

Boštjan Udovič

## JE ZGODOVINA DIPLOMACIJE RES PRVENSTVENO (LE) POLITIČNA?

*POVZETEK:* V članku se avtor osredotoča na zgodovino diplomacije skozi prizmo spodbujanja mednarodne menjave med državami. Njegova teza je, da je bila diplomacija večji del svoje zgodovine pogojena z gospodarskimi interesi in da je šele v času institucionalizacije moderne mednarodne skupnosti, še posebej pa po francoski revoluciji postajala vse bolj politična. Tako je bila v zadnjih 200 letih pogosto le sredstvo za doseganje ciljev političnega državnštva. Zato avtor poudarja, da moramo, če želimo diplomacijo razumeti, nanjo gledati tudi z vidika gospodarskega sodelovanja, ki je neločljivo povezano s politično aktivnostjo posameznikov, podjetij in držav.

*KLJUČNE BESEDE:* ekonomska in gospodarska diplomacija, francoska revolucija, konzuli, diplomati, državnštvo

### Is the history of diplomacy really (only) a matter of politics?

*ABSTRACT:* The article focuses on the history of diplomacy and its economic component. The author presumes that diplomacy has, throughout history, been conditioned by the economic interests of its actors (states, private merchants etc.) and began to take on its modern form in Italian city states, representing the first step in the international community's institutionalisation. The momentum of the French Revolution changed the position of economic interests in diplomacy, replacing it with the political component which dominated world diplomacy for a century. However, a shift in the world economy after the end of WWII created a sense of *déjà vu* in which the economic component of diplomacy regained its pre-French Revolution position by becoming one of the most important activities of diplomacy.

*KEY WORDS:* economic diplomacy, French Revolution, consul, diplomat, statecraft

## 1 Uvod<sup>1</sup>

Vprašanje, ki se postavlja pri analizi diplomacije, je, kam jo uvrstiti. Ob terminu diplomacija marsikdo (včasih celo večina) pomisli na »lepo oblečene« gospe in gospode, ki prebivajo v tujini in predstavljajo domačo državo predvsem s političnega vidika.<sup>2</sup> A ta stereotip je pogosto problematičen, saj pri analizi diplomacije mnogokrat izpuščamo pomen in aktivnosti diplomatov, ki ne službujejo v tujini, obenem pa diplomacijo redkokdaj razumemo drugače kot zgolj politično aktivnost. Prav zato se v tem članku lotevam diplomacije z drugačnega, ekonomskega vidika.

Večina zgodovinskih analiz in pogledov na diplomacijo slednjo obravnava kot golo politično sredstvo zunanje politike (Benko 1997: 255ff; Petrič 2010).<sup>3</sup> Tako ne preseneča dejstvo, da se tudi obravnavane tematike iz zgodovine diplomacije vežejo predvsem na vzpostavljanje miru (diplomacija vojne in miru; mirovne konference), delovanje političnih institucij (konferenčna diplomacija) oz. vzpostavljanje diplomatskih predstavništav (Mattingly 1937: 423ff; Queller 2004: 193ff) ter privilegijev in imunitet (npr. Dunajski kongres, Aachenski kongres, Havanski kongres idr.) diplomatov, da lahko opravljajo svojo funkcijo. Taka konceptualizacija diplomacije je preozka, saj pokriva le vidni spekter diplomacije, nikoli pa ne obravnava akterjev, ki so v ozadju.

Paradoksalno je, da je gospodarsko sodelovanje (in znotraj tega predvsem trgovanje) – kot ključ sodelovanja med državami – izgubilo pomen prav v obdobju pospešenega »preboja kapitalizma« (Benko 2000: 38ff). Nadomeščeno je bilo s političnim sodelovanjem – diplomacijo (ki se je okrepila predvsem po sklenitvi pogodb iz Münstra in Osnabrücka)<sup>4</sup> – in ekonomskim državništvom, ki pa za razliko od prejšnje ureditve ni bil več cilj (ki bi vodil do blaginje), ampak predvsem sredstvo za doseganje političnih koristi. In prav zaradi tega preskoka – ko se gospodarsko sodelovanje iz cilja prelevi v sredstvo – je v zgodovinski obravnavi pogosto zabeleženo, da se začetek diplomacije mogoče postaviti v čas italijanskih mestnih držav oz. njen razcvet v čas po koncu verskih vojn v Evropi (Black 2010: 43–46). Zato je namen tega prispevka, da na zgodovino diplomacije pogleda drugače, tj. skozi prizmo gospodarskega udejstvovanja držav, kar pomeni, da bom v njem analiziral zgodovino diplomacije skozi gospodarsko sodelovanje držav (predvsem) v Evropi. To bom lahko storil, ker bom v okvir analize – poleg klasične diplomatske aktivnosti – vključil tudi aktivnosti, ki bi jih danes klasificirali kot konzularne dejavnosti. Te so bile večino razvoja diplomacije ključni steber sodelovanja med državami (Mitić 1978).

- 
1. Članek je del raziskovalnega dela v okviru CRP »Kako povečati učinkovitost slovenske gospodarske diplomacije« (V5-1039) in Programske skupine »Možnosti in priložnosti Slovenije in njenih akterjev v procesu globalizacije« (P5-0177).
  2. Pri tem razumevanju gre za prvinsko asociacijo, ki je bila večkrat testirana pri srednješolcih in med izbrano publiko študentov na Fakulteti za družbene vede.
  3. Politika je v analizi razumljena v ozkem pomenu te besede, kot državna aktivnost.
  4. Gre za pogodbi *Instrumentum Pacis Monasteriensis* (med Svetim rimskim cesarstvom in Francijo) in *Instrumentum Pacis Osnabrugensis* (med Svetim rimskim cesarstvom in Švedsko).

Zaradi metodološke natančnosti bom v svoji obravnavi razvoja diplomacije uporabljal tri povezane termine: ekonomsko državništvo kot najširšo kategorijo ekonomskega udejstvovanja; ekonomsko zunanjo politiko kot delovanje države navzven na ekonomskem področju; ter ekonomsko in gospodarsko diplomacijo<sup>5</sup> kot sredstvi ekonomske zunanje politike za doseg družbene blaginje (Udovič 2009: 121–143). Metodološko bom preučevanje utemeljil na zgodovinski analitični metodi, značilni za analizo dogodkov, ki so se dogajali v različnih časovnih obdobjih.

Članek je razdeljen na štiri dele. V prvem delu prikazujem zgodovinski razvoj diplomacije skozi prizmo gospodarske aktivnosti do francoske revolucije. Drugi del pokriva obdobje francoske revolucije in *Pax Britannice* (1815–1914). V tretjem delu bom pojasnil velike spremembe v diplomaciji v začetku 20. stoletja in dogodke, ki so močno vplivali na razvoj diplomacije. Zadnji del prispevka pa je namenjen analizi vzrokov za ponoven in nagel vzpon ekonomske (in gospodarske) diplomacije po drugi svetovni vojni in v začetku 21. stoletja ter razločitev ekonomske od gospodarske diplomacije.

## 2 Diplomacija od njenih začetkov do francoske revolucije: od gospodarske k politični diplomaciji

Ko govorimo o začetkih diplomacije z zgodovinskega vidika, se nam običajno pogled ustavi v 15. stoletju, v času italijanskih mestnih držav, ki v moderni znanosti veljajo za začetnike klasične diplomacije, kot jo poznamo danes. Takšno razmišljanje je pogojeno z razumevanjem diplomacije kot politične aktivnosti in institucionalizacije slednje. Če pa na diplomacijo gledamo širše in v obravnavo vključimo tudi gospodarsko aktivnost, lahko korenine diplomacije najdemo daleč v preteklosti (Leguey-Feilleux 2009: 23ff; Munn-Rankin 2004: 1; Potemkin 1947: 6–10). Sam trdim, da so se zametki diplomacije kazali že v času, ko so se »družine« (prvotna nehierarhična struktura) preoblikovale v hierarhično strukturo, tj. bratstva, plemena itd. Po hierarhizaciji družbe se je diplomacija iz primitivnega sloga pogajanj dvignila na višjo, »meddržavno« raven. »Države« so ob pomoči posrednikov napovedovale vojne, vzpostavljale mir in iskale skupne, ekonomske koristi.

Klasična evropska tradicija diplomacije se je začela v stari Grčiji, kjer je politična struktura polisov omogočila razvoj multilateralne diplomacije navznoter in blokvske navzven. (Bogate) meščane je za diplomate določala mestna skupščina, in njihova prva naloga je bila zastopati interese matične mestne državnice v drugi. Stari Grki so velik del svoje diplomacije izvajali prek *proksenov* (Mosley 1971), kar se je kazalo tudi v živahnem trgovanju med polisi in izven grškega ozemlja (npr. pogodbe med Grki in Perzijci) (Potemkin 1947: 25–37; Wright 2004: 56ff). Podobno kot v Grčiji so diplomacijo za reševanje sporov zunaj in znotraj cesarstva uporabljali tudi v Rimu. Ločili so

---

5. S terminom *ekonomska in gospodarska diplomacija* označujem najširšo kategorijo ekonomske diplomacije. Iz tega izvedem dva termina: *ekonomska diplomacija* označuje multilateralno diplomacijo držav s ciljem pridobivanja ekonomskih koristi, *gospodarska diplomacija* pa je konceptualna oznaka za enako aktivnost, a tokrat na bilateralni ravni dveh držav (dvostranski odnosi).

notranje (*ius hospitii*) in zunanje (*legati*) poslanike (torej za dežele znotraj in za dežele zunaj cesarstva)<sup>6</sup> ter predstavnike za trgovino in razsojanje v trgovinskih sporih, ki so jih imenovali *praetorji peregrinusi* (Campbell 2004: 175ff; Leguey-Feilleux 2009: 34).

Po propadu zahodnorimskega imperija je takratna Evropa postala tarča številnih plemen, kar je zavrlo dotedanji razvoj gospodarske diplomacije. Trgovina je tako v Evropi potekala večinoma znotraj novonastalih držav, kajti meddržavni/ozemeljski odnosi so bili zelo omejeni.

Na »drugi strani sveta« pa je propad zahodnorimskega imperija omogočil dvig vzhodnega cesarstva – Bizanca. Bizantinska diplomacija je še bolj institucionalizirala že uveljavljene diplomatske prakse. Temeljila je na ustvarjanju gospodarskih in političnih zavezništev. Za prve je pospeševala gospodarsko menjavo in sovražnike »kupovala«, medtem ko je za druge uporabljala predvsem metodo *divide et impera* (Morgenthau 1948/1995: 283), ki je temeljila na izdajanju napačnih informacij, da bi namensko razdirali vezi med možnimi in zainteresiranimi posamezniki ter skupinami (Leguey-Feilleux 2009: 35).

Gospodarski pomen bizantinske diplomacije se je pokazal zlasti z vzponom Beneške republike (*La Repubblica Serenissima Veneta*), ki je bila sprva še del bizantinskega cesarstva, a je z leti postajala *de facto* vse bolj samostojna. Sredi 9. stoletja je Bizanc predlagal Benečanom, da bi z juga Apeninskega polotoka in Jadranskega morja izrinili Arabce, kar so Benečani sprejeli. Začela se je pomorska vojna, ki pa so jo Benečani izgubili, predvsem zaradi neodziva bizantinskega ladjevja. To je Benečane prepričalo, da morajo »sami poskrbeti zase«, zato so s Franki sklenili t. i. *Pactum Lotharii*, s katerim so morali frankovski državi plačevati letno dajatev in jo zaščititi pred vpadi Slovanov, ta pa jim je jamčila nevtralnost in zaščito pred napadi s severa. Prav tako so s to pogodbo Benečani pridobili pravico prostega trgovanja v okviru frankovske države. Beneška država je *de facto* postala neodvisna. Posledica tega je bila, da je začela sama skorajda enakopravno sodelovati z Bizancem, čeprav mu je bila *de jure* še vedno podrejena. Četrta križarska vojna (1202–1204) je Benetkam pridobila tudi formalno samostojnost in neodvisnost, kar jim je za 500 let omogočilo, da so gospodarsko zavladovali Jadranskemu morju in velikemu delu Sredozemlja (Nicol 2002: 23–29).

Bizanc je kljub postopnemu propadanju in manjšanju lastnega ozemlja v diplomaciji pustil velik pečat – predvsem na državah zahodnega Sredozemlja (Genova, Firence, Benetke itd.). Mestne državnice, ki so zaradi strukture fevdalnega sistema (po zgledu antike) nastale na Apeninskem polotoku, so svojo oblast utemeljevale predvsem na večanju gospodarske moči, ki je šla z roko v roki s politično emancipacijo. Za pridobivanje bogastva in večanje politične moči pa so mestni oblastniki potrebovali informacije, ki so jih dobivali od svojih predstavnikov v drugih mestih. Ti so bili, za razliko od prejšnjih časov, stalni (Anderson 1993: 2–11; Mattingly 1937: 427; Mitić 1978: 13) in so poleg pridobivanja političnih informacij skrbeli za vpetost v medsebojno (meddr-

---

6. Zanimivo je, da so bili legati, ki so prihajali v Rim, opravičeni plačevanja davkov, zanje pa je veljala tudi osebna nedotakljivost.

žavno) trgovanje.<sup>7</sup> Če so bili predstavniki pred tem časom bolj predstavniki trgovca kot suverena (*consuli electi*), pa je institucionalizacija diplomacije to spremenila v korist suverena (*consuli missi*) (Mitić 1978: 18).

Poleg razvoja mestnih držav na Apeninskem polotoku je prišlo konec 15. stoletja do novih geografskih odkritij, ki so temeljito spremenila strukturo trgovanja v Sredozemlju. Države, ki so do geografskih odkritij vodile trgovinsko politiko v Sredozemlju (Genova, Firence, Benetke in Levant), so začele izgubljati svoj monopolistični položaj; trgovsko moč pa sta pridobivali predvsem Španija in Portugalska, ki sta z osvajanjem novega sveta tudi spreminjali politično strukturo na evropski celini. Poleg tega so gospodarsko moč Apeninskega polotoka slabile še različne dinastijske in lokalne verske vojne, ki so se začele v tem času in so motile razvoj trgovine in bančništva (Cameron in Neal 2005I: 152).

Augsburški mir (1555), ki je delno pacificiral evropsko celino, je povzročil, da so države večinsko prekinile gospodarske in diplomatske odnose z državami »druge vere« (De Magalhaes 1988: 38).<sup>8</sup> Posledično se je praksa pospeševanja meddržavne menjave umaknila le na »območja iste veroizpovedi« (podobno kot po razpadu Rima). Konec verskih vojn, ki ga je zaznamoval vestfalski mir (1648), je ponovno vzpostavil preteklo prakso stalnih predstavništev s tem, da so ta postajala vedno bolj politična, gospodarska komponenta diplomacije pa je začela ostajati v ozadju.

Odrz tega je nastanek prvega organa (1626), ki je skrbel za zunanjepolitične odnose – ministrstva za zunanje zadeve, v Franciji pod patronatom kardinala Richelieuja. Posledice prevlade politične komponente v diplomaciji se kažejo tudi v nekaterih ukrepih, ki so jih sprejele države, da bi dosegle določene politične cilje. Tako je npr. leta 1648 Ludvik XIV. zaradi angleške državljanske vojne prepovedal uvoz (angleških) volnenih in svilenih izdelkov v Francijo, kar je povzročilo prepoved izvoza vin iz Francije v Anglijo. Posledica teh ukrepov je bila carinska vojna in obojestransko namerno povzročanje gospodarske škode (Potemkin 1947: 211). Takih ukrepov je bilo v naslednjih letih veliko: uvedba Cromwellovega navigacijskega akta (1651) ter vojna med Anglijo in Nizozemsko<sup>9</sup> (1652–54); uvedba protektivnih carin Francije za vse blago iz Nizozemske (1664, 1667) ter vojna med Francijo in Nizozemsko (Cameron 1993: 236–239); španska nasledstvena vojna (1701), končana s podpisom utrechtškega (1713) in rastattskega miru (1714), ki sta Veliki Britaniji dodelila Gibraltar in s tem dokončno določila oblikovanje pomorskih poti v Sredozemlju. Vsi našeti ukrepi in dejanja so se izkazali kot gospodarsko škodljivi, pa tudi njihova »politična uspešnost«

---

7. Mitić (1978) in Geršić (1898) opozarjata, da je bila vzpostavitev stalnih diplomatskih predstavništev v italijanskih državah gospodarskega značaja, medtem ko so druge države (Avstrija, Francija, Anglija) z vzpostavitvijo diplomatskega predstavništva želele utrditi svojo državnost in konsolidirati nacionalno strukturo (po Mitić 1978: 13).

8. V tem okviru je tudi pomembno omeniti, da se je s koncem verskih vojn zmanjšal pomen papeške diplomacije v vsej evropski diplomaciji, saj zaradi različnih verskih entitet v različnih državah papežu ni bila povsod priznana pravica do načela »prvega med enakimi« (Black 2010: 43ff).

9. Pri tem mislim na Združene province Nizozemske (oz. Nizozemsko republiko).

je bila razmeroma nizka. To so spoznali Britanci, ki so že takrat začeli gospodarsko komponento diplomacije izpopolnjevati in krepiti, medtem pa je v celinski Evropi ta v veliki meri zaostajala za iskanjem političnih koristi.<sup>10</sup>

Politični interesi, ki so krojili diplomacijo na prelomu iz 17. v 18. stoletje, niso imeli realne povezave z gospodarskimi interesi držav. Posledica stalnih predstavništev, ki so do tega časa postala že običajna praksa, je vodila do velikih sprememb pri diplomatskih prioritetah; namreč, države so svoje poslanike vse bolj izrabljale za pridobivanje informacij in ustvarjanje političnih povezav, sočasno pa so zapostavljale pomen predstavnikov za pospeševanje meddržavnega trgovanja in s tem aktivnosti, zaradi katerih so stalna predstavništva v preteklosti nastala. Tako se je struktura stalnih predstavništev spreminjala, spreminjale so se prioritete in, končno, diplomacija je začela služiti predvsem kot sredstvo za utrjevanje državnitva in političnih interesov vladajočih elit.

Takšno razumevanje diplomacije kot instrumenta za zagotavljanje predvsem političnih interesov je utrdila tudi francoska revolucija, ki je v mednarodne odnose vnovič vpeljala (politično)ideološki element (Benko 2000: 95–96), s čimer je še bolj okrepila politično komponento diplomacije, in sicer na račun njene gospodarske komponente.

### **3 Od francoske revolucije do prve svetovne vojne: diplomacija med gospodarstvom in politikom**

Francoska revolucija leta 1789 je dodobra zaznamovala politično ureditev evropske celine v naslednjem obdobju. Z začetkom revolucionarnega vrenja se je spremenilo delovanje Francije tudi na zunanjepolitičnem področju. Če sta v prvem obdobju revolucije Francijo predstavljala kralj in revolucionarna oblast (1789–1792), pa se je po razglasitvi republike diplomacija znašla predvsem v rokah revolucionarne oblasti. Ta je sprva stremela predvsem k temu, da bi okrepila notranjo oblast, zato jo je zunanjepolitično delovanje zanimalo le delno, predvsem v funkciji krepitve političnega državnitva pridobitev revolucije. Druga faza revolucije, ki se je začela konec leta 1793 in je trajala do leta 1795, pa je že vključevala tudi zunanjepolitično in ekonomsko aktivnost. Kljub temu je francoska oblast politične interese postavljala pred ekonomske. Tako je v času jakobinske diktature francoski konvent sprejel navigacijski akt, ki je bil naperjen proti Veliki Britaniji (in podoben Cromwellovem navigacijskemu aktu) in je britanskim ladjam prepovedoval vstop v Francijo.<sup>11</sup> S tem je Francija želela oslabiti Veliko Britanijo, a pri tem ni bila najbolj uspešna, saj so ukrepi, ki jih je sprejela, škodovali predvsem njenemu gospodarstvu.

---

10. S to tezo se strinja tudi Mitić (1978: 19), ko ugotavlja, da se je v 17. in 18. stoletju zmanjšalo število konzulov. To pripisuje absolutistični vladavini v takratnih državah kot tudi sumničavosti do tujih poslanikov, ki so bili vse redkejši, nekatere države pa so jih celo ukinile.

11. Britanci so že globoko v 18. stoletju začeli diverzifikacijo svoje trgovine. Tako so si z ukrepom *Free Ports Act* iz leta 1766 (dopolnjen 1787 in 1805) zagotovili trge zahodne Indije kot tudi Južne Amerike.



Ideja pomena političnega državištva se je še okrepila v času direktorija (1795–1799), zato se je Francija znašla v dokaj težkem gospodarskem položaju, kar je nadomeščala z vojnimi konfiskacijami, kontribucijami in ropanji zasedenih ozemelj. Širjenje ideje o politični mogočnosti Francije je vodilo do zasedanja vzhodnih ozemelj, predvsem italijanskih kneževin in republik, ki so bile za Francijo vir poceni živil in denarja in ki so ji omogočale dostop do vzhodnoazijskih tržišč. Pohod na vzhod je postal še bolj agresiven v letih po nastopu Talleyranda v funkciji zunanjega ministra (1797).

Sočasno je v diplomaciji prišlo tudi do institucionalnih sprememb, in sicer do dokončne ločitve med politično diplomacijo (tj. diplomati) in gospodarsko komponento diplomacije (tj. konzuli). Slednji so bili prvič umeščeni v sistem organizirane zunanje politike in so tako postali zastopniki »državnega interesa« (Potemkin 1947: 356ff). To je pomenilo, da je gospodarska diplomacija spet postajala pomembnejša, sočasno pa je klasifikacija konzularnih funkcij kot tistih, ki skrbijo za gospodarsko diplomacijo, pomenila znižanje pomena gospodarske diplomacije v diplomatski aktivnosti. Posledice te razdvojitve so dokončno presecale prepletanje med politično in gospodarsko diplomacijo ter slednjo odrinile v nizko politiko (*low politics*), ki naj bi se ukvarjala z lokalnimi zadevami apolitičnega značaja.

Po Napoleonovem prevzemu oblasti je Francija na zunanjepolitičnem področju začela nastopati zelo agresivno. Z Berlinskim dekretom (1806) je Napoleon prepovedal vsako trgovanje z Veliko Britanijo,<sup>12</sup> a ker ta politika ni delovala, je leta 1807 vpeljal Milanski dekret, ki je bil časovna reprodukcija navigacijskih aktov iz preteklosti. S svojim nastopom v pariški trgovinski zbornici leta 1807 je še enkrat potrdil pomen političnega državištva in diplomacije v odnosu do gospodarstva, in sicer z besedami:

Naš svet se neprenehoma spreminja. Prej ste morali imeti kolonije, če ste hoteli biti bogati, imeti Indijo, Antile, srednjo Ameriko, San Domingo. Ti časi so mimo. Danes morate biti manufakturist in se sami oskrbovati s tistim, kar ste prej dobivali od drugod. Industrija ima najmanj tolikšno vrednost, kot jo je imela nekdaj trgovina (Krippendorf v Benko 2000: 98).

Ker so bile blokade večinoma neuspešne, je Napoleon leta 1810 še zaostрил trgovinsko politiko do Velike Britanije; dovolj je bil že zgolj sum, da je določeno blago britanskega porekla, že je bilo zaseženo in zažgano (Luzzatto 1960: 219).

Čeprav je Velika Britanija delno občutila posledice napoleonskih ukrepov, pa so bili ti neuspešni, saj se jih »koalicijske države« niso držale. Sočasno pa je tudi Velika Britanija začela s preusmerjanjem svoje trgovine iz celinske Evrope v (ravnokar osamosvojene) ZDA, ki so ves čas celinske zapore »igrale dvojno igro«. Formalno so sprejemale akte, ki so omejevali prosto trgovino (npr. *Embargo Act 1807*; *Non-intercourse Act 1809*; *Macon's Bill No. 2 2010*), sočasno pa se je njihovo trgovanje z Veliko Britanijo krepilo (Chittick 2006: 55–68). Napoleonov cilj, da bi Veliko Britanijo

---

12. Osnutke za Napoleonovo celinsko zaporo lahko najdemo v govorih Pitta ml. leta 1793, ko je dejal, da »mora biti nova Francija odstranjena s trgujočega sveta in njena trgovska aktivnost mora biti blokirana z morja in kopnega«. Podobno je izjavljal tudi danski minister, ki je, da bi Francijo omejil, sklenil več gospodarskih protifrancoskih pogodb (Potemkin drugi 1947).

»spravil na kolena«, se ni uresničil; še več, njegovi učinki so bili pogubni predvsem za francosko gospodarstvo, ki je radikalno nazadovalo. A Francija od svojih strategij ni odstopala, in ravno to je začelo močno zavirati njen gospodarski razvoj (Benko 2000: 98–99).

Dunajski kongres (1815) je pustil globoko sled v razvoju diplomacije (Jazbec 2009), saj je prišlo v njej do dokončne prevlade političnega elementa nad gospodarskim. To se kaže predvsem v institucionalizaciji diplomatske hierarhije (diplomatskih rangov), ki je bila določena z Dunajskim pravilnikom (1815) ter dopolnjena z Aachenskim protokolom (1818) in velja še danes. Dunajski kongres je oblikoval tudi novo ureditev Evrope – na podlagi načela ravnotežja moči, ki je izrazito temeljilo na usklajevanju in političnih dogovorih (najprej formaliziranih, nato pa vse manj) držav, ki so ravnotežje moči vzdrževale (Habsburška monarhija, Rusija, Velika Britanija, Francija, Prusija). Znotraj te politične konstitucije so se premiki dogajali predvsem na gospodarskem področju. Tako so države zadrževale politično moč, ki jim je bila dana z Dunajskim kongresom, a hkrati so krepile svoje gospodarstvo, katerega razvitost je po razpadu ravnotežja moči močno zaznamovala 20. stoletje. Ta sistem je izboljševal položaj Velike Britanije in Prusije,<sup>13</sup> položaj drugih evropskih sil pa je šibil.

Kljub prevladi politične komponente nad gospodarsko so države v prvi polovici 19. stoletja vse bolj liberalizirale medsebojno menjavo. Prve so to storile nemške države leta 1834, ko so odpravile notranje omejitve trgovine in ustanovile prvo carinsko unijo oz. *Zollverein*; višek pa je liberalizacija dosegla s sporazumom Cobden-Chevalier leta 1860.<sup>14</sup> Ta je liberaliziral trgovino med Veliko Britanijo in Francijo, saj je predvideval ukinitve carin na vso francosko blago (z izjemo luksuznih dobrin), medtem ko je bila Francija zavezana »le« k zmanjšanju carin na vse angleške izdelke. Prostotrgovinskemu območju, ki ga je zagotavljal sporazum Cobden-Chevalier, so se v naslednjih letih pridružile še Belgija (1862), Italija (1863), Švica (1864), Švedska, Norveška, Španija in Nizozemska (1865). Prusija se je prostotrgovinskemu območju priključila leta 1862, ko je podpisala podobno pogodbo (t. i. *Zollverein*) s Francijo (Fremdling 1999; Luzzato 1960). Kot ugotavlja Luzzato (1960: 314), je Cobden-Chevalierjev sporazum več prinesel Franciji kot Veliki Britaniji, saj se je z njim francoski izvoz v 20 letih povečal za 244 %, britanski pa »le« za 155 %.

Prevladoval je občutek, da gospodarska diplomacija spet pridobiva moč, a ne za dolgo (Luzzato 1960: 314). Združitev Nemčije in Italije je spremenila ravnotežje moči v Evropi; Bismarčkova politika boja za prerazporeditev bogastva (Kindleberger 1996:

---

13. To se je izrazilo v vse višjem izvozu in uvozu Velike Britanije, ki sta se po podatkih Luzzata (1960: 235) v letih 1815–1830 povečala za 40 % glede na leto 1815.

14. Kindleberger (1996: 39) ugotavlja, da sporazum Cobden-Chevalier (CC) ni nastal po naključju, ampak je bil plod desetletnega dela francoske buržoazije in vladanja Napoleona III. Kot piše Kindleberger, je to jasno razvidno iz vseh ukrepov, ki jih je francoska oblast sprejela po letu 1850. Vendar sporazum CC ni le liberaliziral gospodarstva, ampak je pustil proste roke Napoleonu III. pri vojnah z Avstrijo in Italijo, kar je končno vodilo do združitve Italije in do dokončnega poraza Francije, ki je leta 1872 ukinila CC sporazum ter ga nadomestila z *Le Chapelierovim* ukrepom iz leta 1791.



50) pa je sprožila vprašanje o primernosti obstoječe politične moči med evropskimi državami. Posledica spremenjene politične moči na celini je bila rast pomena državnštva (v škodo diplomacije), ki ni več ločeval med parcialnimi političnimi in gospodarskimi interesi. Gospodarstvo in njegova moč sta bila le sredstvo za doseganje političnih koristi. V takšnem duhu gospodarska diplomacija kot sredstvo za razvoj držav ni bila (več) relevantna.

#### **4 Prva svetovna vojna in čas med obema vojnama: čas zmage političnega državnštva**

Sveta aliansa in koncert velikih sil sta postavila ogrodje delovanja velikih sil na celini v 19. stoletju. Ta se je začel rušiti že z revolucijami v tridesetih letih 19. stoletja, pomladjo narodov (1848), dokončno pa s krimsko vojno (1853–1856) in berlinskim kongresom (1878), ko je bilo jasno, da nova ureditev – ki je ustvarila dve novi državi, ki sta terjali svoja kolonialna posestva – ne bo zdržala. V drugi polovici 19. stoletja je tako pomen politične diplomacije, konferenc (npr. I. in II. haaške konference) in različnih sklenitev miru (npr. sanstefanskega s Turčijo) rasel, gospodarska komponenta pa je – še posebej po gospodarski krizi leta 1873 – ponovno izgubljala pomen. Državnštvo, ki je postalo osrednja skrb diplomacije, se je krepilo po vzponu železnega kanclerja v Nemčiji, katerega vodenje zunanje politike je temeljilo predvsem na krepitvi lastnih sil in prestiža v mednarodni skupnosti. Tak pogled na svet je vodil do nastanka dveh blokov (centralnega bloka in antante), ki sta svojo diplomacijo utemljevala predvsem na politični moči in medsebojnem političnem sodelovanju. Rezultat dokazovanja političnega prestiža med blokoma je bil izbruh prve svetovne vojne leta 1914.

Prva svetovna vojna je povzročila velike žrtve med prebivalstvom, porušena je bila infrastruktura, pretrgana komunikacija med državami, uničeno gospodarstvo. Celotni stroški (posredni in neposredni) naj bi znašali okoli 400 milijard dolarjev (po cenah iz leta 1914), pri čemer so neposredni stroški za vojaško opremo in orožje predstavljali 60 % te vsote (Cameron in Neal 2005II). Posledica vojnih stroškov je bilo veliko zadolževanje,<sup>15</sup> posledica porušenega gospodarstva pa visoka inflacija, ki so jo države le stežka znižale.<sup>16</sup> V takšni situaciji se je januarja 1919 začela pariška mirovna konferenca, ki je temeljito spremenila strukturo Evrope in delno v naslednjem desetletju povzročila krizo njenega gospodarstva. Ena ključnih točk versajske mirovne pogodbe z Nemčijo,

---

15. Na koncu prve svetovne vojne so bili dolgovi med najpomembnejšimi silami razporejeni takole: Francija je bila dolžna tri milijarde dolarjev Veliki Britaniji in štiri milijarde dolarjev ZDA (druge države so Franciji dolgovale 3,5 milijarde dolarjev); Velika Britanija je ZDA dolgovala 4,7 milijarde dolarjev (druge države so Veliki Britaniji dolgovale 8,1 milijarde dolarjev) in vse druge države so ZDA dolgovale 3,2 milijarde dolarjev (Kindleberger 1996: 28).

16. Med letoma 1913 in 1919 je inflacija porasla za 200 % v ZDA, za 250 % v Franciji in Veliki Britaniji, za 300 % v Italiji, za 1000 % v Nemčiji, v Avstriji pa so cene porasle za več kot 20-krat (Bairoch 1999: 942).

ki jo je na konferenci izpostavljala predvsem Francija, je bilo vprašanje reparacij.<sup>17</sup> Zahteve po teh so bile astronomske; nekateri so predlagali celo znesek 480 milijard zlatih mark,<sup>18</sup> kar ni bilo vzdržno. Versajski mirovni pogoji so na koncu odstopali od zahtev Francije, a jih Nemčija vseeno ni mogla izpolniti, kar so pokazali tudi številni (neuspešni) poskusi revizij.

Poleg sprememb v političnem državništvu se je tudi v diplomaciji zgodilo kar nekaj sprememb, ki jih navajam v nadaljevanju:

- a) Pojavila se je ideja o javni diplomaciji, ki je pomembno poudarjala pomen političnega državništva. Javna diplomacija, ki je imela korenine že v času francoske revolucije, je poudarjala pomen javnosti za doseganje sklepov ustavodajne skupščine in legitimnost izbranih ciljev. A vendar ta ideja ni zdržala dolgo. Po restavraciji leta 1815 je diplomacija postala spet tajna, od javne diplomacije pa so ostala le sredstva, ki so bila bolj kot komuniciranju z javnostjo namenjena propagandi. Kljub trudu, da bi diplomacijo obdržali tajno, pa množični porast medijev tega ni več zagotavljal, zato se je v drugi polovici 19. stoletja že močno razmahnilo poročanje o diplomatski dejavnosti in dogovorih držav.<sup>19</sup> Bilo je videti, da se je dokončen prelom s tajno diplomacijo zgodil s 14 Wilsonovimi točkami, v katerih je Wilson poudaril pomen javne diplomacije v obliki odprtih pogajanj in ukinitve tajnih sporazumov.<sup>20</sup> A vse skupaj je ostalo bolj ali manj pri besedah. Kljub temu da so bile izražene ideje o javni diplomaciji, pa je diplomacija (še vedno) ostajala tajna. Eden ključnih primerov tajne diplomacije, ki je bila odmik od Wilsonovih zahtev, je sporazum Ribbentrop-Molotov iz leta 1939.
- b) Pojavila se je mednarodna organizacija Društvo narodov, ki je težila k temu, da bi bila univerzalnega značaja, kar je bil rezultat političnega sodelovanja med državami v okviru koncerta velikih sil ter I. in II. haaške konference. Pomen te organizacije je bil predvsem v tem, ker je v določenih aktivnostih brzdala samovoljno uresničevanje državništev držav, a le do določene meje, saj ni imela primernih sredstev za doseganje svojih sklepov.<sup>21</sup> So pa bile »lekcije« Društva narodov temelj za vzpostavljanje Organizacije združenih narodov.

---

17. Fabinc (1996: 127–134) ugotavlja, da sta si na pariški mirovni konferenci nasprotovali dve temeljni usmeritvi, in sicer revanšistična – francoska in umirjena – ameriška. Keynes je kot eden izmed članov delegacij »velikih štirih« (Clemenceau, Wilson, Orlando in Lloyd George) slutil, da zategovanje zanke okoli Nemčije ne bo vodilo do srečnega konca, kar se je čez dobrih 20 let pokazalo kot preročstvo. Zato je predlagal, da bi se določila masa reparacij, ki bi odtehtala le vojno škodo, in ne vse, a do tega ni prišlo.

18. Tečaj med funtom in marko je bil takrat 1 : 20, kar je pomenilo, da bi to znašalo 24 milijard funtov.

19. Eden takih primerov je t. i. Bismarckova depeša.

20. Na tem mestu želim bolj eksplicitno izpostaviti razliko med tajno in tiho diplomacijo. Tajna diplomacija je oblika diplomacije, kjer se državi/-e dogovorita/-jo o določeni zadevi tako, da tudi rezultat dogovora ostane taje (tajne mednarodne pogodbe so prepovedane z UL OZN, 102. člen), medtem ko je delovanje tihe diplomacije usmerjeno predvsem v to, da se sklene dogovor, ki ga pa potem državi obelodanita in politični eliti tudi sprejmeta posledice zanj.

21. K temu so prispevale tudi ZDA, ki niso bile članica Društva narodov, s čimer je to izgubilo kar precejšnji del legitimnosti.

c) V diplomaciji (na pariški mirovni konferenci) se je pojavilo vprašanje diplomatskega jezika, saj so Britanci in Američani želeli, da bi se pogajali tudi v angleškem jeziku. Čeprav je francoščina v začetku 18. stoletja na podoben način iz diplomatskega občevanja izrinila latinščino, pa Francija ni želela, da bi se enako sedaj zgodilo francoščini, zato se je širitvi »diplomatskih jezikov« močno upirala. To pa predvsem zato, ker bi »razširitev« simbolično pomenila zaton francoske politične moči na diplomatskem parketu, kar se je sicer že dogajalo, a si Francija tega ni želela priznati.

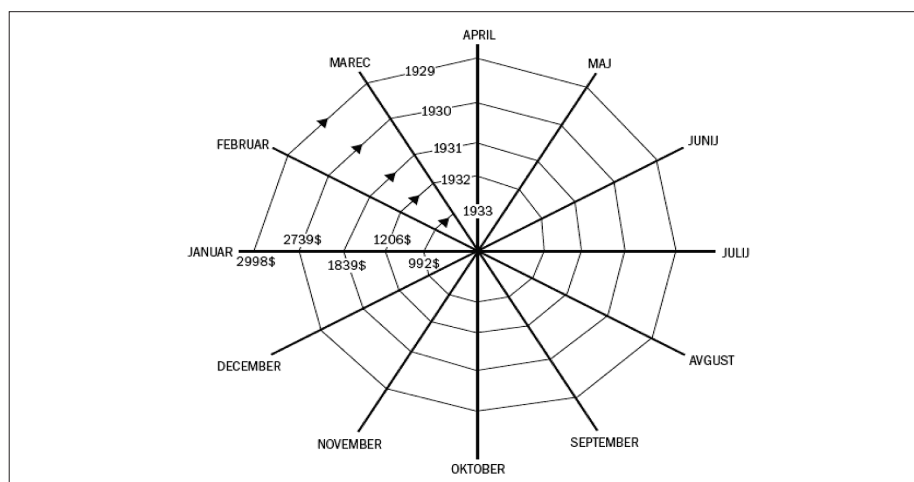
V takem ozračju je bila versajska mirovna pogodba, ki jo je kljub uporom nekaterih zaveznic v večini določila Francija, zaradi česar je bila za Nemčijo težko sprejemljiva, sklenjena.

Druga težava povojne ureditve pa je bila v tem, da države z diplomacijo niso začele dosegati gospodarskih ciljev, ampak so diplomacijo še vedno razumele kot sredstvo za krepitev svoje politične moči, zato so poudarjale njeno politično komponento. K temu je izrazito pripomogla gospodarska kriza v začetku dvajsetih let prejšnjega stoletja, ki se je delno umirila šele v letih 1924/25.

Da bi rešili to gospodarsko krizo, so se države odločile za poskus ponovne delne obuditve ekonomske diplomacije. Zato je Društvo narodov (na pobudo evropskih držav) leta 1927 v Ženevi sklicalo konferenco, na kateri bi se države dogovorile o ukinitvi carin. A konferenca ni obrodila sadu, kajti mnoge države so na osnutek konvencije dale pridržek, in tako ta ni stopila v veljavo (Kindleberger 1996: 60). To je bil znak nezaupanja, vodeč do tega, da so se začele države gospodarsko in politično ponovno zapirati, kar je trajalo do gospodarske krize leta 1929, ki je temeljito zatresla celotno svetovno gospodarstvo.

Da oktobrska kriza na newyorški borzi ni samo borzna kriza in niti ne začasna, se je pokazalo hitro. Novembra 1929 je raven industrijske proizvodnje ZDA padla na indeks 105 (oktobra je indeks znašal 110), decembra istega leta pa na 100. Učinek razlitja (*spillover*) je vodil do hitre razširitve krize po svetu.

**Slika 1: Krčenje svetovne trgovine v letih 1929–1933 (v milijonih dolarjev)**



Vir: Kindleberger (1996: 148).

Leta 1930 se je gospodarska kriza še poglobila; države so še bolj omejevale gospodarsko sodelovanje, tako da ga tudi diplomatske dejavnosti niso več mogle spodbuditi. Zato se je enajst držav dogovorilo, da bodo do aprila 1931 znižale svoje carine in tako pospešile medsebojno trgovanje. Štiri države podpisnice dogovora niso ratificirale, kajti sklepale so, da jim bo to škodovalo. Namesto tega so carine še okrepile, uvedle dodatne protekcionistične ukrepe in intervenirale v gospodarstvo, kar je vodilo do rasti brezposelnosti (Bairoch 1999).

Gospodarske diplomacije ni bilo več, politična pa je bila na vrhuncu. To se je pokazalo zlasti pri vzponu (najprej) avtoritarnih (in kmalu potem totalitarnih) režimov v Nemčiji in Španiji (ter že prej v Italiji), ki so idejo o razvoju gospodarstva z meddržavno menjavo zamenjali z idejo o tem, da k razvoju in moči (predvsem politični) lahko pripomore le intervencija v gospodarstvo (Hirschman 1980: 101–109). Na kratek rok se je to pokazalo kot pravilno. Na dolgi rok pa bi bile posledice intervencij in avtarkičnosti držav radikalne. Nevzdržno stanje političnih in ekonomskih neravnovesij je presegal izbruh druge svetovne vojne. Ta je gospodarstvo popolnoma podredila doseganju političnih in vojaških ciljev. Gospodarske diplomacije ni bilo več (Carriere 1998: 33).

## 5 Ponoven vzpon pomena ekonomske in gospodarske diplomacije: od leta 1945 do danes

Konec druge svetovne vojne je povzročil radikalno spremembo v mednarodnih ekonomskih odnosih. Svet, ki je bil pred vojno multipolaren, je postal politično in gospodarsko bipolaren. Prav tako so snovalci ekonomske ureditve sveta izhajali iz dveh popolnoma nasprotujočih si osnov, in sicer kapitalističnega gospodarstva, ki se je močno razvilo pred drugo svetovno vojno, in socialističnega gospodarstva, katerega model je temeljil na izkušnjah ZSSR v času 1917–1939.<sup>22</sup>

Svetovne velesile so se že med drugo svetovno vojno ukvarjale s tem, kakšno ureditev bi bilo smiselno izoblikovati po vojni. Zаметke povojne gospodarske ureditve najdemo v Atlantski listini iz leta 1941,<sup>23</sup> prav tako pa je oblikovanje gospodarske ureditve temeljilo na nekaterih *predvojnih lekcijah*, in sicer (Udovič 2007: 112):

- a) da je stabilnost mednarodnega finančnega sistema nujna za uravnavanje medsebojnih odnosov;
- b) da trgovina le znotraj regij ogroža mir in varnost, zato je treba sprostiti trgovino med državami;
- c) da mora za ekonomsko strukturo obstajati *močnejša struktura* kolektivne varnosti, kot je bilo Društvo narodov.

---

22. Ker je vzhodni blok za razvoj ekonomsko-gospodarske diplomacije manj relevanten kot zahodni, bom v nadaljevanju zgoščeno prikazal predvsem značilnosti zahodnega gospodarstva, ki so vplivale na ponoven vzpon ekonomsko-gospodarske diplomacije.

23. Dobson (1984: 144) opozarja, da je do poslabšanja odnosov med ZDA in Združenim kraljestvom prišlo po začetku druge svetovne vojne, kajti »omejitve, ki jih je uvedlo Združeno kraljestvo po vstopu v vojno, so prekinile pogodbo iz leta 1938«. Da bi rešili medsebojne težave, so se državne delegacije sestale in sprejele »skupno deklaracijo« (znano kot Atlantska listina).

Ta načela, o katerih je leta 1944 v Bretton Woodsu (ZDA) v okviru multilateralne diplomacije razpravljalo 730 delegatov iz 44 držav, so postala steber mednarodne povojne politične in gospodarske ureditve. To, da se je kot protiutež k ustanovitvi svetovne organizacije za varstvo miru (OZN) dodalo tudi t. i. brettonwoodska dvojčka (Svetovna banka in Mednarodni denarni sklad), je odsevalo mehek prehod od političnega državnštva k politično-ekonomski diplomaciji. Nihče pa si ni predstavljal, da bo ta preskok tako nagel.

Blokovska razdelitev je dodobra premešala karte na političnem prizorišču. Diplomacija je bila v prvih letih začetka hladne vojne podobna klasični, grški diplomaciji, s to razliko, da je imela prednost koriščenja multilateralnih forumov, kjer so se ideje državnštva obrusile v skupnostne resolucije in deklaracije. V takšni patpoziciji je bila politična diplomacija forma, gospodarska diplomacija pa je postajala substanca.

Premik k večjemu pomenu ekonomske diplomacije je viden v ideji o ustanovitvi prve multilateralne trgovinske organizacije (ITO). Razloge za to velja iskati v dveh dejstvih. Prvič, med nacijami, ki so imele izkušnje iz časov *Pax Britannice*, je prevladoval vtis, da je za mir nujno čim tesnejše gospodarsko sodelovanje med državami (Montesquieu 1976: 316). In drugič, blokovske velesile so želele »neuvrščene« države čim bolj navezati nase in jih ohraniti v svojem bloku, kar so najlažje dosegle s čim višjo vpetostjo teh držav v trgovinske odnose.

Osnutke prve multilateralne ekonomske organizacije najdemo v letu 1945, ko se je petnajst držav sestalo in dogovarjalo o tem, da bi zmanjšale (in ukinile določene) carine, ki so jih države uvedle v tridesetih letih prejšnjega stoletja. Do dogovora je prišlo, kar se je odrazilo v 45.000 carinskih koncesijah, ki so zadevale petino svetovne trgovine. K tej skupini se je leta 1947 pridružilo še osem držav, ki so podpisale Protokol za začasno udejanjanje (*Protocol of Provisional Application*) – tj. GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), ki naj bi postal del ustanovne listine mednarodne organizacije za trgovino v ustanavljanju.<sup>24</sup> Havanska konferenca, ki naj bi osnovala trgovinsko organizacijo in na kateri je sodelovalo 56 držav, se je začela novembra 1947; do marca 1948 so delegati pripravili temeljne dokumente za ustanovitev mednarodne trgovinske organizacije, a se je zataknilo pri ratifikaciji. Kljub temu da je Havansko listino ratificiralo 53 držav, pa je zaradi velikega odpora v kongresu niso ratificirale ZDA. Dokončno je bila ideja o svetovni trgovinski organizaciji »pokopana« leta 1950 (Graz 1999: 288–289), ko so ZDA sporočile, da ne bodo več vztrajale pri ratifikaciji Havanske liste, hkrati pa je od nje odstopila tudi Kitajska.

Režim urejanja mednarodne trgovine GATT je tako skoraj 50 let določal liberalizacijo mednarodne trgovine, zato ga lahko štejemo za prvo »institucijo«, ki se je ukvarjala (organizirano in kontinuirano) z ekonomsko diplomacijo.

Kljub temu da ekonomska diplomacija ni bila institucionalizirana tako, kot so si države želele, pa se je prav v tem času začel njen nagel razvoj, saj so države medsebojne trgovinske tokove urejale hkrati tako na mnogostranski kot tudi večstranski in dvostranski ravni. Posledica tega je bila njena diverzifikacija.

---

24. Spletna stran Svetovne trgovinske organizacije, osnovni podatki.

Vzporedno z idejo o nastanku organizacije, ki bi skrbela za pospeševanje ekonomske diplomacije, se je razvijala tudi gospodarska diplomacija, ki je imela v prvih letih po vojni temelje v gospodarski pomoči, najprej v UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), nato pa v Marshallovem načrtu. V okviru Marshallovega načrta (v obdobju 1948–1952) je pomoč državam znašala 11,8 milijarde dolarjev nepovratne pomoči in 1,5 milijarde dolarjev kreditov. Največ nepovratne pomoči je dobilo Združeno kraljestvo (2,8 milijarde), sledile pa so mu Francija (2,5 milijarde), Italija (1,4 milijarde) in Zahodna Nemčija (1,2 milijarde) (Ravenhill 2005: 131). Ta pomoč je bila namenjena predvsem gradnji porušene infrastrukture in razvoju gospodarstva v državah prejemnicah. S to pomočjo se je porušena Evropa gospodarsko okrepila. Dodaten zagon k temu so dali nastanek Evropske skupnosti za premog in jeklo (1951) ter pozneje Evropske gospodarske skupnosti (1957) in dekolonizacija, katere ideja sega že v Atlantsko listino.

Prenovljeno gospodarstvo, predvsem pa nove oblike podjetniškega in tržnega udejstvovanja so vodile do sprememb na tržiščih in v mednarodni trgovini. Te so oblikovale okolje za delovanje gospodarske diplomacije, ki je počasi začela prehitovati ekonomsko. Tako je množičen porast transnacionalnih podjetij in rast pomena znotrajpanožne trgovine vodil do tega, da so države morale ustvarjati primerno okolje za delovanje podjetij kot tudi spodbujati navezavo stikov med podjetji iz ene države s podjetji iz druge. Ta proces se je še pospešil z dekolonizacijo v šestdesetih letih 20. stoletja, ko je na svetovnem zemljevidu nastala kopica novih držav, ki niso bile več le vir surovin, ampak so postajale vse bolj relevanten akter v mednarodnih ekonomskih odnosih. Te spremembe so se odražale tudi v povečanem pomenu gospodarske diplomacije, ki se je še bolj okrepila.

To se je pokazalo tudi v dveh temeljnih dokumentih diplomacije, tj. Dunajski konvenciji o diplomatskih odnosih – DKDO (sprejeta 1961, v veljavo pa je stopila 1964) in Dunajski konvenciji o konzularnih odnosih – DKKO (sprejeta 1963, v veljavo pa je stopila 1967), ki delno že kažeta na povečan pomen gospodarske diplomacije. Če bi v DKKO glede na preteklo prakso pričakovali določbe o pomenu gospodarske diplomacije (npr. člena 5 in 57), pa »vrnitev« *gospodarstva v »politično«* diplomacijo (DKDO) ni tako samoumevna. Kljub temu pa DKDO v svojem 3. členu izpostavi pomen gospodarske diplomacije s tem, ko določa, da so funkcije diplomatske misije med drugim »pospeševanje prijateljskih odnosov med državo pošiljateljico in državo sprejemnico ter razvijanje medsebojnih gospodarskih, kulturnih in znanstvenih odnosov«; v 42. členu pa, da »diplomatski agent v državi sprejemnici ne sme opravljati poklicne ali trgovske dejavnosti za osebni zaslužek«. Ti določbi sta gotovo odraz časa, v katerem je DKDO nastajala, in prikaz tega, da je gospodarska diplomacija v šestdesetih letih že imela pomembno vlogo v diplomaciji držav.

Sočasno z razvojem gospodarske diplomacije so se dogajali tudi premiki znotraj ekonomske, k čemur so najbolj prispevale novonastale dekolonizirane države, ki so si želele sprememb v dotedanjem ekonomskem redu. Rezultat tega je bila resolucija OZN o novem mednarodnem ekonomskem redu (*New International Economic Order*) (A/9556), oblikovana na podlagi zahtev neuvrščenih držav in Skupine 77 ter sprejeta na



VI. izrednem zasedanju Generalne skupščine OZN. Čeprav je bil ta dokument uspeh držav v razvoju, pa je njegovo udejanjanje prekinila naftna kriza, ki je izbruhnila sredi sedemdesetih, še bolj pa so ga potisnile v ozadje vzpon *detanta* in dolžniške krize v osemdesetih letih (Mrak 2002: 574). V takšnem kontekstu je ekonomska diplomacija stagnerala, saj je bilo njeno delovanje večinoma vezano na izvajanje sprejetih politik na multilateralni ravni.

Spremembe v mednarodni skupnosti v drugi polovici 20. stoletja so vodile do tega, da države niso bile več edini akter, ki je odločal o tem, kaj se v mednarodni skupnosti dogaja. Vsekakor to ne pomeni, da je pomen držav postal zanemarljiv, ampak bolj, da so se pojavili tudi drugi akterji, ki so vzporedno z državami vplivali na nadnacionalne, meddržavne, mednarodne in globalne odnose. Poleg nevladnih organizacij so moč v diplomaciji začela dobivati tudi podjetja, ki so z lastno aktivnostjo vplivala na diplomatske odnose med državami.

Aktivnosti podjetij v diplomaciji so imele tako politično kot gospodarsko komponento, saj so s svojim prvenstveno gospodarskim delovanjem podjetja močno vplivala tudi na politične dejavnosti. Državna diplomacija je morala tako pri svojih političnih vzgibih vse bolj upoštevati želje in potrebe podjetij, še posebej transnacionalnih, ki so (bila) glavni generator tujih neposrednih investicij. Te so v letih 1970–2000 rasle (z vmesnimi padci) po trikrat višji stopnji kot svetovna trgovina in sedemkrat višji stopnji kot svetovna proizvodnja (Barba-Navaretti in Venables 2004: 4).

Zlom socialističnega sistema je še bolj okrepil gospodarsko in ekonomsko diplomacijo. »Nove države«, ki so »prihajale na svetovni trg«, so ponujale nove možnosti za gospodarsko sodelovanje med državami, hkrati pa je bilo nujno še bolj normirati celotno ekonomsko sodelovanje v okviru mednarodnih ekonomskih odnosov. Gospodarska diplomacija je tako pridobivala pomen v meddržavnih bilateralnih odnosih, medtem ko se je povečan pomen ekonomske diplomacije odražal predvsem v plurilateralnih in multilateralnih konstelacijah ter v okviru novega instrumenta razvojne pomoči, ki je zaradi zaostajanja dela sveta postajal vse bolj aktualen.

Enaindvajseto stoletje je pomen gospodarske diplomacije prignalo tako daleč, da si diplomacije sploh ne moremo več predstavljati brez njene ekonomske komponente. Ta ostaja pomembna za vse države, posebej pa je pomembna za male države, ki majhnost svojega trga presegajo z vedno večjo vpetostjo v mednarodne trgovinske tokove. Čeprav se je zdelo, da je obstoječi sistem ekonomske in gospodarske diplomacije samozadosten, da deluje kakovostno in koristi vsem, pa je aktualna gospodarska kriza njegov pomen ponovno relativizirala, saj so ob njenih začetkih številne države, da bi zaščitile svoje gospodarstvo, posegle po protekcionističnih ukrepih. Sočasno sta se pojavili dve ideji o tem, kaj je zakrivilo gospodarsko krizo. Prva izhaja iz liberalnega koncepta razmišljanja in poudarja, da je do gospodarske krize prišlo predvsem zaradi tega, ker se je država (s svojo aktivnostjo) preveč vmešavala v gospodarstvo in zato bi bilo – da bi se ognili prihodnjim krizam – treba zmanjšati pomen diplomacije za spodbujanje gospodarskih odnosov med državami. Druga teza pa poudarja ravno nasprotno, da je do krize prišlo zaradi premajhnega angažmaja gospodarske in ekonomske diplomacije ter da moramo, če se želimo krizam v prihodnosti ogniti, gospodarsko diplomacijo

še okrepiti s finančno komponento (nekateri govorijo celo o finančni diplomaciji) (Bayne 2008), ki bo bolj nadzorovala tokove ter izboljševala endemične napake trga in špekulativne aktivnosti. Obe tezi sta delno pravilni, seveda pa je odgovor na izzive krize in gospodarske diplomacije preveč kompleksen, da bi ga lahko odpravili s (pre) enostavnimi trditvami.

## 6 Sklep

V prispevku smo obravnavali zgodovino diplomacije skozi spekter pospeševanja gospodarskega sodelovanja. Njena dodana vrednost je predvsem v tem, da na zgodovinske dogodke in spremembe v diplomaciji ne gleda skozi spekter političnega (državnštva) – kar počne domala vsa literatura s področja zgodovine diplomacije – ampak da upošteva tudi druge aktivnosti, ki so diplomacijo oblikovale v njenih začetkih. V članku smo dokazali, da je bila diplomacija od njenih začetkov pa vse do časov francoske revolucije prvenstveno gospodarska, *ad hoc* in v službi posameznega suverena; šele v času preboja kapitalizma in pozneje francoske revolucije pa je – prav zaradi vdora ideološkega dejavnika v mednarodne odnose – postajala vse bolj politična in se je iz cilja prelevila v sredstvo (za doseganje drugih koristi) ter tako vse bolj tonila v ozadje. Poleg naštetega prispevek izpostavlja še nekaj metodoloških premislekov pri raziskovanju zgodovine razvoja diplomacije, in sicer:

- zgodovine diplomacije ne gre enačiti z zgodovino vzpostavitve stalnih predstavništev, kar se kot najbolj pogost vzorec poraja v številnih študijah;

- gospodarska komponenta diplomacije je bila zelo pomembna več kot 1500 let; zanemarjena je bila šele v zadnjih 200 letih. To velja upoštevati, ko preučujemo zgodovino diplomacije in njeno »političnost«;

- skorajda nemogoče je govoriti o zgodovini diplomacije; če bi želeli biti natančni, bi morali govoriti o zgodovini diplomacij (zgodovina celinske diplomacije v zadnjih 200 letih ima več skupnih značilnosti kot zgodovina diplomacije Francije in Velike Britanije ali celo ZDA), ki je poleg strukturnih dejavnikov pogojena tudi s pristopom k razumevanju diplomacije. Npr. ZDA niso nikoli postavljale politične komponente diplomacije pred gospodarsko, ampak so bila večinoma vsa politična dejanja pogojena z gospodarskimi interesi;

- pri preučevanju zgodovine diplomacije je treba vključiti tudi »nižje« ravni, tj. konzule, ki so imeli ves čas razvoja diplomacije pomembno vlogo. Žal – po mojem vedenju – o zgodovini konzularnih odnosov ne obstaja nobena (neparcialna) študija. To gotovo slabi sposobnost preučevanja diplomacije nasploh;

- čeprav je pričujoči prispevek z vidika preučevanja diplomacije nekoliko nenačuden, saj (namensko) izpušča novitete v diplomaciji, ki so se dogajale v različnih časovnih obdobjih, in se bolj osredotoča na obnašanje (do) ekonomske in gospodarske diplomacije, pa velja zaradi metodološke konsistence vzeti v obzir, da je diplomacija pojav, ki ga težko razdelimo na koščke, da bi ga lahko natančneje analizirali. Tako tudi ta oris stanja ni nič drugega kot le »drugačen pogled« na zgodovino diplomacije, s ciljem osvetliti določen del razvoja diplomacije, in ne z željo, da bi se začela pisati

»nova zgodovina diplomacije«. Zgodovina razvoja diplomacije je ena sama, sestavljajo pa jo različni drobc. Te drobce skušam – zavedajoč se, da v omejenem obsegu – v tem prispevku zbrati skupaj in jih razporediti v jasnejšo sliko diplomacije kot aktivnosti, veščine in znanosti.

## Viri in literatura

- Anderson, Michael S. (1993): *The Rise of Modern Diplomacy, 1450–1919*. London: Longman.
- Bairoch, Paul (1999): *Le radici storiche del sottosviluppo*. Garzanti: Laterza.
- Barba-Navaretti, Giorgio, in Venables, Anthony (2004): *Multinational firms in the World Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Bayne, Nicholas (2008): *Financial Diplomacy and the Credit Crunch: the Rise of Central banks*. *Journal of International Affairs* 62 (1): 1–16.
- Benko, Vlado (1997): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Benko, Vlado (2000): *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: ZPS.
- Black, Jeremy (2010): *A History of Diplomacy*. London: Reaktionbooks.
- Cameron, Rondo, in Neal, Larry (2005I): *Storia economica del mondo*. Volume I. Dalla preistoria al XVII secolo. Milano: Il Mulino.
- Cameron, Rondo, in Neal, Larry (2005II): *Storia economica del mondo*. Volume II. Dal XVIII secolo ai nostri giorni. Milano: Il Mulino.
- Cameron, Rondo (1993): *Storia economica del mondo*. Milano: Il Mulino.
- Campbell, Brian (2004): *Diplomacy in the Roman World (c. 500 BC-AD 235)*. V C. Jönsson in R. Langhorne (ur.): *Diplomacy: Volume II: 175–193*. London: SAGE Publications.
- Carriere, Guy Carron de la (1998): *La diplomatie Economique: Le diplomate et le Marche*. Pariz: Economica.
- Chittick, William O. (2006): *American foreign policy: a framework for analysis*. Washington: CQ.
- De Magalhaes, Calvet J. (1988): *The Pure Concept of Diplomacy*. New York: Greenwood Press.
- Dobson, Alan P. (1984): *Economic Diplomacy at the Atlantic Conference*. *Review of International Studies* 10 (2): 143–163.
- Fabinc, Ivo (1996): *Keynes in mednarodna gospodarska ureditev*. V N. Borak, O. Norčič in D. Savin (ur.): *Aktualnost J. M. Keynesa: 127–135*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
- Fremdling, Rainer (1999): *Historical Precedents of Global Markets*. Groningen: Groningen Growth and Development Centre.
- Graz, Jean-Cristophe (1999): *The Political Economy of International Trade*. *Journal of International Relations and Development* 2 (3): 288–306.
- Hirschman, Albert O. (1980): *Potenza nazionale e commercio estero*. Milano: Il Mulino.
- Jazbec, Milan (2009): *Osnove diplomacije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Kindleberger, Charles P. (1996): *La grande depressione nel mondo 1929–1939*. Milano: Etas Libri.
- Leguey-Feilleux, Jean-Robert (2009): *The Dynamics of Diplomacy*. Colorado: Lynne-Rienner.
- Luzzatto, Dino (1960): *Storia economica*. Milano: Il Mulino.

- Mattingly, George (1937): *The First Resident Embassies: Mediaeval Italian Origins of Modern Diplomacy*. *Speculum* 12 (4): 423–439.
- Mitić, Miodrag (1978): *Diplomatske i konzularne funkcije*. Beograd: Savremena administracija.
- Morgenthau, Hans (1948/1995): *Politika med narodi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Mrak, Mojmir (2002): *Mednarodne finance*. Ljubljana: GV Založba.
- Munn-Rankin, J. M. (2004): *Diplomacy in Western Asia in the Early Second Millennium B.C.* V C. Jönsson in R. Langhorne (ur.): *Diplomacy: Volume II: 1–44*. London: SAGE Publications.
- Montesquieu, Charles (1975): *The Spirit of the Laws*. New York: Hafner Press.
- Mosley, D. J. (1971): *Diplomacy and Disunion in Ancient Greece*. *Phoenix* 25 (4): 319–330.
- Nicol, Donald (2002): *Byzantium and Venice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Petrič, Ernest (2010): *Zunanja politika*. Mengeš, Ljubljana: CEP in ZRC SAZU.
- Potemkin, Vladimir P. (1947): *Zgodovina diplomacije (I.–III. zvezek)*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
- Queller, Donald (2004): *Medieval Diplomacy*. V C. Jönsson in R. Langhorne (ur.): *Diplomacy: Volume II: 193–214*. London: SAGE Publications.
- Ravenhill, John (ur.) (2005): *Global Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Udovič, Boštjan (2007): *Nove naloge slovenske diplomacije po vstopu Slovenije v Evropsko unijo*. V M. Haček in D. Zajc (ur.): *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja: 107–130*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Udovič, Boštjan (2009): *Ekonomska in gospodarska diplomacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Wright, Martin (2004): *The States-System of Hellas*. V C. Jönsson in R. Langhorne (ur.): *Diplomacy: Volume II: 56–79*. London: SAGE Publications.

**Podatki o avtorju:**

**asist. dr. Boštjan Udovič**

Fakulteta za družbene vede

Kardeljeva pl. 5, 1000 Ljubljana

*bostjan.udovic@fdv.uni-lj.si*