

KAZALO

Seznam kratic	7
UVOD	9
1. MEDNARODNI ODNOSI VS. ZUNANJA POLITIKA	15
1.1 Kaj je problem?	15
1.2 Osnovne predpostavke monografije	31
1.3 Kako problem obravnavati in potencialno rešiti?	32
1.3.1 Metodologija v širšem pomenu	32
1.3.2 Raziskovalno vprašanje in hipoteza	34
1.3.3 Metodologija v ožjem pomenu	35
1.4 Omejitve monografije	37
1.5 Prispevek monografije k razvoju znanosti o mednarodnih odnosih in k študiju zunanje politike	38
1.6 Struktura monografije	40
2. KONTEKST OSMIŠLJANJA REGIONALNIH MEDNARODNIH ODNOSOV IN ZUNANJE POLITIKE	43
2.1 Regionalizem kot pojav v mednarodnih odnosih in predmet proučevanja znanosti o mednarodnih odnosih	43
2.1.1 Regionalizem in regionalizacija kot pojava	43
2.1.2 Regionalizem in regionalizacija kot predmeta proučevanja	51
2.1.2.1 <i>Opredelitev regije</i>	53
2.1.2.2 <i>Novi regionalizem</i>	61
2.2 Zunanja politika kot pojav in predmet proučevanja študija zunanje politike	65
2.2.1 Zunanja politika kot pojav	66
2.2.1.1 <i>Opredelitev pojma zunanja politika</i>	66
2.2.1.2 <i>Zunanjepolitični proces</i>	71
2.2.2 Zunanja politika kot predmet proučevanja	77
2.2.2.1 <i>Ločnica Innerpolitik vs. Realpolitik</i>	78
2.2.2.2 <i>Metateoretska ločnica</i>	85
3. KONCEPTUALIZACIJA ZUNANJEPOLITIČNEGA DELOVANJA DRŽAVE V MEDNARODNI REGIJI	91
3.1 Raven regionalnosti kot regionalna družbena struktura v pristopu novega regionalizma	91
3.1.1 Regionalni prostor	94
3.1.2 Regionalni kompleks	94
3.1.3 Regionalna družba	96
3.1.4 Regionalna skupnost	99
3.1.5 Regionalna institucionalizirana politična skupnost	101
3.2 Regionalna družbena struktura (kultura) in zunanjepolitično delovanje	103
3.2.1 Zunanjepolitično delovanje v regionalni družbeni strukturi (kulturi)	106
3.2.2. Proces sooblikovanja in sovplivanja zunanje politike države in regionalne kulture	112

3.2.2.1 Logika prakse	116
3.2.2.2 Logika primernosti	119
3.2.2.3 Logika posledic	120
3.2.2.4 Logika spornosti	120
4. PREMOSTITEV LOČNICE MED PROUČEVANJEM MEDNARODNIH ODNOSOV IN ZUNANJE POLITIKE	123
4.1 Sprememba logike regionalne kulture	123
4.2 Mehanizem procesa sooblikovanja in sovplivanja zunanje politike držav in regionalne kulture	129
4.3 Analiza procesa sooblikovanja in sovplivanja zunanje politike držav in regionalne kulture	134
4.4 Model za empirično proučevanje	140
5. ZAKLJUČEK	143
6. SEZNAM LITERATURE	149
6.1 Primarni viri	149
6.2 Sekundarni viri	150
Stvarno kazalo	167
Imensko kazalo	171

Kazalo skic

Skica 1.1: Proces sovplivanja zunanje politike držav in regionalnosti v kontekstu procesa regionalizacije.....	27
Skica 1.2: Preplet dvojice pentelj vzajemnega vplivanja akterjev (držav) in strukture (regionalnosti)	34
Skica 1.3: Raziskovalni načrt: deduktivno-induktivna spirala.....	42
Skica 2.1: Geografska bližina držav (območje) kot element nastajanja mednarodne regije	54
Skica 2.2: Mednarodna regionalna vladna organizacija (MRVO) in regije glede na raven regionalizma.....	57
Skica 2.3: Tip in raven delovanja regionalizacijskih akterjev.....	60
Skica 2.4: Vse večja regionalna kohezija kot element nastajanja mednarodne regije	63
Skica 2.5: Faze zunanjepolitičnega procesa.....	72
Skica 2.6: Ravni analize v znanosti o mednarodnih odnosih in v analizi zunanje politike.....	83
Skica 3.1: Konceptualizacija delovanja akterja (države) v pogojih strukture (regionalnosti)	111
Skica 3.2: Wendtov pristop k delovanju in strukturi v Družbeni teoriji mednarodne politike ..	115
Skica 4.1: Konceptualizacija spremembe logike kulture – vloga inovacije in logike prakse..	126
Skica 4.2: Sooblikovanje in sovplivanje zunanje politike držav in regionalne kulture.....	132
Skica 4.3: Prevladujoča obravnava ravni analize v mednarodnih odnosih	134
Skica 4.4: Rekonfigurirana različica ravni analize.....	135
Skica 4.5: Sprememba regionalne družbe v regionalno skupnost po morfoogenetičnem pristopu.....	139

Kazalo tabel

Tabela 1.1: Elementi konceptualne analize v monografiji	36
Tabela 2.1: Pregled obstoja regionalnih vladnih organizacij z obrambnim mandatom sodelovanja	46
Tabela 2.2: Pregled nastanka regionalnih vladnih organizacij z ekonomskim mandatom sodelovanja	49
Tabela 2.3: Prikaz pristopov v okviru štirih pogledov na analizo zunanje politike	86
Tabela 3.1: Ravni regionalnosti.....	93
Tabela 4.1: Tipi moči	128
Tabela 4.2: Primerjava/kombinacija zgodovinske in aktualne časovne komponente zunanjega okolja države.....	137
Tabela 4.3: Analitične domene empirične analize procesa spremembe regionalnedružbe v regionalno skupnost	141

SEZNAM KRATIC

AL –		Arabska liga
ANZUS –	<i>Australia-New Zealand-United States Pact</i>	Pakt med Avstralijo, Novo Zelandijo in ZDA
APEC –	<i>Asia-Pacific Economic Co-operation</i>	Azijsko-pacifiško ekonomsko sodelovanje
ASEAN –	<i>Association of Southeast Asian Nations</i>	Združenje jugovzhodnih azijskih držav
AU –		Afriška unija
AZP –		analiza zunanje politike
BSEC –	<i>Black Sea Economic Cooperation Organization</i>	Črnomorska organizacija ekonomskega sodelovanja
CBS –	<i>Council of the Baltic States</i>	Svet baltskih držav
CEMAC –	<i>Central African Economic and Monetary Community</i>	Ekonomska in monetarna skupnost srednje Afrike
CENTO –	<i>Central Treaty Organisation</i>	Organizacija osrednje pogodbe, tudi Bagdadski pakt
COMESA –	<i>Common Market for Eastern and Southern Africa</i>	Skupni trg za vzhodno in južno Afriko
DKP –		diplomatska in konzularna predstavništva
EAC –	<i>East African Community</i>	Vzhodnoafriška skupnost
ECO –	<i>Economic Co-operation Organisation</i>	Organizacija ekonomskega sodelovanja
ECOWAS –	<i>Economic Community of West African States</i>	Ekonomska skupnost zahodnoafriških držav
EU –		Evropska unija
EGS –		Evropska gospodarska skupnost
ES –		Evropska skupnost
GATT –	<i>General Agreement on Tariffs and Trade</i>	Splošni sporazum o carinah in trgovini
MERCOSUR –	<i>Mercado Común del Sur</i>	Skupni južni trg
MRNVO –		mednarodna regionalna nevladna organizacija
MRVO –		mednarodna regionalna vladna organizacija
MVO –		mednarodna vladna organizacija
MZZ		Ministrstvo za zunanje zadeve
NAFTA –	<i>North American Free Trade Agreement</i>	Prostotrgovinski sporazum Severne Amerike
NATO –	<i>North-Atlantic Treaty Organisation</i>	Organizacija Severnoatlantske pogodbe, tudi Nato
OAE –		Organizacija afriške enotnosti

OAS –	<i>Organisation of American States</i>	Organizacija ameriških držav
OIK –		Organizacija islamske konference
OVP –		Organizacija varšavske pogodbe, tudi Varšavski pakt
OVSE –		Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
PAZP –		primerjalna analiza zunanje politike
PNR –		pristop novega regionalizma
PTS –		preferenčni trgovinski sporazum
SAARC –	<i>South Asia Association for Regional Cooperation</i>	Južnoazijsko združenje za regionalno sodelovanje
SACU –	<i>Southern African Customs Union</i>	Carinska unija južne Afrike
SADC –	<i>Southern African Development Community</i>	Južnoafriška razvojna skupnost
SEATO –	<i>South-East Asia Treaty Organisation</i>	Organizacija jugovzhodne azijske pogodbe
SIJORI –		Singapur-Johor-Riau
SZ –		Sovjetska zveza
SZVP EU		Skupna zunanja in varnostna politika Evropske unije
UEMOA –	<i>Union Economique et Monétaire de l'Ouest africain</i>	Zahodnoafriška ekonomska in monetarna skupnost
UMA –	<i>L'Union du Maghreb Arabe</i>	Unija arabskega Magreba
ZDA –		Združene države Amerike
ZEU –		Zahodnoevropska unija
ZN –		Združeni narodi
WTO –	<i>World Trade Organisation</i>	Svetovna trgovinska organizacija

UVOD

Pričujoča monografija se ukvarja s problemom različnega proučevanja mednarodnih odnosov in zunanje politike. Monografija ne zagovarja, da obe disciplini ne potrebujeta različnih orodij, kadar analizirata različne pojave, temveč skuša premostiti problem proučevanja pojava, ki je relevanten za obe disciplini, pa ju zaradi različnih teorij in metodologij v eni disciplini druga sploh ne prepoznava. V izhodišču je ta problem nastal skozi razvoj znanosti o mednarodnih odnosih, ki poučuje oba pojava, mednarodne odnose in zunanjo politiko. Prvi v osnovi zajemajo odnose med subjekti v mednarodni skupnosti, tj. odnose med državami, mednarodnimi vladnimi in nevladnimi organizacijami, transnacionalnimi podjetji, posamezniki, institucionaliziranimi mednarodnimi religioznimi gibanji in t. i. drugimi subjekti, kot so na primer uporniške in teroristične skupine, narodi in (narodne) manjšine. Na drugi strani v primerjavi s prvim pojav zunanje politike zajema le delovanje enega subjekta v mednarodni skupnosti, tj. države, in sicer njeno namensko vplivanje na druge subjekte mednarodnih odnosov in pa tudi na dejavnike, procese in odnose ter norme kot elemente strukture mednarodne skupnosti. Glavna razlika med pojavoma je torej v številu subjektov; mednarodne odnose izvajajo vsi zgoraj naštetih, zunanja politika pa je dejavnost zgolj države (nedavna izjema glede tega je Evropska unija – EU kot zelo posebna regionalna vladna organizacija). Posledično je nastala tudi razlika v proučevanju istega subjekta (države) v obeh pojavnih oblikah.

V teorijah mednarodnih odnosov nas zanima, kako država deluje izven njenih meja – 'zunaj' (v mednarodni skupnosti), pri študiju zunanje politike pa nas zanima, kako država deluje 'navznoter' pri tem, ko načrtuje in se odloča, kako bo delovala 'navzven'. S teorijami mednarodnih odnosov torej osmišljamo le del zunanjih politik držav, in sicer njihov učinek v mednarodni skupnosti, študij zunanje politike pa se posveča procesu v državi, kako do zelenega učinka pride. Tej različni raziskovalni perspektivi, ki se je ustvarila, v monografiji pravim ločnica v proučevanju mednarodnih odnosov in zunanje politike. Ta ločnica je videti nepremostljiva, kar pomeni, da oba pojava kljub njuni medsebojni povezanosti proučujemo z zelo različnimi teorijami in pristopi, pa tudi metodologijo. Slednji se razlikujejo po temeljnih ontoloških predpostavkah; teorije mednarodnih odnosov v večini predpostavljajo prednost holizma, tj. odločilnega vpliva (materialnih in idejnih) struktur na družbeno delovanje akterjev, študij zunanje politike pa ravno obratno, da so odločilni delovalci sami, saj imajo zmogljivost in sposobnost namenskega delovanja, torej dajejo prednost individualizmu. Takšna tradicija proučevanja pojavov v mednarodni skupnosti se je metodološko zasedla prek t. i. koncepta ravni analize, ki od njegovega nastanka

v začetku 60. let 20. stoletja jasno loči znanstveno gledišče teorij mednarodnih odnosov, tj. proučevanje ravni analize nacionalne države in mednarodnega sistema, kot je zastavil David Singer (1961). Predpostavka, izražena v prispodobni, da je država v tem okviru (znanosti o mednarodnih odnosih) črna skrinja ali biljardna krogla, je pomenila, da se ta znanost ukvarja z učinki delovanja držav na mednarodni sistem v pogojih, ki jih slednji državam ponuja (omogoča ali onemogoča). Na drugi strani pa je skupina drugače mislečih znanstvenikov (pod vplivom behavioristične revolucije v ameriški znanstveni skupnosti) predpostavko znanosti o mednarodnih odnosih obrnila in se začela zanimati ne le za učinke, temveč predvsem za izvor odločitev za delovanje držav v mednarodnih odnosih. Niso sprejeli, da je vir zunanjepolitičnega obnašanja držav zreduciran zgolj na omejitve z ravni mednarodnega sistema. Zato so začeli konceptualizirati ravni analize zunanje politike, ki izhajajo z 'nižjih' ravni kot nacionalna država. Na vprašanje, zakaj se je neka država odločila za neko zunanjepolitično odločitev, so iskali odgovore predvsem v zmogljivostih države, lastnostih in sposobnostih njenih zunanjepolitičnih odločevalcev, psiholoških dejavnikov, ko gre na primer za krizno odločanje, ali pa so pojasnjevali zunanjepolitično obnašanje držav z naravo političnega sistema države, notranjepolitičnim bojem za oblast, kulturno-družbenimi dejavniki (na primer ideologijo, vrednotami in nacionalnim karakterjem neke družbe, organizirane v državi).

Zgoraj opisana dvojna usmeritev k proučevanju držav kot osrednjih subjektov v mednarodni skupnosti obstaja, je aktualna in prevladuje še danes. Oba pogleda strnemo v dobro poznana strokovna, morda tudi že poljudna pojma *Realpolitik* in *Innerpolitik*, pri čemer prvi seveda predpostavlja večjo pomembnost dejavnikov mednarodnega okolja, t. i. zunanjega okolja države, in drugi večjo pomembnost dejavnikov nacionalnega, t. i. notranjega okolja države. Glavni namen monografije pred vami je predstaviti oba načina proučevanja delovanja držav in predvsem zastaviti poskus premostitve nakazane dvojnosti oziroma teoretske ločnice. Slednja je v znanstveni skupnosti mednarodnih odnosov oziroma študija zunanje politike ukoreninjena tako močno, da se proučevalci ene oziroma druge struje med seboj praktično 'ne pogovarjajo'; ne uporabljajo teorij ene ali druge perspektive komplementarno ali jih soočajo. Še več, znanstveno raziskovalnih del ne objavljajo v istih znanstvenih revijah, saj sta tabora preveč specializirana in s tem izolirana. Pričujoče delo ponuja vzpostavitev dialoga med zgoraj orisanimi znanstvenima perspektivama z namenom poskusa premoščanja umetne teoretske ločnice med njima in s tem potencialnega medsebojnega oplemenitenja za možnosti novih znanstvenih spoznanj. Način, na katerega se v monografiji lotevam te naloge, je, da problem apliciram na primer delovanja države v območno usmerjenih mednarodnih odnosih, tj. v okviru mednarodnega regionalizma.

Regionalizem je razširjen pojav v sodobni mednarodni skupnosti, ni pa neda ven pojav, saj so se mednarodni odnosi kot (rudimentarni mednarodni) odnosi med različnimi etničnimi oziroma političnimi skupinami najprej razvili med regionalno lociranimi skupnostmi. Mednarodna regija v sodobnem pomenu predstavlja ozemlje več držav, ki so med seboj povezane oziroma sodelujejo do te mere, da se po tem, kar

so razvile na nekem področju sodelovanja, ločijo od drugih območij, ki *ergo* ne sodijo v to mednarodno regijo. Najpogostejša oblika take entitete v sodobni mednarodni skupnosti je mednarodna regionalna vladna organizacija (MRVO), ki kot subjekt mednarodnih odnosov združuje delovanje več držav v formalni, institucionalizirani obliki, na podlagi sprejete mednarodne pogodbe, ki opredeljuje mandat delovanja organizacije, način financiranja, kako so države predstavljene v njenih organih, in način, kako MRVO prek postopkov odločanja izraža svojo (od posameznih držav) neodvisno voljo. MRVO je regionalna, če je njeno članstvo geografsko omejeno na države nekega dela sveta (na primer na kontinent ali njegov del), posledično pa je tako večinoma področje delovanja MRVO usmerjeno na to geografsko regijo. Tako obliko sodelovanja držav v mednarodnih odnosih imenujemo mednarodni regionalizem in proučujemo ga z različnih vidikov precej interdisciplinarno, večinoma glede na mandat delovanja MRVO (ekonomski, okoljski, politično-varnostni, kulturni, razvojni). Ker so začetki oziroma predvsem najštevilčnejši in najbolj uspešni primeri mednarodnega regionalizma povezani z ekonomskim sodelovanjem držav po drugi svetovni vojni, je tako večina regionalnih študij osredotočenih na analizo učinkov preferenčnih trgovinskih sporazumov in tesnejše ekonomske integracije – območja proste trgovine do carinske unije ter skupnega trga. V primeru najuspešnejše MRVO, tj. EU, zajema proučevanje regije tudi vidike tesnejšega povezovanja držav, tako v ekonomskem pogledu (ekonomska in monetarna unija) kot tudi na drugih področjih (na primer zunanjepolitičnem, sodnem, kulturnem in družbenem, obrambnem, izobraževalnem). Posebne oblike odločanja v institucijah EU, način, kdo in kako sodeluje pri oblikovanju politik, ter postopki izvajanja politik, kjer so države odstopile od svoje absolutne suverenosti, EU opredeljujejo kot supranacionalno MRVO. Tako se EU v nekaterih pogledih ne proučuje zgolj kot mednarodne regije evropskih držav, temveč kot posebno obliko političnega sistema. EU kot najuspešnejši primer sodelovanja držav na več področjih (poglabljanje) in širjenja geografskega ozemlja mednarodne regije kot model izgradnje regije v teorijah regionalizma močno prevladuje.

Vendar pa nasprotno temu 'stanju v teoriji' EU v pojavnih oblikah mednarodnega regionalizma predstavlja veliko izjemo. Večina drugih mednarodnih regij se namreč še ni uspela razviti v tako močno institucionalizirano obliko niti na toliko področjih ali v okviru sodelovanja držav vključiti tudi nevladne akterje. Obstajajo primeri relativno uspešnega delovanja nekaterih MRVO v jugovzhodni Aziji, Severni Ameriki, Latinski Ameriki, med arabskimi in islamskimi državami ter tudi v Afriki, vendar se uspešnost slednjih pojmuje predvsem v najosnovnejšem pogledu cilja mednarodnega sodelovanja držav, tj. ohranjanja mednarodnega (regionalnega) miru in varnosti. Poleg tega, da države regionalno niso tesno integrirane, temveč v večini primerov 'zgolj' sodelujejo, pa od sredine 80. let 20. stoletja opazamo močan pojav t. i. regionalizacije, tj. spontanega, neformalnega odziva mnogo različnih akterjev (ne le držav) na vse intenzivnejši proces globalizacije na mnogo področjih upravljanja mednarodnih zadev na regionalni ravni. Ta področja so ne le mednarodna trgovina in tradicionalno regionalno sodelovanje držav na področju visoke politike (varnosti, obrambe, političnega dialoga), temveč tudi (ali predvsem) ekonomski

razvoj, različni vidiki mednarodnega varstva okolja in človekovih pravic, medkulturno sodelovanje in trajnostni razvoj. Ta področja imenujemo dimenzije regionalizacije. Najpomembnejša razlika med sodelovanjem držav v okviru MRVO (t. i. starim regionalizmom) in procesom regionalizacije (t. i. novim regionalizmom) je množina akterjev, ki so vključeni v drugi proces; to so akterji v okviru t. i. trikotnika država-trg-civilna družba, ob upoštevanju tudi relevantnih zunanjih akterjev. Takšno upravljanje zadev na regionalni ravni pomeni za državo izjemno spremembo zunanjega okolja zunanje politike na regionalni ravni in zato ponuja priložnost, da se take pojave osmisli s svežim pristopom, neobremenjenim s predhodno utrjeno teoretsko ločnico.

Izhodiščno vprašanje, ki si ga zastavljam v monografiji, je, kakšna je vloga zunanje politike držav pri oblikovanju regije v kontekstu procesa regionalizacije. Ali drugače, kako razumeti, kaj države v regiji 'delajo', kako ustvarjajo regijo, če se to delovanje dogaja izven formalnega okvira MRVO, ki ga po navadi proučujemo (zmoremo proučevati)? V iskanju odgovora na to vprašanje najprej postavim izhodišče, da proučevanje območij regionalizacije kot fiksnih MRVO ni relevantno in da je treba taka območja proučevati kot regije, ki šele nastajajo. Za proučevanje zunanje politike držav v takih regijah je torej potrebno opazovati proces regionalizacije kot kontekst in proučevati to, kar v regiji nastaja, in ne zgolj, kaj obstaja. Gre torej za raziskovalno perspektivo, ki mora zadostiti procesno razumevanje, kaj države ustvarjajo, četudi še niso (ali morda ne bodo nikoli) ustvarile visoko integrirane MRVO v tej regiji. S tega vidika regijo v monografiji opredelim kot mednarodno geografsko območje, na katerem regionalizacijski akterji z medsebojnim (so)delovanjem ustvarjajo vse večjo regionalno homogenost in kohezijo.

Osnovna predpostavka, na podlagi katere temelji monografija, izhaja iz prepričanja, da zastavljenega problema ni mogoče proučiti brez ustrezne teorije. Teorija kot skupek znanja, preverjenega in preverljivega na podlagi empiričnih raziskav, je uporabna v smislu, da ponudi orodje, s katerim je mogoče razumeti in pojasniti pojave v mednarodni skupnosti. Teorija o delovanju MRVO, temelječa zgolj na modelu regionalne integracije EU, za proučevanje regionalizacije – kot sem argumentirala zgoraj – ni zadostno uporabna. Prav tako se kot nezadostna izkaže predpostavka večine teorij regionalnega povezovanja, da več stikov oziroma več sodelovanja med državami prispeva k tesnejši gradnji regije. Ker regionalne institucije v procesu regionalizacije šele nastajajo, jih je treba razumeti v pomenu družbenih institucij, torej neformalnih ali formalnih praks in pravil, ki pa niso institucionalizirane v obsegu organov MRVO. Zato zagovarjam stališče, da je potrebno najprej poiskati ali razviti ustrezno teorijo, ki bo omogočila razumevanje procesa nastajanja elementov regije.

Za najprimernejšo se izkaže družbena teorija mednarodnih odnosov, tj. družbeni konstruktivizem, ki pojave obravnava kot družbene procese, ki jih usmerjajo kolektivna pravila kot strukture pri vzajemnem oblikovanju in vplivanju z delovanjem akterjev. Aplikacija tega pristopa na regionalno raven je oblikovana v okviru nedavno zastavljenega pristopa novega regionalizma (PNR). Na drugi strani se osredotočim na oblikovanje teorije, ki ponudi razumevanje zunanje politike držav pri oblikovanju in

vplivanju na regionalno okolje, imenovano regionalna družbena struktura oziroma regionalna kultura. V tem obziru se kot najprimernejši pokaže nedavno oblikovani pristop v okviru študija zunanje politike, tj. kritična zunanja politika. Omenjena pristopa v monografiji obravnavam kot najbolj perspektivna za premostitev teoretske ločnice med znanostjo o mednarodnih odnosih in študijem zunanje politike s ciljem poiskati možno sintezo ali vsaj dopolnjevanje teh dveh pristopov. To predstavlja izziv za prispevek monografije tako k znanosti o mednarodnih odnosih kot k študiju zunanje politike. S tako zastavljenim proučevanjem problema pa želim v monografiji tudi ponuditi smiselno raziskovalno popotnico za aplikacijo teoretskih spoznanj na nadaljnje empirično proučevanje zunanje politike v mednarodnem (regionalnem) okolju.

1. MEDNARODNI ODNOSI VS. ZUNANJA POLITIKA

V tem poglavju natančneje in obširneje opredelim v monografiji obravnavan problem, ki sem ga na kratko predstavila v Uvodu. Poglavje je namenjeno tudi predstavitvi metodološkega razmisleka, kako problem rešiti. Poleg osnovnih predpostavk in omejitev raziskave (podpoglavji 1.2 in 1.4) predstavim tudi metodologijo v širšem pomenu in uporabljene metode raziskovanja. Bistven del poglavja predstavlja raziskovalno vprašanje in njegova izpeljava v hipotezo, sestavljeno iz treh tez. Ne nazadnje argumentiram prispevek monografije k razvoju znanosti o mednarodnih odnosih in k študiju zunanje politike ter orišem strukturo monografije.

1.1 KAJ JE PROBLEM?

Raziskovanje zunanje politike držav v kontekstu regionalnega sodelovanja in povezovanja se v veliki večini nanaša na osnovno vprašanje: »Zakaj se države raje vključujejo (postanejo članice) v regionalne namesto v globalne (univerzalne) mednarodne organizacije?« Pri tem se raziskovalci usmerjajo na proučevanje dejavnikov v notranjem okolju države (npr. potreba po (gospodarskem) razvoju, sprememba vladajoče stranke, pritisk javnega mnenja, priložnosti za domača podjetja) in v njenem zunanem okolju (npr. odzivanje na globalne trgovinske trende, dobri sosedski odnosi, potrebe po – npr. energetske – varnosti, pritiski transnacionalnih podjetij in mednarodnih nevladnih organizacij – MNVO). V vseh naštetih primerih je fokus usmerjen na proučevanje razlogov, ki so pripeljali do zunanjepolitične odločitve za vključitev v MRVO. V okviru že aktivnega članstva v MRVO pa je v navadi tudi proučevanje, kako države v MRVO delujejo – maksimizirajo oziroma zadovoljujejo svoje interese in zunanjepolitične cilje. Pri tem se meri intenzivnost sodelovanja držav v MRVO, na primer obseg finančnih prispevkov, zavezovanje s skupnimi normami in implementacija skupnih odločitev organov MRVO.¹

Pri študiju zunanje politike v regionalnem kontekstu je torej opaziti osredotočanje na dve ravni analize, ki naj bi ustrezali globalni in regionalni ravni delovanja države, med katerima slednja tako ali drugače izbira v okviru svojih zunanjepolitičnih

¹ Aktualen presekok obeh vidikov na različnih področjih regionalnega in interregionalnega sodelovanja je predstavljen v Volgy in dr. (2009a).

interesov in ciljev. Avtorji, ki se osredotočajo samo na proučevanje regionalne ravni, poudarjajo, da sicer gre za izbiro, a nikakor izključujočo. Regionalno raven sodelovanja namreč razumejo kot izjemno pomembno, vendar ne alternativno, temveč komplementarno globalni ravni mednarodnih odnosov (Fawcett 2005a, 23); vse pomembnejšo vlogo regionalne ravni vidijo kot prispevek k t. i. 'večplastnim' oziroma 'hibridnim' oblikam upravljanja in vladanja (*governance*) (Scholte 2005).²

Proces regionalizacije se v tem kontekstu nanaša na območja izjemno pestrih mednarodnih regionalnih pojavov, kjer zasledimo prepletene oblike, raznovrstne intenzivnosti, regionalne ravni ter področja sodelovanja množine akterjev. Slednji so vladni in nevladni notranji akterji (države, MRVO, MNVO, transnacionalna podjetja s sedeži/investicijami na območju, mešane koalicije akterjev, mesta, subregije, mikroregije, mreže raziskovalnih centrov, epistemske skupnosti) ter zunanji akterji (globalne MVO, MRVO in MNVO z mandatom delovanja v regiji, zunanje države, mednarodna združenja mikroregij) (Bojinović 2009b). Poleg pestrosti akterjev je potrebno izpostaviti tudi pestrost področij sodelovanja območij regionalizacije; slednje obsega od varnostnega, političnega in ekonomskega do družbenega, kulturnega, okoljskega, razvojnega, znanstvenega sodelovanja, in tudi široko inkluzivna področja, kot sta varstvo človekovih pravic in demokratizacija.³

Opisani regionalni 'aktivnosti' navkljub pa območja regionalizacije niso institucionalizirana s članstvom držav v MRVO. Slednja torej ne obstaja. Prvi raziskovalni problem, ki ga pri tem zasledimo, je, kako proučevati opazne in zelo očitne oblike mednarodnih odnosov na regionalni ravni, ki niso organizirani oziroma institucionalizirani v obliki MRVO. Ali drugače, kako proučevati regionalne pojave, ki *še* niso organizirani v MRVO, ki ali šele vodijo do tovrstne organizacije ali pa navsezadnje morebiti nikoli ne bodo. Tako bi se v tem kontekstu bilo smiselno zanimati za raziskavo vprašanja, zakaj relevantne države še niso ustanovile MRVO. Ali so morebiti obstajali poskusi in so bili neuspešni? To je eno od zanimanj pričujoče monografije, pri čemer je odgovor na tako preprosto vprašanje lahko preprost, ni pa nujno, da je enaka raziskovalna pot do njega. Monografija zagovarja predpostavko, da je treba kompleksnost omenjenih regionalnih pojavov najprej razumeti, da bi nato lahko v

² Prevedi originalnih citatov so delo avtorice. Kadar s slovenskim prevodom ni bilo mogoče zajeti natančnega pomena v originalu, je, kadar gre za krajše razdelke, npr. koncepte, originalna verzija teksta pripisana v oklepaju (v oglatem oklepaju, kadar je znotraj dobesednega navedka). Kadar gre za daljše citate, katerih prevod bi dajal povod za nejasnost, so v monografiji le-ti v originalu navedeni v opombi.

³ Najbolj znani primeri takega območja procesa regionalizacije so: Sredozemlje po drugi svetovni vojni (Šabič in Bojinović (2007) ponujata pregled akterjev in področij sodelovanja), območje jugovzhodne Afrike (Söderbaum (2004) je objavil bogato empirično študijo t. i. koridorja Maputo med Mozambikom, Svazilandom in Južnoafriško republiko) ter t. i. SIJORI (Singapur-Johor-Riau) trikotnik rasti med Singapurjem, Malezijo in Indonezijo od začetka 90. let 20. stoletja (Söderbaum 2005, 98–101).

okviru razvoja teh pojavov specifične vzročno-posledične zveze med posameznimi akterji in (ne)obstojem rezultatov njihovega delovanja tudi pojasnili.

Prvo izhodišče za proučevanje gornjega problema je ugotovitev, da konvencionalna opredelitev regije – v pomenu MRVO, po obsegu, določenem s članstvom držav v njej, in delujoče skladno z mandatom v ustanovni pogodbi – za proučevanje regionalizacije ne zadostuje oziroma ni primerna. To izhodišče je osrednjega pomena za monografijo, saj ima konceptualne, operacionalne in posledično metodološke razsežnosti. Slednje predstavim v nadaljevanju kot problem opredelitve regije, problem empiričnega proučevanja nedoločljivega oziroma problem, kako 'meriti' *proces* in *spremembe*. Mnogovrstni akterji, regionalne ravni in področja regionalnih pojavov so popolnoma izključeni iz prevladujočega raziskovalnega okvira MRVO, ki ga ponujajo teorije regionalnega političnega sodelovanja ali ekonomske integracije. Eden od prvih teoretskih ciljev monografije je poiskati ali ustvariti zadovoljiv konceptualni aparat za razumevanje omenjenega regionalnega konteksta zunanjepolitičnega delovanja držav.

Kontekstualizacija v okviru proučevanja zunanje politike držav pomeni vpogled v zunanjepolitično okolje države, v okviru regionalnega proučevanja pa to pomeni vpogled v regijo. V obeh primerih gre za identifikacijo osnovnega vidika izvora potreb, motivov oziroma interesov za regionalno (so)delovanje držav. Vendar, kot izpostavi Rosenau (1980, 315), je pri opredelitvi okolja enote analize pomembna tudi t. i. časovno-prostorska komponenta: »obnašanje vsakega človeškega sistema, osebe ali kompleksne družbe je delno rezultat kumulativne teže preteklih izkušenj in delno trenutnih spodbud.« To je pomembno izhodišče, ki se mu posvečam v nadaljevanju. Motivi in spodbude za delovanje lahko izvirajo iz notranjega in/ali zunanjega okolja. V znanosti o mednarodnih odnosih in v proučevanju zunanje politike sta najpogostejša koncepta, s katerima se opredeljuje oziroma kontekstualizira okolje kot vir interesov za regionalno delovanje, globalizacija in regionalizem.

Tukaj gre opaziti razliko, da globalizacija ni sinonim za globalizem,⁴ kot tudi regionalizacija ni sinonim regionalizmu, čeprav se kot pojava v mednarodni skupnosti in v znanstveni analizi pojavljata na 'isti ravni'. Globalizacija in regionalizacija sta kombinaciji zgodovinskih in aktualnih struktur – kompleksni artikulaciji vzpostavljenih institucij in pravil ter razločujoča vzorca družbenih odnosov v nastajanju (Gamble in Payne 1996, 250). Tako ju razumemo kot procesa, v katera so poleg držav vključeni tudi nevladni akterji (npr. civilna družba, podjetja), a hkrati predvsem za države nimata enakomernega vpliva: nekatera območja so v proces integrirana bolj kot druga, ki so lahko celo zapostavljena. Globalizacija in regionalizacija sta procesa strukturnih sprememb na globalni oziroma regionalni ravni; v kontekstu proučevanja zunanje politike držav tako določata priložnosti in parametre za politiko držav, ki hkrati s svojim delovanjem poleg drugih akterjev omenjena procesa pravzaprav

⁴ O definicijah globalizma nasproti ali komplementarno regionalizmu, globalizaciji in regionalizaciji več v Hettne, Inotai in Sunkel (1999) in predvsem Hettne (1999, 2–6, 16–21).

ustvarjajo. *Regionalizacija* je torej proces družbenih sprememb, ki na regionalni ravni pomeni spremembe v regiji od velike heterogenosti k povečani homogenosti glede različnih dimenzij regionalizacije (Hettne 1999, 11–2), kar kot kontekst vpliva na regionalne politike, ki jih izvajajo države; jih oblikuje in zamejuje (Grugel in Hout 1999, 10). Tako proces globalizacije kot regionalizacije predstavljata zunanje okolje zunanje politike držav, globalizacija pa tudi zunanje okolje regije. Monografija bo sicer osmislila vpliv globalizacije na regionalne pojave, a se bo zaradi zgoraj predstavljenih zapostavljenosti njihovih notranjih virov osredotočila na slednje, torej na proces regionalizacije.⁵

Iz gornje razprave je mogoče zaključiti, da je pri opredelitvi regionalizacije in globalizacije v okviru okolja države oziroma regije pomembno, kaj vzamemo kot enoto analize. Enako velja za opredelitve regionalizma in globalizma; oba sta razumljena v dveh različnih pomenih. Če je enota analize država, predstavljata globalizem in regionalizem dva različna tipa zunanjepolitičnih projektov držav oziroma različni strategiji zunanje politike. Če kot enoto analize vzamemo regijo, sta globalizem in regionalizem pojava odnosov mednarodnega (so)delovanja v regiji in izven nje/na različnih ravneh.

Če kot *enoto analize vzamemo državo*, opredelimo z regionalizmom oziroma globalizmom zunanjepolitično usmeritev k delovanju bolj na globalni ali regionalni ravni; t. i. univerzalizem ali regionalizem v zunanji politiki (Bučar 1992) oziroma strategijo v zunanji politiki države. Podobno definira Merle (1988, 292), ki regionalizem opredeli kot ideologijo države v zunanji politiki, uvršča pa ga v okvir ideologij internacionalizma.⁶ Regionalizem v tem pomenu lahko pomeni 'zgolj' usmerjanje zunanjepolitičnega delovanja na neko ožje območje, lahko pa ima bolj konkreten, strateški cilj izgraditi regijo, vzpostaviti regionalno koherentnost in identiteto (Farrell 2005, 8). Pri obravnavi regionalizma kot strategije v zunanji politiki države je najbolj raziskano že omenjeno pojasnjevanje, katere države in iz kakšnih razlogov, interesov oziroma s kakšnim namenom se odločajo za konkreten regionalizem (regionalno sodelovanje) kot državni projekt v pogojih vse intenzivnejšega procesa globalizacije (npr. Cantori in Spiegel 1970; Stallings 1995; Tripp 1995; Hinnebusch in Ehteshami 2002; Buzan in Wæver 2003; Payne 2004).⁷ Največkrat je gradnja regije v

⁵ Regionalizacijo Hettne (1999) opredeli v odnosu do njenih dimenzij in z ravnimi analize. Med najpomembnejšimi dimenzijami regionalizacije avtor opredeli kulturo, varnost, ekonomske politike in politični režim (Hettne 1999, 12–3). To pomeni, da proces regionalizacije poteka na več različnih področjih, ki pa v tem procesu niso nujno usklajena. Nekatere dimenzije so lahko bolj regionalizirane od drugih. O ravneh analize regionalizacije z vidika sprememb na globalni, interregionalni, regionalni in subnacionalni ravni (Hettne 1999, 14–5) kot različnih raziskovalnih izhodiščih in posledično aplikacijah koncepta regionalizacije razpravljam v nadaljevanju (podpoglavje 2.1.2).

⁶ Kot druge ideologije internacionalizma Merle (1988, 292) izpostavlja: federalizem, solidarizem, globalizem in proletarski internacionalizem.

⁷ Konkretno na primer lahko izpostavim proučevanje tehtanja prednosti in slabosti oziroma potencialnih koristi vključitve Slovenije v EU (Svetličič in Brinar 1999; Bučar in Brinar 2002).

tem primeru razumljena kot ustanovitev MRVO, odločevalci v imenu države na eni in prav tako raziskovalci na drugi strani pa – kot omenjeno zgoraj – tehtajo interes države za članstvo v MRVO, njegove prednosti in slabosti v smislu zunanjepolitičnega cilja. Na tovrstno odločitev vplivajo dejavniki iz notranjega in zunanjega okolja države. Notranji dejavniki na eni strani so oblikovani z notranjo politiko države na podlagi identitete in izgradnje države z namenom ohranjanja legitimnega političnega režima – torej struktur, izhajajočih iz države. Na drugi strani so zunanji dejavniki sistemski, izvirajoči iz mednarodnega (regionalnega ali globalnega) okolja, kot so zunanje grožnje, priložnosti, omejitve in viri (Hinnebusch 2002).

Analizo vpliva notranjih in zunanjih dejavnikov na zunanjo politiko poznamo pod pojmom t. i. dihotomije dveh širokih tradicij *Innerpolitik* vs. *Realpolitik* (Carlsnaes 2006, 334). Pri tem je prva bolj znana pod imenom pristop analize zunanje politike (*Foreign Policy Analysis*), druga pa je vpeta v bolj sistemsko perspektivo znanosti o mednarodnih odnosih. Analiza zunanje politike analizira zunanjepolitični proces, ki zajema oblikovanje zunanje politike, proces odločanja, ki pripelje do odločitve in njeno izvajanje. Pri analizi oblikovanja zunanje politike do regije (v pomenu MRVO) se izpostavlja delovanje oziroma percepcijo elit na eni in birokratskega procesa državnih institucij na drugi strani. Odločitev kot glavni rezultat zunanjepolitičnega procesa 'gre' v zunanje okolje, kjer se manifestira kot učinek, v notranje okolje pa se vrne prek povratne informacije (Rosenau 1980; Russett in Starr 1996, 8. poglavje; Bučar 2001).

Zunanjepolitično obnašanje je torej tisto, ki povezuje notranje in zunanje okolje države, torej državni regionalizem s procesom regionalizacije, in da razumemo oboje, je treba povezati teoretsko perspektivo obeh disciplin, tako zunanje politike kot mednarodnih odnosov. Kot poudarja Rosenau (1974b, 19), se zunanja politika ukvarja s proučevanjem odločitev in akcij/obnašanja, znanost o mednarodnih odnosih pa z rezultati in interakcijami, vendar mora proučevalec zunanje politike pri razlagi virov zunanjepolitičnih odločitev upoštevati več kot le percepcijo odločevalcev – na znanje mora vzeti tudi svoje razumevanje zunanjega okolja, tj. mednarodne politike. Zunanjepolitične rezultate lahko razložimo samo »s stalnim menjavanjem pogleda med zunanjo politiko in mednarodno politiko« (Rosenau 1974b, 18).

Pri analizi zunanjepolitičnega delovanja države v regiji se torej lahko osredotočimo na a) rezultate, ki jih to delovanje prinese za državo oziroma njeno zunanjo politiko, ter b) vplive zunanjepolitičnega obnašanja na regijo – na »dolgotrajne strategije, trajne vzorce obnašanja /.../, ki skupaj izgrajujejo regionalni sistem« (Hinnebusch 2002, 23). V osnovi gre za ločnico med tem, kaj proučujemo – ali spremembe zunanje politike države ali spremembe v procesu regionalizacije. V prvem pomenu so na primer nekateri avtorji povezali notranje in zunanje okolje države v okviru delovanja države v M(R)VO in oblikovali t. i. pojem 'igre na dveh ravneh' (*two-level game*) (npr. Putnam 1988; Boyer 2000; Šabič 2002). Empirično so tovrstne analize razvite predvsem v kontekstu proučevanja delovanja držav članic v institucijah EU. V ta kontekst sodi tudi proučevanje vpliva mednarodnih norm, ustvarjenih z delovanjem držav v M(R)VO, na države oziroma njihovo zunanjo politiko (npr. Cortell in Davis 1996; Finnemore 1996; Acharya 2004; Nielson, Tierney in Weaver 2006; Wiener 2008).

Drugi vidik – proučevanje sprememb v regiji – kot *enoto analize* opazuje *regijo*. V tem primeru izraz 'regionalizem' pomeni pojav splošnih procesov in odnosov v mednarodni skupnosti, ki potekajo na regionalni ravni v odnosu do procesov in odnosov, ki potekajo na globalni oziroma univerzalni ravni. Ti procesi potekajo preko državnih meja, njihovo bistvo pa je, da rešujejo probleme, ki jih je na regionalni ravni zaradi številnih razlogov lažje reševati kot na univerzalni (Bučar 1993, 24). Regionalizem v tem širšem pomenu pomeni razumevanje množine pojavov regionalizmov v ožjem pomenu – političnih projektov izgradnje regije.

Prvi t. i. val tovrstnega regionalizma se je pojavil v okviru večjih – makro regij oziroma kontinentov v času prve generacije regionalizma (starega regionalizma) konec 50. let 20. stoletja (Breslin in Higott 2000; Hettne 2005).⁸ Zaradi mednarodnega okolja v obdobju hladne vojne so v geopolitičnem smislu 'v službi' tekmovalnih obrambnih zaveznih držav zainteresirane države v največ primerih začele procese regionalnega sodelovanja oziroma izgradnje regije na področju (vojaške) varnosti (Hettne 1997; Väyrynen 2003; Buzan 2003),⁹ le Evropska gospodarska skupnost (EGS) je izstopala s svojim funkcionalnim področjem sodelovanja – gospodarstvom. Te oblike regionalnega sodelovanja so bile visoko formalizirane – MRVO, od katerih so nekatere po koncu omenjenega obdobja prenehale delovati, druge pa so prestrukturirale svoja področja delovanja. Proučevanje tovrstnega regionalizma se v največji meri osredotoča na delovanje držav v MRVO v skladu z veljavnimi pravili, postopki odločanja, na sprejemanje novih politik in skupnih odločitev,¹⁰ predstavljanje držav v organih MRVO, pristojnosti slednjih in prenos suverenosti držav v okvir skupnega odločanja v MRVO. Vse, kar zadeva spremembe na 'regionalni ravni, v regiji', je torej osredotočeno na institucionalni okvir organov/institucij MRVO in v tem okviru govorimo o proučevanju regionalnega povezovanja ali integracije (npr. Russett 1967; Hansen 1969; Haas 1970; 1976; Nye 1971; Tharp 1971; Brinar 1989, 17–82; Wallace 1994; O'Neill 1996; El-Agraa 1999; Mattli 1999; Rosamond 2000). Poleg tega je glavna predpostavka teorij integracije (vezanih na EU)¹¹ osnovna funkcionalistična predpostavka (Haas 1970; 1976), da več stikov med državami prinese tudi bolj kvalitetno sodelovanje prek t. i. elementa prelivanja (*spill over*) oziroma kot povzameta Brglez in Kajnc (2009, 408), da funkcionalno sodelovanje postopno integrira interese vseh narodov.

Prevladujoči pristopi, ki na tak način proučujejo regionalizem, so pristopi v okviru znanosti o mednarodnih odnosih, na primer neorealizem (Buzan 1991), liberalizem

⁸ Razprava o generacijah oziroma valovih regionalizma sledi v 2. poglavju.

⁹ Tovrstne MRVO kolektivne obrambe predstavim v tabeli 2.1.

¹⁰ Visoko institucionalizirane MRVO, kot je na primer EU, že sprejemajo tudi skupne zunanjepolitične odločitve.

¹¹ Celosten in aktualen zemljevid teorij evropskih integracij ponujata Brglez in Kajnc (2009). Najbližja teoretska izhodišča med teorijami evropskih integracij in pričujočo monografijo so v družbenem konstruktivizmu in zgodovinskem institucionalizmu. Zahvaljujem se Milanu Brglezu, da me je spodbudil k razmisleku v tej opombi.