

---

## Međunarodno okruženje i hrvatska politika

---

Pregledni članak

UDK 327.8:321.013 321.013:341.7 341.7:321.013

---

# Proliferacija novih država i proliferacija diplomacije

---

RADOVAN VUKADINOVIĆ\*

### Sažetak

Nakon drugoga svjetskog rata nove su države nastajale i ulazile u međunarodnu politiku u tri vala: prvi je val uslijedio neposredno nakon rata kao rezultat djelovanja antihitlerovske koalicije, drugi se val javlja kao posljedica dekolonijalizacije, a najnoviji, treći val, nakon raspada komunističkih federacija. Autor analizira posljedice koje je povećanje broja država imalo za diplomaciju. U bilateralnoj diplomaciji i u organizaciji diplomatske službe pojedinih zemalja javlja se niz problema: višestruki rast zaposlenih u ministarstvima vanjskih poslova, potreba širenja mreže diplomatskih misija i neminovna selekcija zemalja u kojima se mogu otvarati misije, poteškoće financiranja diplomatske službe i potreba za većom specijalizacijom i zapošljavanjem novih regionalnih eksperata. U međunarodnoj diplomaciji dolazi do otežanog rada glavnih organa UN, Opće skupštine i Vijeća sigurnosti. Zbog toga raste važnost regionalnih organizacija i *ad hoc* grupa koje tvore zemlje zainteresirane za neki problem.

Uz sve mijene koje su se dogodile na polju diplomatskih sadržaja i formi jedna je od najvećih činjenica da se poslije drugoga svjetskog rata značajno povećao broj aktera koji stupaju u diplomatske kontakte. Nove države već samim svojim nastankom dovele su do promjena u međunarodnim odnosima, a istodobno su utjecale i na diplomatsko ponašanje.

Proliferacija država može se pratiti u tri velika vala koja su u međunarodnu zajednicu unijela nove međunarodne aktore.

U prvom valu, odmah nakon drugoga svjetskog rata, nekoliko novih zemalja stupilo je na put svoje državnosti, stvarajući pritom vlastitu diplomatsku službu.

Drugi veliki val bio je vezan uz procese dekolonizacije i stvaranje niza novih država u Aziji i Africi.

Treći, posljednji, val vezan je uz raspad socijalističkog sustava u Europi, posebice uz raspad federacija: Jugoslavije, Sovjetskog Saveza i Čehoslovačke.

\* Radovan Vukadinović, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu na predmetu Međunarodni politički odnosi, Vanjsko-politički odsjek.

Države koje su nastale poslije drugoga svjetskog rata uglavnom su prije bile pod protektoratom velikih sila, ili pak u sastavu njihovih kolonijalnih imperija. Njihov ulazak u međunarodne odnose bio je u velikoj mjeri povezan s djelovanjem antihitlerovske koalicije, inspiriran Atlantskom poveljom i na neki je način bio nagrada za držanje njihovih naroda u minulom svjetskom ratu. Povezane brojnim nitima sa svojim bivšim metropolama, neke od tih novih zemalja, poput Indije i Egipta, relativno brzo razvile su uspješnu vlastitu diplomaciju stvarajući nešto kasnije samostalan koncept međunarodnih odnosa, politiku nesvrstavanja. Izrael, kao nova zemlja, bio je zaokupljen pitanjem vlastitog opstanka, ali je, uz pomoć međunarodne solidarnosti Židova, stvorio snažnu diplomaciju i niz značajnih savezništava.

Drugi val, koji je na međunarodnu scenu doveo bivše kolonijalne posjede, bio je u znaku velike borbe između Istoka i Zapada, odnosno između socijalizma i kapitalizma, za ideološku prevlast. Stupajući u međunarodne odnose, skupina afričkih i azijskih zemalja imala je jasnu viziju svijeta podijeljenog na dva bloka te je pokušala ostati izvan bipolarnog modela međunarodnih odnosa, izjašnjavajući se za promicanje vlastitih interesa. Golema većina tih novih zemalja uključila se u pokret nesvrstanih, prihvativši politiku nesvrstanošći kao misao vodilju u svojem filozofskom promišljanju svijeta.

Uz taj novi koncept međunarodnih odnosa, koji je već imao jasno izgrađene političke konture, nove zemlje upravo su u pokretu nesvrstanih pronašle stalno otvoren prostor za eventualno plutanje između Istoka i Zapada, tražeći gospodarsku pomoć, financijska sredstva a ponekad i više od toga. Sve su one bile uvjerenе da im upravo njihov posebni položaj, kao i teško kolonijalno naslijeđe, daju za pravo da se tako ponašaju. Lavirajući između jednog i drugog bloka, koristeći mogućnosti koje su postojale na jednoj i na drugoj strani, diplomacija tih novih zemalja ipak se trudila da ostavi dojam kako je riječ o nesvrstanim zemljama, koje, istina, u nekim trenucima zaboravljaju na izvorna načela nesvrstanošći, ali ipak u glavnini prihvaćaju taj koncept međunarodnih odnosa kao najbolji mogući, prihvatljiv upravo za njihovo stanje i mogućnosti.

Kissingerovo upozorenje nesvrstanim zemljama - da, budu li djelovale kao blok, moraju očekivati da će ih dva velika bloka tako i tretirati - podsjetilo je diplomate nesvrstanih zemalja da njihovo kruženje oko jedne ili druge osi ima svoju cijenu. Brojni sastanci nesvrstanih zemalja, pozivi na solidarnost i zajedništvo bili su ipak ponajprije deklaratorni, a glavnina djelovanja tih država odvijala se u skladu s njihovim viđenjem vlastita mjesta u međunarodnim odnosima i s interesima koji su se mogli ostvariti. Politika nesvrstanošći bila je i ostala za golemu većinu nesvrstanih država dobar paravan iza kojega su se mogli ostvarivati uski nacionalni interesi, sakriti iza velikih fraza tog pokreta.

Rušenjem socijalističkog sustava, posebice nestankom druge supersile - Sovjetskog Saveza, prekinuto je stalno natjecanje između Istoka i Zapada na prostorima nesvrstanih zemalja, a nestala je i prilika za laviranje i korištenje jednog i drugog bloka. Istodobno, na Zapadu su pojedine nesvrstane zemlje izgubile važnost. Gotovo sve nesvrstane zemlje izgubile su stratezijsko-vojno značenje koje je bilo postavljeno u funkciji stalnog nadmetanja supersila. Na svjetskoj političkoj sceni one su danas sudionici čiji se značaj procjenjuje na osnovi vlastitih stratezijskih, gospodarskih ili nekih drugih vrijednosti.

Treći val proliferacije država doveo je u međunarodne odnose dvadesetak novih zemalja, koje su sve izašle iz socijalističkog sustava i koje su u razvijanju svoje nove državnosti svoju diplomaciju usmjerile ponajprije na traženje pomoći sa Zapada. Za razliku od bivših kolonijalnih posjeda, nove demokracije pokazuju relativno malo zanimanja za međusobnu suradnju, one nisu razvile jedinstven pogled na međunarodne odnose, a njihovi su interesi na vanjskopolitičkom planu najčešće izravno suprotstavljeni. U potrazi za kreditima i u nastojanjima da se uključe u EEZ i u ostale europske strukture, svaka od novih demokracija nastoji dokazati da upravo ona ima određene prednosti pred ostalima. Jedne ističu svoje zasluge za raspad socijalizma, druge stabilne nacionalne odnose, neke pak zemlje kao prednost navode svoje prirodne resurse, ali kod svih dominira želja za izravnim povezivanjem sa Zapadom i gotovo potpun izostanak ozbiljnog interesa za razvoj međusobne suradnje.

Višegradska grupa, stvorena od Poljske, Mađarske i Češko-Slovačke, kojoj se raspadom CSR pridružila i Slovačka, stalno ima potporu EEZ-a. Europska zajednica smatra da bi upravo razvijanjem međusobne suradnje nove države trebale pokazati spremnost i mogućnost da jednoga dana suraduju kao ravnopravni europski čimbenici u oblicima europske integracije.

Na dijelu prostora novih demokracija traju ratovi (Balkan), na drugom lokalni sukobi koji prijete velikim ratovima (Kavkaz), a na trećem (područje bivšeg Sovjetskog Saveza) mogući su novi neredi, građanski rat i kaos, ali isto tako i stvaranje niza novih aktera.

Ako se u tom kontekstu promotri samoodređenje naroda kao proces koji teče, a koji nema čvrste definicije i čija će primjena na Istoku imati posljedica i na Zapadu, ne treba isključiti mogućnost i četvrtog vala proliferacije država, do kojeg bi moglo doći uslijed promjena na zapadu Europe i stvaranjem novih država, koje će, naravno, imati i vlastitu diplomaciju.

Ta velika proliferacija čimbenika/sudionika diplomatskog komuniciranja, uz političke promjene, unijela je i promjene na diplomatskom polju. Nije se samo povećao broj diplomata, diplomatskih misija i predstavništava u međunarodnim organizacijama već je proliferacija država otvorila i pitanja karaktera odnosa koji se razvijaju s novim intenzitetom, pitanje kulturno-civilizacijskog miljea, koji se znatno promijenio, te pitanje kadrova koji su s novim promjenama ušli u diplomaciju.

Sve to u velikoj mjeri mijenja i diplomaciju, razbija njezine stare, klasične, oblike i otvara putove za novo, manje formalno, izravno komuniciranje, koje kako je svojedobno pisao George Kennan, danas sve više postaje business komuniciranja među vladama.

1. Povećanje broja država koje stupaju u diplomatske odnose odražava se na bilateralnu i multilateralnu diplomaciju. Ministarstva vanjskih poslova svih zemalja, superdržava i malih država, postala su brojnija i svakim danom imaju sve više posla. Sve je više diplomatskih misija, funkcija i kadra koji se bavi vanjskopolitičkim pitanjima. S tim je povezana sve veća specijalizacija određenih poslova jer su u međunarodne odnose stupile čitave nove regije, a nove zemlje donijele su i nove probleme.

Sve to nameće pitanje financiranja diplomacije. Poslije drugoga svjetskog rata, kad je međunarodna zajednica imala pedesetak članica, države su uspijevale

imati diplomatska predstavništva u većini zemalja. No danas, kada ima više od 200 država širom svijeta, teško je održavati ravnotežu odnosa i odrediti najvažnija mjesta diplomatske nazočnosti.

Odluke o tome mogu se utemeljiti na političko-vojnim odrednicama, gospodarskim vezama i eventualnoj integraciji, kulturnim utjecajima ili pak broju državljana (manjina, emigracija) jedne zemlje koji žive u stranoj zemlji. Zbog tih razloga države nastoje u drugim državama imati predstavništvo kako bi se poslovi mogli odvijati izravno, bez posredovanja agencija ili pak trećih država.

Prisutno je i osjetljivo pitanje prestiža, osobito značajno među mladim državama. Za malu je državu od velikog značenja, barem po mišljenju njezina političkog vodstva, da ima što više diplomatskih misija u prijestolnici. To, istodobno, traži i odgovarajući broj misija u svijetu, što nameće dodatne financijske probleme. Rijetko je koja zemlja zadovoljna time da strana država pokriva njezin teritorij iz susjedne zemlje. A, ako se k tome radi o državama koje su otprilike jednake veličine ili su istovremeno stupile na put vlastite državnosti, svaka će nastojati da bude nazočna u diplomatskom svijetu.

U doba kad su se u Africi i Aziji raspadali kolonijalni imperiji i stvarale nove države, diplomatska predstavništva otvarala su se u tim zemljama bez većih teškoća. Ponajprije, zemlje koje su bile povezane sa svojim bivšim kolonijama žurile su se otvoriti misije a, istodobno, usmjeravale su svoje europske saveznike da učine isto. U međunarodnim političkim odnosima u toku je bila faza hladnog rata i u stalnoj konfrontaciji Istoka i Zapada diplomatska nazočnost u određenoj afričkoj zemlji, primjerice, odmah je ukazivala na pravce povezanosti. Budući da su sve te zemlje prihvatile ideju nesvrstanosti, i zapadni i istočni blok bio je zainteresiran da na tim novim velikim prostorima pokaže svoju nazočnost, počinjući od uspostave diplomatskih odnosa.

Nesvrstane zemlje, čiji su se diplomati nalazili na konferencijama nesvrstanih zemalja i na sastancima komiteta nesvrstanih u New Yorku, ipak su smatrale da je na stanovit način pitanje prestiža otvaranje vlastitih misija u drugim nesvrstanim zemljama. Tako se dogodilo da su zemlje koje nisu imale gotovo nikakvih gospodarskih, vojnih, kulturnih niti ostalih izravnih veza otvarale diplomatske misije, prihvaćajući ideje nesvrstanosti kao glavni orijentir u stvaranju bilateralnih veza i odnosa. Svaka od novih država iz kruga bivših kolonija bila je ponosna na brojnost svog diplomatskog zbora i, istodobno, na misije koje je imala u svijetu.

U trećem valu velike proliferacije bilateralna diplomacija dobila je novi zamah. Raspad socijalizma tekao je usporedo s velikom recesijom na Zapadu, neispunjenim očekivanjima od strane tog Zapada i, istodobno, velikim željama Istoka da što prije uđe u Europu.

Priključenje Zapadnoj Europi, Europskoj zajednici, NATO-u ili Vijeću Europe, zemlje Srednje i Istočne Europe smatrale su rješenjem svih problema. Europa je za njih sinonim za uspjeh kojem teže, te u razvijanju veza s tim dijelom svijeta traže svoj mogući priključak boljem životu, u bližoj ili daljoj budućnosti. Stoga su sve nove demokracije odmah odredile Zapadnu Europu kao svoje prioritetno područje na koje šalju svoje diplomatske predstavnike i s najvećim oduševljenjem očekuju vijesti o otvaranju diplomatskih misija zapadnih zemalja u svojim glavnim gradovima.

Upravo taj, treći, val proliferacije diplomatskih sudionika postavio je pred zapadnoeuropske zemlje mnoga pitanja. Prije svega, s nekim prostorima Zapadna Europa nije imala gotovo nikakvih veza (npr. bivše sovjetske republike u Aziji, Moldova, neke baltičke zemlje). Za neke od njih na Zapadu ne postoji ni gospodarsko zanimanje niti pak drugi razlozi za otvaranje misija. Međutim, želja tih zemalja da se približe Zapadu i njihovo stalno traženje razvijanja punih diplomatskih odnosa ne može se dugo ignorirati.

U prvoj fazi zapadnoeuropske su zemlje selektivno pristupile potrebi otvaranja diplomatskih misija. One su izabrale jednu od baltičkih zemalja, Ukrajinu i Kazahstan, kao sjedište svoje misije. Međutim, ubrzo se pokazalo da su traženja sve veća, te je broj misija povećan. Kako se sve to odvija u vrijeme kada ni jedna od zapadnoeuropskih zemalja ne bilježi gospodarske rezultate, ministarstva vanjskih poslova imaju velikih problema u traženju dodatnih sredstava i u nastojanju da učinkovito djeluju na temelju budžeta koji se ne mogu mnogo povećavati.

Brojni problemi s proliferacijom država ogledaju se ne samo u slanju misija i primanja novih na svom teritoriju već i u potrebi da se poveća broj činovnika koji se sada moraju baviti čitavim novim područjima. To povećava cijenu proliferacije država gotovo za svaku razvijenu zemlju, a pogotovo za nove demokracije.

Multilateralna diplomacija suočava se s još većim izazovima. Organizacija ujedinjenih naroda koja je 1945. godine imala 51 članicu, danas ih ima gotovo dvije stotine. U praksi to znači da velika diplomatska tribina, Opća skupština, na svom dnevnom redu ima sve više i više novih tema te da je sve manje vremena za diskusije o određenim problemima i za iznošenje različitih mišljenja. Svaka država-članica može tijekom zasjedanja Opće skupštine jednom ili dva puta iznijeti svoje poglede na svjetska ili regionalna pitanja, no to svakako nije dovoljno, niti pak omogućava brža rješenja. Time UN na stanovit način sve više postaju klub država u kojem se diskutira i koji nema velikih mogućnosti za djelovanje, barem ne brzo i učinkovito.

Vijeće sigurnosti također stalno povećava svoje redove i dobiva nove zahtjeve za povećavanje broja država-članica. Tako je i Vijeće sigurnosti u novoj situaciji: budući da mnoge države iznose svoja viđenja, često ne osobito bitna i značajna, odugovlači se rad i otežava učinkovitost. Tijelo koje bi se moralo baviti pitanjima održavanja mira i sigurnosti može djelovati učinkovito samo u onim situacijama kada su mišljenja glavnih međunarodnih sudionika jedinstvena i kada njihovi interesi nisu sukobljeni. Ostale članice Vijeća tada se najčešće priklanjaju određenom rješenju. No, ako su mišljenja vodećih sila suprotstavljena, tada je rad Vijeća sigurnosti paraliziran, a nestalne članice Vijeća priklanjaju se rješenjima koja dolaze iz one zemlje koja im je bliža po savezničkim, gospodarskim ili nekim drugim pitanjima.

Budući da je proliferacija država postala gotovo stalnim obilježjem poslijeratnog razvoja svijeta, traže se različita rješenja. Većina država prihvatila je tu činjenicu i pokušava naći sredstva i kadrove kako bi odgovorila na nove izazove. To, prije svega, znači da ministarstva vanjskih poslova u svojim kadrovskim službama intenzivno traže stručnjake za nova područja i zemlje, bilo da se radi o poznavanju jezika ili pak kulturnih, gospodarskih, političkih i drugih

činjenica. Na taj način okupljaju se stručnjaci koji u ministarstvu ili pak u misijama koje se otvaraju u novim zemljama, mogu organizirano djelovati.

U doba drugog velikog vala nastajanja novih zemalja to je bilo relativno lako ostvariti jer nije bilo osobito teško naći stručnjake koji su imali svoju vezu s pojedinim kolonijalnim područjima. Posebice se to odnosilo na diplomacije zapadnoeuropskih zemalja. Danas nije lako naći stručnjake za kavkaske države ili pak za bivše baltičke zemlje, a često ni za nove jedinice koje nastaju na tlu bivše Jugoslavije.

Unatoč širenju masovnih komunikacija, sve većeg broja izvještaja, studija i analiza, osobito s kriznih područja, od glavnih kreatora vanjske politike ne može se očekivati potanko poznavanje prilika u svakoj od novih zemalja. Budući da većina tih zemalja unosi i krize u međunarodne odnose, samo stručan pristup, u kojem će se sagledati sve činjenice (povijesne, civilizacijske, religijske, strategijske, gospodarske, političke i nacionalne) može dati pravu sliku novih država i njihovih velikih problema. Na taj način ministarstva vanjskih poslova, bilo svojim radom u centrali ili pak na temelju analiza provedenih na terenu, mogu pomoći kreatorima vanjske politike da donesu što bolje političke odluke. Povećanje stručnog kadra stoga je jedan od početnih odgovora na povećanje broja diplomatskih sudionika.

Na polju multilateralne diplomacije pokušava se postići da se Ujedinjeni narodi zadrže kao glavno okupljalište niza zemalja, ali da one ne budu u središtu stvarnog djelovanja. S obzirom na teškoće i ograničenja koja nameće velik broj članica, sve više se nastoji prebaciti rješavanje nekih pitanja na *ad hoc* stvorene grupe, isključivo u cilju rješavanja pojedinog pitanja. U tim grupama nalaze se zemlje koje su zainteresirane za pronalaženje određenog rješenja što se, primjerice, u situacijama *crisis management* pokazuje vrlo dobrim rješenjem. Zainteresiranim državama omogućuje se da potanko raspravljaju o pojedinoj situaciji, traže rješenja, a ostale zemlje također imaju stanoviti interes. Time se izbjegavaju velike formalne debate u UN i sporost u traženju izlaza iz krize.

Drugi oblik djelovanja UN učinkovitije i dinamičnije pokušavala je u doba hladnog rata promovirati sovjetska diplomacija. Tvrdi da se čitav svijet može podijeliti u tri velika bloka: zapadni, istočni i nesvrstani, sovjetska je diplomacija zagovarala i podjelu UN na takav način. Tražili su da uz generalnog tajnika djeluju tri podsekretara iz redova tri skupine država, a da svi ostali mehanizmi ovise od takvoj tripartitnoj podjeli. Sustav "trojke" trebao je omogućiti i djelotvorniji rad UN a, istodobno, Sovjeti su time htjeli postići i političke poene. Međutim, budući da taj prijedlog nije naišao na zapadno odobravanje, s vremenom je povučen iz optičaja.

Znatno vrednije aktivnosti odvijaju se na regionalnoj razini. Pridržavajući se članka 52. Povelje, koja predviđa mogućnost djelovanja regionalnih organizacija, širenje kruga država dovelo je do prebacivanja dijela poslova iz UN na međunarodne regionalne organizacije.

U Africi, gdje je u drugom valu došlo do stvaranja velikog broja država, upravo je regionalizam pokazao svoju vrijednost. Kako bi se mlade afričke države držalo na okupu i kako bi im se omogućilo da izravno rješavaju svoje brojne probleme, dio važnih pitanja vezanih uz političko-sigurnosne odnose, *crisis management*, gospodarsko djelovanje i sl. prebačeni su na organizaciju afričkog

jedinstva. Na taj je način afričkim državama pružena prilika da samostalno raspravljaju o svojim pitanjima, da zajedničkim snagama traže određena rješenja i da izbjegnu djelovanje zemalja izvan afričkog kruga. Pritom UN mogu zadržati nadzor nad učinkovitošću regionalnih dogovora, podržavajući pravac akcije koji je zacrtan u Povelji Ujedinjenih naroda.

Takvu djelovanju pristižu kritike s raznih strana. Pobornici snažnih UN tvrde kako bi regionalizam kakav se upravo razvio u Africi, mogao imati za posljedicu da UN izgube svoju univerzalnu ulogu i da se regionalnim tijelima daju ovlaštenja koja su u izravnoj nadležnosti UN. Time bi se, smatraju kritičari takva pristupa, mogao ozbiljno ugroziti položaj UN, posebice ako su posrijedi pitanja mira i sigurnosti.

Druge zemlje upućuju kritike plašeci se mogućnosti da neka od vodećih zemalja regije preuzme vodeću ulogu, te da se i cijeli sustav regionalizma pretvori u djelovanje jedne ili nekoliko savezničkih zemalja koje bi mogle pokušati nametati svoja rješenja. Ipak, dosadašnje aktivnosti na polju regionalizma u Africi, a i drugdje, pokazale su prednosti takva načina međunarodne diplomatske akcije. Ponajprije, problemi se rješavaju u krugu zemalja koje povezuje nazočnost i djelovanje na jednom prostoru, a njihove veze i tradicionalni odnosi tjeraju ih da znatno brže i djelotvornije nalaze rješenja nego u velikom sustavu UN. Regionalizmom se izbjegavaju i brojne birokratske zamke koje u sebi nosi proces djelovanja na East Riveru, što, također, ne treba zanemariti.

U trećem valu proširenja broja diplomatskih sudionika Konferencija o europskoj sigurnosti i suradnji zamišljena je kao oblik djelovanja koji bi trebao pomoći u rješavanju regionalnih pitanja vezanih uz Europu. Najprije je kriza na tlu bivše Jugoslavije otvorila mogućnost za pokušaj mirnog rješavanja, a kasnije zauzimanja stavova, a u kavkaskim sukobima i u Moldovi ponovno je zatraženo od KESS-a da djeluje u *crisis managementu*. Iako djelovanje KESS-a nije dalo ozbiljnije rezultate, bio je to značajan pokušaj da se u najširem europskom kontekstu KESS koristi u rješavanju regionalnih problema.

KESS još nije dovoljno razvijen da bi mogao preuzeti takvu ulogu; to se jasno pokazalo u slučaju bivše Jugoslavije. Problem je također što je KESS postao suviše velik mehanizam u kojem djeluju 52 članice. Uključivanje svih bivših sovjetskih republika - posebice azijskih - sada znatno otežava ostvarivanje konkretnih akcija i stoga možemo očekivati da će KESS, bude li želio biti djelotvoran, morati tražiti drukčija rješenja.

To se, ponajprije, odnosi na *crisis management*, budući da će raspad socijalističkog sustava i bivših federacija nedvojbeno još desetljećima opterećivati međunarodne odnose. Zato se i KESS mora pripremiti za subregionalno djelovanje, u kojem će se npr. balkanska problematika razmatrati odvojeno od srednjoeuropske, ili pak kavkaska odvojeno od sukoba u Tadžikistanu, Moldovi ili u Uzbekistanu. Stvaranjem subregionalnih cjelina - primjerice, baltičke, kavkaskе, azijske, balkanske, srednjoeuropske, istočnoeuropske i zapadnoeuropske - moglo bi se i to pitanje riješiti na jednostavniji način. Time bi se omogućilo da se zainteresirane zemlje izravno dogovore o načinu rješavanja spornih pitanja, a da se potom KESS upozna s donesenim odlukama.

Tražeci rješenja za rad diplomacije u novim uvjetima treba svakako podsjetiti da su UN, unatoč svim manama i kritikama, dosada odigrale nezamjenjivu ulogu

kao središnje okupljalište brojnih država. Palača na East Riveru pruža izvanredne mogućnosti za razvijanje ne samo multilateralne diplomacije već i za stvaranje svih drugih diplomatskih kontakata.

Mnoge nove države svoje su prve kontakte uspostavile u New Yorku prilikom zasjedanja Opće skupštine. Tu su donesene i odluke o priznanjima i uspostavi diplomatskih odnosa, pokrenute su inicijative za mnoge konferencije i za počinjanje razgovora o rješavanju spornih pitanja. U UN su se vodili i mnogi tajni razgovori koji su kasnije rezultirali uspostavljanjem normalnih odnosa ili pak međusobnim priznanjem država.

Za sve je države taj forum od neprocjenjive važnosti. Upravo to mjesto postalo je za sve zemlje jedna od najvažnijih diplomatskih misija koja može učiniti mnogo za multilateralnu ali i za bilateralnu suradnju. Poruke koje dolaze i odlaze iz misija pri UN za svaku zemlju imaju prioritarno značenje, jer one jasno pokazuju kakav je položaj zemlje u međunarodnoj areni. Također, tu se saznaju i naznake poteza koji će se možda poduzimati.

Umjesto velikog diplomatskog protokola, koji još prati diplomaciju u bilateralnim okvirima, sastanci diplomata u New Yorku najčešće su neformalni. Tu se diplomati uglavnom poznaju i mogu relativno lako pronaći mogućnost za sastanke i iznošenje mišljenja. Rješavanjem dijela poslova u New Yorku u velikoj se mjeri smanjuju i finansijski izdaci, jer se s pojedinim manjim ili dalekim zemljama odnosi mogu uspješno ostvarivati preko New Yorka bez otvaranja misija i velikih izdataka koji to prate.

2. U doba djelovanja klasične diplomacije dugi niz godina diplomacija je, zapravo, bila svedena pretežito na europske sudionike. Kasnije dolazi do proširenja, pa se i u međunarodnom pravu spominju zemlje koje prihvaćaju "civilizirana načela ponašanja". Time se na stanovit način htjelo naglasiti da u diplomatskom i međunarodnom djelovanju treba zadovoljiti određene civilizacijske norme ponašanja.

Velikom proliferacijom država u tri vala i na tom polju uslijedile su velike promjene. Dok se za zemlje koje su se poslije drugoga svjetskog rata uključile u diplomatski život moglo tvrditi da su za vrijeme dugotrajnog protektorata u velikoj mjeri prihvatile pravila zapadnog civilizacijskog sustava, kasnije faze proširenja broja država jasno su potvrdile da mnoge nove države dolaze iz različitih kulturnih i civilizacijskih sredina.

Velika industrijsko-tehnološka revolucija, sve brža komunikacija i mogućnost širenja ideja zapadne civilizacije u svim dijelovima svijeta navode neke teoretičare međunarodnih odnosa na tvrdnju da bi ubrzo moglo doći do stanovite globalizacije kulturnih i civilizacijskih vrijednosti, u kojoj će se zadržati tek neka nacionalna obilježja. Pozivajući se na način proizvodnje, prihvaćanje gospodarskih i političkih vrijednosti, tehnološku i komunikacijsku revoluciju kroz koju prolazi suvremeni svijet, pobornici teze o globalizaciji vrijednosti, kao primjer novih odnosa ističu iskustva velikih integracija, u prvom redu EEZ-a. Nekadašnji pobornici marksističkih teza, također su tvrdili da će ekonomski interesi i klasna borba voditi ujedinjavanju svjetskog proletarijata, stvaranju uvjeta za smanjivanje i postupno nestajanje kulturnih i civilizacijskih razlika.

Međutim, brojni teoretičari ipak ne prihvaćaju te tvrdnje smatrajući da se kulturne vrijednosti ne mijenjaju tako lako. Osim toga, raspad socijalističkog



sustava demantirao je sve pokušaje marksističkog ujednačavanja interesa i ciljeva, kao i kulturnih vrijednosti različitih naroda. Pokazuje se da su nacionalne vrijednosti duboko utemeljene u tradiciji, kulturi, civilizaciji i religiji, te da ih je nemoguće lako i brzo mijenjati. Čak i prihvaćanje svih blagodati koje nosi industrijsko-tehnološka revolucija ne podrazumijeva nestanak svih razlika na duhovnom polju.

Diplomacija je nastala na europskom prostoru i sve države koje su se kasnije uključivale u međunarodni sustav prihvatile su diplomaciju kao sredstvo komuniciranja. Sve države, od onih u Aziji, do totalitarnih režima, poput fašističkih i socijalističkih država, uvidjele su da je diplomacija potreban i koristan mehanizam, te da ne treba mijenjati temelje na kojima ona počiva. Svi pokušaji stvaranja drugačijeg diplomatskog sustava - primjerice pokušaj sovjetske diplomacije da u diplomaciju uvede vlastitu hijerarhiju, uniformiranje kineskih diplomata u doba kulturne revolucije ili pokušaj Gadafija da stvori narodne diplomacije - završavali su odustajanjem i uključivanjem u normalne oblike diplomatskog općenja.

Novе zemlje Afrike i Azije, koje su težile da što prije istaknu simbole svoje državnosti - paradne trupe, zastave, himne, poštanske marke - shvatile su diplomaciju kao priliku da simbolički potvrde status nezavisne i slobodne zemlje. Stoga nije bilo nikakvih problema u prihvaćanju diplomatskih pravila, protokola i ceremonija, jer je upravo u tome svaka nova zemlja vidjela mogućnost isticanja svoga imena i svog mjesta u međunarodnim odnosima.

Novе demokracije u Europi i Aziji ponašaju se danas na sličan način. Činjenicu da postoje one žele potvrditi što skorijim uključivanjem u tokove međunarodnih odnosa. Diplomacija je stoga prihvaćena kao način općenja sa svijetom i koliko god to bilo teško, svaka od tih zemalja nastoji iskoristiti sve mogućnosti slanja i primanja misija.

Bez obzira na sve kulturne razlike diplomacija, i bilateralna i ona u međunarodnim organizacijama, ostaje uglavnom onakva kakvu su postavili njezini tvorci iz zapadnog kruga civilizacije. Novе zemlje, koje su ulazile i koje ulaze u međunarodne odnose, nemaju snage, ni volje, a ni potrebe, da traže krupne promjene, posebice ne na polju koje im omogućava prisutnost u međunarodnim odnosima i otvaranje putova međunarodnog općenja. Razlike koje postoje među državama stoga se osjećaju kod sudionika vanjske politike koji su više pod utjecajem svog miljea, tradicije, nacionalnih vrijednosti, iskustava iz prošlosti, ideologije, religije i ostalih čimbenika. Međutim, diplomacija kao način komuniciranja među državama prihvaća i temeljnu potrebu prilagođavanja postojećim uvjetima, te se međunarodne razlike relativno malo odražavaju u diplomatskim aktivnostima.

3. Problem kadrova koji rade u diplomaciji izravno je povezan s kulturnim, civilizacijskim i nacionalnim vrijednostima. Klasična diplomacija nije imala problema s kadrovima, a i zemlje koje su u međunarodne odnose ulazile postupno, u klasično doba diplomacije, također su imale kadar osposobljen za taj posao.

Veći problemi nisu nastupili ni nakon uključivanja većine afro-azijskih država. Svaka od njih bila je vezana uz svoj kolonijalni imperij, koji je kod dijela nacionalne elite uspio izgraditi sustav vrijednosti jednak onom koji je vladao

u metropoli. Budući da su dobro govorili francuski ili engleski jezik, novi diplomati iz bivših kolonijalnih posjeda nisu imali većih teškoća s prilagodbom diplomatskim pravilima.

Veliki su problem bila sredstva koja su te zemlje trebale izdvojiti za svoje misije u svijetu i broj kadrova koje je trebalo pronaći za obavljanje poslova u ministarstvima vanjskih poslova i u misijama u inozemstvu.

Budući da su to bile uglavnom relativno male zemlje, koje po klasifikaciji UN ulaze u kategoriju zemalja u razvoju, ti problemi nisu bili beznačajni. Nije bilo lako uskladiti političku želju za isticanjem vlastite državnosti i suverenosti, putem djelovanja na međunarodnom planu i ograničene kadrovske i materijalne mogućnosti.

Slični su danas problemi zemalja Istočne Europe i Azije, koje su napustile socijalistički sustav. Svaka od njih teži što bržem uključivanju i što brojnijoj zastupljenosti u međunarodnom djelovanju, ali materijalne i kadrovske mogućnosti nameću im goleme teškoće. Zato te zemlje u svijet šalju minimalan broj diplomata, a njihova ministarstva vanjskih poslova imaju malo zaposlenih. Neke zemlje koriste sva sredstva kako bi razvile snažnu diplomaciju. Ukrajina je, primjerice, proдалa oružje kako bi mogla financirati svoje ministarstvo vanjskih poslova, uvjereni da je diplomacija mnogo važnija od oružja. Neke zemlje koriste pomoć svojih emigranata koji u velikoj mjeri podmiruju troškove diplomatskih i konzularnih misija.

Kadrovske probleme nove demokracije rješavaju u načelu teže nego bivše kolonije, jer većina njih (npr. bivše azijske sovjetske republike) gotovo uopće nisu imale vlastiti diplomatski kadar. Poznavanje stranih jezika u tim je zemljama također bilo na niskoj razini pa ministarstva koja su sada osnovana počinju gotovo sasvim iz početka. U dijelu zemalja situacija je donekle lakša, jer se dio diplomata koji su nekada radili u Beogradu, Moskvi ili Pragu vratio u Ukrajinu, Bjeorusiju, Sloveniju, Hrvatsku, Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu i Slovačku. Najmanje problema od svih novih zemalja imaju Bjelorusija i Ukrajina, koje su kao članice UN imale i odgovarajuća ministarstva vanjskih poslova, misije i kadrove koji su djelovali u UN i u drugim međunarodnim organizacijama.

Neke od novih zemalja ipak imaju problema s prihvaćanjem svojih bivših diplomata. Oni su svi služili socijalističkim režimima, njihova lojalnost bila je vezana uz federacije koje su se raspale i stoga ih nije lako prihvatiti kao diplomate novih država. Slovenija je, međutim, bez ikakvih problema angažirala sve svoje diplomate koji su prije zastupali Jugoslaviju, smatrajući da su diplomati profesionalci i da se mala država ne može razbacivati svojim stručnim kadrovima u novim uvjetima.

Razvijene zemlje imaju ustaljen odnos diplomata u centrali i onih u misijama u svijetu, jedan prema dva. To znači da na jednog diplomata u ministarstvu vanjskih poslova dolaze dvojica u misiji u inozemstvu. To je zemljama u razvoju, a pogotovo novim državama Europe i Azije, zasad, teško ostvariti. Osim Ukrajine i Kazahstana, nove zemlje su uglavnom male, njihovi interesi u međunarodnim odnosima također su ograničeni i stoga se misije otvaraju najprije u zemljama koje su od prestižnog značenja i u onima s kojima se očekuje razvijanje tjesne suradnje. Samim tim i izvještavanje je nešto slabije, a regionalno usmjeravanje interesa upućuje svaku od tih zemalja da poklanja posebnu pozornost svom susjedstvu.

Za svaku zemlju koja je tek stvorena i ulazi u međunarodne odnose, vrlo je važno gdje će imati svoje misije. Afroazijske zemlje najprije su slale misije u bivšu kolonijalnu metropolu, u Ujedinjene narode i u veće zemlje u susjedstvu s kojima postoje razvijene gospodarske i političke veze.

Zemlje bivšeg Sovjetskog Saveza otvorile su najprije svoja predstavništva u Moskvi, baltičke države u Stockholmu, Helsinkiu i Bonnu; azijske države u Turskoj i Iranu; Ukrajina i Bjelorusija u Varšavi i Bonnu. Istodobno, sve su republike razvile i odnose s UN. Razvijanje odnosa s Rusijom predstavljalo je najmanje teškoće jer su i prije sve sovjetske republike imale svoja stalna predstavništva u Moskvi, koja su sada samo promijenila ime i nazvana su ambasadama. Postojao je i kadar koji zna ruski jezik i upoznat je s problemima koji su dijelom i diplomatski. Kadrovski su problemi za susjedne zemlje bili složeniji, a osim Ukrajine i Bjelorusije sve nove zemlje nastale raspadom SSSR-a imaju problema sa slanjem diplomata u UN. Pokazalo se kako je bivši Sovjetski Savez malo brinuo o kadrovima iz drugih republika i kolika praznina postoji kako u praktičnom djelovanju, tako i u teorijskom promišljanju međunarodnih odnosa.

Na multilateralnom planu nove zemlje smatraju Ujedinjene narode središtem aktivnosti u kojem one mogu ostvariti niz pozitivnih rezultata. Na tom velikom političkom forumu nove zemlje mogu pokazati da postoje, mogu potražiti odgovore na pitanja koja ih zanimaju te se čitavoj međunarodnoj zajednici potužiti na mnogobrojne teškoće i probleme koje ih muče.

Osim toga, kroz UN ostvaruju se kontakti sa zemljama koje su udaljene, s kojima nema dijaloga ili s kojima još nema diplomatskih odnosa. New York je idealno mjesto za sastanke i pregovore. Zemlje pojedinih regija ili pak skupina država mogu u UN razvijati vlastite diplomatske aktivnosti, tražiti mogućnosti zajedničkog pristupa problemima, usklađivati mišljenja i iznositi zajedničke prijedloge, bilo Vijeću sigurnosti ili Općoj skupštini.

Za nesvrstane su zemlje Ujedinjeni narodi godinama bili mjesto okupljanja; nesvrstani su upravo u New Yorku pokušavali uskladiti svoju akciju i vršiti pritisak na razvijene zemlje. Tu djeluje i Komitet nesvrstanih zemalja, koji se pokazao idealnim za ostvarivanje neformalnog komuniciranja, čak znatno boljim od nekih uhodanih, ali birokratiziranih načina komuniciranja i okupljanja država. Brojne inicijative nesvrstanih na području mira, sigurnosti i razvoja potekle su upravo iz New Yorka.

U današnje doba i brojne druge grupacije nastoje iskoristiti UN kao mjesto okupljanja i usklađivanja mišljenja. To čine, primjerice, islamske zemlje kojih su većina članice nesvrstanog pokreta, ali smatraju da im njihova islamska pripadnost omogućuje aktivnije djelovanje u pojedinim situacijama, također iz New Yorka.

Brojna su i grupiranja drugih zemalja npr. s područja Aseana, nordijskih država i drugih. Za male zemlje osobito je važna činjenica da bez većih izdataka njihove misije u New Yorku mogu obavljati poslove koji bi inače zahtijevali velika financijska sredstva. To se, svakako, odnosi i na diplomatske kadrove koji su u načelu u New Yorku uvijek najbolji i koji mogu meritorno raspravljati o pitanjima koja zadiru u područje bilateralnih odnosa. Tako se može dogoditi da su pregovori u New Yorku između dvojice ambasadora opterećeni time da ni jedan od njih nije stručnjak u području o kojem se pregovara, uspostavljanje kontakata i početak pregovora u početku znače mnogo. Naime, ako se u takvim

pregovorima pokaže zanimanje obiju strana i ako ih one žele nastaviti, pregovori će se nakon početne faze u New Yorku nastaviti na nekom drugom mjestu, uz sudjelovanje kompetentnih pregovarača.

Na kraju, ne treba zaboraviti da mnoge manje zemlje, posebice one nove, vide u UN i mogućnost dobivanja određenih usluga za koje bi svugdje drugdje morale platiti. Naime, u zgradi na East Riveru mogu se dobiti mnoge informacije, analize, izvješća s pregovora, te različite tehničke usluge: od komunikacija, prijevoda, privremenog sekretarijata pojedinih sastanaka ili konferencija, što pomaže bržem uključivanju u diplomatske tokove i u obavljanju konkretnih zadaća. Sva ta pomoć osobito je važna novim zemljama. Čak u doba hladnog rata Ujedinjeni narodi su bili prihvaćeni kao mjesto koje je izvan blokovske konfrontacije i čija suradnja samo pomaže manjim zemljama u obavljanju njihovih poslova.

Zemlje koje su se nekada nalazile u kolonijalnim imperijama, kao i one koje su izašle iz Sovjetskog Saveza, imaju poseban odnos prema nekim institucijama bivših gospodara. Zemlje Commonwealtha, primjerice, koriste u velikoj mjeri usluge sekretarijata u rješavanju određenih vanjskopolitičkih pitanja. One su također zainteresirane za pomoć u školovanju svojih diplomata, a ponekad za korištenje komunikacija. Zemlje frankofonske zajednice ponašaju se spram Francuske na isti način, smatrajući prirodnim da se o pojedinim međunarodnim pitanjima najprije savjetuju s Francuskom, da svoje kadrove šalju u Pariz na diplomatske studije i da koriste francuske stručnjake za izobrazbu svojih diplomatskih kadrova.

Neke zemlje koje su ušle u Zajednicu nezavisnih država u velikoj mjeri koriste rusku diplomaciju kao glavnog savjetnika u međunarodnom djelovanju. Za njih je Rusija putokaz kako treba glasovati u međunarodnim organizacijama, kako se izjašnjavati i kako voditi određene pregovore. No, to se odnosi samo na manjinu država, dok ih se većina potpuno osamostalila ili pak tome teži. Moskovska diplomatska akademija ipak je za većinu zemalja bivšeg Sovjetskog Saveza, čak i za one koje nisu ušle u Zajednicu nezavisnih država, najbliža i svakako najjeftinija škola u kojoj se priprema vlastiti diplomatski kadar.

Europska zajednica sa svojim statusom pridruživanja pruža mogućnost mnogim zemljama, posebice onima u kojima su djelovale bivše imperijalne sile, da koriste EEZ kao središte iz kojega dolazi pomoć i podrška. To se ponajprije odnosi na pružanje gospodarske pomoći, ali isto tako i na davanje različitih tehničkih usluga koje se dobivaju putem EEZ, a odnose se na diplomatsko djelovanje. Novim zemljama to u velikoj mjeri olakšava njihove aktivnosti, pomaže im, također, u stvaranju kadrova, organiziranju vlastite službe i u stvaranju uvjeta za dobivanje savjeta u situacijama kada im je stručni savjet neophodan.

Proliferacija država u međunarodnim odnosima stoga utječe na diplomaciju. Nove države i sustav diplomacije stalno su međusobno povezane, a njihovo je djelovanje isprepletano. Ipak, činjenica da povećanje broja država nije dovelo u pitanje osnovne temelje na kojima počiva diplomacija jasno potvrđuje vrijednost i snagu tog državnog sredstva općenja, njegovu globalnost i maksimalnu upotrebljivost. Promjene koje se događaju u toku akcija nisu male, ali nikada nisu dovele u pitanje potrebu postojanja diplomacije. One su samo s jednog dijela prelazile na neki drugi, stvarajući tako uvjete za prihvaćanje

velikog broja novih diplomatskih sudionika, zadržavajući i razvijajući pri tome sustav diplomatskog općenja.

I nove proliferacije država, do kojih će doći, sasvim sigurno neće ništa bitno izmijeniti u sadržajima diplomacije, te će se, kao sva tri velika vala proliferacije, i četvrti uklopiti u sustav koji uspješno djeluje u međunarodnim odnosima.

Radovan Vukadinović

### *PROLIFERATION OF NEW COUNTRIES AND DIPLOMACY*

#### *Summary*

After the second world war, new countries emerged in three waves: the first immediately after the war as a result of the activities of the allied coalition; the second wave was the result of de-colonization; and the third, newest wave is the result of the fall of communist federations. The author analyses the consequences of greater numbers of countries for diplomacy. Bilateral diplomacy and organization of diplomatic services in individual countries have been faced with a series of problems: an increase in employees in ministries of foreign affairs; the need to expand the network of diplomatic missions and selection of countries in which missions are to be set up; and the difficulties of financing diplomatic services and the need for greater specialization and employment of regional experts. In international diplomacy, the work of the UN., its membership, and security council are all hampered. For this reason, regional associations and ad hoc groups formed by countries concerned with specific problems are gaining importance.