

Izazovi hrvatske diplomacije na pragu Europske Unije

Hrvoje Ćiković

*The new diplomacy is public as well as private,
mass as well as elite, real-time as well as deliberative.*

David Miliband

*Rather than carp about what might have been,
let us consider the positives, our own and practised
by others, as smart steps that produce strong outcomes.*

Kishan S. Rana

**Hrvatska država i društvo već dva
desetljeća prolaze kroz duboku
i temeljitu preobrazbu, na koju
diplomacija i vanjska politika ne
mogu ostati imune**

Hrvatska država i društvo već dva desetljeća prolaze kroz duboku i temeljitu preobrazbu, uvjetovanu kako globalnim vanjskim mijenama tako i unutarnjim čimbenicima, na koju diplomacija i vanjska politika ne samo da ne mogu ostati imune, nego bi trebale predvoditi transformacijske procese kao temeljni preduvjet uspješnog djelovanja u izmijenjenome postglobalizacijskom kontekstu u kojemu rastu međuovisnost i interakcija između sve većeg broja aktera. Hrvatska proživljava vrlo delikatne trenutke. S jedne strane, ulazi u završnicu pregovaračkog procesa pa se očekuje dodatni zamah u provedbi reformskih zahvata kako bi se napokon uspjeli ostvariti temeljni nacionalni prioritet i glavni strateški cilj – pristupanje Europskoj Uniji (EU). S druge strane, približavanjem parlamentarnih izbora mijenja se žarište interesa političkih elita, što neizbježno uzrokuje odgađanje ili makar usporavanje procesa političkog odlučivanja. Istodobno, društvo prolazi svojevrsnu katarzu što se ponajviše vidi kroz borbu protiv korupcije¹ koja je zahvatila i najviše dužnosnike u Vladi, a što, uz sve pozitivne učinke, također usporava dinamiku procesa odlučivanja. Osim toga, produljena recesijska

Hrvoje Ćiković, magistar pravnih znanosti, prvi tajnik Veleposlanstva Republike Hrvatske u Poljskoj. E-pošta: hrvoje.cikovic@mvpei.hr

kretanja, duboka gospodarska kriza, rast nezaposlenosti i socijalno raslojavanje produbljuju društvenu apatičnost, pesimizam i letargiju. Takav društveni i politički kontekst te iznimno nestabilno okruženje treba uzeti u obzir kad se ocjenjuje uspješnost hrvatske diplomacije i procjenjuju potencijali za promjene.

Nova diplomacija: koncept i analitički okvir

Sintagma "nova diplomacija" učestalije se počela koristiti početkom 21. stoljeća,² i to uglavnom kao oznaka za preobrazbu konvencionalnog shvaćanja diplomacije koje se temeljilo na odnosima među suverenim državama koji, stupanjem na međunarodnu pozornicu novih i sve utjecajnijih aktera, gubi na značenju (podrobnije u: Strange, 1997). Osnovni su uzrok tih promjena učinci globalizacijskih procesa koji – zahvaljujući znatnom smanjenju komunikacijskih troškova i dramatičnom ubrzanju interakcije – mijenjaju međunarodni politički poredak tako da države, doduše, zadržavaju dominantan položaj i vodeću ulogu u njemu, ali gube ekskluzivnost, pa njegovim punopravnim članovima postaju i drugi akteri kakvi su, primjerice, civilni sektor, multinacionalne tvrtke i vjerske institucije. U takvu sklopu i sustav diplomacije sve više postaje "upravljanje složenošću" i transformira se iz "klupske" u "mrežnu" diplomaciju u kojoj raste broj aktera, hijerarhijsku strukturu zamjenjuje plošna, usmena forma pisanu, povećava se razina razvidnosti djelovanja, a osnovna svrha diplomatskih aktivnosti više nije samo sklapanje sporazuma nego i osnaživanje svih oblika bilateralne razmjene (podrobnije u: Heine, 2006). Tako dalekosežne promjene utječu kako na ustroj i funkcioniranje ministarstava vanjskih poslova i djelovanje diplomatskih predstavništava,³ tako i, možda još izrazitije, na sadržaj aktivnosti i metodologiju rada modernih diplomata, napose veleposlanika (Rana, 2004a), što zahtijeva iznimnu razinu fleksibilnosti, prilagodljivosti te stalno usavršavanje i spremnost da se uvode i prihvate promjene. Ipak, Heine (2006:5) ispravno primjećuje da se unatoč tome što je "okruženje u kojemu diplomacija djeluje

**Sintagma "nova diplomacija"
učestalije se počela koristiti
početkom 21. stoljeća, i to uglavnom
kao oznaka za preobrazbu
konvencionalnog shvaćanja
diplomacije koje se temeljilo
na odnosima među suverenim
državama**

korjenito izmijenjeno, još postoji značajan nerazmjer između nastalih promjena i sposobnosti prilagodbe brojnih ministarstava, predstavništava i diplomata". Recentna afera "curenja" povjerljivih američkih diplomatskih dokumenata, koje je neovlašteno plasirao Wikileaks, nije samo demistificirala prirodu

diplomatskih aktivnosti, nego je najvjerojatnije odredila posve novi stupanj u transparentnosti djelovanja, i to tako da neki analitičari predviđaju bujanje sličnih "gerilskih" oblika djelovanja usmjerenih na, prema njihovim promicateljima, jačanje demokratskog nadzora nad postupcima i odlukama političkih elita, premda je dugoročne posljedice tih aktivnosti zasad teško predvidjeti.⁴

Na sadržajnoj razini nova se diplomacija sve više usredotočuje na teme kao što su zaštita ljudskih prava, humanitarne intervencije, globalna zaštita okoliša i energetska-klimatska pitanja te slobodna i poštena međunarodna trgovina – dakle na sadržaje koji zbog izraženoga transnacionalnog karaktera dodatno ograničuju značenje i redefiniiraju koncept državne suverenosti, pozivajući na traženje novoga društvenog konsenzusa i prihvatljivijih oblika i modaliteta globalnog upravljanja u suvremenoj multipolarnom svijetu.⁵ Iz te perspektive valja promatrati razvojne trendove i reformske procese u odnosima unutar ministarstava vanjskih poslova i diplomatsko-konzularne mreže i između njih. Njihove su osnovne naznake sljedeće: (a) ministarstva će zadržati središnju ulogu u provedbi vanjske politike i snositi glavnu odgovornost za funkcioniranje sustava diplomatskih predstavništava; (b) nastavit će se tendencija smanjivanja broja mandatnih diplomata, djelomice zbog jačanja potporne uloge središta, a djelomice zbog mogućnosti korištenja *outsourcinga* za pojedine djelatnosti; (c) bit će sve naglašeniji trend uporabe korporativnih tehnika u upravljanju u ministarstvima i diplomatskim predstavništvima.

Prema hrvatskoj novoj diplomaciji

Nakon sažetog prikaza globalnih trendova, pokušat ću pokazati u kojoj se mjeri oni odražavaju na aktualne procese u hrvatskoj diplomaciji i kako uočene tendencije mogu utjecati na dinamiku i uspješnost ostvarivanja prioriteta vanjske politike zemlje.

Nesumnjivo je da se hrvatska diplomacija razvijala u vrlo teškim uvjetima, opterećenima borbom za priznanje državne neovisnosti, nametnutim ratom i tranzicijskim nasljeđem. Gledajući iz te perspektive, možemo biti zadovoljni postignutim rezultatima, jer se Republika Hrvatska za samo dva desetljeća samostalnosti uspjela etablirati kao punopravan subjekt međunarodne zajednice, članica NATO-a, država koja je na pragu ulaska u EU. Ujedno, poštovana je sudionica mirovnih misija diljem svijeta, te predvodnica razvoja i čimbenik jačanja stabilnosti i sigurnosti u regiji. Bez obzira na pozitivnu međunarodnu bilancu, ipak nema mjesta pretjeranom samozadovoljstvu. U trenucima kada se hrvatska vanjska politika nalazi pred novim izazovima treba uložiti dodatne napore kako bi se prevladale objektivne slabosti i ograničenja sustava, neovisno o tome jesu li one institucionalno-organizacijske, financijske ili personalne odnosno kadrovske prirode. Vanjskoj politici tek treba udahnuti dodatni sadržaj, pa je neophodno ne samo jasno odrediti "deideologizirane" vanjskopolitičke prioritete i definirati strategiju,⁶ nego se treba usredotočiti i na njihovu provedbu kako bi se dugoročno zaštitili nacionalni interesi koji moraju biti neovisni o smjenama na vlasti i promjenama dužnosnika na vodećim položajima u vanjskopolitičkim resorima. Vanjska politika ne bi se smjela sve-

sti na dvije strateške dimenzije, članstvo u NATO-u i EU, kao ni na diplomatske rituale.

Premda definiranje vanjskopolitičkih odrednica i prioriteta nije glavna tema ovog članka, neophodno je ukazati na činjenicu da Hrvatska, kao buduća članica EU, ne može voditi izolira-

Lako se suglasiti s time da će za jačanje vjerodostojnosti hrvatske vanjske politike biti potreban znatno viši stupanj usklađenosti kako bi se prevladala percepcija o trenutačnoj svojevrsnoj dihotomiji u dominantnim naglascima na Pantovčaku i Markovu trgu

nu i posve samostalnu vanjsku politiku.⁷ Ali i onda kada nema prevelik manevarski prostor za djelovanje, argumentiranim, dosljednim i mudrim pristupom te kroz "pogođene saveze" u okviru "europske obitelji" moguće je ostvarivati vlastite prioritete i ciljeve, ne ugrožavajući pritom opće interese.⁸ Lako se suglasiti s time da će za jačanje vjerodostojnosti hrvatske vanjske politike biti potreban znatno viši stupanj usklađenosti između pojedinih njezinih (su)kreatora, i to ne samo na formalnoj razini, sukladno pozitivnim propisima i izvirućim ovlastima,⁹ nego, a što je kudikamo značajnije, i na sadržajnoj razini kako bi se prevladala percepcija o trenutačnoj svojevrsnoj dihotomiji u dominantnim naglascima na Pantovčaku i Markovu trgu.¹⁰ Prečesto smo, nažalost, bili svjedoci da su se diplomatska imenovanja doživljavala gotovo isključivo kao dodjeljivanje sinekura, odnosno kao svojevrsni ratni plijen izbornih pobjednika, koji se koristio u najnižim oblicima političke trgovine i jalovih kompromisa. Umjesto toga, diplomacija bi trebala biti tretirana kao časna i odgovorna profesija koja zahtijeva posebna znanja i specifična umijeća, a diplomati kao najelitniji državni službenici. Svekoliko urušavanje sustava vrijednosti i srozavanje kriterija u društvu te niz afera čiji su protagonisti često bili upravo diplomati najvišeg ranga umnogome su pridonijeli iskrivljenoj percepciji diplomacije u javnosti.

U svakome ozbiljnijem promišljanju međunarodnih odnosa, vanjske politike i diplomacije valja poći od utvrđivanja stanja u kojemu se znanstvena disciplina koja ih proučava i profesija nalaze, raščlanjujući dosegnuti stupanj društvenog razvoja,¹¹ prepoznajući objektivna ograničenja i uvažavajući subjektivne slabosti svakog sustava. Kriterij bi mogla biti količina primjenjivog znanja koje promatrani sustavi generiraju.¹² Inicijative, projekti i radovi koji bi utjecali na znanstvene dosege i konkretnu diplomatsku praksu kod nas su razmjerno malobrojni, javna rasprava o pitanjima vanjske politike tek sporadična, pa je utjecaj akademske i stručne zajednice na oblikovanje i, osobito, donošenje ključnih odluka relativno slab i velikim dijelom transferiran u političku i/ili stranačku sferu. Kako su naši resursi ograničeni

te bi postojeće kapacitete trebalo koristiti na optimalan način, plediram za mnogo veću interakciju, suradnju i razmjenu iskustava u imaginarnom trokutu što ga čine politika, institucije i struka kao preduvjet oblikovanja kvalitetnih ulaznih podataka u donošenju strateških odluka i korištenja sinergijskih učinaka u njihovoj implementaciji.

Na institucionalnoj razini, dakle u sustavu upravljanja ministarstvom i mrežom predstavništava, raste svijest o potrebi prilagodbe te stalnoga i planskog uvođenja poboljšanja u diplomatskoj mreži.¹³ Usvajanjem novoga zakonskog teksta o europskim i vanjskim poslovima želi se – nakon četrnaest godina koliko je na snazi postojeći Zakon o vanjskim poslovima (*Narodne novine*, 48/1996) – na moderan način urediti hrvatska služba vanjskih poslova, uvažavajući posve novi kontekst i izmijenjeno okruženje u kojima će djelovati. Završno, smatram da hrvatska diplomacija, kao još jednu bitnu pretpostavku za učinkovitije djelovanje u novim okolnostima, na psihološkoj ravni treba značajnije poticati asertivnost, pragmatičnost, persuzivnost, specijaliziranost i umreženost kao svojstva i umijeća diplomata. Hrvatska se diplomacija mora transformirati u modernu, dinamičnu i multifunkcionalnu službu europskih i vanjskih poslova koja će biti spremna i osposobljena odgovoriti izazovima novog doba. Odluka o tome hoće li i kada naša diplomacija doista takvom i postati u našim je rukama.

Bilješke

- 1 Za potpuno drukčije tumačenje značenja protukorupcijskih napora za razvojne procese u društvu, a u sklopu približavanja EU, ilustrativan je komentar "Croatia in baulk" u uglednom *Financial Timesu* od 21. prosinca 2010. (dostupno na: www.ft.com).
- 2 Premda termin i sadržaj pojma dugujemo Susan Strange i Johnu Stopfordu (1991), koji su uveli i koncept triangularnog modela diplomacije koji se oslanja na odnose (pregovaranje) među državama, između država i kompanija i među kompanijama, Chester Bowles još je u siječnju 1962. objavio članak "Towards New Diplomacy".
- 3 O potrebi prilagodbe, korištenim modelima, primijenjenim instrumentima i poduzetim mjerama reorganizacije ministarstava vanjskih poslova i mreže diplomatsko-konzularnih predstavništava postoji opsežna literatura s konkretnim praktičnim primjerima čija bi implementacija u hrvatsku praksu bila moguća i poželjna. Ukazujem samo na neke relevantne izvore: Rana (2004, 2005), Clingendael (2002), Dickie (2004), te tzv. "Paschke Report" (dostupan na: www.grberidge.co.uk/Paschke.htm).
- 4 "Wikileaks and the creed of guerrilla transparency", komentar objavljen na internetskom blogu *Democracy in America* 13. prosinca 2010. (dostupno na www.economist.com).
- 5 Nastojeći odgovoriti na složena pitanja nove globalne institucionalne ravnoteže i arhitekture, različiti akteri međunarodne zajednice iznjedrili su niz "konsenzusa" formalne i manje formalne prirode, koji su nazvani prema mjestu nastanka (Washington, Monterrey, Kopenhagen, Peking, Meksiko, Mumbai). Dobar uvod u problematiku globalnog upravljanja napisali su Keohane i Nye (2000), a o novim modelima ostva-

- riivanja državnih interesa kroz redefinirani koncept moći in-
struktivan je rad napisao Nye (2004).
- 6 Osmišljavanje vanjskopolitičke strategije zadaća je koja znatno nadilazi svrhu i okvire ovog članka. O zanimljivu konceptu parcijalne strategije usmjerene na bilateralne odnose s Ujedinjenim Kraljevstvom v. Jović (2007).
 - 7 Na načelnoj razini, Zajednička vanjska i sigurnosna politika (ZVSP) i Europska sigurnosna i obrambena politika (ESOP) temelje se na pravnim aktima, uključujući i pravno obvezujuće međunarodne sporazume, te na političkim dokumentima. Pravnu stečevinu čine političke deklaracije, akcije i sporazumi. Države članice moraju biti sposobne voditi politički dijalog u okviru ZVSP-a, stati uz izjave EU-a, sudjelovati u EU-ovim aktivnostima i primijeniti dogovorene restriktivne mjere.
 - 8 Referiram se ponajviše na novu europsku institucionalnu infrastrukturu u domeni vanjskih poslova, inauguriranu stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, te osobito na potrebu promišljanja hrvatskih stavova u kontekstu pune operacionalizacije Europske službe vanjskog djelovanja (EEAS). Služba je počela s radom na simbolički datum, 1. prosinca 2010, kada je obilježena prva obljetnica stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma. Od 1. siječnja 2011. oko 2500 djelatnika s punom će operativnošću činiti "europsku diplomaciju" na čijem je čelu visoka predstavnica EU-a za vanjsku i sigurnosnu politiku, barunica Catherine M. Ashton.
 - 9 Recentni "dogovor" između Predsjednika Republike Ive Josipovića i predsjednice Vlade Jadranke Kosor o imenovanju veleposlanika u medijima je prikazan kao dokaz visokog stupnja zrelosti diplomacije i upravljanja vanjskim poslovima. Potpuno medijsko suglasje narušio je tek Ivan Grdešić komentaram kojim, osim propitivanja oportuniteti imenovanja isključivo karijernih diplomata, otvara još poneku važnu temu, primjerice fenomen "recikliranja" veleposlanika.
 - 10 Bez dublje elaboracije, referiram se na opasnost od latentnog prijepora između dvije bitne sastavnice hrvatske vanjske politike – "eurointegracijske" i "regionalne". Naime, premda nije sporno da je riječ o dvije njezine prioritete i komplementarne dimenzije, čiji razvoj valja dugoročno i strateški promišljati, nesuglasice i poteškoće mogu nastati u trenutku kad je osnovnu poruku potrebno eksterno artikulirati, tako da postoji opasnost od odašiljanja nejasnih signala vanjskim akterima koji stoga mogu postati nesigurni glede toga što je u određenom momentu doista temeljni prioritet vanjske politike. U tom smislu valja pozdraviti Zajedničku izjavu Predsjednika Republike i predsjednice Vlade o potpori Hrvatske euroatlantskom putu BiH (dostupno na www.predsjednik.hr).
 - 11 Promatrano na općenitijoj razini koja se ne tiče samo diplomacije, to je djelomice posljedica činjenice da hrvatsko društvo nije uspjelo razviti model funkcioniranja u kojemu bi se o određenoj odluci, pa i o samoj potrebi njezina donošenja, najprije provela sveobuhvatna i argumentirana rasprava svih relevantnih aktera. Naprotiv, često se najprije i naprečac donesu neke odluke, a nakon toga otvara se rasprava o

- njima i lamentira nad njihovim konkretnim posljedicama. Vjerojatno zbog povijesnog nasljeđa i usvojenih psiholoških obrazaca ponašanja hrvatsko društvo nema mehanizme djelovanja koji bi bili sposobni postojeće resurse – bez obzira je li, primjerice, riječ o intelektualnom kapitalu ili neobrađenoj poljoprivrednom zemljištu – "staviti u funkciju". Ako se tome dodaju slabosti u upravljačkom procesu i kronični nedostatak liderskih umijeća, posebno nesklonost donošenju odluka i preuzimanju odgovornosti za njih, ukupna slika nije pretjerano optimistična.
- 12 Kvalitetan uvod u tematiku mjerenja znanja, te prikaz dinamičnog modela koji prepoznaje dimenzije i vrste znanja te aspekte njegove primjenjivosti nalaze se u: Nezafati, Afrazeh i Jalali (2009).
 - 13 V. "Strateški plan MVPEI za razdoblje 2011.-2013." (dostupno na www.mvpei.hr).

Literatura

- Bowles, Ch. (1962). *Towards New Diplomacy*. *Foreign Affairs*. Siječanj (Dostupno na: <http://www.foreignaffairs.com/articles/23374/chester-bowles/toward-a-new-diplomacy>).
- Cascone, A. (2002). *Comparing Diplomatic Services: Structures, Networks and Resources of the Ministries of Foreign Affairs of EU and G8 Member States*. Malta: Diplo.
- Dickie, J. (2004). *The New Mandarins: How British Foreign Policy Works*. London: Tauris.
- Heine, J. (2006). *On the Manner of Practising the New Diplomacy*. (Dostupno na: www.cigionline.org).
- Jović, D. (2007). Vanjskopolitički prioriteti Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Sjeverne Irske i politika prema Hrvatskoj. *Međunarodne studije*. (7): 24-40.
- Keohane, R. O., Nye, J. S. (2000). Introduction. U: Nye, J. S., Donahue, J. D. (ur). *Governance in a Globalizing World*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Nezafati, N., Afrazeh, A., Jalali, M. S. (2009). A Dynamic Model for Measuring Knowledge Level of Organisations Based on Nonaka and Takenuchi Model (SECI). *Scientific Research and Essays*. (4) 5:531-542. (Dostupno na: www.academicjournals.org/SRE).
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power – The means to success in world politics*. New York: Public Affairs.
- Rana, K. S. (2004). Performance Management in Foreign Ministries. *Paper in Diplomacy no. 93*. Sranj. Hag: Clingendael. (Dostupno na: http://www.clingendael.nl/publications/2004/20040700_cli_paper_dip_issue93.pdf)
- Rana, K. S. (2004a). *The 21st Century Ambassador: Plenipotentiary to Chief Executive*. Malta i Ženeva: Diplo.
- Rana, K. S. (2005). Foreign Ministries: Change and Reform. (Dostupno na: www.diplomacy.edu).
- Strange, S. (1997). The Erosion of the State. *Current History*. (96) 613:365-369.
- Strange, S., Stopford, J. (1991). *Rival States, Rival Firms: Competing for World Market Shares*. Cambridge: Cambridge University Press. ■