

Stanka Štrukelj

Izzivi delovanja Ministrstva za zunanje zadeve v spremenjenem mednarodnem okolju

Pogled iz diplomatske prakse

Ljubljana, 2019

Stanka Štrukelj

**IZZIVI DELOVANJA MINISTRSTVA ZA ZUNANJE ZADEVE V
SPREMNENEM MEDNARODNEM OKOLJU**
Pogled iz diplomatske prakse

Knjižna zbirka ACTA DIPLOMATICA

Urednik zbirke: Boštjan Udovič

Izdajatelj in založnik: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV

Za založbo: Hermina Krajnc

Copyright © FDV, 2019

Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Vse pravice pridržane.

Recenzenta: Milan Brglez in Boštjan Udovič

Jezikovni pregled: Damjan Popič

Naslovnica: Ljubiša Stanojević in Grega Tekavec

Prelom: Zavod Vizar

Tisk: Cicero d. o. o.

Knjiga se tiska na način sprotnega tiska.

Ljubljana, 2019

CIP - Kataložni zapis o publikaciji

Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

327(497.4)

ŠTRUKELJ, Stanka, 1961-

Izzivi delovanja Ministrstva za zunanje zadeve v spremenjenem mednarodnem okolju : pogled iz diplomatske prakse / Stanka Štrukelj. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2019. - (Zbirka Acta diplomatica)

ISBN 978-961-235-867-9

298399744

Kazalo

Predgovor	5
UVOD	7
ZUNANJA POLITIKA	11
Notranje okolje	12
Zunanje okolje	22
Zunanja ministrstva: ponovna opredelitev vloge posrednika.....	30
DIPLOMACIJA V SPREMINJAJOČEM SE MEDNARODNEM OKOLJU	39
Opredelitev pojma diplomacija ter njenih nalog in funkcij.....	42
Vrste diplomacij glede na spremembe v mednarodni skupnosti	45
Vpliv spremenljivega mednarodnega okolja na diplomacijo.....	60
Nastanek novih držav in mednarodnih organizacij	63
Nova vsebina diplomacije	64
Novo vodenje diplomacije	65
Diplomacija 21. stoletja	66
Katere kvalifikacije potrebuje diplomat 21. stoletja.....	74
ZGODOVINSKI RAZVOJ MINISTRSTEV ZA ZUNANJE ZADEVE.....	77
Nastanek MZZ v politični kulturi novega veka	79
ORGANIZACIJSKA SHEMA IN FUNKCIONALNA UREDITEV MINISTRSTVA ZA ZUNANJE ZADEVE	99
Organiziranost MZZ v zahodnih demokratičnih državah	105
Krepitev MZZ v novih neodvisnih državah v prehodu	107
MZZ in DKP majhne novonastale države	113
Vpliv evropeizacije na vlogo in organizacijo MZZ	122
Diplomatska in konzularna zaščita.....	130

MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE REPUBLIKE SLOVENIJE	135
MZZ RS kot del državne uprave	137
Zunanja politika Slovenije	149
Organiziranost notranje službe MZZ RS od 1991–2018	152
IZZIVI DIPLOMACIJE V 21. STOLETJU	161
Akterji	163
Bistvena vprašanja	167
Globalizacija	169
Aparat zunanje politike in diplomacija	170
ZAKLJUČEK IN POGLED V PRIHODNOST	173
LITERATURA IN VIRI	183
O avtorici	193
Recenzija	194

Predgovor

Monografija Stanke Štrukelj je več kot dobrodošla na področju diplomacije in diplomatske prakse. Ne samo na Slovenskem, tudi širše v Evropi in svetu namreč primanjkuje takšnih analiz in prikazov, ki bi od znotraj analizirali delovanje in razvijanje funkcij ministrstva za zunanje zadeve, zunanje politike in diplomacije. Avtorica, dolgoletna diplomatka, je zato naredila veliko delo, ki ni pomembno samo za tiste, ki se z diplomatsko teorijo ukvarjamo, ampak tudi za študente, pa bralce, ki jim je diplomacije zanimiva oz. imajo do nje morda nekoliko poseben, spoštljiv odnos.

Naslov monografije pove veliko: gre za analizo izzivov, s katerimi se spopadajo ministrstva za zunanje zadeve v spremenjenem mednarodnem okolju. Zdi se mi, da to okolje že dolgo ni bilo tako nepredvidljivo in morda celo tako neprijetno, kot je sedaj. A po drugi strani, če so zunanja ministrstva dobro pripravljena na te spremembe, jim prav ta nepredvidljivost in posebnosti tega okolja ponujajo možnosti in priložnosti, da »se znajdejo« in lažje dosežejo svoje nacionalne interese. Seveda pa se je izzivov veliko lažje lotiti, če imamo dolgo diplomatsko prakso, veliko diplomatskih izkušenj in, končno, če vemo, kaj od diplomacije sploh želimo. Avtorica v tej monografiji pokaže, da vse to ima in pozna. Pozna okolje diplomacije, saj v njem deluje že dolga leta, ima znanje in razumevanje z različnih področij diplomacije, še posebej pa je zanimivo, da se avtorici zdi pomembno predstaviti tudi ustroj in delovanje tiste »črne skrinjice«, ki ji običajno rečemo kar zunanje ministrstvo. Ne glede na to, kako večji smo pri razumevanju ustroja, pa je notranji pogled diplomata, ki je hkrati opazovalec in opazovanec, gotovo velika dodana vrednost. »Ocvirki« so namreč vedno v rokah tistih, ki jih ustvarjajo – diplomatov.

Vesel sem, da sem lahko prebral to delo. Tudi koristno je bilo. Ker osvetljuje določene dele, na katere pogosto pozabljamo ali pa jih ne razumemo dovolj. Zato se zahvaljujem avtorici, da se je odločila, da se s tem delom spopade. Osnovo je črpala iz svojega magistrskega dela, a veliko je bilo treba predelati in ažurirati, predvsem pa napisati bralcu

prijazno. In mojstrsko. In takšna mora biti tudi diplomacija: ažurna in mojstrska, predvsem pa drzna. Danes, v času, ko so knjige – ker vsi sedimo za računalniki – *passé*, je napisati knjigo, ki je pomembna in pridaja dodano vrednost, izziv. Še posebej, če to počneš v svojem prostem času.

Brecht je rekel, da je knjiga orožje, ki jo je treba vzeti v roke. Jaz pa dodajam, da ni dovolj, da jo vzamemo v roke, ampak jo moramo temeljito prebrati. In to knjigo, ki ste jo ravnokar odprli, je vredno prebrati.

Milan Brglez
Logatec, konec aprila 2019

UVOD

Koncept ministrstva za zunanje zadeve (MZZ) je aksiom modernih mednarodnih odnosov, zato si vloga njegove strukture, izvajanje nalog, odnosov med uradniki v strukturi ter zunanjimi in notranjimi silami zasluži širšo obravnavo (Udovič in Lovec 2014, 52).

V knjigi predstavljamo evolucijo diplomacije skozi zgodovino in proučujemo nov razvoj, metode in orodja diplomacije, ki so značilni za obdobje po koncu hladne vojne. Med novimi dogajanja identificiramo poseganje mednarodne skupnosti v globalne konflikte in globalizacijo ne le gospodarskega sodelovanja, temveč tudi nespoštovanje človekovih pravic in temeljnih humanitarnih načel. Prav tako predstavljamo nastanek javne diplomacije, pojav, pri katerem se s pomočjo medijev splošna javnost vključuje v mednarodne zadeve. Osredotočimo se tudi na spremembe v tradicionalni diplomaciji, na primer na položaj dvostranskih misij, ter predstavimo nove akterje v diplomaciji, kot so nevladne organizacije, nova orodja diplomacije ter potencialno uporabo nove tehnologije in mreženja.

Skozi zgodovinski pregled nastanka Ministrstva za zunanje zadeve Republike Slovenije (MZZ RS) ugotavljamo, da se je osnovna struktura z leti le malo spremenila, vendar so spremembe v mednarodni skupnosti vplivale na mehanizme in metode, ki jih zunanje ministrstvo uporablja za izvajanje svojih nalog danes. V knjigi analiziramo organiziranost in normativno ureditev MZZ v državni upravi in mednarodnih odnosih, prav tako pa tudi odnos med notranjo in zunanjo politiko.

V posebnem poglavju analiziramo organiziranost MZZ RS, da bi tako čim bolj pregledno predstavili strukture, način dela in vlogo, ki bi jo morale imeti v državni upravi in jo ima v mednarodnem prostoru. MZZ ima v predstavljanju države navzven pomembno vlogo. Z nastankom slovenske države smo začeli graditi tudi svojo, slovensko diplomacijo. Vloga slovenske diplomacije in posledično njena organiziranost (MZZ, diplomatsko-konzularna mreža v tujini, zakoni in predpisi) sta nenehno soočeni s spremembami na mednarodnem prizorišču, zato si mora Slovenija prizadevati za tako diplomatsko službo, ki bo sposobna oblikovati in izvajati zunanjo politiko, torej uveljavljati in ščititi nacionalni interes. Celovito načrtovanje in izvajanje zunanjepolitičnih odločitev slovenske države terjata tudi

poglabljeno znanje o organizaciji in delovanju osrednje ustanove, ki državo predstavlja navzven.

Majhna država mora jasno opredeliti vlogo in položaj svojega zunanjega ministrstva, utrditi organizacijo in uskladiti celotno zunanjo službo in zunanje predstavljanje. V novodobni praksi poleg MZZ tudi druga ministrstva in organi vlade neposredno navezujejo stike s tujimi vladami oziroma resornimi ministrstvi. Pritiski na MZZ, da se prilagodi spremenjenemu političnemu delovanju, se vsak dan povečujejo.

Poseben poudarek je namenjen diplomaciji v spreminjajočem se okolju in izzivih za prihodnost. V knjigi poudarjamo pomembno, a pogosto spregledano razliko med diplomacijo kot metodo reševanja problemov v človeški družbi in diplomacijo kot poklicem. Diplomacija je bila, je in bo še naprej pomemben način usklajevanja odnosov v človeški družbi, zlasti med državami, diplomacija kot poklic pa lahko pričakuje vse večjo konkurenco nevladnih organizacij, poslovne skupnosti in drugih, ki hitro pridobivajo diplomatske veščine.

V zaključku se posvetimo izzivom diplomacije v prihodnosti. Opisujemo nove izzive, s katerimi se srečuje diplomacija, vključno s tehnološkim napredkom, relativnim zmanjšanjem suverenosti držav in pojavom novih akterjev, kot so nevladne organizacije, parlamenti in regionalne oblasti. Diplomacija mora delovati v zapletenem in včasih paradoksalnem kontekstu, ki ga na eni strani zaznamuje proces globalizacije, na drugi strani pa sile razdrobljenosti in lokalizacije. Za reševanje teh izzivov morajo diplomati prilagoditi svoj način dela novemu okolju. Postati morajo bolj odprti in agilni, naučiti se morajo v celoti izkoristiti priložnosti, ki jih ponuja tehnološka revolucija, saj sodobna diplomacija zahteva vrsto spretnosti, zlasti poznavanje umetnosti pogajanj, zmožnost dela v multikulturnem okolju in odprtost za sodelovanje z različnimi akterji, zlasti s civilno družbo.

ZUNANJA POLITIKA

Notranje okolje

Po Benku (1997) nacionalni družbeni prostor oz. notranje okolje zunanje politike opredeljujejo: družba z območjem (obseg, lokacija, strateški geopolitični položaj, konfiguracija meja, notranja komunikacijska členitev, umestitev ozemlja v mednarodno okolje in mednarodno komunikacijsko mrežo in slednjič naravni viri), prebivalstvo (število, gostota prebivalstva, nacionalna in etnična členitev, urbanizacija), struktura družbe (členitev po razredih in slojih ter njeno prevajanje v politiko, ideološka in verska členitev, notranji družbeni in politični subjekti ter institucije, javno mnenje in elite, transnacionalni stiki in njihovi učinki, zlasti ko gre za širjenje tujih ideoloških in drugih vplivov), zgodovinski razvoj družbe, zgodovinski spomin (zgodovinsko narodno samorazumevanje glede na razvoj in izkustva družbe, konstante v zgodovinskem spominu, stabilnost in labilnost v samorazumevanju in predstavah o drugih partnerjih v mednarodnih odnosih, vloga informacijskega in izobraževalnega sistema v samorazumevanju), narodna integracija (homogenost glede na jezik, kulturo, ideologijo, vrednote, verovanja, vzorci obnašanja, razlike v družbi in načini njihovih razreševanj, pogostnost ali pa redkost uporabe prisilnih sredstev, volitve v zakonodajna telesa in razmerja med strankami, udeležba, rezultati, trendi, delež kriminalnih dejanj s smrtnim izidom, stabilnost družbe itd.), ekonomske determinante (razvojna raven, težnje in trendi v razvoju proizvodjalnih sil, družbeni proizvod kot merilo za celotno proizvodnjo, družbeno bogastvo v absolutnih številkah ne glede na odnos do kakovosti življenja, letna rast družbenega proizvoda po prebivalcu, zunanja trgovina in njen delež v družbenem proizvodu, zasebna potrošnja v odstotkih družbenega proizvoda, delež družbenega proizvoda v kmetijski proizvodnji in delež delovne sile v kmetijstvu, nekmetijska zaposlitev v odstotkih celotne delovne sile, nezaposlenost glede na odstotek celotne delovne sile, gibanje plačilne bilance) ter kulturne, zdravstvene in prosvetne determinante (število študentov v visokem šolstvu, osnovno in srednje izobraževanje v odstotkih prebivalstva, odstotek pismenega prebivalstva v skupinah od 15 do več let, kroženje dnevnikov na 1000 prebivalcev).

Prevajanje družbenih odnosov v politiko z državo kot protagonistom teh procesov je nedvomno najpomembnejše področje notranjega okolja zunanje politike. Zatorej izstopajo politične determinante in dejavniki, kot so politična struktura s političnim sistemom, centralizacija, defederalizacija, koncentracija politične moči, vzorci političnega obnašanja in podobno.

Še posebej pomemben vidik za uresničevanje zunanjepolitičnih ciljev in interesov države je vojaški dejavnik (izdatki za obrambo v odstotkih družbenega proizvoda, obstoječa moč in rezervne zmožnosti oboroženih sil, delež pripadnikov oboroženih sil v odstotkih prebivalstva, količina in kakovost razpoložljivega orožja, sposobnost dopolnjevanja in posodabljanja orožja iz lastnih virov, odvisnost od zunanjih virov) (Benko 1997).

Notranja politika predstavlja odločitve, zakone in programe, ki jih sprejema vlada in se neposredno nanašajo na državne zadeve. Notranja politika in mednarodni odnosi se prepletajo, zato je težko reči, ali notranja politika določa mednarodne odnose ali obratno. Na notranja in mednarodna dogajanja v procesu združevanja Evropske unije (EU) imajo vpliv politične stranke in interesne skupine. Kritični točki, ki se ju morajo glavni odločevalci (država) ves čas zavedati, sta notranji in mednarodni pritisk. Glavni izvrševalci imajo posebno vlogo v posredovanju med notranjimi in mednarodnimi pritiski. Politika mnogih mednarodnih pogajanj je lahko razumljena kot igra na dveh ravneh. Na nacionalni ravni domače skupine uveljavljajo svoje interese s pritiskom na vlado, da bi sprejela ugodne ukrepe, in politiki skušajo pridobiti moč s sklepanjem koalicij med temi skupinami. Na mednarodni ravni nacionalne vlade poskušajo povečati lastne sposobnosti, da bi zadovoljile domači pritisk, in zmanjšati škodljive posledice zunanjih dogodkov. Nobena od obeh iger ne bi smela biti prezrta s strani glavnih odločevalcev, dokler njihove države ostajajo, čeprav suverene, medsebojno povezane. Vsak nacionalni politični vodja se pojavlja za obema mizama. Na drugi strani mednarodne mize sedi njegov tuji sogovornik, na njegovi desni in levi sedijo diplomati in drugi mednarodni svetovalci. Za domačo mizo za njim sedijo politične stranke in parlamentarne osebnosti, govorniki, predstavniki ključnih interesnih skupin in njegovi osebni politični svetovalci.

Tudi Evans in drugi (1993) trdijo, da notranja politika vpliva na mednarodno vedenje. Mednarodna pogajanja so igra na dveh ravneh, v kateri se pogajalci hkrati ukvarjajo s tujimi in domačimi igralci. Nenavadna prepletenost te igre na dveh ravneh se kaže v tem, da so lahko poteze razumne za igralca za eno mizo, za istega igralca za drugo mizo pa so lahko nespametne. Vendar pa obstajajo močne spodbude za doslednost pri obeh mizah. Politična prepletenost notranje in zunanje politike je nestanovitna. Vsak ključni igralec za mednarodno mizo, ki ni zadovoljen z izidom, lahko vznemiri omizje in, nasprotno, vsak vodja, ki ne zadovolji svojih sogovornikov za domačo mizo, tvega, da ga bodo odstranili z njegovega sedeža. Večinoma želijo pogajalci oblikovati paket, ki bo sprejemljiv za obe strani, tako za nasprotno stran kot za domačo birokracijo. Predvidevanje, kakšen bo izid mednarodnih pogajanj, je v znatni meri izboljšalo razumevanje notranjih pogajanj, še posebej ob upoštevanju minimalno še sprejemljivih kompromisov (Putnam 1988).

Razdelitev procesa pogajanj v dve fazi in odločenost za zmago

Po Putnamu (1988) je proces pogajanj koristno razdeliti v dve skupini:

- prva stopnja: pogajanje (barantanje) med pogajalci, ki vodi do začasnega sporazuma,
- druga stopnja: ločene diskusije z vsako ustavodajno skupino pogajalcev o tem, ali naj se sporazume potrdi.

Putnam (1988, 436) ocenjuje, da je razdelitev po stopnjah v pogajalsko fazo in fazo potrditve koristno. Pred posvetovanjem in pogajanjem na drugi stopnji se pripravijo izhodišča za pogajanja na prvi stopnji. Nujnost ratifikacije na drugi stopnji vpliva na pogajanja na prvi stopnji. Dejansko lahko pričakovanje zavrnitve ratifikacije na drugi stopnji izjalovi pogajanja na prvi, brez vsakega dejanja na drugi stopnji. Zahteva po ratifikaciji na drugi stopnji vsakega dogovora, sprejetega na prvi stopnji, predstavlja pomembno teoretično povezavo med tema dvema stopnjama.

Notranja ratifikacija mednarodnega sporazuma mora biti demokratična. Edini pogoj v procesu ratifikacije je, da je ratificirano besedilo enako na obeh straneh, saj bi popravki zahtevali ponovno odprtje prve stopnje pogajanj. V procesu ratifikacije se torej lahko glasuje le za ali proti, kakršenkoli popravek se smatra za zavrnitev, razen če se s tem popravkom strinjajo tudi druge stranke sporazuma.

»Odločenost za zmago« (*win-set*) omogoča pogajanje in sprejemanje takšnih sporazumov na prvi stopnji, ki bodo potrjeni s strani volilnih upravičencev na drugi stopnji. Že po definiciji mora biti vsak uspešen sporazum zmagovalna kombinacija in sprejet s strani vseh, udeleženih pri ratifikaciji. Manjša kot je odločenost za zmago, večja je verjetnost, da pogajanja ne bodo uspela. Verjetnost, da ratifikacija ne bo uspela, nas usmerja k ločevanju med prostovoljnim in neprostovoljnim neuspehom. Prostovoljni neuspeh se nanaša na kršitev pravil igre razumnega egoista brez dogovora, ki bi ga bilo moč izsiliti. Neprostovoljni neuspeh pa odraža vedenje predstavnika, ki ne more držati obljube, zaradi neuspele ratifikacije. Pogosto ugotavljamo, da so možnosti za mednarodno sodelovanje v današnjem svetu majhne, ker so glavni politični ideologi nagnjeni k prevaram. Vendar pa je skušnjava, da bi prevarali nasprotnika, veliko manjša med igralci, ki pričakujejo, da se bodo ponovno srečali.

Obseg odločenosti za zmago je odvisen od (a) porazdelitve moči, prioritet in možnih koalicij med volivci, (b) političnih institucij na drugi stopnji ter (c) pogajalskih strategij na prvi stopnji.

Če ne pride do sporazuma med dvema stranema, to pogosto kaže na *status quo*, čeprav lahko v nekaterih primerih vodi v poslabšanje situacije. Nekateri volivci bodo za ali proti ne glede na konkretno vsebino sporazuma, drugi volivci pa bodo svojo odločitev o ratifikaciji pogojevali s podrobnostmi.

Obseg odločenosti za zmago je odvisen od relativnega števila izolacionistov (tistih, ki nasprotujejo mednarodnemu sodelovanju na splošno) in internacionalistov (tistih, ki nudijo vsestransko podporo mednarodnemu sodelovanju). Vsestranska podpora je najbrž večja v manjših, bolj odvisnih državah z bolj odprto ekonomijo v primerjavi z bolj samozadostnimi državami, kot so na primer Združene države

Amerike (ZDA), kjer je za večino prebivalstva cena nesprejetja mednarodnega sporazuma nižja. Interes volivcev je v tem primeru relativno homogen. Edini pomembnejši nesporazum se vrta okoli ovrednotenja sporazuma, ki ga ne bi sprejeli. Lažje ko pogajalec zmaga na prvi stopnji pri homogenih sporih, večje možnosti ima za uspeh pri ratifikaciji na drugi stopnji. V heterogenih sporih, ki so bolj zapleteni, pa mora biti pogajalec trši, je pa zato pogajanje bolj zanimivo. Pogajalec mora na prvi stopnji iskati kar najboljše možnosti za ratifikacijo na drugi stopnji. V takih primerih lahko notranja nesoglasja pravzaprav izboljšajo možnosti za mednarodno sodelovanje. Vlada, ki je notranje razslojena, ima več možnosti, da sklene mednarodni dogovor, kot tista, ki je trdno zavezana enotni politiki. Sodelovanje pri ratifikaciji se spreminja glede na skupine in glede na vsebine in te spremembe imajo pogosto posledice na obseg odločenosti za zmago. Na primer, kadar so stroški in/ali koristi predlaganega sporazuma razmeroma izenačeni, je pričakovati, da bodo volivci, katerih interes bo bolj prizadet, uporabili ves svoj vpliv na proces ratifikacije. Sestava volivcev na drugi stopnji se spreminja tudi s politizacijo nekega vprašanja. Politizacija pogosto aktivira skupine, ki so manj zaskrbljene glede cene nesprejetja sporazuma, tako da zmanjšajo svojo odločenost za zmago. Bolj verjetno je, da imajo različne skupine na drugi stopnji različne prioritete glede različnih vprašanj, ki so del takih pogajanj. Splošno pravilo je, da ima skupina z največjim interesom pri določnem vprašanju o njem tudi najbolj skrajno stališče.

Postopek ratifikacije jasno učinkuje na obseg odločenosti za zmago. Če sta potrebni dve tretjini glasov, je odločenost za zmago manjša, kot v primeru, kjer je zahtevana navadna večina. Večja je avtonomija glavnih političnih odločevalcev na drugi stopnji, večja je njihova odločenost za zmago in s tem večja verjetnost, da bodo dosegli mednarodni dogovor. Močnejši so notranji pritiski na državo, šibkejša je njena pogajalska pozicija na mednarodni ravni.

Vsak pogajalec na prvi stopnji ima nedvoumen interes do skrajnosti povečati odločenost za zmago nasprotne strani, vendar z obzirom na svojo lastno naravnost postanejo njegovi motivi mešani. Večja bo njegova odločenost zmagati, lažje bo zaključil dogovor, vendar pa bo

imel kot nasprotnik šibkejša pogajalska izhodišča. To dejstvo velikokrat povzroči taktično zadrego.

Če odmislimo to zadrego in predpostavljamo, da želi vsak pogajalec povečati svojo odločenost za zmago, da bi spodbudil ratifikacijo sporazuma, bo izkoristil obe možnosti: splošno naklonjenost in običajno nagrado. Uporaba nagrad, da bi privabili obrobne podpornike, je pogost pojav v politiki. V pogajanjih na dveh nivojih lahko nagrade izvirajo iz notranjih virov ali pa so pridobljene kot del mednarodnih pogajanj. Vloga nagrad v mednarodnih pogajanjih je dobro poznana. Vendar pa je v pogajanjih na dveh nivojih poudarjeno, da mora biti vrednost mednarodne nagrade vračunana kot obrobni prispevek k verjetnosti, da bo sporazum ratificiran, in ne kot korist za narod. To, kar na drugi stopnji šteje, niso skupni nacionalni stroški in koristi, temveč njihov učinek, ki se nanaša na obstoječo koalicijsko in protikoalicijsko.

Glavni pogajalec, ki ima doma velik ugled in uporablja posebne nagrade, lahko lažje uspe z ratifikacijo tujih pobud. Čeprav splošna naklonjenost sama po sebi še ne zagotavlja ratifikacije, je koristno razvijati odločenost za zmago in takšen sporazum, ki bo za njegove podporne člane t. i. vsestransko lepilo. Zavedati se je treba, da ima vsak pogajalec na prvi stopnji močan interes, da bi bil priljubljen pri nasprotnikih, saj s tem krepi možnost za zmago. Od pogajalcev se prav tako pričakuje, da bodo poskušali okrepiti svoja stališča s svojimi volivci. Delno zaradi tega in delno zaradi medijske pozornosti udeležba na svetovnem odru vodjem držav daje posebno prednost pred njihovo opozicijo doma. Čeprav mednarodno politično usklajevanje prinaša visoke stroške, pa imajo lahko vodje držav od tega tudi koristi. Višji položaj pogajalcu omogoča lažje razpolaganje z nagradami in večjo naklonjenost doma, zato pa se tujci tudi raje pogajajo z državniki kot z nižjimi uradniki. Diplomati delujejo razumsko, ne le simbolično, ko se ne želijo pogajati s sogovornikom, ki ima nižji naziv (Putnam 1988, 457).

Pogajalci na prvi stopnji so pogosto zelo slabo obveščeni o politikah nasprotne strani, ki odločajo o ratifikaciji na drugi stopnji. Negotovost glede obsega odločenosti za zmago je lahko tako pogajalsko sredstvo kot ovira v pogajanjih na dveh nivojih. Na prvi stopnji pogajanj imajo pogajalci pobude, ki le delno zmanjšujejo njihovo odločenost za zmago.

Ker vsak pogajalec verjetno bolj pozna svojo drugo stopnjo kot sogovornik, ima boljše izhodišče na drugi stopnji. Po drugi strani pa negotovost o odločenosti za zmago nasprotnika povečuje skrb o tveganju neprostopoljnega neuspeha. Dogovor je lahko sklenjen le, če je vsak pogajalec prepričan, da je predlagani dogovor v okvirih odločenosti za zmago in bo ratificiran. Negotovost glede načrta posamezne politične krivulje ima lahko strateški pomen. Po drugi strani pa, ko pogajalci iščejo nove oblike, ki bi izboljšale položaj obeh strani, je lahko napačna ocena odločenosti za zmago neproduktivna.

Države se trudijo povečati odločenost za zmago nasprotne strani. Zato veleposlaniki poskušajo pridobiti stališča vodij, vzpostavljajo stike z nasprotno stranjo in ponujajo tujo pomoč nestabilnim, a prijateljskim vladam. S tem želijo sprostiti domači pritisk, ki bi lahko preprečil administraciji, da sodeluje s svojo vlado. Včasih se mednarodni pritisk odraža tudi v notranji politiki, poruši notranje ravnotežje in tako vpliva na mednarodna pogajanja. V zapletenem, medsebojno odvisnem, a pogosto tudi neprijaznem svetu nas lahko užalitev tujca na dolgi rok drago stane, zato se je treba potruditi, da ostajamo z njimi v dobrih odnosih. Mnoga mednarodna vprašanja so pogosto obdana z negotovostjo in sporočila iz tujine lahko spremenijo mišljenje, premaknejo neodločene in ohrabrijo domačo manjšino. Mednarodni pritiski lahko bolj prepričljivo odmevajo med državami s tesnimi stiki in bolj pogosto pri gospodarskih kot politično-vojaških pogajanjih. Nasprotno pa je razširjeno prepričanje med udeleženci vrhov, da lahko deklaracijo proti tekoči vladni politiki koristno uporabijo njeni nasprotniki. Mednarodni pritiski lahko povečajo notranjo odločenost za zmago in pospešijo sprejetje sporazuma. Prav tako pa so lahko mednarodni pritiski tudi negativni, ko ustvarijo notranje pritiske.

Vodja pogajalcev je v dvostopenjskih pogajanjih edini uradni člen med prvo in drugo stopnjo. Zmotno je misliti, da vodja pogajalcev nima svojega lastnega stališča in da deluje le kot pošten posrednik stališč svojih volivcev. V praksi se lahko stališča vodje pogajalcev razlikujejo od stališč volivcev. Pogajanja na dveh nivojih so za vodjo pogajalcev

draga in tvegana, zato pogosto posežejo vmes z lastnimi prioritetami, torej se je smiselno vprašati, kaj imajo od tega.

Razlogi glavnih pogajalcev so:

- povečanje ugleda na drugi stopnji s povečanjem svojih političnih sredstev ali z omalovaževanjem morebitnih izgub,
- premeščanje ravnotežja moči na drugi stopnji v korist notranje politike, ki jim daje prednost zaradi zunanjih razlogov,
- slediti lastno pojmovanje nacionalnega interesa v mednarodnem kontekstu.

Upravičeno predpostavljamo, da bo vodja pogajalcev vsaj v mednarodnih pogajanjih na dveh stopnjah, če se mora odločiti, dal prednost svojim notranjim zahtevam, tudi zato, ker je njegov uradni položaj pogosto odvisen od ugleda na drugi stopnji. Zato je bolj verjetno, da bo zagovarjal mednarodni sporazum in njegovo ratifikacijo zaradi političnega povračila, ko bo sporazum ratificiran, in manj zaradi pričakovani lastne prestolnice. Dejansko ima glavni pogajalec veto nad možnimi sporazumi. Celó če je predlagani sporazum v okviru odločenosti za zmago na drugi stopnji, bo težko sprejet, če mu bo glavni pogajalec oporekal. Vsak politični veljak ima določeno vlogo v določenem modelu političnih položajev in posebno podporo koalicije. Če predlagani mednarodni dogovor grozi temu položaju ali če bi ratifikacija sporazuma zahtevala drugačno koalicijo, vodja pogajalcev nasprotuje njegovi odobritvi, četudi bi ta lahko bil ratificiran. Politiki so lahko pripravljeni tvegati izgubo manjšega števila svojih podpornikov zaradi ratifikacije mednarodnega sporazuma, a večja, ko je izguba volivcev, bolj se bodo upirali (Putnam 1988, 457–8).

Pri dvostopenjskih pogajanjih je neizogiben notranji konflikt o tem, kaj zahteva nacionalni interes, saj si glavni odločevalci prizadevajo istočasno uskladiti notranje in mednarodne zahteve.

Obstaja več pomembnih značilnosti, ki povezujejo diplomacijo in notranjo politiko:

- pomembna razlika med prostovoljnim in neprostovoljnim neuspehom pri mednarodnih sporazumih,

- nasprotja med vprašanji, kjer je notranji interes enoten ali raznovrsten, povzročijo notranji razkol, ki lahko dejansko pospeši mednarodno sodelovanje,
- možnost povezave dveh medsebojno povezanih vprašanj, pri katerih strateška poteza za eno pogajalsko mizo pospeši nepričakovano koalicijsko za drugo mizo,
- paradoks, da lahko zakonska ureditev, ki okrepi odločevalce doma, oslabi njihovo mednarodno pogajalsko pozicijo, in obratno,
- pomembnost osredotočanja na mednarodne grožnje, ponudbe in nagrade ter opazovanje njihovih notranjih nastopov doma in v tujini,
- strateška uporaba negotovosti v notranji politiki in posebna korist od »muhaste odločenosti za zmago«,
- možen odmev mednarodnih pritiskov v domači areni,
- razlika v interesih med nacionalnim vodjem in tistih, v katerih imenu se pogaja, in še posebej
- mednarodna vpletenost v njegov položaj v notranji politiki (Putnam 1988, 459–60).

Vpliv notranje politike na izvajanje zunanje politike

Notranja politika je pomembna za nastanek zunanje politike in za njen celoten sistem vplivanja na mednarodne odnose. Njen vpliv se še povečuje z dodajanjem osebnih spodbud in interesov voditeljev, saj zainteresirani voditelji sprejemajo odločitve na področju zunanje politike, politične institucije pa te odločitve sistematično oblikujejo (Bueno de Mesquita in Smith 2012).

Najbolj pomemben dejavnik pri sprejemanju odločitev predsednika vlade je politično okolje, v katerem deluje. Politično okolje v državi vključuje vse zakone, vladne ustanove in skupine lobistov, ki vplivajo ali omejujejo posameznike ali organizacije v družbi. Tudi mednarodne odločitve, ki jih predsednik vlade sprejme, so odvisne od notranje politike. Politični sistem določa obseg in moč pri odločanju zunanje politike. Notranja politika vpliva na predsednika vlade, bodisi zato, ker želi doseči cilje notranje politike skozi zunanjo politiko, bodisi ker ne

želi, da bi bile zunanjepolitične odločitve moteče za notranjepolitično agendo (Zaara 2011).

Pri analiziranju odzivov zunanjega ministrstva na sodobne izzive se oblikuje jasen odnos med statusom in vlogo zunanjega ministrstva in ukvarjanjem z zunanjo politiko v določeni državi, kar kaže odnos med politiko in omenjenim političnim mehanizmom.

Skupaj z obvezami mednarodnega okolja so na status zunanjega ministrstva vplivale značilnosti notranjepolitičnih sistemov in njihovih političnih kultur. V zgodovinskem in ustavnem smislu je zunanje ministrstvo prvi resor v zvezni vladi, pa vendar ne uživa pričakovanega ugleda, ki naj bi mu ga dajal tak položaj. Na podnacionalni ravni so pomembni politični in birokratski odnosi glede na položaj zunanjih ministrstev. To kaže, da je vodenje mednarodne politike bolj prilagojeno vzorcu notranjih birokratskih trenj kot pa sami prevladi enega od organov. Kljub temu pa politični voditelji zaznavajo zunanjo politiko kot nekaj posebnega, pa četudi le zato, ker jim daje možnost, da delujejo na širšem političnem odru, kot je notranji.

Seveda pa imajo predsedniki držav in vlad dolgo zgodovino, ko so delovali bodisi formalno ali dejansko kot zunanji ministri. Prodornost zunanjega ministra, politični odnosi, način vodenja in svetovni nazor so bistvenega pomena za položaj zunanjega ministrstva v procesu oblikovanja politike.

Čeprav to ni posebnost MZZ, je poudarek na preoblikovanju in krčenju (evropskih) vlad v osemdesetih in zgodnjih devetdesetih letih prejšnjega stoletja povzročal težave MZZ in njegovi diplomatski mreži. Tako kot so bile številne vlade odločene, da zmanjšajo obseg in stroške svojih diplomatskih mrež, sta konec hladne vojne in razpad Sovjetske zveze ustvarila potrebo biti kos rastočemu številu novih neodvisnih držav. Nekatere države so se seveda znašle v položaju, v katerem so morale zaradi spreminjajočih se razmer občutno razširiti svoja zunanja ministrstva in diplomatsko mrežo. Drugje je bila slika spet drugačna, saj so skušali storiti več z manj sredstvi, ker je bilo treba varčevati tako doma kot v tujini. Delno je bilo to doseženo z notranjo reorganizacijo. Znižanje stroškov pa pogosto vpliva na kariero diplomatov, saj se zmanjšujejo možnosti napredovanja, zlasti tam,