

nekaterimi sodobnejšimi koncepti družbene koordinacije. V tem kontekstu posebej izpostavljajo odvisnost delovanja tovrstnih konceptov družbene koordinacije od socialnega kapitala, ki ga razumejo kot resurs za reševanje problemov zaupanja, koordinacije in kooperacije.

Adam, Makarovič, Rončević in Tomšič gradijo svojo analizo na treh ravneh. Prvo raven analize tvori civilizacijska kompetenca, psihokulturni socializacijski vzorec, ki se sedimentira, prenaša iz generacije v generacijo, se akumulira, pa tudi spreminja in inovira (invention of tradition). Druga, za avtorje najpomembnejša raven, zajema pet sklopov internih razvojnih dejavnikov: kognitivno mobilizacijo, socialni kapital, podjetništvo, kakovost političnih institucij in družbeno kohezivnost. Tretja raven, odprtost družbe navzven, je obravnavana kot eksteren oziroma eksogen dejavnik. Pri tem so interni dejavniki odvisni od organizacije in sinergije znotraj določene družbe, odprtost je sicer tudi rezultat notranje organiziranosti, hkrati pa pomeni racionalno izkoriščanje zunanjih virov za lastni razvoj in aktivno prilagajanje na kompleksnejše okolje.

Ali bo torej tranzicijskim državam in predvsem Sloveniji uspel preboj med razvojno najuspešnejše države Evropske Unije, je tako predvsem odvisno od razvita sposobnosti, ki jih opisanih šest indikatorjev zajema. Razvojni dosežki so za avtorje kombinacija civilizacijske kompetence in predvsem interakcije med razvojnimi dejavniki.

Avtorji nenazadnje tudi sami ponujajo prednosti tovrstnega pristopa k analizi, med drugim holistični pristop, teoretsko osmišljenost izbranih indikatorjev, preverjanje zanesljivosti in veljavnosti uporabljenih baz podatkov ter njihovo informativno vrednost. Vendar pa sama operacionalizacija in kvantifikacija oblikovanih indikatorjev kljub uporabnosti ugotovitev, do katerih so avtorji prišli s pomočjo podatkov iz mednarodnih raziskav, kot je World Competitiveness Yearbook, ni tisto, kar bralca najbolj pritegne in ima zanj najvišjo uporabno vrednost. Materija dela je enako privlačna tako za družboslovce kot tudi za vse, ki jih vodi zgolj ali pa predvsem poslovni interes. Tovrstni pristop, ki poleg zadostne mere

samo ocenjevanja upošteva tudi pogled od zunaj, s ptičje perspektive, je nadvse dobrodošel, ker nam daje dovolj informacij, da si ustvarimo mnenje o razvojnih možnostih Slovenije in perspektivah njenega članstva v Evropski Uniji.

Po mnenju avtorjev Slovenija vsekakor sodi v prvo skupino tranzicijskih držav, se pravi tistih, ki so se najbolj korenito lotile družbenih reform. Hkrati pa Slovenija zaostaja za "razvojnim jedrom", kar zadeva dinamične vidike razvoja najbolj pripravljenih držav članic Evropske Unije. Zmanjšanje zaostanka bi pomenilo izoblikovanje Slovenije v propulzivno, duhovno sproščeno ter socialno in tehnološko inovativno, vibrantno družbo. Največji hendikep pri zmanjševanju razvojnega zaostanka pa bo za Slovenijo sorazmerno nizka stopnja socialnega kapitala, ki se kaže v pomanjkanju reflektivnega zaupanja, kooperacije in samoorganizacije.

Posebej velja izpostaviti, da avtorji poudarjajo pomen dinamičnih vidikov razvoja. Ugotavljajo, da je znanje tista strateška surovina, ki je ima Slovenija največ in ki, skupaj s kakovostjo in hitrostjo informacij, tvori njene kompetitivne prednosti. Ravno zato, ker so se avtorji posvetili tudi prihodnjim izzivom slovenske družbe, Socio-kulturni dejavniki razvojne uspešnosti niso samo poizkus sociološke, na zbranih podatkih temelječe analize trenutnega stanja razvojne uspešnosti Slovenije.

Marko KOSIN

Milan Jazbec

The Diplomacies of New Small States.

The case of Slovenia with some comparison from the Baltics.
Ashgate, 236 str.

Diplomacija novih majhnih držav vzbuja zanimanje mnogih teoretikov in praktikov. Po padcu Berlinskega zidu so številni narodi dobili priložnost, da oblikujejo svoje nacionalne države. Pri tem so morali pokazati zobe centralnim oblastem in konservativnim silam v državah, katerih del so dotlej

bili, hkrati pa zavračati različne predsodke in negativno stališče mednarodne skupnosti do svojih stremeljenj. Zlasti zahodne demokracije so se zavzemale za ohranitev nekakšnega status quo. V takšni situaciji so morale nove male države kar najhitreje oblikovati svojo zunanjo politiko in usposobiti svojo diplomatsko službo, da bi tudi z njo prepričevale svet, kako pri njihovem osamosvajanju ne gre za nacionalni egoizem, temveč za zgodovinski proces emancipacije, ki bo iz njih naredil normalne članice mednarodne skupnosti. Njihove težave niso bile majhne, saj so morale vzpostaviti svoje države takorekoč čez noč, hkrati pa oblikovati politiko do mednarodne skupnosti, do sosedov, OZN in različnih pomembnih mednarodnih vprašanj. Takoj so se morale vključiti v večstranske in dvostranske mednarodne dejavnosti, pokazati pričakovano kooperativnost, istočasno pa optimalno poskrbeti za svoje nacionalne interese.

Dr. Jazbec v prvem delu svoje knjige (naslovil ga je: *Nove majhne države v spremenjenem mednarodnem okolju...*) analizira sociološke in organizacijske težave, s katerimi se soočajo nove majhne države pri vzpostavljanju države in njene diplomacije. Na primeru Slovenije in občasno baltskih držav, skuša posrečeno prikazati vso zapletenost teh procesov. V proučevanju oblikovanja zunanjih ministrstev in diplomatske mreže odkriva odvisnost od mednarodnega okolja pa tudi od lastnih socioloških in drugih posebnosti. Diplomacija je eden od stebrov državne suverenosti vsake države. Čeprav so imele nove majhne države temeljne cilje že od začetka dokaj jasno opredeljene, pa je bilo oblikovanje njihovih diplomatskih služb odvisno tudi od političnih konceptov, ki so jih postopno gradile, in nič manj od razpoložljivih kadrovskih potencialov in gmotnih možnosti. Sodobno mednarodno okolje je bilo zlasti v Evropi izrazito integracijsko usmerjeno, zato so bili dezintegracijski pojavi, kakršne so sprožale nove majhne države z aktivnimi prizadevanji za samostojno državo, deležne resnih očitkov in celo obsodb, češ da z neodgovornim obnašanjem zastrujejo mednarodne razmere. Zdi se, da mednarodna skupnost, ugledni politiki in tradicionalne diplomaci-

je niso poskušale dojeti, odkod izvira težnja majhnih držav za neodvisnostjo, temveč so s svojo avtoriteto želele zavreti te procese ter ohraniti nekakšen status quo, ki naj bi zagotovil navidezen mir.

Avtor v teoretičnem delu posreduje kratak presek procesov integracije in dezintegracije v povojni Evropi. EU, NATO in OVSE so primeri uspešne integracije. Jugoslovanski ne Kominformu je prvi korak k dezintegraciji socialističnega bloka in je posledično vplival tudi na notranje procese v nekdanji skupni državi, ki so se končali z njenim razpadom. Socialistični "lager" se je leta 1991. raztel in v evropskih socialističnih državah so komunistični režimi propadli. Tudi na Zahodu smo bili priče različnim avtonomističnim zahtevam (Severna Irska, Baskija, Katalonija, Korzika, Bavarska), regionalnemu sodelovanju in pobudam. Vsekakor v post blokovski Evropi naraščajo integracijski procesi, čeprav se ne bi moglo reči, da so dezintegracije povsem končane. Dolej je razpad dvostranskega blokovega sistema pripeljal do razpada treh multietničnih držav v vzhodni Evropi in do oblikovanja novih majhnih držav. Dezintegracijski procesi so zajeli Srednjo in Vzhodno Evropo ter nekdanjo Sovjetsko zvezo ter prizadeli 25 do 30 držav s 150 do 200 milijoni prebivalcev.

Jazbec daje poglobljeno analizo evropskih integracijskih procesov (zgodovina, sodobni trendi, prihodnost), spremenjene vloge nacionalne države, pa tudi velikih sprememb v mednarodni skupnosti, ki so posledica tako povečanja števila nacionalnih držav, vse večje vloge mednarodnih organizacij, mednarodnega reševanja nekatereh vprašanj (npr. boj proti mednarodnemu kriminalu, zaščita človekovih pravic, varstvo okolja) kot tudi naraščajočega vpliva globalizacije. Sodobne države ne morejo ignorirati pravil mednarodnega obnašanja, pač pa se jim morajo prilagoditi. Za postmoderne države tradicionalna suverenost tako ni več središčna vrednota, temveč to postajajo pravila mednarodnega obnašanja, ki temeljijo na mednarodni jurisdikciji in sprejemanju notranjega nadzora glede izvrševanja sprejetih obveznosti. Seveda država še vedno ostaja nenadomestljiv in nujen

dejavnik mednarodnih odnosov ter zaščitnik nacionalnih interesov. Vendar nanjo hkrati vplivajo globalni in regionalni procesi integracije.

Raziskava skuša ponuditi definicijo novih majhnih držav. Usmerjena je na ugotavljanje povezanosti med velikostjo države in njeno sposobnostjo oblikovanja učinkovite diplomatske službe. Med majhne države prištevata tiste, ki imajo od 1,5 do 15 milijonov prebivalcev in ozemlje med 10.000 do 100.000 km². Pomemben kazalec je tudi DBP na prebivalca. V Evropi so nove majhne države ali "secesionistične", to je tiste, ki so se odvojile od nekdanjih "imperijev", in pa "ostale", ki zajemajo nekdanje centralne regije bivših skupnih držav. "Secesionistične države" nimajo niti izkušene politične elite niti primerne upravne in druge infrastrukture, medtem ko države, ki so nastale iz nekdanjih centralnih regij to imajo. Proučuje tudi prednosti in pomanjkljivosti majhnih držav, pri čemer meni, da je največja težava novih malih držav "omejenost virov na vseh področjih", zlasti pomanjkanje kadrov, kar pomembno vpliva na organiziranje njihovih diplomatskih služb ter usmeritev.

Male države so dokaj aktivne v mednarodnih organizacijah, posebno v OZN, ki je za njih pomembno torišče političnega in praktičnega mednarodnega delovanja. Med novimi evropskimi majhnimi državami je zlasti opazno zanimanje za članstvo v EU in NATO. Posebna pozornost je posvečena varnostnim vprašanjem majhnih držav. Analizirane so različne variante (NATO oz. Partnerstvo za mir, OVSE, EU, WEU), da bi se ugotovilo, kako na teoretični ravni ni enostavne in jasne rešitve varnostne dileme, medtem ko praktično med evropskimi državami ni nobene želje za vojaško konfrontacijo, kar vpliva na spremenjeno dojemanje varnosti.

Del razprave je posvečen tudi izvolitvi Slovenije kot nove majhne države v Varnostni svet in posledičnem povečanju zunanje vidnosti naše države, kot tudi povečanju bremen za diplomacijo. Analizira dobre in slabe strani take izvolitve. Ta del razprave se konča z ugotovitvijo, da na prehodu v tretje tisočletje diplomacija, ki se

seveda spreminja, ostaja nezamenljiv instrument za uresničevanje zunanje politike novih majhnih držav in njihovo vključevanje v mednarodno skupnost.

V drugem delu z naslovom: "Nekatere sociološke značilnosti in omejitve diplomacije novih majhnih držav" avtor proučuje diplomacijo kot klasični atribut države. Govori o funkcionalni medodvisnosti države in diplomacije ter vsebinskih spremembah, ki jih diplomacija doživlja. Število držav se je povečalo za trikrat, multilateralna diplomacija postaja vse pomembnejša, mednarodne konference in mednarodne organizacije urejajo različna mednarodna vprašanja, uveljavljajo se novi dodatni načini mednarodnega občenja (na primer: parlamentarna diplomacija, osebna diplomacija, diplomacija na vrhu itd), uvajajo se nove vsebine (gospodarska, vojaška, kulturna, znanstvena diplomacija). Razvoj transporta in komunikacijske tehnologije je povzročil bistvene spremembe diplomatskih metod in ima za posledico tako boljšo komunikacijo med zunanjimi ministrstvi in njihovimi misijami, kot tudi povečanje stikov ne samo med državami in vladami, temveč tudi med nevladnimi inštitucijami in posamezniki.

Dokaj izvirno je analiziranje socioloških vidikov oblikovanja diplomacij novih malih držav. Avtor našteje pet skupin, iz katerih so te države formirale svoje diplomatske službe. To so uslužbenci, ki so delali v diplomaciji bivših multietničnih držav, zaposleni v prejšni republiški upravi, ki so se bavili z mednarodnimi zadevami, novo zaposleni v diplomaciji novih držav, emigranti in reaktivirani diplomati. Vsaka od teh skupin se deli na podskupine. Ne glede na notranja trenja in pomisleke je skupina tistih, ki so delali v diplomaciji bivših skupnih držav ter imajo odtod mednarodne izkušnje in poznanstva za začetek najbolj uporabna. Predstavlja osnovni nukleus diplomacije novih malih držav. Slovenija je ob osamosvojitvi imela 60 takšnih diplomatov (baltške države skoraj nobenega). Sloveniji je tudi pomagalo, ker je republika, zlasti po letu 1974, imela delne mednarodne stike in je temu primerno oblikovala svojo republiško upravo, ki je po osamosvojitvi prerasla v nekakšen zametek diplomatske službe

(štela je okoli 50 zaposlenih). Postopno pa so novinci postali najštevilnejša skupina. Emigrantov v slovenski diplomaciji skoraj ni bilo, medtem ko jih je nekaj bilo v baltskih državah. Reaktiviranih diplomatov je bilo le nekaj. Avtor skuša opredeliti dolgoročne perspektive vsake od teh skupin in sklepa, da je skupina t.i. novincev dolgoročno najbolj perspektivna, saj je najštevilnejša ter si sčasoma lahko pridobi potrebna znanja in praktične izkušnje.

Zanimivo je razmišljanje o angažiranju različnih profilov kadrov v diplomaciji. Brez politikov ne gre, toda preveliko število političnih kadrov ima negativne posledice na aktivnost diplomacije in njeno profesionalnost. Avtor navaja misel dr. Rupla, da je "nesprejemljivo uvajanje strankarskih kriterijev za rekrutiranje državne administracije, saj vodi k zmanjševanju profesionalnosti, patroniziranju in korupciji". V prvi fazi oblikovanja diplomatskih služb bi bili za dolgoročneje rešitve zaželeni zlasti univerzitetni učitelji. Poznajo mednarodno problematiko in imajo mednarodne stike, vendar je njihovo število omejeno. Isto velja tudi glede angažiranja gospodarstvenikov. Majhen je tudi dotok iz kroga kulturnikov, novinarjev in z drugih področij. Relativno čvrste diplomatske službe bodo najbrž oblikovane v 10 do 20 letih in to z bazo kariernih diplomatov. Vloga politikov bo majhna, pač pa bo večji dotok iz gospodarstva, kulture, medijev in drugih področij. Profesionalna diplomacija je v vsaki državi "institucija, ki zagotavlja enotno, poklicno in tehnično primerno usposobljeno organizacijo vsklajeno z mednarodnim pravom".

Avtor govori tudi o posledicah omejenih kadrovskega virov, ki vodi v nenormalno kadrovske strukturo, pomanjkanje usposobljenega strokovnega osebja, prodor nestrokovnjakov, prevelik delež politikov, neustrezno šolsko izobrazbo zaposlenih, stalno fluktuacijo, zmanjšanje možnosti izbire, ekstenzivno zunanje zaposlevanje. Vendar je na primer Slovenija uspela oblikovati diplomatsko službo ki šteje 450 zaposlenih (1998), Estonia npr. 480, Latvija 500 in Litvanija 580. Nove male države imajo tudi omejena finančna sredstva za tehnično opremo, članarine mednarodnim organiza-

cijam ipd. V teh diplomacijah je veliko mladih (v Sloveniji je na primer polovica mlajša od 40 let), močna je tudi feminizacija (v Sloveniji čez 50% zaposlenih), čeprav diplomatke redko zasedajo višje položaje. Čim prej bo treba začeti urejati tudi položaj tki diplomatskih parov med zaposlenimi, ki postaja vedno večji problem.

Nujno je tudi intenzivno strokovno izobraževanje novih diplomatov, saj je treba čimprej zapolniti pomanjkanje izkušenj - tako praktičnih kot teoretičnih. Smiselno je prakticirati obe vrsti tega dopolnilnega izobraževanja: tisto v okviru zunanjih ministrstev, ki se izvaja ob pomoči relevantnih akademskih institucij kot tudi šolanje v tujini. V svetu je veliko šol, ki usposablajo mlade diplomate. V Sloveniji je bila Diplomatska akademija ustanovljena leta 1996.

V tretjem delu, ki nosi naslov: "Izzivi in problemi ustvarjanja diplomatske organizacije novih majhnih držav" je raziskovalna pozornost namenjena proučevanju diplomacije kot organizacije. Zato je v ospredju analiziranje sestavnih delov diplomatske organizacije (ministrstva za zunanje zadeve in mreže diplomatskih in konzularnih predstavništev) ter odnosov med njimi. Posebna pozornost je namenjena organizaciji zunanjih ministrstev (pristop, pravila, praksa) in analizi posameznih nivojev ter sestavi diplomatskih in konzularnih predstavništev oziroma kriterijem za vzpostavitev mreže teh predstavništev.

Tako je zunanje ministrstvo del državnega aparata, ki mu je zaupano izvajanje zunanje politike. V bistvu se vsa zunanja ministrstva ukvarjajo s podobnimi vprašanji: politične zadeve (dvostranski odnosi), Združeni narodi in mednarodne organizacije (multilaterala), mednarodni sporazumi in pravne zadeve, protokol, trgovinski in ekonomski odnosi, kulturni odnosi, konzularne zadeve itd. Navedenih je pet vertikalnih ravni organizacije. Na vrhu je minister s svojim kabinetom in najožjimi sodelavci, ki odloča o najpomembnejših stvareh ter koordinira in usmerja zunanjepolitične dejavnosti. Druga raven so ministri namestniki in pomočniki, državni sekretarji ali podsekretarji, generalni sekretar, ki funkcionalno, organizacijsko in operativno vodijo ministrstvo, odlo-

čajo, koordinirajo in selekcionirajo. Nadzorujejo izvrševanje odločitev, seznanjajo ministra z najbolj pomembnimi dognanji in pogledi, dajejo predloge, sodelujejo v sprejemanju odločitev. Tretja raven so vodje sektorjev zunanjega ministrstva. To je organizacijsko najbolj pomembna in zahtevna raven, saj pripravlja večino najbolj pomembnih dejavnosti ministrstva in skrbi za njihovo uresničevanje. Četrta raven je zadolžena za koordinacijo predlogov in izvajanje zunanje politike. Sem spadajo vodje oddelkov. Peto raven pa predstavljajo t.i. desk officerji, ki spremljajo posamezne države, pripravljajo gradiva in skrbijo za izvedbo konkretnih korakov. Minister lahko posamezne funkcionarje zadolži za spremljanje posameznih vprašanj, imenuje skupine za posebne naloge ipd. Pomembno je, da so pravila hierarhije vedno jasno postavljena.

Glede diplomatskih in konzularnih predstavništev proučuje avtor kriterije za postavitev njihove mreže, analizira sestavo (vedno več je t.i. diplomatov specialistov, ki prihajajo iz drugih ministerstev in ne iz MZZ) in velikost (velike, srednje in majhne misije). Nove majhne države so razpete med jasnimi zunanjepolitičnimi prioritetami, ki zahtevajo večje število predstavništev in izredno omejenimi sredstvi, zlasti majhnim številom kadrov. Primerja število in sestavo zaposlenih v misijah Slovenije, Estonije, Litve in Latvije v Washingtonu, na Dunaju in v Stokholmu in ugotavlja razlike ter podobnosti. Predstavlja model sestave diplomatskih in konzularnih predstavništev in model kriterijev za vzpostavitev predstavniške mreže. Meni, da je za nove majhne države 50 misij najbrže zgornja meja, kar zahteva nujen razmislek, kako to omejitev ublažiti z nerezidenčnimi akreditacijami, boljšim izkoriščanjem mednarodnih konferenc za stike z drugimi državami in z večjim naslanjanjem na častne konzulate.

V zaključnem delu (Diplomacije novih majhnih držav in izzivi globalizacije) so povzeta osnovna teoretična proučevanja in empirične ugotovitve tega zanimivega dela. Dodatno je opozorjeno na položaj novih majhnih držav in njihovih diplomacij v spreminjajočih se globalnih tokovih, ki so obele-

ženi predvsem z nadaljevanjem integracijskih procesov. Globalizacija ima nedvomno tri vrste posledic za funkcioniranje diplomatske organizacije, ki bi jih morale nove majhne države vsekakor upoštevati. To so: spremembe v metodah dela; nove, dodatne teme, s katerimi naj bi se ukvarjala diplomacija, in spremembe v načinih predstavljanja. Povečal se je dostop do informacij in njihova ažurnost, zato morajo misije posvečati veliko večjo pozornost njihovemu pojasnjevanju, komentiranju ter ocenjevanju posledic kakšnega dogodka. Diplomacije morajo spremljati vprašanja, ki zadevajo globalno skupnost. Mnoga se lahko rešujejo samo globalno, zato je potrebno globalno razmišljanje, globalni pristop. Vsaka država lahko individualno prispeva k odločanju na globalni ravni. Sploh je v sodobni diplomaciji povečan pomen multilateralizma, čeprav ta ni zamenjal tradicionalnega bilateralizma. Navedena je tudi vrsta dilem in izzivov ugotovljenih med proučevanjem navedene teme, kot možen napotek za bodoča raziskovanja (na primer položaj diplomata v globalizacijskih procesih, bodoči razvoj odnosov med skupinami v novih diplomacijah itd). Opozarja tudi na pomen sociologije diplomacije v interdisciplinarnem proučevanju diplomatske teorije in prakse. Zanimiva je tudi teza, da so nove male države s priključitvijo h globalni skupnosti okrepile svojo neodvisnost.

Izid knjige "Diplomacije novih majhnih držav" sovpada z deseto obletnico neodvisnosti Slovenije. Dobili smo zanimivo in izvirno delo o vzpostavljanju diplomacij novih majhnih držav ter spremljajočih težavah, različnih dilemah in rešitvah, kakršno smo že dolgo potrebovali.

Miro HAČEK

Stane Vlaj
Lokalna samouprava s poudarkom na načelu subsidiarnosti
 Visoka upravna šola, Ljubljana 2001

Dr. Stane Vlaj je v zadnjih letih eden vodilnih, pa tudi najproduktivnejših slovenskih