington: GPO, februar 1949).

Ministrstvo je nadaljevalo s spremembami in reorganizacijo, ki jih je predlagala Hooverjeva komisija. Zakonodaja ministrstva je pooblastila državnega sekretarja, da vodi, koordinira in usmerja mednarodno službo in uslužbence ministrstva (Jones, 1965: 52–60).

Drugo prizadevanje je bilo združiti ministrstvo in mednarodno službo. Rowov odbor kot naslednik Hooverjeve komisije, se je od nje razlikoval v številnih stvareh; popolnoma je podpiral enotno službo, ni določil sicer časovnega okvira za končanje združitve, vsi uslužbenci enotne službe niso bili primorani služiti izmenično doma in v tujini, služba za mednarodne zadeve pa naj bi obsegala le dve administrativno določeni kategoriji, v nasprotju s posplošenimi in specialističnimi vejami uslužbencev, ki jih je predlagala Hooverjeva komisija in ki so jih podpirali še dodatni rezervni in pomožni oddelki.

Začetek 60. let se lahko najbolje označi kot prehodno obdobje, ki je vplivalo na vlogo ministrstva in službe za zunanje zadeve pri načrtovanju politik in njihovem izvajanju. Razvoj je zajemal tudi močno zagotovilo predsednika Dwighta D. Eisenhowerja glede primata državnega sekretarja kot predsednikovega prvega namestnika pri mednarodnih zadevah in primata šefov misij v vseh tujih deželah kot koordinatorjev in direktorjev čezmejnih dejavnosti vseh vladnih agencij.

Druga značilnost tega obdobja je bila zmanjšana odgovornost ministrstva za samo izvajanje programov in poudarek na njegovi vlogi kot oblikovalca in koordinatorja politik. Ustanovljeni sta bili dve novi agenciji. Informacijska agencija ZDA je nastala za izvajanje mednarodnih informacijskih programov, ki so bila prej v pristojnosti ministrstva za zunanje zadeve in skupne varnostne agencije. Druga agencija, agencija za mednarodne operacije je imela nalogo voditi programe mednarodne ekonomske pomoči in tehnične asistencije, ki sta bili prej skrb skupne varnostne agencije, uprave za tehnično sodelovanje in inštituta za medameriške zadeve. Drugi sprememba v tem času je bilo bistveno zmanjšanje osebja zunanjega ministrstva, in sicer za skoraj 20 % (Jones, 1965: 70–80).

Od poznih 40. let do poznih 70. let so bile narejene številne majhne spremembe v zakonu o službi za zunanje zadeve iz leta 1946, vendar pa je njegova osnovna struktura ostala nespremenjena. Mednarodna služba za kmetijstvo je leta 1954

ponovno postala ločena enota (pozneje vključena v službo za zunanje zadeve), Wristonov program sredi 50. let je odpravil strogo ločnico med kadri zunanjega ministrstva, ki so delovali v okviru državne uprave s sedežem v Washingtonu, in med službo za zunanje zadeve. Leta 1968 je bil z nastankom ameriške agencije za informiranje vzpostavljen paralelni sistem mednarodne službe.

Delna združitvev elementov državne uprave in službe za zunanje zadeve je predstavljala velik problem. Sistem državne uprave je bil okoren. V zgodnjih 70. letih sta se ministrstvo in ameriška agencija za informiranje premaknila korak bližje k enotnem sistemu na nivoju uradnikov; vsi zaposleni razen pomožnih kadrov so bili vključeni v službo za zunanje zadeve in ne več razdeljeni med državno upravo in kadre zunanje službe, kar je bilo odvisno od tega, koliko časa so službovali v tujini.

Ideja enotne službe, ki jo je odobrila Hooverjeva komisija, Rowov odbor, Wristonov odbor in pozneje leta 1962 tudi Herterjev odbor, se je izkazala za napačen pristop. Prvotno mišljenje, da naj bi mednarodna služba in državna uprava tvorili ločene, vendar tesno povezane poklice, se je izkazalo za pravilno. Kljub vsemu so dogodki v 70. letih potrdili dejstvo, da obstajajo med službo za zunanje zadeve in tistimi, ki se ukvarjajo z zunanjo politiko v Washingtonu, pomembne razlike. Ne glede na vse pa je ostajalo prepričanje, da za obe veji kadrov obstaja potreba po nekem simbiotičnem odnosu (Bacchus, 1983: 5–6).

Napori za bolj profesionalno službo za zunanje zadeve so v 80. letih dosegli vrhunec. Predlagan zakon o službi za zunanje zadeve iz leta 1980 je vseboval poenostavitev in združitvev zakonodaje, ki se je dotikala vodenja mednarodne službe (kar je bil prav tako primarni namen zakona iz leta 1946). Zakon je dopolnil zakon o reformi državne uprave iz leta 1978, saj je zagovarjal, da je obstoj službe za zunanje zadeve, ki bo predstavljala ameriško ljudstvo, ščitila ameriške zgodovinske interese in načela ter spoštovala kulturo in jezike drugih narodov, v nacionalnem interesu. Zakon iz leta 1980 je še dodatno poudaril načela napredovanja in nagrajevanja na podlagi uspešnosti posameznika ter izboljšal učinkovitost in ekonomičnost. Uvedel je strožji postopek selekcije v višje položaje, odobril mandat za ustanovitev višje izvršne službe za zunanje zadeve,

ki je bila primerljiva z višjo izvršno službo državne uprave. Poleg tega je zakon poudaril poklicno načelo in sicer z omejevanjem števila nepoklicno imenovanih posameznikov in z zahtevo po opravljanju določene delovne dobe. Obstajala pa je vseeno jasna ločnica med tistimi, ki so služili doma in tistimi v tujini (Bacchus, 1983: 194–220).

7. NEIZVOLJENA VLADA (PRESEDNIKOVA IMENOVANJA)

Oktobra 1962 je skupina ljudi, poznana kot izvršni odbor nacionalnega sveta za varnost, dva tedna neprekinjeno sestankovala z namenom poiskati poti do zaustavitve jedrskega soočenja med ZDA in Sovjetsko zvezo. Skupino je sestavljala ameriški predsednik, nekateri nekdanji in potencialni predsednikovi kandidati. Predsednik je bil edini izvoljeni človek v skupini.

Od leta 1965 do 1968 se je majhna skupina posameznikov (predsednik, državni in obrambni sekretar, predsednik skupne kadrovske službe, direktor Cie in še par članov Bele hiše) srečevala enkrat na teden v Beli hiši in načrtovala izvajanje vojne v Vietnamu. Samo predsednik je bil izvoljeni uradnik; vsi ostali so bili posamezniki, ki jih je on imenoval.

Avgusta 1971, se je petnajst ljudi zbralo v Camp Davidu na sestanku, kjer se je Richard Nixon skupaj s svojimi najvišjimi svetovalci odločil, da bo ustanovil program plačnega in cenovnega nadzora, kar je predstavljalo redok, temu namenjen dogodek, ki se je izvršil v mirnem času. Vsi sodelujoči razen samega Richarda Nixona so bili predsednikovi možje (Macy in drugi, 1983: 1).

V ameriškem političnem sistemu obstajata dve poti do visokega položaja. Glede na to, da volitve predstavljajo pomemben del ameriške politične kulture, pomenijo najbolj vidno pot. Vendar pa je realnost taka, da od približno pet milijonov ljudi, ki služijo zvezni vladi v Washingtonu in po svetu, jih le petsto dobi delo prek razpisa. Preostala velika večina sledi drugi poti na oblast, ki jo predstavlja sistem imenovanja.

Številni naredijo teste ali tekmujejo med seboj na osnovi kriterijev sposobnosti za določena delovna mesta, vendar je tu še druga skupina vplivnih in pomembnih posameznikov, ki imajo v rokah predsedniško imenovanje kot vstopnico za visoke položaje v upravi; oni so del predsednikove administracije zato, ker jih je sam tako prosil.

Številne knjige so bile napisane o elektorskem postopku, ki prinese le majhen odstotek posameznikov na visokih položajih zvezne vlade. Po drugi strani pa je bil postopek imenovanja, še posebno predsednikov izbor posameznikov na

najvišjih položajih, precej manj preučevan. Ironija tega neravnovesja informacij o obeh postopkih leži v dejstvu, da je za dnevno delovanje zvezne vlade postopek imenovanja enako pomemben kot elektorski.

Javne politike oblikujejo tako tisti, ki so imenovani na položaje, kot tisti, ki so izvoljeni; na nekaterih področjih, kot npr. mednarodni odnosi in obramba, pogosto igrajo večjo vlogo tisti, ki so imenovani. James M. Landis je v svojem poročilu za predsednika John F. Kennedyja ugotovil: "Primarni ključ za izboljšanje administrativnega postopka je izbor kvalificiranega osebja. Dobri možje lahko naredijo slabe zakone uporabne; slabi možje pa bodo opustošili in uničili dobre zakone" (Macy in drugi, 1983: 2).

7.1. Pomen imenovanja

Predsednikova zakonodajna moč imenovanja izhaja iz ustave ZDA. Po drugem odstavku drugega člena predsednik imenuje in z nasvetom in privolitvijo senata tudi izbere ambasadorje, ministre, konzule, vrhovne sodnike ter vse ostale uradnike ZDA, za katere imenovanje ni drugače določeno. Kongres lahko po zakonu podeli predsedniku, sodišču in vodjem oddelkov pravico imenovanja nižjih uradnikov (The Constitution of the United States of America).

Vsako leto odda predsednik med petdeset in sedemdeset tisoč imenovanj senatu v odobritev. Velika večina imenovanj nima pomembnih posledic; gre za imenovanja na začetniške položaje ali napredovanja v službi za zunanje odnose, vojaških silah ali v javni zdravstveni službi. Predsednik ne igra aktivne vloge pri zapolnjevanju teh položajev; njegova pozornost je osredotočena na izbor posameznikov za najvišje položaje zvezne vlade, kot je navedeno v drugem členu ustave ZDA (Mackenzie, 1981: xii).

V preteklosti o predsednikovi avtoriteti imenovanja glavnih mož niso razpravljali in ni bila predmet spora. Zaradi jasnosti ustave je le malo dvoma o njegovi moči imenovanja. Iz zapiskov posvetov utemeljiteljev (founding fathers) je precej jasno, da so želeli, da je predsednik pobudnik v procesu imenovanja in da senat služi kot vpliven nadzor predsednikovega izvajanja naloge imenovanja

posameznikov. Alexander Hamilton je napisal: "Malo verjetno je bilo, da bi bile sankcije senata zavrnjene, saj je obstajalo malo posebnih in tehtnih razlogov za njegovo zavrnitev" (Cooke, 1961: 513).

Hamiltonova napoved je bila precej točna; senat je bil namreč pomemben, vendar pogosto tihi partner imenovanju (Macy in drugi, 1983: 5).

Imenovanja so pomembna zaradi več stvari. Najprej so pomembna kot službe, kot strankarsko pokroviteljstvo. Univerzalni sistem strankarskega nagrajevanja je bil že dolgo mrtev, vendar pa so službe v administraciji še vedno razumeli kot pomemben del sistema nagrajevanja. Te službe imajo velik pomen za tiste, ki jih dobijo kot priznanje za pretekle zasluge ali kot investicijo za prihodnjo uslužnost. Pomembne so tudi tistim, ki dajejo te službe, saj je vpliv nad odločanjem o imenovanju merilo pomembnosti posameznika oziroma njegove politične moči. Imenovanja so pomembna tudi zaradi svoje simbolične vrednosti; z imenovanjem članov določene skupine oziroma predstavnikov določenih interesov na položaje svoje administracije lahko predsednik poveča občutek udeležbe in sodelovanja v nacionalni vladi. Imenovanje črnca za vrhovnega sodnika ali v kabinet ima lahko malo vpliva na napredek črnkih državljanov, kljub temu pa pomeni neki dokaz, da imajo črnski voditelji le nek vpliv pri predsedniku. Ta simbolni pomen je lahko enakovreden ali celo večji od njihovega vpliva na politične stranke.

Ne glede na to, ali gre za strankarsko pokroviteljstvo ali simbolični pomen, je vpliv imenovanja najbolj očiten v svojem učinku na javne politike. Gonilna sila v procesu imenovanja je vsesplošno prepričanje, da tisti, ki pride na položaj v vladi, neposredno vpliva na to, kar dobi posameznik nazaj od vlade (Mackenzie, 1981: xxi).

7.2. Predsedniški izbor nekoč in danes

Prva naloga novoizvoljenega predsednika je izbor pravih ljudi za zapolnitev najpomembnejših mest v njegovi administraciji. V preteklosti ta naloga ni bila težka; vlada republik je bila majhna in nova administracija je morala zapolniti le peščico prostih delovnih mest. Ustrezne posameznike so našli v majhnem krogu javnih uslužbencev, ki so bili tudi predsedniku znani po svojih sposobnostih in ugledu. George Washington je zapolnil kabinet s Thomasom Jeffersonom, Henryjem Knoxom, Edmundom Randolphom in Alexandrom Hamiltonom. Guvernerja Morrisa je napotil kot ambasadorja v Francijo, Thomasa Pinckneyja pa v Veliko Britanijo. John Jay je bil imenovan, da služi kot vrhovni sodnik ZDA. Ti možje so bili večina Washingtonovih glavnih imenovanj in nihče izmed njih predsedniku ni bil neznan. Washington je vse poznal osebno in na podlagi tega je lahko presodil o njihovih sposobnostih in ocenil njihovo lojalnost.

Dandanes so se zadeve spremenile in novodobni predsedniki se soočajo z dvema težavama pri kadrovskih zadevah, ki predsednikom v preteklosti nista bili znani. Obseg vlade je zrasel na tako velike razsežnosti, da predsednik enostavno ne more poznati tako širokega kroga ljudi, ki bi mu omogočil izbor kandidatov, ki bi jih osebno poznal. Namesto tega je predsednik primoran pogledati prek svojega kroga prijateljev in znancev in narediti izbor med posamezniki, ki jih prej še nikoli ni srečal oziroma o njih ve le malo.

Druga težava, s katero se predsednik pri izboru sooča, je pomanjkanje časa. Na voljo ima namreč manj kot osemdeset dni, da zapolni vse najvišje položaje v svoji administraciji in zato ni mogoče izvesti podrobnih intervjujev in preverjanj sposobnosti vseh nominiranih posameznikov. Predsednik se zaradi časovnega pritiska ni more izogniti prenosu določenih kadrovskih nalog na osebje Bele hiše in včasih tudi na agencije, posameznike in druge organizacije (Mackenzie, 1981: 4).

ZDA so poznale predsednikova imenovanja že od samega začetka njene zgodovine kot republike, vendar pa niso imele postopka predsednikovega imenovanja večino tega časa. Postopek, ki je konsistenten, skrbno izdelan

protokol procedur, obstaja le zadnjih petdeset let in njegova modernizacija se je začela šele po koncu druge svetovne vojne.

V primerjavi s prejšnjimi predsedniki, imajo sedanji nalogo zapolniti več delovnih mest in upoštevati moč političnih strank. Kljub vsemu pa se sam postopek predsednikovega imenovanja v zgodovini ZDA ni bistveno spremenil.

V starih časih so bila prosta mesta zapolnjena z malo predhodnega načrtovanja, brez širokega in sistematičnega iskanja nadarjenih kandidatov, z le priložnostnim sistemom ocenjevanja integritete in družbenega okolja nominirancev. V letih, ko je predsedniku manjkala pomembna podpora njegove ekipe, je kadrovske zadeve običajno prevzela in nadzorovala njegova stranka. Položaji nižje od nivoja kabineta so bili večinoma zapolnjeni na podlagi predlogov strankarskih vodij, osebnih znancev ali članov kongresa. Predsednik je tako imel le malo izbire pri kadrovskih zadevah svoje administracije in se je zato raje zanašal na politične vire, ki so mu bili najbolj znani in blizu.

Šele v 30. letih je predsedstvo začelo pridobivati formalno osebje in s tem se je razvila tudi večja možnost predsednikovega nadzora nad postopkom imenovanja. V administraciji Franklina Roosevelta se je prvič zgodilo, da so zaposlili človeka, ki bo skrbel le za kadrovske zadeve. To sicer ni spremenilo vloge, ki so jo imele politične stranke pri tem procesu, in je bilo le majhen korak k izboljšanju predsednikovega nadzora nad procesom imenovanja.

Trumanova Bela hiša je bila prva, v kateri je eden izmed članov porabil večino svojega delovnega časa za kadrovske zadeve. Nekateri člani njegovega osebja so začeli z bolj obsežnimi študijami postopka imenovanja kot kdorkoli drug. Oblikoval se je t. i. "mali kabinet", ki so ga sestavljali nadarjeni, mladi pomočniki sekretarjev, ki so se ukvarjali s problemi predsednikovega kadrovanja. Skupina je opozorila na predsednikovo potrebo po zanesljivem krogu nadarjenih posameznikov, neodvisnih od strankarskega pokroviteljstva, iz katerega bi predsednik lahko izbral in zapolnil večino pomembnejših položajev svoje administracije. To so v Trumanovi administraciji razumeli kot posebno potrebo, saj je bilo po letu 1950 vedno težje rekrutirati ljudi iz zasebnega sektorja.

Napor skupine je za konkretne učinke na Trumanovo administracijo prišel prepozno, vendar pa je pomenil pomembne premike v procesu imenovanja v naslednjih stvareh:

- identificiral je predsednikovo potrebo po funkciji človeka za kadrovske zadeve, ki je več kot podaljšek dejanj strankarskega pokroviteljstva;
- predlagal, da je eden izmed predpogojev za vzpostavitev takega neodvisnega kadrovskega sistema mogoč le, v kolikor je predsednik neodvisen od svoje stranke in se ne zanaša nanjo pri imenovanju kvalificiranih kandidatov za služenje v njegovi administraciji.

Predsednik Eisenhower se je trudil izboljšati kakovost vodenja Bele hiše in njegov trud glede postopka imenovanja kandidatov je bila tema, o kateri se je veliko govorilo. Preden je prevzel predsedniški urad, je eden izmed njegovih podpornikov pooblastil svetovalno podjetje, naj preuči predsednikova pooblastila glede imenovanja in identificira glavne pisarne, ki jih mora novi izvršni vodja zapolniti. Študija, katere rezultat je bil seznam 915 pomembnih mest, ki jih je Eisenhower lahko imenoval, je označila prvi primer, ko je predsednik začel svoje predsednikovanje z jasno idejo o obsegu in značaju svojih nalog in odgovornosti pri imenovanju ustreznih kandidatov.

Eisenhower je pogosto trdil, da je bila skrb za pokroviteljstvo ena izmed glavnih nadlog njegove administracije. Ustanovil je položaj posebnega asistenta za izvršna imenovanja, katerega naloga je bila identificirati tiste kandidate z najbolj močnimi, bistvenimi pristojnostmi in manj političnimi nagnjenostmi. Njegova administracija je bila prva, ki je od potencialnih kandidatov zahtevala, naj se pustijo nadzoru zveznega biroja za preiskave (FBI), preden so njihove nominacije poslali naprej senatu.

Čeprav je bilo v kadrovske zadeve vneseno več truda, se dinamika procesa imenovanja v realnosti ni bistveno spremenila od preteklosti. Eisenhower je bil v proces le malo vpleten in celoten postopek imenovanja je bil še vedno obravnavan kot del dejavnosti strankarskega nagrajevanja. Poudarek je bil še vedno na iskanju služb za ljudi in ne iskanju ljudi za službe.

Bistven premik v osnovi procesa imenovanja se je začel s Kennedyjevo administracijo. Kennedy je bil nepripravljen na breme, ki je spremljalo postopek imenovanja, hkrati pa ni bil pripravljen financirati osebja za to nalogo. Namesto tega je ustvaril t. i. "lov na talente", prosto organiziran postopek v sili, ki je zaposloval nekatere izmed najboljših posameznikov njegove predsedniške kampanje.

Lov na talente je imel dve ključni sestavini: ena se je osredotočala na ljudi, ki so Kennedyju pomagali zmagati na volitvah in bi zato bili nagrajeni s službo, druga pa se je osredotočila na same službe in poskušala identificirati najbolj pomembne položaje, ki jih je predsednik moral zapolniti (Macy in drugi, 1983: 27).

8. PROFESIONALNOST V SLUŽBI ZA ZUNANJE ZADEVE DANES

Prvotni napor za reformo službe za zunanje zadeve so bili preizkušeni do skrajnosti, vendar žal niso nikoli prišli prav daleč. Leta 1866 je predsednikov izvršni odlok privedel do prvega preverjanja znanja konzularnih uslužbencev. Vendar pa zunanje ministrstvo do leta 1873 (ko sta to zahtevala dva nova odloka) ni izvajalo nobenih nadaljnjih preverjanj znanja. Ti dve reformi, ki sta temeljili na zaslužnosti sta bili le kratkotrajni in ministrstvo ni naredilo nobenega nadaljnjega koraka v to smer.

Leta 1883 je kongres zaradi atentata na predsednika Garfielda, ki ga je zagrešil zavržen kandidat za delo v državni upravi dve leti pred tem, izdal Pedletonov zakon. Še vedno pa se je zakon dotikal le nižjih položajev državne uprave in ne tistih v službi za zunanje zadeve.

Trajni proces profesionalizacije zunanje službe se je oblikoval leta 1895 ob izdaji izvršnega odloka predsednika Clevelanda, ki je uvedel testiranje za zapolnitev sredinskih položajev v konzularni službi. Leta 1905 je predsednik Theodore Roosevelt razširil Clevelandovo uredbo in izdal še eno smernico, ki je urejala preverjanja znanja za bodoče mlade diplomate. Po tem letu se je hitrost reforme povečala. Kongres je iz ukrepa izpustil vse zahteve po tem, da konzularna imenovanja temeljijo preverjanja znanja ali da napredovanja temeljijo na podlagi sposobnosti; člani kongresa so verjeli, da bi tovrstno dejanje kršilo ustavne pravice predsednika. Predsednik Taft je nadaljeval reformni val in leta 1906 izdal smernico, ki je postavila določene kriterije za teste in dopustila princip napredovanja po sposobnostih posameznika. Čeprav ti reformni ukrepi v svoji zapletenosti in obsegu zahtev niso bili enakopravni, so jih izpraševalci uporabili v brezpogojnem smislu; tako se je zgodilo, da je do sredine 1912 diplomatska služba zavrnila 60 % od 104 kandidatov za nižje položaje.

V obdobju po letu 1900 je vlada ustvarila administrativni mehanizem za načela napredovanja in nagrajevanja na podlagi sposobnosti posameznika in načela poklicne kariere za nižje položaje konzularnih in diplomatskih služb ter veleposlaništev v tujini. Vrhunec reforme je prišel leta 1924 z Rogersovim

zakonom in ustanovitvijo skupne službe za zunanje zadeve. Profesionalnost se je prijela (Mattox, 1989: 13).

8.1. Definiranje profesionalnosti

Profesionalizacija ne pomeni le uvedbe kadrovskega sistema na podlagi sposobnosti posameznika, ki pospeši administrativno učinkovitost. Ne gre le za namestitvev standardov in urejenih rutin, niti ni nujno povezana s tehnično strokovnostjo ali socialnim položajem.

Najlažje se profesionalnost razume kot amalgam več elementov in možnih pomenov. Po navadi razumemo profesionalca kot nekoga, ki izvede storitev ali proizvede nekaj oprijemljivega kot sredstvo za preživetje, kar je v nasprotju z ljubiteljem, ki nekaj naredi za golo zabavo in brez plačila. Profesionalnost prav tako označuje izkušeno izvajanje spretnosti in znanja. Osrednje značilnosti, ki se vežejo na idejo profesionalnosti, so poleg strokovnosti še verodostojnost in avtonomnost. Zgodovinarji so izdelali še eno definicijo: za njih profesionalnost pomeni novo orodje, s katerim se da interpretirati socialno reformo preteklosti. Po njihovem so profesionalci zamenjali šušmarske ljubitelje na enem in drugem področju, med drugim tudi v zunanjih zadevah (Veysey, 1975).

Zgodovinarji menijo, da so birokracije, ki so prevzele učinkovite vodstvene vloge, še posebno v izvajanju vladne avtoritete, zrasle iz fenomenalnega vzpona Amerike kot industrijske države v zadnji tretjini 19. stoletja. V imenu učinkovitosti so centralizirani pritiski premagali razločevalne družbene tendence tistega časa. Študijo birokracije in njene vloge v modernizaciji odsevajo dela Maxa Weberja. Weber je poudarjal tehnično učinkovitost v razvoju birokratskih institucij in poimenoval birokratsko ali institucionalno pravilo kot najbolj racionalno poznano sredstvo za izvedbo obveznega nadzora nad človeškimi bitji. Pojav birokracij je videl kot rezultat demokratizacije zahodne družbe in ne kot posledico razširjanja privilegijev.

Študije tega področja zadnjih let so bile bolj usmerjene k elitam in privilegiranim skupinam, povezanim s precejšnjim bogastvom. Glede na študije obstaja merljiv

razred in finančna usmeritev v sestavi političnih elit v demokraciji. Sposobnost posameznika resda odločilno vpliva na njegov vstop v elitne kroge, vendar morajo te sposobnosti brez ozadja bogastva dosežati velike razsežnosti, da bi zagotovile vključenost (Prewitt in Stone, 1973).

Čeprav je bilo specializirano birokratsko znanje eden izmed glavnih dejavnikov v vzponu profesionalizma v času dobe progresivnih, je bil elitizem v dobi reformnih naporov vedno prisoten. Ločen, dopolnilni vidik reforme je odseval elitni zgled diplomatske službe; le redki, če sploh kdo od diplomatov, so se lahko preživljali izključno s pomočjo nizke plače, ki jim je pripadala na prelomu stoletja. Vse te okoliščine so privedle to tega, da je bogastvo postalo predpogoj za delo v diplomatski službi.

Profesionalci, birokrati in elita so abstraktni koncepti. Če previdno upoštevamo večplastnost njegovih različnih elementov, je profesionalizem v smislu poklicnih idealov najpogosteje viden kot proces, kot sprememba skozi čas in sicer v družbenem pojmovanju in dojemanju zaposlitvenih vzorcev skozi leta.

Do začetka 20. stoletja je bila ideja profesionalizma realna, večinoma po zaslugi reformnih naporov kritikov sistema nagrajevanja strankarskih privrženecv, ki je prevladoval v vladi. Za službo za zunanje zadeve so bili reformni koraki predvideni z zamudo v primerjavi z drugimi profesionalnimi skupinami. Na prelomu 19. in 20. stoletja ni bilo nobenih pravih diplomatskih ali konzularnih profesionalcev (Mattox, 1989: 11–20).

8.2. Amaterska diplomacija danes

Potrebe moderne diplomacije zahtevajo, da mora narod čim bolj izkoristiti svoje najboljše ljudi, naj bodo znotraj ali zunaj poklicne zunanje službe. Minilo je več kot šest desetletij od sprejema Rogersovega zakona, ki je uvedel pravo profesionalnost med nižjimi in srednjimi ameriškimi konzuli in diplomati. Kljub vsemu pa ljubiteljstvo ni bilo izkoreninjeno in sistem imenovanja se ni spremenil vse od začetka stoletja.

Imenovanja ambasadorjev danes še vedno delno temeljijo na politični preračunljivosti ali vplivu, se uporabljajo kot obveznost do stranke ali kot prispevek za kampanje; z drugimi besedami s pomočjo večno čaščenega sistema strankarskega nagrajevanja.

V zadnjih letih so politično imenovani ambasadorji predstavljali tretjino vseh poslanikov, poklicni uslužbenci službe za zunanje zadeve pa ostali dve tretjini. Zdi se precej skromen odstotek neprofesionalnih diplomatov, vendar precej višji kot v drugih industrijskih državah na zahodu.

Razprave in kritike glede ljubiteljev so pripeljale do predloga, da morajo kvalifikacije za službo ambasadorja vključevati več kot politično podporo ali spisek donacij določeni stranki. Nesposoben uslužbenec na visokem položaju lahko osramoti svoj narod, ne le ogrozi harmoničnih odnosov z drugimi narodi. Diplomatski spodrsaljaji, ki so bili sto let nazaj preprosto le napake brez velikega pomena, imajo danes potencial hudih posledic.

8.3. Za in proti ljubiteljstvu

Evan G. Galbraith, nekdanji bančnik, je bil ambasador v Franciji med leti 1981–1985. Po njegovem je imel predsednik pravico imeti svoje ljudi na vseh ambasadah in višjih položajih ministrstva za zunanje zadeve. Zanj obstajata le dve osnovni zahtevi, ki sta nujni za ambasadorja, in sicer inteligenca in identificiranje s predsednikom (Mattox, 1989: 129).

Thomas A. Bailey je odobral profesionalizem v diplomaciji, ampak je vključil točko v prid ljubiteljem, in sicer s tem, ko je dejal, da so vse diplomacije danes pomembna oporišča in da je diplomacija preveč pomembna, da bi se jo prepustilo le rokam profesionalnih diplomatov. Poudaril je pomembnost širokega sodelovanja pri vodenju zunanjih zadev. Dotaknil se je tudi kritike poklicnih in višjih položajev zunanje službe, in sicer tendence profesionalnih uslužbencev, da obtičijo v vnaprej ustvarjenem mišljenju in načinu dela. Bailey je bil še posebno oster do preveč profesionaliziranih, preveč birokratskih in preveč previdnih

diplomatov, kar je opazka, skupna številnim drugim kritikom profesionalne službe za zunanje zadeve (Bailey, 1968: 46).

Stanko Nick poudarja, da imajo amaterji prednost v tem, da niso tako obremenjeni z obstoječimi koncepti, so bolj fleksibilni in odprti za nove ideje. Vendar pa jim po drugi strani manjka ravno znanje o številnih pravilih igre, ki veljajo v različnih situacijah. V kolikor neprofesionalni diplomati uspejo nadoknaditi ta primanjkljaj, lahko uspešno izkoristijo svoje prednosti (Nick, 1997: 36).

Upokojeni poklicni ambasador Charles W. Yost je pozival k vlogi tako profesionalnih kot neprofesionalnih uslužbencev. Poklicni uslužbenci v diplomaciji po navadi podpirajo standarde profesionalnosti za to, da zaščitijo oziroma upravičijo svoje položaje znotraj institucije, medtem ko ljubiteljski diplomati na položajih, enakovrednih visokim uslužbencem, meljejo svoje mlin, s skritimi nameni (Yost, 1972: 176).

Diplomacija, kot strojništvo ali katerakoli druga poklicna veščina, je najbolj učinkovita, če jo izvajajo najbolj usposobljeni ljudje s profesionalnimi sposobnostmi. Skoraj vsa diplomatska ali konzularna mesta danes zahtevajo skupek spretnosti, znanja, izkušenj, usposabljanja, ki pred sto leti mogoče tudi ni bilo nujno potrebno. Danes bi amaterji imeli težko nalogo soočati se s večplastnostjo specializiranih potreb današnjega časa in situacije.

Poklicni uslužbenci ameriške zunanje službe so upravičeni do skoraj vseh visokih položajev. So namreč izkušen produkt zelo tekmovalnega izbora, ocenjevanja in sistema usposabljanja, leta so službovali v tujini na diplomatskih ali konzularnih mestih, se verjetno tudi precej osebno žrtvovali in pridobivali profesionalna znanja in izkušnje. Zato si zaslužijo vsaj neko nagrado svojega naroda. Poslanik ali ambasador, ljubitelj ali profesionallec, naj bi bil človek, ki zna poskrbeti, da so stvari narejene, ali v nasprotnem primeru ne naredi ničesar, kar bi imelo posledice. Vse odgovornosti so variacije na tri osnovne zahteve: ustvarjanje ustrezne podobe ZDA, dobro obveščanje Washingtona o lokalnih dogodkih ter previdno in točno izvajanje politik in njihovih določil. Pogosto se zgodi, da so poklicni uslužbenci tisti, ki so najbolj sposobni, najbolj pripravljeni posamezniki ter razpoložljivi za izvršitev teh obveznosti.

Kljub vsemu pa so se ZDA v zadnjem času pojavili številni nadarjeni ljubitelji na najvišjih diplomatskih položajih, ki so enako sposobni kot profesionalci. Kot bivši ambasador je Luce dejal: "Nedvomno je mogoče videti, kako ameriška diplomacija lahko izvaja svoje zunanje odnose brez organizirane in neorganizirane pomoči ljubiteljev" (Luce, 1957: 113).

8.4. Prihodnost ameriške diplomacije

Stearns navaja več elementov, ki bi pripomogli k izboljšanju vodenja ameriške diplomacije. Ameriška zunanja politika je nagnjena k iskanju enotnih kategorij in načina vedenja, ki je primeren za ves svet. V nasprotju z ameriško zunanjo politiko pa je ameriška diplomacija nezaupljiva do posploševanja in bolj naklonjena naslavljanju posameznih problemov. Kot prvo nalogo, kjer bi ZDA morale prevzeti pobudo, je Stearns videl v določitvi točke, ko notranje vedenje držav postane legitimna skrb drugih držav. In pri tej definiciji bi ZDA morale prevzeti pobudo in ponovno definirati pravila diplomatskega vedenja, ki jih določa Dunajska konvencija. Spremenjene in spreminjajoče se mednarodne okoliščine zahtevajo poleg ponovnega definiranja mednarodnih pravil diplomacije tudi druge ukrepe v ameriškem sistemu. Stearns predlaga vzpostavitev položaja stalnega državnega podsekretarja na ministrstvu za zunanje zadeve. Ta položaj bi predstavljal zagotovilo ne le bolj racionalnega vodenja kadrov, ampak tudi stalnost v izdelavi politik. Poleg tega bi morala biti tudi vloga samega državnega sekretarja okrepljena in bi kot taka dopuščala, da se državni sekretar posveča bolj zunanjim zadevam kot domačim.

Ameriška diplomacija bi pridobila veliko tudi z decentralizacijo zunanjega ministrstva in sistema odločanja. To bi omogočilo državnemu sekretarju, da bi se osredotočil na posamezen problem, in ga hkrati zblížalo z uradi, službami in nenazadnje tudi s predstavništvu v tujini. Vsako zunanje ministrstvo ima le en dar in to so njegovi uslužbenci. In prav sposobni, nadarjeni ljudje so tisti, ki najbolj trpijo pod slabim in nesposobnim vodstvom. Najboljši diplomati so tisti, ki postanejo strokovnjaki na področju zadev države, ki ji služijo, in so hkrati

sposobni širšega pogleda. To so ljudje, ki se dvignejo nad politično ali profesionalno privrženost in jasno vidijo tako celoto kot njene posamezne dele. Ameriška praksa podeljevanja najvišjih diplomatskih položajev kot nagrad za zveste strankarske ali profesionalne privrženice bi se zato morala opustiti. Namesto tega bi bilo treba vzpostaviti sistem izbora najboljših ljudi, ki bi bili podvrženi neodvisni komisiji posameznikov, ki poznajo zunanje zadeve.

V kolikor bi zunanje zadeve reševali ambasade in konzulati in ne predsednik ali državni sekretar, bi se delo opravilo tudi bolj tiho in večinoma bolj učinkovito. Vodje misij v tujini, ki bi bili izbrani na podlagi svojih spretnosti in sposobnosti, bi potrebovali manj vmešavanja Washingtona. Zunanje ministrstvo bi namesto mikro vodenja prevzelo vlogo vodje v zunanjepolitičnem procesu. Več poudarka bi bilo treba dati na sodelovanje z misijami v tujini pri oblikovanju politik in aktivnem dialogu med ambasadami in zunanjim ministrstvom in posledično manj na obrambno in pogosto birokratsko administracijo.

Za novo vlogo ameriške diplomacije bi bilo treba tudi ponovno definirati diplomatske veščine in spretnosti. Današnji sistem ozkih specialistov bi moral postati bolj prilagodljiv. Mednarodne okoliščine vedno bolj kličejo po strokovnjakih na področju multilaterale in po drugi strani na področju bilaterale. Ameriška diplomacija potrebuje strokovnjake, ki bodo lahko delovali tako v multilateralnem kontekstu konferenc kot tudi v bilateralnih pogojih. Le s pomočjo sposobnih ameriških predstavnikov v tujini bo mogoče odkriti možne grožnje ameriški nacionalni varnosti. Ta cilj diplomacije še vedno ostaja glavni (Stearns, 1996: 164).

9. ZAKLJUČEK

Ameriško diplomacijo je oblikoval poseben politični sistem in edinstvena geografska situacija. Razvoj ameriške diplomacije je načrtoval že George Washington s svojim poslovilnim govorom o drugačnem toku od evropskega in distanci ZDA od Evrope. Thomas Jefferson je k temu še dodal s sklicevanjem na mir, trgovino in poštene prijateljske odnose z drugimi narodi, obenem pa nepovezanost z nobenim narodom. Šele čez 150 let se je ta odnos ZDA do zunanje politike spremenil.

V 19. stoletju so visoke diplomatske in konzularne položaje dobili izključno predsednikovi politični prijatelji, izmed katerih se večina niti ni zanimala za ta poklic. To je bilo obdobje, ko se večina Američanov ni ukvarjala z zunanjo politiko, odnos do poklica v diplomaciji je bil slab.

Poleg tega ni bilo nobenega sistema namestitve in napredovanja v diplomatski službi, ki bi temeljil na sposobnostih posameznika.

Sprejem Pendletonovega zakona leta 1883 je pomenil začetek reforme sistema, ki je dodeljeval službene položaje le strankarskim privrženecem. Zakon, ki je prvič omogočil javne razpise za delovna mesta, je pokrival le pripravniška mesta v ameriški javni upravi. Diplomatski in konzularni uslužbenci pa so bili iz njega izvzeti.

Začetek 20. stoletja je pomenil tudi premik zakonskih določil na višje službene položaje v ameriški birokraciji. Začetek novega stoletja je predstavljal tudi poskuse zvezne vlade, da bi bolj profesionalizirala javno upravo.

Situacija je bila enaka tudi v ameriški diplomatski službi, ki je bila sicer vedno ločena od glavnine ameriške javne uprave. Politično imenovani posamezniki so do začetka 20. stoletja zasedali vse pomembne položaje. Poskusi k sistemu imenovanja diplomatskih uslužbencev na podlagi njihovega znanja in sposobnosti so se začeli že s predsednikom Clevelandom in pozneje Rooseveltom. Čeprav sta uvedla sistem preverjanja znanja, pa nista opustila sistema imenovanja svojih strankarskih privrženecv na pomembne službene položaje.

Prehod v 20. stoletje je predstavljal prelomnico v mednarodnih odnosih. To je bilo obdobje pretiranih ameriških nacionalističnih prepričanj, verovanja v svojo superiornost in potrebe po novi zunanji politiki. Dodatne zahteve za zunanje ministrstvo in diplomatsko službo so se v tem času pojavile tudi zaradi špansko-ameriške vojne in zaradi prve svetovne vojne. Povečalo se je število zaposlenih in poudarek je bil na jezikovnem znanju in spretnostih. Zunanje ministrstvo se je reorganiziralo, oblikovali so se novi oddelki in službeni položaji na področju zunanje politike. Vedno več službenih položajev je bilo podvrženih sistemu imenovanja in napredovanja glede na sposobnosti posameznika. Izkušnje iz vojne so pokazale, da je obstajala potreba po dobro usposobljenih in strokovnih ljudeh, ki bodo delali na področju zunanjih zadev.

Velik korak naprej se je zgodil leta 1924 z Rogersovim zakonom, ki je v diplomatsko službo končno uvedel profesionalizem. Zakon je med drugim uvedel izpite, poskusno dobo, šolanje in usposabljanje kandidatov. Pot k nadaljnji profesionalizaciji je bila utrta.

Na podlagi zgodovinskega pregleda profesionalnosti v ameriški diplomaciji prek predsednikov ZDA, znotraj reform in sprememb v ameriški javni upravi in nenazadnje znotraj ameriške službe za zunanje zadeve, lahko ugotovimo, da so okoliščine spremenjenega mednarodnega okolja 20. stoletja močno vplivale tudi na razvoj profesionalnosti v ameriški diplomatski službi. Na ta način smo našo prvo raziskovalno hipotezo potrdili.

Z vsemi reformami in imenovanji posameznikov na službene položaje v ameriški diplomaciji je že od nekdanj tesno povezana tudi pravica predsednika do izbora ljudi za zapolnitev najvišjih položajev v ameriški administraciji. Številni predsedniki so skozi ameriško zgodovino poskušali reformirati javno upravo in posredno tudi službo za zunanje zadeve. Vendar je na podlagi opisanega očitno nekaj; nobeden izmed zakonov ni omejil predsednikove pravice do imenovanja ambasadorjev.

Imenovanje posameznikov na najvišje položaje v diplomatski službi je bila in je še vedno naloga, čast ali moč predsednika ZDA. Neizvoljena vlada, kot se imenujejo številni imenovani ljudje, je predsednikova prva naloga, ko nastopi na

svoj položaj. V preteklosti je bila naloga zaradi majhnosti administracije lahka; danes pa se predsednik sooča z velikostjo in časovno omejenostjo.

Posledica tega je, da imenovani posamezniki pogosto niso najbolj ustrezni kandidati za določena delovna mesta. Tudi moderniziran postopek procedur predsednikovega imenovanja, ki obstaja v času po drugi svetovni vojni, ni posegel na področje imenovanja ambasadorjev. Kot posledica ostaja dejstvo, da imenovanja ambasadorjev še danes (delno) temeljijo na politični preračunljivosti ali vplivu.

Naša sklepna misel se nanaša na tezo, da bo, dokler bo obstajala pravica predsednika do imenovanja ambasadorjev, obstajalo tudi dodeljevanje najvišjih službenih položajev strankarskim privržencem. Vse to pa bo vsaj v neki meri vplivalo na nepopolno zagotavljanje profesionalnosti v ameriški diplomatski službi. Ljubiteljstvo oziroma amaterstvo bo prisotno še naprej. Potrebno bo še veliko generacij ali pa sprememb mednarodnih okoliščin, da se bodo v ameriški diplomaciji pojavljali le sposobni, strokovni in nadarjeni posamezniki, ki bodo opravljali ta časten in pomemben poklic.

10. IZBRANA BIBLIOGRAFIJA

1. Aberbach, Joel D., Robert M. Copeland and Rockman Bert A. (1987): The Shifting, Yet Still Clashing Beliefs of the American Federal Executive: From Nixon to Reagan, Presented at the APSA Convention in Chicago.
2. Arnold, Peri (1986): The making of the Managerial Presidency. Princeton University Press. Princeton.
3. Bacchus, William I. (1983): Staffing for Foreign Affairs: Personnel Systems for the 1980's and 1990's. Princeton University Press. New Jersey.
4. Bailey, Thomas A. (1968): Art of Diplomacy: The American Experience. Appleton-Century-Crofts. New York.
5. Barnes, William and John H. Morgan (1961): The Foreign Service of the United States: Origins, Development and Functions. Washington: Department of State, Historical Office, Bureau of Public Affairs.
6. Berridge, G. R., Maurice Keens-Soper and T. G. Otte (2001): Diplomatic Theory from Machiavelli to Kissinger. PALGRAVE. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York.
7. Boyer, William W. (1964): Bureaucracy on Trial; Policy Making by Government Agencies. Bobbs-Merrill. Indianapolis.
8. Cooke, Jacob E. ed. (1961): The Federalist, no. 76. Cleveland, Ohio: Meridian Books: 513, Wesleyan University Press. Middletown, Connecticut.

9. Detmold, Christian E. (1882): Historical, Political, and Diplomatic Writings of Nicolò Machiavelli. James R. Osgood and Company. Boston.
<http://oll.libertyfund.org/ToC/0076-03.php>
10. Eban, Abba Solomon (1998): Diplomacy for the Next Century. Yale University Press. New Haven & London.
11. Freeman, Chas W. Jr. (1997): The Diplomat's Dictionary. United States Institute of Peace Press, Washington, D. C.
12. Harr, John E. (1965): The Development of Careers in the Foreign Service. Carnegie Endowment for Peace. Washington D. C.
13. Harr, John Ensor (1969): The Professional Diplomat. Princeton University Press. New Jersey.
14. Heady, Ferrel (1988): "The United States". Public Administration in Developed Democracies: A Comparative Study, edited by Donald C. Rowat. New York: Marcel Dekker.
15. Hoogenboom, Ari (1961): Outlawing the Spoils. University of Illinois Press. Urbana.
16. Huddleston, Mark W. and William W. Boyer (1996): The Higher Civil Service in the United States Quest for Reform. University of Pittsburgh Press. Pennsylvania.
17. Ilchman, Warren F. (1961): Professional Diplomacy in the United States, 1779–1939. Chicago: University Press.

18. James, Lindsay (2003): *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington, D. C., USA: Brookings Institution Press.
<http://site.ebrary.com/lib/stanford/Doc?id=10077286&ppg=59>
19. Jones, Arthur G. (1965): *The Evolution of Personnel System for U.S. Foreign Affairs*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington D. C.
20. Kissinger, Henry (1994): *Diplomacy*. Simon & Schuster. New York.
21. Knott, Jack H. and Gary J. Miller (1987): *Reforming Bureaucracy*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
22. Krislov, Samuel and David H. Rosenbloom (1981): *Representative Bureaucracy and the American Political System*. Praeger. New York.
23. Luce, Clare Booth (1957): "The Ambassadorial Issue: Professionals or Amateurs?". *Foreign Affairs* 36. (oktober 1957): 105–121.
24. Machiavelli, Niccolò (1950): "The Prince and The Discourses". The Modern Library, Random House, Inc.
25. Mackenzie, G. Calvin (1981): *The Politics of Presidential Appointments*. The Free Press, A Division of Macmillan Publishing Co., Inc. New York
26. Macy, John W., Bruce Adams and Walter J. Jackson (1983): *America's Unelected Government*. Ballinger Publishing Company. Cambridge, Massachusetts.
27. Madison, James, et al (1937): *The Federalist*. The Modern Library. New York.

28. Maranto, Robert and David Schultz (1991): A Short History of the United States Civil Service. University Press of America, Maryland.
29. Mattox, Henry E. (1989): The Twilight of Amateur Diplomacy. The Kent State University Press. Ohio.
30. Miller, Robert Hopkins (1992): Inside an Embassy: The Political Role of Diplomats Abroad. Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, Washington D. C.
31. Morgenthau, Hans J. (1995): Politika med narodi. DZS, Ljubljana.
32. Mosher, William E. (1982): Democracy and the Public Service. Oxford University Press. New York.
33. Myers, Robert J. (1999): U.S. Foreign Policy in the Twenty – First Century: The Relevance of Realism. Louisiana State University Press.
34. Nathan, Richard P. (1983): The Administrative Presidency. John Wiley. New York.
35. Nelson, William E. (1982): The Roots of American Bureaucracy. Harvard University Press. Cambridge.
36. Nick, Stanko (1997): Diplomacija : Metode in tehnike. Barbat. Zagreb.
37. Nicolson, Harold George (1963): Diplomacy. Oxford University Press. London.
38. Pfiffner, James P. (2000): The Future of Merit. The Woodrow Wilson Center Press. Washington D.C.

39. Potemkin, V.P., S.V. Bahrušin, A.V. Efimov, E.A. Kosminski, A.L. Naročnicki, V.S. Sergejev, S.D. Skazkin, E.V. Tarle in V.M. Hvostov (1947): Zgodovina diplomacije I. del. DZS, Ljubljana.
40. Poullada, Leon, B. (1974): "Diplomacy: The Missing Link in the Study of International Politics". The Theory and Practice of International Relations, ed. David S. McLellan et al. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
41. Prewitt Kenneth and Alan Stone (1973): The Ruling Elites: Elite Theory, Power, and American Democracy. Harper and Row. New York.
42. Reychler, Luc (1979): Patterns of Diplomatic Thinking: A Cross-National Study of Structural and Social-Psychological Determinants. Praeger Publishers. New York.
43. Rossow, Robert. (1962): "The Professionalization of the New Diplomacy." World Politics 14, no. 4: 561–75.
44. Schlessinger, Arthur Jr. (1957): The Crisis of the Old Order. Houghton Mifflin Company. Boston.
45. Schultzing, Robert D. (1975): The Making of the Diplomatic Mind. Wesleyan University Press. Middletown, Connecticut.
46. Seidman, Harold and Robert Gilmour (1986): Politics, Position, and Power: From the Positive to the Regulatory State. Oxford University Press. New York.
47. Simon, Herbert A. (1976): Administrative Behavior. Free Press. New York.

48. Simpson, Smith (1980): *The Crisis in American Diplomacy*. The Christopher Publishing House. North Quincy, Massachusetts.
49. Skowronek, Stephen (1982): *Building a New American State*. Cambridge University Press. Cambridge.
50. Solomon, Burt (1990): "Sub-Cabinet: A Mix of Expert ... the Untried and the Well Connected". *National Journal*, April 29, vol 21, no 17, 1056–1057.
51. Stearns, Monteagle (1996): *Talking to Strangers: Improving American Diplomacy at Home and Abroad*. Princeton University Press. New Jersey.
52. *The Constitution of the United States of America With Explanatory Notes*. 1987. United States Information Agency.
53. VanRiper, Paul P. (1958): *History of the United States Civil Service*. Row, Peterson & Company. Evanston.
54. Veysey, Laurence (1975) "Who's a Professional? Who Cares?". *Reviews in American History* 2: 420.
55. Whyte A.F. (1950): *On the Manner of Negotiating with Princes*. Houghton Mifflin. New York. (Translated from French)
56. Wiarda, Howard. J. (1990): *Foreign Policy Without Illusion: How foreign policy- making works and fails to work in the United States*. Scott, Foresman and Company. USA.
57. Yost, Charles W. (1972): *The Conduct and Misconduct of Foreign Affairs*. Random House. New York.