

Marko Smole

Častni konzuli Nekarierna diplomacija

Honorary Consuls
Non-career Diplomacy

Ljubljana 2012

Marko Smole
Častni konzuli
Nekarierna diplomacija

Honorary Consuls
Non-career Diplomacy

Izdajatelja in založnika:
Fakulteta za družbene vede in Inštitut za ekonomske in diplomatske študije
Za založbo: Hermina Krajnc

Ljubljana, 2012

Copyright © FDV, 2012
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.
Vse pravice pridržane.

Knjžna zbirka ACTA DIPLOMATICA
Urednik zbirke: Boštjan Udovič

Recenzenta: prof. Ernest Petrič in prof. Krešo Puharič
Jezikovni pregled: Majda Degan
Naslovnica: Ljubiša Stanojevič in Grega Tekavec
Prelom: O2
Tisk: NTD d. o. o.

Naklada: 150 izvodov

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

341.81

SMOLE, Marko, 1964-

Častni konzuli - nekarierna diplomacija = Honorary consuls - Non-career
diplomacy / Marko Smole. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede : Inštitut za
ekonomske in diplomatske študije, 2012. - (Zbirka Acta diplomatica)

ISBN 978-961-235-607-1 (FDV)

263698176

Kazalo

Foreword	7
Predgovor	9
Knjigi na pot	13
 1 UVOD	 15
Razpotja sodobne diplomacije	17
Vsebinska platforma delovanja častnih konzulov	24
Metodologija raziskave	27
 2 IZHODIŠČA NEKARIERNE DIPLOMACIJE	 29
Opredelitev funkcije nekariernega konzula	31
Združitev gospodarske in konzularne diplomacije	33
Konzularni vpliv	38
Pomen častnih konzulatov v integracijah EU	39
 3 GLAVNE KONZULARNE NALOGE	 43
Swot-analiza razlik med častnimi in kariernimi konzuli in značilne storitve častnih konzulov	45
Odnosi z lokalnimi organi in konzularni protokol	48
 4 OČRT ZGODOVINSKEGA RAZVOJA KONZULATOV	 53
Zgodovinski razvoj konzularnih odnosov	55
Antična Grčija	56
Antični Rim	57
Srednji vek	58
Dvajseto stoletje	60
Obdobje pred Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih (DKKO)	
in Dunajsko konvencijo o diplomatskih odnosih (DKDO)	61
Nastanek DKKO	62

5	ODNOS MED DIPLOMATSKIMI IN KONZULARNIMI ODNOSI	65
	Opredelitev konzularno-diplomatskega predstavništva	67
	Konzularno-diplomatske strukture	68
	Častni konzuli v diplomatskem sistemu	73
	Rangi konzularnih predstavnikov, imenovanje in področje delovanja konzulov	76
6	ČASTNI KONZULI V SLOVENIJI IN SVETU	83
	Uvod	85
	Konzularne naloge	89
	Spodbujanje trgovine in industrije	89
	Nadzorovanje ladij in letal	90
	Konzularna zaščita pravnih in fizičnih oseb	90
	Funkcije notarske narave	91
	Častni konzuli v Sloveniji	92
	Zgodovina in področja delovanja častnih konzulov v Sloveniji	93
	Naloge in področja delovanja častnih konzulov v Sloveniji	94
	Težave/problemi delovanja častnih konzulov	102
	Pravni status (častnih) konzulov	104
	Imunitete in privilegiji konzularnih prostorov	111
	Zasebni privilegiji in imunitete	113
	Mednarodne obveznosti držav	116
	Prenehanje konzularne službe častnih konzulov	118
7	POSTMODERNA DIPLOMACIJA IN ČASTNI KONZULI	121
	Nove oblike predstavništev: nediplomatska državna predstavništva	123
	Nove oblike predstavništev: logistična središča in »internetna revolucija«	125
	Izzivi sodobne mednarodne skupnosti in častni konzuli	129
	Častni konzuli kot sodoben diplomatski pristop	132
	Informacijska tehnologija	135
8	NOVA DIPLOMACIJA	139
	Diplomatske dejavnosti	141
	Zgodovinska ideja nove diplomacije	142
	Diplomatski ustroj	143
	Organizacija konzularno-diplomatskih dejavnosti	146

Medvladne organizacije in diplomatske konvencije	148
Diplomatski jezik in pogajanja	151
9 EKONOMSKO-KONZULARNA DIPLOMACIJA	155
Ekonomija in diplomacija	157
Organizacija ekonomsko-konzularne diplomacije	161
Metodologija dela ekonomsko-konzularne diplomacije	163
Pregled stanja	163
Pridobivanje informacij	164
Interesni krog	165
Oblikovanje delovnih skupin	166
Metodologija dela gospodarskih častnih konzulov	167
Promocija države	168
Stroškovni vidik delovanja konzulata, ki ga vodi častni konzul	170
10 INSTITUT ČASTNEGA KONZULA KOT OBLIKA JAVNO	
-ZASEBNEGA PARTNERSTVA	173
Častni konzulati kot javna storitev	175
Zakonska podlaga javno-zasebnega partnerstva	176
Pravni vidik javno-zasebnega partnerstva v EU in Sloveniji	177
11 KONZULARNO-DIPLOMATSKE MREŽE DRŽAVNIH	
PODSISTEMOV	181
Poddržavni sistemi konzularnih predstavništev	183
Regionalizacija konzularno-diplomatskih politik	187
Pojav regionalnih diplomatskih sistemov	192
Perspektive alternativnih poddržavnih konzularno-diplomatskih sistemov	194
12 KONZULARNA DIPLOMACIJA MALIH DRŽAV	199
Konzularno-diplomatska pokritost	201
Sodobne tehnologije	203
Častni konzuli majhnih držav	205
Odzivnost konzularno-diplomatske mreže	208
Častni konzuli ob kriznih dogodkih	210
Posledice terorizma in naravnih nesreč	214
Skupna konzularno-diplomatska predstavništva	217

13 OPTIMIZACIJA DELOVANJA KONZULARNO-DIPLOMATSKIH SISTEMOV: ODPRTA VPRAŠANJA	219
Diplomatske mreže	221
Profesionalni častni konzuli in diplomati	222
Večstranska diplomacija	226
Diplomatsko in konzularno upravljanje s človeškimi viri	228
Konzularna javna diplomacija in tehnologija	230
14 SKLEP	233
Literatura in viri	243
Priloge	253

Foreword

The World Federation of Consuls was established in Copenhagen on 2nd October 1982 to bring together Consular Associations and Corps to share experiences and coordinate efforts to enhance the effectiveness and the status of the Consul, the oldest institution serving international bilateral relations.

Our Federation now has representation in every region of the world and has gained recognition, from Heads of States, the United Nations, the European Union and the Organization of American States.

Consular operations can no longer be confined to the issuance of travel documents and attention to the welfare of nationals of the countries that we represent, as globalization has altered the framework for bilateral and multilateral cooperation.

Several countries worldwide are closing their embassies for budgetary reasons and appointing Honorary Consuls to serve instead. This expanded role is particularly important for developing countries and small states which cannot afford global deployment of their foreign service.

Hon. Dr. Marko Smole, is serving our Federation as Chairman of the FICAC Eastern Europe Region, and has significantly contributed in enhancing FICAC membership in this region.

In his book he presents both the traditional role and functions of the Honorary Consul and a vision of what the role of the Honorary Consul could be in the future.

On behalf of the Directors of the World Federation of Consuls, I take this opportunity to congratulate Hon. Dr. Marko Smole on the publication of his book which we believe, especially when translated into English, will be very useful in helping to create a better understanding and appreciation of the role of the Honorary Consul.

The Honourable Arnold Foote OJ, CD, JP,
President
World Federation of Consuls.

Predgovor

Institut častnih konzulov je eno tistih področij mednarodnega diplomatskega in konzularnega prava, kjer je v zadnjih 50-ih letih prišlo do velikih sprememb. Od častnih konzulov kot v bistvu nagradne funkcije, ki so jo zlasti razne »eksotične« države dodeljevale uglednim tujim osebam, včasih tudi proti znatnemu plačilu, in so častni konzuli pravzaprav imeli le nalogo predstavljanja države ob raznih svečanostih, se je vloga častnih konzulov v zadnjih desetletjih spremenila v pomembno in za razvoj mednarodnih odnosov, zlasti na nepolitičnem področju, koristno institucijo. Na eni strani intenziven razvoj mednarodnih odnosov na področju gospodarstva, kulture, turizma, prometa itd., med tudi geografsko močno oddaljenimi in majhnimi državami, na drugi strani pa veliko število novih, zlasti manjših držav, ki si lastne razvejane profesionalne diplomatske in konzularne službe ne morejo privoščiti, je vodilo do tega, da številne države, še posebej majhne, svojo diplomatsko in konzularno službo dopolnjujejo s častnimi konzuli.

Dodati velja, da so danes središča gospodarske dejavnosti pogosto izven glavnih mest držav, tam kjer morajo biti diplomatska predstavništva. Zlasti to velja za velike države, ki premorejo številna večmilijonska mesta in pomembna gospodarska središča. Zato so države uvidele, da je koristno imeti svoja predstavništva tudi izven prestolnic, v gospodarskih središčih, tako za razvoj gospodarskih in drugih nepolitičnih odnosov, kot tudi za zaščito interesov lastnih fizičnih in gospodarskih oseb, ki so v teh velikih gospodarskih središčih stalno ali občasno navzoče. Številne države, npr. tudi Republika Slovenija, zato v državah, kjer bodisi ni potreb ali možnosti za vzpostavitev veleposlaništva ali poklicnega konzulata, ali pa v pomembnih gospodarskih središčih zastopanje lastnih interesov, zlasti gospodarskih in kulturnih, prepustijo častnim konzulom. Tako ima tudi Slovenija v državah, kot so ZDA, Indija, Kitajska, Rusija, svoje častne konzule v številnih njihovih glavnih gospodarskih središčih, hkrati pa tudi častne konzule v manjših državah, kjer si veleposlaništva ali profesionalnega konzulata iz materialnih razlogov ne morejo privoščiti ali za to ni zadostne potrebe. Pri tem je

pomembno tudi spoznanje, da zavzet častni konzul, ki pozna razmere in možnosti v lastni državi, marsikdaj celo bolje kot poklicni konzul ali diplomat, ki pride v državno kot tujec za par let, prispeva k razvoju sodelovanja med državama.

Institucija častnih konzulov je tako v zadnjih desetletjih postala nepogrešljiv del diplomacije in konzularne dejavnosti, njeno nujno potrebno dopolnilo, še posebej kolikor gre za majhne države. Te marsikdaj častnim konzulom prepuščajo opravljanje tudi klasičnih konzularnih opravil, predvsem skrb za varstvo interesov lastnih državljanov. Tudi v tem pogledu je pogosto častni konzul, poznavajoč lokalne razmere in še posebej če je ugledna, uveljavljena osebnost, uspešnejši od profesionalnega predstavništva. Vsekakor pa je delo častnih konzulov za državo cenejše, kot pa vzdrževanje profesionalnega predstavništva ali konzulata.

Institucija častnih konzulov se je razvila in se še razvija skozi prakso držav. Ta pa je v marsikaterem pogledu različna. Najsi gre za imenovanje in pooblašcanje za opravljanje nalog lastnih častnih konzulov v tujini, ali za obravnavo in zagotavljanje možnosti za delovanja pravic, privilegijev in imunitet častnim konzulom drugih držav v lastni državi, je praksa držav neenotna. Problem je torej na dlani in je potreben resne obravnave; tako z vidika delovanja častnih konzulov, kot tudi z vidika mednarodnopravnega in tudi praktičnega urejanja njihovega statusa in delovanja.

Dunajska konvencija o konzularnih odnosih (1963) se je le skromno dotaknila problematike častnih konzulov, saj takrat, pred pol stoletja, ko je bila uveljavljena, problematika častnih konzulov še zdaleč ni bila tako aktualna kot danes. Vse bolj nujna postaja potreba, da se tudi na mednarodnopravni ravni bodisi z novo konvencijo bodisi z dodatnim protokolom h Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih uredi in kolikor je mogoče poenoti mednarodnopravni status častnih konzulov, njihove pravice in dolžnosti. Ker so častni konzuli državljani »države prejemnice«, predstavljajo in delujejo pa v njej za »državo pošiljateljico«, z drugimi besedami, ker so državljani države, v kateri predstavljajo drugo tujo državo, katere državljani niso, je ureditev njihovega statusa še posebej pomembna. Navsezadnje gre za soočanje dveh

lojalnosti. Lojalnosti do države, katere državljani so, in do države, ki jih je za častnega konzula imenovala in jih pooblastila, da jo predstavljajo, in da za njene interese deluje.

Študija dr. Marka Smoleta se loteva prav teh vprašanj. Izpostavlja razvoj institucije častnih konzulov, analizira praktične in pravne probleme delovanja častnih konzulov, prakso držav, ki je močno različna in v marsičem nedorečena. Na nekatera od vprašanj daje odgovore, druga pa predvsem izpostavi. V vsakem primeru pa je njegovo delo zanimiv in pomemben poseg v sodobno problematiko diplomatske in konzularne službe in zanesljivo tehten prispevek pri bodočem obravnavanju problematike častnih konzulov. Navsezadnje naj bi ta pomembna mednarodna dejavnost, kar dejavnost častnih konzulov nedvomno postaja, bila tudi čim bolj enovito urejena z mednarodnim pravom, v izogib zapletom in nastajanju spornih položajev, in v dobrobit razvoja mednarodnih odnosov.

Smoletovo delo je zato aktualno, v večini vprašanj domišljeno. Utegne zato biti pomoč vsem tistim, ki se s to dejavnostjo ukvarjajo, bodisi da jo kot častni konzuli izvajajo, bodisi da častne konzule imenujejo in pooblašajo. Pa tudi koristno čtivo za vse tiste, ki jih mednarodni odnosi, zunanja politika in ta, posebni vidik mednarodnega komuniciranja – častni konzuli – zanima.

Prof. dr. Ernest Petrič

Knjigi na pot

Za izdajo te znanstvene monografije smo se odločili zato, da strokovni, diplomatski in poslovni javnosti predstavimo delo, pomen in uveljavitev inštituta nekariernega, častnega konzula v sistemu prevladujoče karijerne diplomacije. Monografija raziskuje sistemsko in ekonomsko ter omejeno pravno in statusno razumevanje ter vrednotenje inštituta častnega konzula, konzularnega dela in njegovega pomena v razvoju bilateralnih in multilateralnih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico. Raziskava dokazuje, da je zaradi neizprosne globalizacije svetovne ekonomije, povečanja števila prebivalstva ter pretoka ljudi, storitev in kapitala nujno razširiti konzularno-diplomatsko mrežo v čim več državah, poddržavnih sistemih, regijah, pokrajinah ali mestih. Delo, ki temelji na izsledkih doktorske disertacije avtorja, poskuša umestiti pomen inštituta častnega konzula v sistem tradicionalne diplomacije kot njenega izjemno pomembnega in neločljivega sestavnega dela.

Konzularno diplomacijo lahko opredelimo kot diplomacijo, voden s konzulatom in konzularnimi predstavniki, ki opravljajo klasična konzularna opravila, kot so zastopanje interesov države pošiljateljice, izdajanje vizumov, zastopanje državljanov v državi sprejemnici, spodbujanje trgovinske menjave, turizma in investicij ter zastopanje nevladnih organizacij, interesnih skupin, posameznikov in gospodarstva.

Analiza konzularnega dela dokazuje, da konzularna diplomacija v globaliziranem svetu in svetovni ekonomiji prevzema čedalje pomembnejšo vlogo ter postaja prepoznaven in pomemben element diplomatskega delovanja in pomembna nadgradnja v razvoju tradicionalne diplomacije.

Razvoj komunikacijskih tehnologij omogoča nov pristop k zadovoljevanju potreb državljanov, zato morajo države v tujini zagotoviti ustrezno konzularno-diplomatsko storitev. Za večino držav, zlasti za mikro- in majhne države, sta vzpostavitev in vzdrževanje konzularno-diplomatske mreže prevelik strošek, zato bodo morale uporabljati institut častnega konzularnega funkcionarja. Nekarierni konzuli imajo izjemen potencial

in bistveno zmanjšajo stroške države, saj svoje poslanstvo opravljajo brezplačno in so po navadi v svojem okolju uveljavljeni poslovneži, gospodarstveniki ali druge javne osebnosti, kar dokazuje primer nabora častnih konzulov, akreditiranih v Sloveniji, ki vodijo najpomembnejša slovenska podjetja. V drugem delu analiziramo in integriramo alternativne oblike konzularno-diplomatskih predstavništev.

Konzularna diplomacija, z vsemi dopolnilnimi oblikami konzularno-diplomatskega delovanja, nikoli ne bo nadomestila tradicionalne diplomacije, jo pa lahko kakovostno dopolni, nadgradi in bistveno poceni. Svet se spreminja in klasična diplomacija bo morala sprejeti nove oblike delovanja, da bo lahko obvladala hitrost in količino posredovanih informacij.

Zato konzularna diplomacija v sodobnem svetu in gospodarstvu krepi svoj pomen ter postaja pomembna sila neformalnega diplomatskega vpliva, zlasti v poddržavnih diplomatskih sistemih.

Ta monografija bo koristen znanstveni pripomoček konzulom, diplomatom, politikom, gospodarstvenikom in študentom, ki se bodo posvetili študijem mednarodnih odnosov.

Dr. Marko Smole

1 UVOD

Razpotja sodobne diplomacije

Diplomatska služba je bila v zgodovini vedno deljena na karierno in nekarierno diplomacijo. Vedno se prilagaja potrebam časa, zato je potrebno natančno določiti njeno današnjo vlogo, vključno z nekaterimi osnovnimi nalogami, kot je gospodarska diplomacija. Nekarierna – gospodarska diplomacija sodi v okvir diplomacije, zato ne govorimo o novi vsebini, ampak iskanju novih prioritet. V svetovni literaturi redko zasledimo znanstveno razpravo o pomenu delovanja častnih konzulov v sistemu konzularno-diplomatskega sistema države. Častni konzularni funkcionarji so sestavni del konzularno-diplomatskega aparata države. So njegov najracionalnejši del, ki bo zaradi organizacijske nezahtevnosti in cenovne učinkovitostiv prihodnje še pomembnejši. Vloga in vpliv konzularne diplomacije se povečujeta, s svojimi dokazanimi prednostmi dopolnjujeta tradicionalno diplomacijo in pomembno prispevata pri njeni modernizaciji.

Konzularno diplomacijo lahko opredelimo kot diplomacijo, ki jo vodimo z institutom častnega ali kariernega konzulata ter s konzularnimi predstavniki, ki opravljajo klasična konzularna opravila, kot so zastopanje interesov države pošiljateljice v državi sprejemnici, izdajanje vizumov, zastopanje državljanov v državi sprejemnici, spodbujanje trgovinske menjave, turizma in investicijskih promocij ter zastopanje nevladnih organizacij, interesnih skupin, posameznikov in gospodarstva.

V delu se bomo osredotočili predvsem na sistemsko in ekonomsko, ne toliko na pravno in statusno razumevanje in vrednotenje instituta častnega konzula, konzularnega dela na splošno ter njegovega pomena v razvoju bilateralnih in multilateralnih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico. Dokazati želimo, da je zaradi vse bolj neizprosne globalizacije svetovne ekonomije, povečevanja števila prebivalstva in obsega pretoka ljudi, storitev in kapitala nujno treba razširiti konzularno-diplomatsko mrežo na območju čim večjega števila držav, regij, pokrajin ali mest.

Zaradi razvoja komunikacijskih tehnologij, mobilnosti prebivalstva, turizma in drugih potreb morajo države svojim državljanom v tujini

zagotavljati ustrezne konzularno-diplomatske storitve. Za večino držav, zlasti za mikro in majhne države, sta vzpostavitev in vzdrževanje konzularno-diplomatske mreže prevelik strošek, zato bodo morale uporabljati institut častnih konzularnih funkcionarjev, ki imajo izjemen potencial in bistveno zmanjšajo stroške. Svoje poslanstvo opravljajo brezplačno in so po navadi v svojem okolju uveljavljeni poslovneži, gospodarstveniki ali druge javne osebnosti, kar dokazuje primer nabora častnih konzulov, akreditiranih v Sloveniji, saj ti vodijo oz. so vodili najpomembnejša slovenska podjetja, kot so NLB, Lek, Krka, Avtocommerce, Riko, Kompas, Petrol idr.

Konzularna diplomacija, z vsemi dopolnilnimi oblikami konzularno-diplomatskega delovanja, nikoli ne bo nadomestila klasične, tradicionalne diplomacije, lahko pa jo kakovostno dopolni, nadgradi in bistveno poceni. Svet se spreminja in klasična diplomacija bo morala sprejeti nove oblike delovanja. Zato ima konzularna diplomacija vsevečji pomen v sodobnem svetu in gospodarstvu ter postaja pomembna sila pri uresničevanju nacionalnega interesa. Konzularna diplomacija je del klasične diplomacije in jo kakovostno dopolnjuje zaradi:

- neposredne povezanosti konzulov in okolja,
- poznavanja obeh držav (sprejemnice in pošiljateljice),
- povezave med diplomacijo in gospodarstvom,
- širitve pojma diplomacije (Saner in Yiu, 2003),
- globalne povezanosti,
- podrejenosti konzularneslužbediplomatski službi,
- alternativnih interesnih organizacij,
- lokalizacije diplomacije,
- simbioze konzularnih in diplomatskih dejavnosti,
- večnivojskosti organizacijskih shem državnih predstavništev,
- novih teženj v sodobni diplomaciji,
- razvoja tehnologije.

Diplomacija s klasičnim protokolarnim in tradicionalnim izročilom se bo umaknila novim zahtevam predvsem zaradi razvoja novih tehnologij na področjih telekomunikacij in avtomatizacije procesov.

Konzularne zadeve niso pomembne le kot storitev, temveč nedvomno tudi kot politično-diplomatski sistem koncepta javne diplomacije ter vplivanja in odločanja. Konzularno sodelovanje se pogosteje odvija med skupinami, podjetji ali posamezniki kot med nacionalnimi vladami. Če je diplomacija v širšem pomenu opredeljena z institucijami in postopki, s katerimi države in drugi predstavljajo sebe in branijo svoje interese, so konzularne dejavnosti zagotovo diplomatske. Tako na primer častni konzul Republike Hrvaške, Božo Dimnik, pomembno sooblikuje odnose med državama na neformalni ravni z Društvom slovensko-hrvaškega prijateljstva in s konzulatom, ki ga vodi kot nepoklicni, častni konzularni funkcionar. Konzularna diplomacija se v tej monografiji nanaša na častne konzularne funkcionarje in tudi na karijerne konzularne funkcionarje, a s poudarkom na častnih. Konzularna diplomacija je opredeljena kot diplomacija, ki jo izvajajo častni in karierni konzulati in konzularni predstavniki, ko opravljajo običajne dejavnosti, povezane z izdajanjem vizumov, storitvami za državljane, zastopanjem in spodbujanjem trgovine, turizma in naložb med državami, lokalnimi skupnostmi, organizacijami in posamezniki.

Sodobna diplomacija presega zgolj odnose med državami in vladami; vse pogosteje vključuje in združuje tudi državljane. Globalizacija je utrla pot novim in hitrejšim mrežam globalne komunikacije in interakcije, zato se mora temu prilagoditi še diplomacija ter sprejeti nove načine obvladovanja hitrosti in količine informacij. Ker so poti diplomacije širše, morajo temu slediti tudi sredstva diplomacije (Euripides, 2005: 21–27), med katere gotovo sodi institut častnega konzula.

Sistem častnih konzulov je, z malo izdatki ali brez njih, ekonomsko sredstvo za doseganje zastopstva v obsegu, ki bi bil sicer nemogoč. Je tudi učinkovita ureditev, saj v mikrodržave pripelje ljudi, katerih poznavanje lokalnih razmer in ljudi je lahko neprecenljivo (Bartmann, 1999: 19–20). Primeri imenovanja častnih konzulov v Republiki Sloveniji to nedvomno potrjujejo; npr. Matjaž Medvešček, častni konzul Republike Čile v Sloveniji, je večino svoje poslovne kariere preživel v Južni Ameriki, na pomembnih funkcijah v Gospodarski

zbornici in v zasebnem sektorju ter tako postal eden najboljših poznavalcev južnoameriškega trga v Sloveniji. Naslednji primer je imenovanje častnega generalnega konzula Kraljevine Jordanije v Republiki Sloveniji, Samirja Amarina, enega najboljših poznavalcev arabskega sveta v Sloveniji, ki je s svojimi osebnimi in družinskimi poznanstvi omogočil neposreden stik med Slovenijo ter Jordanijo in preostalim arabskim svetom.

Druga pomembna sprememba v mednarodnem okolju je hitra globalizacija svetovnega gospodarstva. Prehod na globalni trg poudarja vse večji pomen t. i. nizkih politik (*low politics*) (trgovine, naložbe, migracije, turizem). Ta težnja je v nasprotju s konvencionalno usmeritvijo diplomacije na vojaške in politične zadeve. Potreba po širokem konzularnem zastopanju je danes še toliko pomembnejša, ker številna področja sveta postajajo izredno pomembne regionalne gospodarske cone – pravo nasprotje tradicionalnim centraliziranim nacionalnim gospodarskim območjem.

Tudi proračuni zunanjih ministrstev se krčijo. Pomembno je dejstvo, da se z namenom lokaliziranja in razširitve diplomatske navzočnosti na oddaljene regije in province številne države raje kot za odprte ambasade odločijo za vzpostavitev novih konzulatov. Kot del teh prizadevanj in zaradi večje stroškovne učinkovitosti širijo tudi svoje mreže častnih konzulov. Diplomacija in konzularni sektor se morata približati ljudem. Uspešni akterji v današnjem svetu lahko ob pravem času in na pravem mestu vplivajo na dogodke ter nemudoma pritegnejo ključne akterje (Friedman, 2005). Tisti, ki zahtevajo ukrepanje, niso več le v glavnih mestih. Pojavljajo se nova središča moči. Tradicionalno je bila temeljna funkcija diplomacije vplivanje na vlade – dejavnost, ki jo izvajajo ambasade v glavnih mestih, večinoma po formalnih poteh. Konzulati so v tem modelu podaljšek ambasad in obstajajo predvsem za zagotavljanje geografskega dosega navedenih temeljnih funkcij ambasade. Taka organizacijska shema temelji na predpostavki, da je mogoče vse interese države uveljavljati iz drugih centralnih vlad in da so nacionalne vlade obveščene o vsem, kar se dogaja na njihovem ozemlju, ter se s tem tudi uspešno spopadajo (Mines, 2006: 50–54).

Eden najbolj kreativnih in cenovno ugodnih načinov, na katerega lahko mikrodržave razširijo svojo mednarodno udejstvovanje, je konzularno predstavništvo. Nekatere mikrodržave se pri stikih z zunanjim svetom zanašajo skoraj izključno na nekarierno konzularno predstavništvo. Med majhnimi državami, kot je Slovenija, se zelo uveljavlja institut častnega konzula, saj jih je imenovanih več kot 70. Sejšeli imajo štiri ambasade in 70 častnih konzulov.

Slovenija je do leta 2012 imenovala skoraj 100 častnih konzulov po svetu (MZZ, 2012). Častni konzuli so imenovani tako v velikih državah, na primer v Združenih državah Amerike, kot v majhnih državah. Vendar konzularni odnosi z mikrodržavami navadno v celoti temeljijo na storitvah nepoklicnega ali častnega konzula. V nasprotju s kariernimi konzuli so častni konzuli imenovani lokalno, zato ni nujno, da so rojeni državljani države, ki jo predstavljajo. V Sloveniji so taki konzuli samo trije, preostalih 37 častnih konzulov pa je rojenih v Sloveniji. Njihova funkcija temelji na posebnem usposabljanju in preverjanju. Po navadi ne prejemajo plačila ali pa je plačilo minimalno. Najpomembnejše je, da častni konzuli lahko opravljajo zasebno poklicno ali gospodarsko dejavnost. Privlačnost te funkcije je, da lahko prestiž, ki ga nosi imenovanje na ta položaj, pomeni prednost v zasebnih poslih. Po drugi strani so častni konzuli lahko poslovni partnerji ali privrženci države, ki jo zastopajo. Lahko so tudi zelo cenjene osebnosti v državi gostiteljici. V Splitu, ki je najpomembnejše dalmatinsko mesto in izhodišče za celoten južni Jadran, Slovenijo zastopa častni konzul Branko Roglič, ugleden mednarodni poslovnež.

V prihodnosti naj bi bila podobna tudi vloga častnih konzulov Kanade. Častni konzuli so del kanadske diplomacije že od leta 1947. Danes jih je imenovanih 118 v 77 državah, tudi v Sloveniji (častna konzulka Aleša Kandus), ki opravljajo različne naloge, vključno s pomočjo na področju konzularnih zadev, trgovine, imigracij, kulture in razvoja. Častni konzuli predstavljajo Kanado tam, kjer je to potrebno in kjer kanadsko zunanje ministrstvo nima konzularne pisarne s kariernim konzulom. Zanimivo je spoznanje, da je velika in močna država sprejela podoben sklep o oblikovanju močne nekarierne mreže častnih

konzulov kot vrsta majhnih, ekonomsko šibkih držav, vključno s Sejšeli, Slovenijo in Ciprom. To dejstvo potrjuje dokaze, da je težnja razvoja konzularne diplomacije v nekariernih, častnih konzularnih funkcionarjih (Academic Work Canada, 2010).¹

Celo »največja« država na svetu, Združene države Amerike (ZDA), je v svoj sistem konzularno-diplomatskih predstavništev uvrstila dopolnilne, nadomestne oziroma alternativne oblike konzularno-diplomatskih predstavništev. ZDA imajo zaradi občutljivega političnega položaja na Kitajskem v Tibetu svoj virtualni konzulat. Konzulat deluje v sistemu VPP (Virtual Presence Post) in je eden izmed sedmih virtualnih konzulatov na Kitajskem. Konzulat je vključen v sistem diplomatskih misij po svetu in je uradno registriran na spletnem naslovu ameriškega State Departmenta.²

Kanada je tipična predstavnica »velikih držav«, ki je ugotovila, da sta teritorialna pokritost in konzularna prisotnost na terenu obvezni. Ministrstvo za mednarodno trgovino Kanade trenutno širi funkcijo častnih konzulov in načrtuje odprtje 20 novih častnih konzulatov v ZDA. Mednarodnim težnjam sledi tudi Slovenija, ki širi mrežo častnih konzulov po svetu; tik pred svetovnim prvenstvom v nogometu leta

¹ Ob upoštevanju obsega ameriškega trga je kopica držav, vključno s Slovenijo, Kanado in Sejšeli, ugotovila, da zaradi razpršene moči v amerškem političnem in sodnem sistemu veliko svojih ključnih interesov v ZDA ne more uspešno realizirati samo iz Washingtona. Tako je Kanada predstavila pobudo za vzpostavitev majhnih konzulatov po ZDA, ki bi spodbujali njene interese od spodaj navzgor, začenši z državami, ki so vključene v zadeve, povezane z vodo in trgovino. Nekateri kanadski uradniki govorijo celo o potrebi po navzočnosti v vseh 50 državah (glej Mines, 2006: 50–54).

² Ameriška državna sekretarka Condoleezza Rice (2006) je v govoru leta 2006 potrdila potrebo po večji zastopanosti z večjim številom konzularnih mest: *»Naš tretji cilj je lokalizirati diplomatski položaj. Transformacijska diplomacija od nas zahteva, da svojo diplomatsko navzočnost pomaknemo iz glavnih mest držav in jo razširimo na celotno ozemlje držav. Delovati moramo v prvih vrstah z domačimi reformami in tudi z delom zunanjih ministrstev v ozadju. Na svetu je skoraj 200 mest, ki imajo več kot milijon prebivalcev, a v njih ZDA nimajo uradnega diplomatskega predstavništva«.*

2010 je odprla konzulat v Cape Townu v Južnoafriški republiki, ki ga vodi častni konzularni funkcionar.

Presenetljivo se zdi, da so manjše države bolj progresivne pri razširjanju svojih diplomatskih mrež in imenovanju častnih konzulov. Ciper skoraj v celoti sloni na delu, ki ga na mednarodni ravni opravljajo častni konzuli. Ciprskih častnih konzulov je 119; v Sloveniji je bila za častno generalno konzulko leta 2002 imenovana Marija Ovsenik. Mnogo častnih funkcij se zaradi tradicije prenaša iz roda v rod, tako da se je gospa Ovsenik odločila, da bo za svojega naslednika predlagala svojega sina Matjaža Ovsenika, ki je z delom konzulata že seznanjen. Iz demografskih in geografskih razlogov je konzul ključ do izgradnje mostov in prijateljskih vezi med državami in narodi.

Povzemajoč lahko ugotovimo, da

- a. pri odločanju o povečanju zastopanosti s častnimi konzuli prevzemajo pomembno vlogo stroški. Medtem ko imajo veleposlaništva in konzulati sicer pomembno vlogo, se lahko častni konzuli (s strokovnim vodenjem in pomočjo) izkažejo za stroškovno učinkovitejše (Heijmans in Melissen, 2006: 11);
- b. za večino držav velja, da častni konzuli opravljajo svoje delo predvsem zaradi ugleda in interesov, ne zaradi finančnih razlogov. Vlada lahko za častne konzule imenuje tudi poslovneže in industrialce, ki lahko kar najbolj zastopajo njene gospodarske interese in pritegnejo naložbe ter povečajo trgovino. Kot pomemben izračun navajam podatek slovenskega ministrstva za zunanje zadeve, ki iz proračuna za delovanje svoje konzularno-diplomatske mreže nameni 50 milijonov evrov letno, kar pomeni približno milijon evrov za vsako konzularno-diplomatsko predstavništvo v proračunskem letu (MZZ, 2009);
- c. častni konzuli ne uživajo osebnih privilegijev, razen tistih, ki se nanašajo na konzulat, skladno z Dunajsko konvencijo o konzularnih odnosih (DKKO) iz leta 1963. Vsaka država sama presodi, kakšne pravice, privilegije in imunitete bo priznala častnim konzulom v svoji državi znotraj okvira, ki ga določa DKKO.

Vsebinska platforma delovanja častnih konzulov

Zaradi čezmernega naraščanja stroškov, obsega poslov, večanja števila prebivalstva in zahtev ekonomije bodo številne, predvsem mini- in mikrodržave, prisiljene prenesti večji del odgovornosti na dopolnilne, dodatne, alternativne konzularno-diplomatske mreže, predvsem na častne konzularne funkcionarje, ki so že navzoči v regiji in lokalni skupnosti.

Lokalna konzularna diplomacija in konzularno zastopanje postajata – glede na vedno večji pomen regij in lokalnih skupnosti v globaliziranem svetovnem gospodarstvu – vse pomembnejša. Središča gospodarske dejavnosti se bodo popolnoma spremenila, ne samo globalno, temveč tudi regionalno. Kot posledica gospodarske liberalizacije, tehnološkega napredka, razvoja kapitalskega trga in demografskih sprememb je svet prešel v novo obdobje gospodarske dejavnosti. Politična in gospodarska središča moči se selijo z zahoda na vzhod. Vzpon Kitajske in Indije predstavlja tudi diplomatsko težavo, saj sta državi neobvladljivi zaradi svoje velikosti, gospodarskega potenciala in 2,5 milijarde prebivalcev. Kitajska postaja drugo največje gospodarstvo na svetu in državo je nemogoče politično in gospodarsko nadzirati iz enega mesta. Kitajska ima 1,3 milijarde prebivalcev in postaja središče gospodarske moči (Ikenberry, 2008).

Diplomatsko predstavništvo, ki je po navadi v glavnem mestu, ne more zadovoljiti vseh potreb svojih državljanov in gospodarstva. V bližnji prihodnosti bodo v več državah, tudi v Sloveniji, potrebni resni razmisleki o strategijah, kako razširiti delovanje na celotno državo. Zaradi omejenih finančnih zmožnosti se kot edina rešitev ponuja nekarierna konzularno-diplomatska mreža častnih konzulov (Davis in Stephenson, 2006).

V številnih državah, ne samo v Indiji, Maleziji, Indoneziji in na Kitajskem, ob glavnem mestu obstajajo druga središča moči. Časni konzuli predstavljajo način za vzpostavljanje stikov s temi oddaljenimi

regijami. Z oblikovanjem manjših, vendar številčnejših konzulatov lahko vsaka država decentralizira zastopstvo ter hkrati poveča svojo navzočnost in vpliv na pomembne lokalne skupnosti po vsem svetu. Sejšeli svoje konzularno-diplomatske mreže ne bi mogli vzdrževati brez častnih konzulov.

Mnenja o tem, kje vzpostaviti konzulate, se razlikujejo glede na interese posamezne države in glede na to, kakšne možnosti ponuja lokacija. Naslednji primeri omogočajo vpogled v neposredne povezave častnih konzulov z domačimi regijami. Bivši kanadski ambasador v Washingtonu, Franck McKenna (2005: 5), je pojasnil razlog za širšo zastopanost in potrebo po častnih konzulih

Čemu potreba po predstavištvu zunaj Washingtona? Ker vemo, kje se stvari dogajajo. Ker vemo, kje so oblikovalci politik in od kod prihajajo. Ker vemo, kje so tržne priložnosti za kanadske in ameriške poslovneže. Ker vemo, da je precej lažje reševati težave na nižjih ravneh, preden so vpete v politiko Washingtona.

Navedeni primeri prikazujejo naraščajoči pomen gospodarskih in trgovskih središč zunaj glavnih mest. Častni konzuli vsem neodvisnim državam zagotavljajo pokritost mest in regij, pri čemer omogočajo neposredno povezavo med državo pošiljateljico in določenim poslovnim ali trgovskim središčem.

Zaradi povečanja pretoka kapitala, storitev in ljudi je navzočnost v regiji ključnega pomena. Sodobne države morajo biti glede na vse večjo globalizacijo strateško usmerjene ter načrtovati razvoj za oblikovanje trajnostnega gospodarstva, razvoj naložb in trgovine ter večjo konkurenčnost na globalnem trgu. Da bi ekonomije povečale globalno konkurenčnost, morajo razviti dodane vrednosti na podlagi resničnih gonil konkurenčnosti, kot so znanost, tehnologija, podjetništvo, finance, logistika in izobraževanje (Ask.com, 2012).

Poleg tega morajo nacionalne države tako kot podjetja razmisliti o politični, diplomatski tržni niši oziroma komparativni prednosti svoje zunanje politike. Potrebna je diverzifikacija diplomatsko-poslovnih dejavnosti, da bi preprečili preveliko odvisnost od globalnih dejavnikov, ki bi lahko negativno vplivali na gospodarstvo. Razvoju mora slediti ves svet. Države morajo izoblikovati ponudbo vrednosti za potencialne

komercialne trge in partnerje, razviti blagovno znamko države ter se uveljaviti na svetovnem trgu, s čimer bodo postale zanimive za korporativne naložbe (glej Stringer, 2006: 20).

S časnimi konzuli kot spodbujevalci gospodarstva in naložb se konzularna diplomacija vrača k svojim srednjeveškim izhodiščem. Prvi konzuli v sodobnem pomenu besede so se pojavili zaradi naraščajoče mednarodne trgovine v Evropi ter potrebe po zastopanju trgovcev v glavnih pristaniških mestih južne Evrope in ob vzhodni obali Sredozemskega morja. Ti zastopniki niso bili diplomati, temveč praviloma osebe, izvoljene v okviru svoje skupnosti. Ukvarjali so se s trgovino in zastopanjem interesov trgovcev (Heijmans in Melissen, 2006: 3–4).

Te predstavnike lahko zaradi narave njihove funkcije imenujemo predhodnike konzulov, saj po osnovnem profilu niso bili diplomati. Stoletja pozneje večina držav še vedno poudarja predvsem zunanjo trgovino in trgovinske odnose, a je kljub temu nekaj držav prepoznalo pomen povezovanja pri promociji države in poslovnih stikov v obeh smereh. Od leta 2009 ima tudi slovenska vlada oziroma ministrstvo za zunanje zadeve sektor za gospodarsko diplomacijo, ki je temeljna organizacijska enota za področje gospodarske diplomacije. Njegova primarna naloga je zagotoviti učinkovito delovanje gospodarske diplomacije z izvajanjem koordinacije, njenega vodenja in usmerjanja v okviru širšega sistema slovenske zunanje politike. Pri tem sodeluje z drugimi vladnimi in nevladnimi institucijami, pristojnimi za internacionalizacijo slovenskega gospodarstva, zlasti z ministrstvom za gospodarstvo, JAPTI, Gospodarsko zbornico Slovenije, Obrtno-podjetniško zbornico, Slovensko izvozno družbo in Slovensko turistično organizacijo. V svoje dejavnosti vključuje tudi slovenske poslovne klube v tujini in častne konzule Republike Slovenije v tujini (MZZ, 2009).

Državni organi in organi lokalnega gospodarskega razvoja lahko vzpostavijo stike z lokalnimi konzulati, od njih pridobijo informacije in nasvete ter naredijo korak naprej pri vzpostavitvi vzajemnih koristnih delovnih odnosov. Svetovna konzularna federacija FICAC (2009) je v ta namen ustanovila gospodarski direktorat, ki se uporablja za izmenjavo informacij in poslovno sodelovanje.