

## **SISTEM OZN IN (INTER)REGIONALIZEM; DOPOLNJEVANJE ALI TEKMOVALNOST?\***

*Povzetek. Cilj članka je pokazati vpliv regionalne in interregionalne ravni sodelovanja držav v mednarodni skupnosti na delovanje sistema Organizacije združenih narodov (OZN). Raziskovalno vprašanje je, ali se delovanje mednarodnih regij dopolnjuje ali prihaja v kolizijo z globalno ravno mednarodnih odnosov (sistemom OZN). Po zgodovinsko-razvojni analizi pravil, ki določajo pogoje regionalizma, sledi analiza delovanja držav v okviru regij v sistemu OZN. Nato je izpostavljen vpliv regij izven sistema OZN na njegovo delovanje neposredno in tudi prek interregionalizma. V zaključku avtorica izpostavi ugotovitev, da delovanje držav na regionalni ravni izkazuje dopolnjevanje, mestoma pa tudi tekmovanje z delovanjem sistema OZN ter poda predloge za krepitev prvega in odpravljanje drugega.*

**Ključni pojmi:** regionalizem, interregionalizem, sistem OZN

### Uvod

Koncept "regionalizem" v znanosti o mednarodnih odnosih opredeljuje tako pojav sodelovanja držav v mednarodni skupnosti v okviru geografsko omejenih območij, tj. regij, kot tudi skupek pristopov k proučevanju tega pojava. V članku se osredotočam samo na prvo, tj. na razumevanje pojava regionalizma (in tudi interregionalizma), s ciljem razumeti vpliv regij na delovanje sistema Organizacije združenih narodov (OZN).<sup>1</sup> Druga omejitev članka pa je njegovo osredotočenje na regionalizem kot ciljno usmerjeno in vodeno meddržavno sodelovanje v obliki regionalnih mednarodnih vladnih organizacij (RMVO) (Breslin in Higgott, 2000). Vzporedno s tem se namreč od 80. let 20. stoletja pojavljajo tudi procesi regionalizacije, tj. v odgovor na globalizacijo spontani družbeni procesi večanja največkrat ekonomske povezanosti v regijah, ki poleg držav vključujejo sodelovanje tudi drugih

---

\* Dr. Ana Bojinović Fenko, docentka na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

\*\* Pregledni znanstveni članek.

<sup>1</sup> Na tem mestu relevantne razprave, da so pravzaprav vse zgodovinske oblike mednarodnih skupnosti (Benko, 1997a) – če bi jih danes umeščali v sodobno univerzalno mednarodno skupnost – regionalne narave, članek ne odpira, saj presega njegov cilj.

raznovrstnih subjektov mednarodnih odnosov, tj. mednarodnih nevladnih organizacij, mikro regij, subnacionalnih in lokalnih oblasti (Hettne, 1999: 11–12), česar v članku ne proučujem.<sup>2</sup> V Ustanovno listino Organizacije združenih narodov (UL OZN) je regionalizem vštet kot komplementaren univerzalni ravni delovanja držav v OZN, prav tako je inherentno vključen v organizacijsko strukturo in delovanje organov OZN in specializiranih agencij OZN v obliki t.i. regionalnih skupin. Vendar pa članstvo slednjih ni usklajeno med organi in MVO, ki delujejo pod dežnikom sistema OZN, kar priča o nekonsistentnosti samega sistema OZN navznoter. Poleg tega, vzporedno sistemu OZN, države regionalno delujejo tako v okviru RMVO kot tudi prek interregionalizma, ki pomeni sodelovanje RMVO med seboj (Doidge, 2011). Pri tem politični interes regij ni usklajen z organizacijo njihovega predstavnštva v sistemu OZN. Delovanje regij v njem in tudi izven njega je zato raznovrstno, različna okolja, v okviru katerih so države članice OZN regionalno predstavljene oziroma delujejo, pa so med seboj potencialno neskladna tako po članstvu kot tudi po ciljih.

Na podlagi zgoraj opredeljenega problema je raziskovalno vprašanje, na katerega želim odgovoriti, kako se delovanje mednarodnih regij dopolnjuje ali prihaja v kolizijo z globalno<sup>3</sup> ravno mednarodnih odnosov (sistemom OZN). Uporabljam konstruktivističen pristop k proučevanju problema, zato se usmerim na analizo družbenih struktur (predvsem pravnih norm, praks in institucij), ki omogočajo ali onemogočajo delovanje regij v okviru sistema OZN in vzporedno z njim. Najprej prikažem zgodovinsko-razvojno analizo teh družbenih struktur, čemur sledi analiza delovanja regionalnih skupin in regionalne organizacije organov v sistemu OZN. V tretjem delu članka ponudim razumevanje dinamike procesov razvoja regionalizma in interregionalizma, delujočih vzporedno z OZN. Pri tem je bolj kot notranja institucionalizacija in razvoj posameznih regij izpostavljen vpliv teh regij na sistem OZN samostojno oziroma prek interregionalizma. V zaključku na podlagi odgovora na raziskovalno vprašanje predstavim razmislek, kako lahko OZN regionalizem in interregionalizem konstruktivno vključi v svoj sistem delovanja, da ga okrepi in naredi bolj usposobljenega za soočanje z izzivi uspešnega izvajanja svojih ciljev v 21. stoletju.

<sup>2</sup> Več o pojavu in proučevanju regionalizma in procesov regionalizacije v Bojinović Fenko (2010: 51–64).

<sup>3</sup> Benkova opredelitev značilnosti sodobne mednarodne skupnosti loči med univerzalnostjo (obseg vseh držav na svetu) in globalnostjo (obseg vseh področij človekovega delovanja – politik) (Benko, 1997b: 18–20). V regionalizmu, kot proučevanju regionalnih pojavov, je "globalna" raven delovanja držav sinonim univerzalnosti, zato bo ta izraz uporabljen tudi tukaj. Globalnost pa v regionalizmu pomeni t.i. večdimenzionalnost regionalizma.

## Zgodovinsko razvojna analiza regionalizma

Regionalno sodelovanje držav se je razvilo že pred ustanovitvijo OZN leta 1945, pa tudi pred njegovim predhodnikom, Društvom narodov (DN), ustanovljenim leta 1919. Gre na primer za regionalno ekonomsko sodelovanje nemških držav v obliki carinske zveze od leta 1828 (Mattli, 1999: 108–128) ter politično-kulturno motivirane ideologije panamerikanizma, panarabizma in panevropskosti. Regionalizem se je pojavil po prvi svetovni vojni v legitimnem okviru DN, prvega MVO z univerzalnim članstvom. Pakt DN (21. člen)<sup>4</sup> je predvideval, da “nič v Paktu ne bo razumljeno kot vpliv na veljavnost mednarodnih obveznosti za ohranjanje miru, kot so /.../ regionalni sporazumi kot Monroejeva doktrina”. Ob tem izpostavljam, da Monroejeva doktrina<sup>5</sup> ni mednarodni regionalni sporazum, temveč strategija zunanje politike Združenih držav Amerike (ZDA) o promociji neodvisnosti držav, demokracije in svobode na območju ameriškega kontinenta kot interesne sfere ZDA, ki pa je bila legitimno sprejeta s strani ameriških držav v procesu dekolonizacije. Politični interesi posameznih držav v regijah so bili v DN upoštevani tudi pri načelu enake obravnave vseh držav članic pri trgovanju, kjer so bile “upoštevane posebne potrebe regij, ki so bile prizadete med vojno v letih 1914–1918” (Pakt DN: 23. člen, točka e). To nakazuje na poseben položaj evropskih držav, ki so ga slednje uspele obdržati tudi po drugi svetovni vojni v okviru sistema OZN.

Kontinuiteta obeh logik regionalnega delovanja držav, tj. zaščite interesnih sfer ter dosega izjem od pravil delovanja svetovnega ekonomskega sistema, se odraža tudi v sistemu OZN. V njem je najbolj neposredno vloga RMVO pripoznana v VIII. poglavju UL OZN z naslovom Regionalni dogovori (52.–54. člen).<sup>6</sup> Tam je določeno, da lahko regionalni dogovori (razumljeni kot RMVO ali neinstitucionalizirane pogodbene oblike sodelovanja) delujejo kot sredstvo miroljubnega reševanja sporov (52. člen, 2. točka), za izvajanje prisilnih ukrepov iz pristojnosti OZN (53. člen), za kolektivno obrambo (VII. poglavje, 51. člen), za opozarjanje na kršitve mednarodnega miru in varnosti pa “le če so ti dogovori, organizacije in dejavnosti skladni s cilji in načeli OZN” (52. člen, 1. točka) in se o teh dejavnostih sproti obvešča Varnostni svet (VS OZN) (54. člen). VIII. poglavje UL OZN izpostavlja pomen že oblikovanih regionalizmov, saj so bile latinskoameriške in arabske države v času nastanka OZN že formalno regionalno organizirane – o tem več v nadaljevanju, v poglavju Vpliv regionalizma in interregionalizma na sistem OZN. Regionalizem je v času hladne vojne ostal zamejen na papirnate

<sup>4</sup> Pakt Društva narodov, podpisan 28. 6. 1919 v Parizu, v veljavi od 10. 1. 1920.

<sup>5</sup> Monroe, James (1823): Sedmi letni nagovor Kongresa predsednika ZDA, 2. 12.

<sup>6</sup> Ustanovna listina Združenih narodov, podpisana 26. 6. 1945 v San Franciscu, v veljavi od 24. 10. 1945.

organizacije makro regij ter na drugi strani delovanje v okviru interesnih sfer glavnih zavezništev. Eno slednjih je nastalo okoli t. i. Vandenbergove resolucije,<sup>7</sup> s katero so ZDA okrepile svojo regionalno zunanjepolitično strategijo in napovedale interes za “progresiven razvoj regionalnih in drugih kolektivnih dogovorov za individualno in kolektivno samoobrambo, ki bodo v skladu s cilji, načeli in določili UL OZN” (1948: 2. točka). V tem duhu so nastala regionalna obrambna zavezništva z ameriškim članstvom: Pakt med Avstralijo, Novo Zelandijo in ZDA, NATO in Organizacija jugovzhodno azijske pogodbe, ostali pa so bili še Bagdadski Pakt, Varšavski pakt in Zahodnoevropska unija (Bojinović Fenko, 2010: 46).<sup>8</sup> Regionalno sodelovanje je bilo povsem prežeto s kontekstom Zahodnega in Vzhodnega *politično-varnostnega* zavezništva in v tem času smo zabeležili le en primer izjemno uspešnega ekonomskega sodelovanja, celo povezovanja (integracije) držav, tj. Evropske skupnosti.

Slednje je izhajalo iz že omenjenega posebnega položaja, ki je bil državam zahodne Evrope priznan po drugi svetovni vojni, in sicer gre za status v okviru Splošnega sporazuma o carinah in trgovini (*General Agreement on Tariffs and Trade* – GATT), na podlagi katerega je bila leta 1951 ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo (ESPJ) in leta 1957 še Evropska gospodarska skupnost (EGS). Ker je GATT predvideval liberalizacijo svetovne trgovine, po logiki katere bi lahko bili regionalni trgovinski sporazumi razumljeni kot omejevanje liberalizacije ali celo protekcionizem, je bila v 24. členu GATT<sup>9</sup> vzpostavljena izjema. Slednja določa, da liberalizacija trgovine v okviru regionalnih prostotrgovinskih sporazumov prispeva k postopni liberalizaciji svetovne trgovine ob upoštevanju dveh zahtev. Prva je splošna klavzula “države z največjimi ugodnostmi” (*most favoured nation* – MFN) iz 1. člena GATT, druga pa, da mora notranja odstranitev trgovinskih ovir veljati za pretežno vse (*substantially all*) proizvode (24. člen, 8. točka, razdelek (a) (i)), kar je GATT pri vsakem regionalnem sporazumu preverjal s t. i. mehanizmom odobritve. Vendar pa je prav ESPJ od tega pogoja močno odstopala, saj je predvidevala prosto trgovino le za dva proizvoda (Folsom, 2014: 14–15), zato je bila ta izjema izglasovana v okviru 25. člena GATT, ki določa pravila glasovanja (dvotretjinsko večino držav pogodbenic) za opustitev katerega koli določila GATT (prav tam).<sup>10</sup> Prav tako so države, sodelujoče (tudi ZDA in

<sup>7</sup> Vandenbergova resolucija (1948): Sprejeta v Senatu ZDA kot resolucija št. 239, 11. 6.

<sup>8</sup> Od vseh imenovanih so do danes preživeli le zveza NATO, Pakt Avstralija-Nova Zelandija- ZDA ter Zahodnoevropska unija, integrirana v EU (Bojinović Fenko, 2010: 46).

<sup>9</sup> Splošni sporazum o carinah in trgovini – *The General Agreement on Tariffs and Trade*, podpisan 30. 10. 1947 v Ženevi, v veljavi od 1. 1. 1948.

<sup>10</sup> Držav, sodelujočih v GATT, je bilo leta 1951 le 32, leta 1957 pa 36 (WTO 2015), kar je omogočalo lažje izpogajanje izjem kot danes v 161-članski Svetovni trgovinski organizaciji (*World Trade Organization* – WTO), ki je GATT nasledila leta 1995.

Velika Britanija) in nesodeloujoče v GATT opozarjale, da so se tako pravna določila kot duh 24. člena kršili v primeru ustanovitve EGS, ki je skupno carinsko stopnjo določila z aritmetično sredino prej obstoječih nacionalnih stopenj, kar je v primerih prejšnje podpovprečne stopnje in nadpovprečnega obsega nacionalnega povpraševanja privedlo do bolj zaostrenih pogojev trgovanja v primerjavi s prejšnjimi (tj. kršitev MFN) (Folsom, 2014: 16). Izjema za ustanovitev ESPJ je evropsko integracijo skozi njen nadaljnji razvoj vzpostavila kot najbolj integriran skupni (večnacionalni) trg. Še več, izjema za ustanovitev EGS je slednjo uveljavila kot MVO z razvito zunanjo trgovino, kar je močno vplivalo na edinstven razvoj akterske sposobnosti EGS in kasneje Evropske unije (EU) za interregionalizem in globalni multilateralizem.<sup>11</sup>

## Regionalizem v sistemu OZN

Zgoraj predstavljeno določilo o delovanju na regionalni ravni v okviru GATT je le eden od primerov sistematičnega vključevanja regionalizma v odnos z globalno ravno mednarodnih odnosov. OZN in celoten sistem OZN imata, predvsem v organizacijski vidik delovanja, vpeto regionalno predstavništvo držav. Navajam naslednje primere slednjega:

- predstavništvo RMVO v organih OZN (v Generalni skupščini – GS OZN),
- pomen regionalnih skupin pri volitvah v delovanje organov OZN (VS OZN, Svet za človekove pravice in Ekonomski in socialni svet (*Economic and Social Council* – ECOSOC), in
- regionalna organizacija ECOSOC in Svetovne banke.

Kar zadeva predstavništvo RMVO v organih OZN, izpostavljam status stalnega opazovalca RMVO v GS OZN. Opazovalci v GS OZN so države članice, kakšne od specializiranih agencij OZN, nečlanice OZN ter MVO. Tega statusa ne določajo posebna pravila, temveč zgolj praksa, vzpostavljena z zgodnjim sodelovanjem nečlanice Švice, ki določa, da imajo stalni opazovalci dostop do večine sestankov in dokumentov ter prisostvujejo na letnih sejah GS OZN (Združeni narodi, 2015a). Razlika med MVO kot stalnimi opazovalci je le v tem, ali imajo registrirano stalno pisarno pri sedežu OZN ali ne; s seznama vseh MVO stalnih opazovalcev pri OZN izhaja, da je takih s stalno pisarno 22, od tega 8 regionalnih MVO (prav tam).<sup>12</sup> Brez stalne

---

<sup>11</sup> EU je na primer ustanovna članica WTO, pa tudi članica naslednjih MVO: Organizacija za hrano in kmetijstvo, EBRD, Energetska komisija, Eurocontrol, Komisija Codex Alimentarius in Haška konferenca za zasebno mednarodno pravo, de facto članstvo pa izvaja tudi v OECD (Vooren in Wessel, 2014: 253–255).

<sup>12</sup> Te RMVO so: Afriška unija, Arabska liga, Azijsko-afriška organizacija za pravne nasvete, Ekonomska skupnost zahodnoafriških držav, Evropska unija, Integracijski sistem srednje Amerike, Karibska skupnost – CARICOM in Svet za sodelovanje arabskih držav Zaliva (Združeni narodi, 2015a).

pisarne pri OZN je več RMVO, in sicer 47 od vseh 58 MVO s tem statusom (prav tam). MVO pa se lahko kot stalni opazovalci v delo GS OZN vključujejo tudi zgolj *ad hoc* v času posameznih letnih sej GS OZN; na 70. letni seji GS OZN oktobra 2015 je na primer za tak status zaprosilo 6 MVO, od tega 4 regionalne (A/RES/70/251: naslov I).<sup>13</sup> Nedavna novost na področju predstavljanja regionalnih MVO v OZN je bila sprejeta 3. maja 2011. Gre za resolucijo A/RES/65/276, sprejeta 3. maja 2011, s katero je GS OZN podelil EU nove pravice sodelovanja v OZN. Resolucija pripoznava, da so predstavniki EU<sup>14</sup> v GS OZN še vedno posedeni med stalnimi opazovalci (A/RES/65/276, Aneks, 2. točka), a lahko po novem predstavijo skupna stališča EU, se javljajo v razpravi, predlagajo amandmaje<sup>15</sup> in sporočila EU razdeljujejo kot uradne dokumente (Aneks, 2. točka a–e). Te novosti veljajo za delo v GS OZN, njegovih odborih in delovnih skupinah, na mednarodnih sestankih in konferencah, pod pokroviteljstvom GS OZN in na konferencah OZN (A/RES/65/276, 2. točka). To je bilo odločeno v duhu krepitev multilateralnega sistema tudi prek sodelovanja med OZN in regionalnimi organizacijami, kar OZN prinaša koristi (A/RES/65/276, preambula), a ob ponovni okrepitvi stališča, da so članice OZN samo države (A/RES/65/276, 1. točka). Pomembno je, da lahko na tak način v OZN sodeluje katerakoli RMVO, ki so ji države članice poverile vlogo zunanje predstavnštva (A/RES/65/276, preambula).

Pri volitvah v tri organe OZN (VS, Svet za človekove pravice in ECOSOC) se upošteva "pravično geografsko porazdelitev" (UL OZN, 23. člen, 1. odstavek), ki se odraža v obliki t. i. regionalnih skupin. Razporeditev članstva v regionalnih skupinah je naslednja (VS OZN, 2015: 6):

- Afriška skupina: 54 držav članic OZN
- Azijsko-pacifiška skupina: 54 držav članic OZN
- Vzhodnoevropska skupina: 23 držav članic OZN
- Skupina latinskoameriških in karibskih držav (*Group of Latin American and Caribbean Countries* – GRULAC): 33 držav članic OZN
- Skupina zahodnoevropskih in drugih držav (*Western European and Others Group* – WEOG): 28 držav članic OZN.

Pri tem velja opozoriti, da članstvo v teh skupinah ni usklajeno s članstvom držav v makro RMVO, razen v primeru Afriške unije (AU). Prav zato nobena od regionalnih skupin, razen afriške, nima vzpostavljenih formalnih pravil glede dogovora o kandidaturah za mesta v VS OZN; AU je vzpostavila Ministrski odbor za candidature v mednarodnem sistemu (prav tam).

<sup>13</sup> Sprejeta 18. septembra 2015.

<sup>14</sup> Predstavniki EU so naslednji: predsednik Evropskega sveta, Visoki predstavnik za zunanje zadeve in varnostno politiko, Evropska komisija in delegacije EU (A/RES/65/276, preambula).

<sup>15</sup> Za glasovanje o amandmajih je potreben predlog države članice OZN. Enako EU kot opazovalka nima glasovalne pravice v OZN (A/RES/65/276, Aneks, 3. točka).

To je na primer še posebej neugodno za EU, saj njenih 28 držav članic za sedež v VS OZN kandidira v treh različnih regionalnih skupinah OZN (16 v WEOG, 11 v vzhodnoevropski in Ciper v azijsko-pacifiški) (Združeni narodi, 2015b), v njej pa celo velja visoko tekmovalen "pristop odprtega trga" h kandidaturam (VS OZN, 2015: 8). Za ostale RMVO pa je neskladnost z njihovim regionalizmom ta, da nekatere države delujejo v WEOG kot "ostali", to so Avstralija, Kanada, Nova Zelandija, Turčija in ZDA.<sup>16</sup> V VS OZN od 10 sedežev za nestalno članstvo, 5 sedežev pripada afriškim in azijskim državam,<sup>17</sup> 1 sedež državam iz vzhodnoevropske skupine, po 2 sedeža pa državam skupine WEOG in skupine GRULAC (A/RES/18/1991, točka 3).<sup>18</sup>

Načelo "pravične geografske porazdelitve" prek regionalnih skupin je podlaga tudi za volitve v 47-članski Svet OZN za človekove pravice, in sicer je v njem 13 sedežev za afriške države, 13 sedežev za azijsko-pacifiške, 8 sedežev za države skupine GRULAC, 7 sedežev za države skupine WEOG in 6 za vzhodnoevropsko skupino (Svet ZN za človekove pravice, 2015). Prav tako se na enak način voli člane 54-članskega organa ECOSOC, kjer je porazdelitev sedežev naslednja: 14 za afriške države, 11 za azijsko-pacifiške, 10 za skupino GRULAC, 13 za skupino WEOG in 6 za vzhodnoevropsko skupino (UNElections.org, 2015). Pri tem velja izpostaviti, da je število sedežev WEOG in afriške skupine zelo različno med obema organoma, saj v Svetu za človekove pravice afriška skupina zavzema 28% sedežev, WEOG pa manj kot 15%; v ECOSOC pa afriška skupina zaseda 26% sedežev, skupina WEOG pa kar 29%.

Kar zadeva regionalno organizacijo organov OZN, izpostavljam delovanje ECOSOC in Svetovne banke. ECOSOC ima 5 delujočih regionalnih ekonomskih komisij, katerih članstvo ni enako zgoraj navedenim 5 regionalnim skupinam. Države članice OZN lahko namreč delujejo v več ekonomskih skupinah hkrati glede na zgodovinske, ekonomske in kulturne vezi z državami regije. Od teh 5 komisij so 3 ekonomske komisije, in sicer za Afriko (54 članic), za Evropo (56 članic) in za Latinsko Ameriko in Karibsko otočje (45 članic), 2 pa se imenujeta ekonomska in socialna komisija in veljata za Azijo in Pacifik (53 članic) ter za zahodno Azijo (17 članic) (ECOSOC, 2015). Svetovna banka pa deluje na podlagi 6 regionalnih enot: Afrika, Vzhodna Azija in Pacifik, Evropa in Srednja Azija, Latinska Amerika in Karibsko otočje, Bližnji Vzhod in Severna Afrika ter Južna Azija (Svetovna banka, 2015).

<sup>16</sup> Naj navedem nekaj posebnosti statusov držav članic OZN, povezanih s skupino WEOG: ZDA ni članica nobene skupine, a glasuje v skupini WEOG. Turčija je članica azijsko-pacifiške skupine in WEOG; glasuje v slednji. Kot omenjeno zgoraj, pa Ciper ne sodi v to skupino in ne glasuje v njej. Izrael je prav tako član skupine WEOG (Združeni narodi, 2015b), a ne sodeluje v nobeni makro regiji.

<sup>17</sup> V praksi se teh 5 sedežev razdeli na tak način, da 3 pripadejo afriškim in 2 azijskim državam (od katerih je ena vedno arabska) (VS OZN, 2015: 7).

<sup>18</sup> Sprejeta v GS ZN 17. 12.

Ta analiza pokaže, da so azijske države najbolj nekonsistentno predstavljene v organih OZN, saj pri volitvah v organe OZN delujejo skupaj s pacifiškimi državami, v ECOSOC v 2 komisijah (Azija in Pacifik in Zahodna Azija), v Svetovni banki pa so obravnavane v 3 različnih regionalnih enotah (Vzhodna Azija in Pacifik, Srednja Azija (skupaj z Evropo) in Južna Azija). Najbolj konsistentno je obravnavana skupina GRULAC, ki je v obeh organizacijskih vidikih samostojna enota.

## Vpliv regionalizma in interregionalizma na sistem OZN

RMVO splošnega političnega sodelovanja so nastali z različnimi motivi in v različnih časovnih obdobjih. Latinskoameriške in arabske države so se prve regionalno organizirale, in sicer v obliki leta 1910 ustanovljene Panameriške unije, ki se je leta 1948 preoblikovala v Organizacijo ameriških držav (OAD) in v obliki Arabske lige (AL), ustanovljene marca 1945. Te države niso začele sodelovati zaradi prevladujočih notranjeregionalnih interesov ali potreb, ampak v največji meri zaradi zgodovinskih zunanjih vplivov kolonizacije in posledično ideoloških prepričanj o latinoamerikanizmu in panarabizmu.<sup>19</sup> Slednja naj bi v obliki regionalnega političnega sodelovanja večala suverenost držav v regiji v odnosu do zunanjih velikih sil, ki so v regijo posegale kot v interesno sfero in tudi do regionalnih hegemonov (Tripp, 1999), kar velja tako za OAD in AL, kot tudi za Organizacijo afriške enotnosti (Mayall, 1995: 172; Katzenstein, 2005: 22), ustanovljeno leta 1963, leta 2002 preoblikovano v AU. Ugotovim torej, da regionalizma, kot strategije zunanje politike, novo ustanovljene neodvisne kolonije niso izvajale zaradi koristi regionalnega sodelovanja, ampak, paradoksalno, za vzpostavitev nacionalizma in ohranitev suverenosti držav članic.

Bistvo evropskega regionalizma v začetku 50. let 20. stoletja pa je inherentno drugačno. Izvira iz izkušenj za vzroke dveh svetovnih vojn in njegova osnovna logika je preseganje nacionalne suverenosti. Evropska integracija danes, v obliki EU, je najbolj razvit primer regionalizma v mednarodni skupnosti, saj odraža intenziven razvoj nadnacionalnih struktur supranacionalnega upravljanja regionalnih zadev, kjer države prenesejo znaten obseg svojih suverenih pristojnosti na skupne organe RMVO.<sup>20</sup> Zaradi večanja

<sup>19</sup> Izvor idej panameriškega gibanja o združenih državah Hispanoamerike izhaja iz ideje o zagotavljanju politične neodvisnosti ameriških držav od španskih (in drugih evropskih) kolonizatorjev (Malamud, 2010: 638). Panarabizem pa izvira iz ideološke predpostavke stremjenja k "združitvi "umetno razdruženih" arabskih držav", v kontekstu obstoja enega arabskega naroda, utemeljenega na arabskem jeziku neodvisno od državnih meja; od nastanka si to ideološko gibanje prizadeva za vzpostavitev palestinske države (Lindholm in Schulz, 2005: 188–189).

<sup>20</sup> Elementi supranacionalnosti EU so prisotni v skupnostni metodi odločanja, kjer 1. ima Evropska komisija (po izključni ali deljeni pristojnosti) zakonodajno pobudo, 2. iz državljanov EU neposredno izvoljen Evropski parlament soodloča (ali v rednem ali izrednem zakonodajnem postopku) s Svetom EU, kjer



obsega supranacionalnosti prek poglobljanja in hkrati večanja članstva prek procesa širitve, se je EU vzpostavila kot *sui generis* MVO; vzpostavljeno ima sodelovanje držav na praktično vseh področjih notranjih javnih politik. Slednje upravlja na način regulacije standardov delovanja (predvsem za notranji trg), redistribucije skupnih finančnih sredstev od bogatejših k ekonomsko manj razvitim (subnacionalnim) regijam in koordinacije pravil in praks med državami, na primer pri izobraževanju (Wallace in Wallace, 2007). EU nima le najtesnejše institucionalizacije in najvišje ravni regionalnosti "navznoter" (Hettne in Söderbaum, 2000), temveč tudi najbolj razvito zunanje delovanje, ki izhaja iz razvoja njegovega akterstva. Slednje je opredeljeno s koncepti zmogljivosti, priložnosti in navzočnosti, in sicer: zmogljivosti v obliki politik, regionalne identitete in sredstev zunanjega delovanja, priložnosti v pomenu materialnih in idejnih pogojev strukture mednarodne skupnosti, ki jih akter mora biti sposoben izkoriščati ter produkcije vpliva zgolj na podlagi lastnega obstoja oziroma notranjega delovanja, tj. navzočnosti (*presence*) (Bretherton in Vogler, 2006). Veliko posebnost močno razvitega zunanjega delovanja EU povzema tudi nedavno razvit koncept "zunanjega vladovanja" (*external governance*), ki pomeni institucionalni proces razširjanja norm in prenašanja politik kot kolektivno zavezujočih dogovorov izven območja EU (Lavenex in Schimmelfennig, 2010).

Mattli (1999) dokazuje, da so drugi regionalizmi nastali predvsem v odgovor na evropsko ekonomsko integracijo, z namenom bolj učinkovite mobilizacije regionalnih sredstev pri soočanju z interregionalno konkurenco. Te regije so: leta 1967 ustanovljeno in danes politično uspešno Združenje jugovzhodnih azijskih držav (*Association of South Eastern Asian Nations* – ASEAN), Skupni južni trg (*Mercado Común del Sur* – MERCOSUR) iz leta 1991 in Prostotrgovinski sporazum Severne Amerike (*North American Free Trade Agreement* – NAFTA) iz leta 1994. Druge ekonomske regionalne organizacije pa niso nastale v odgovor, temveč po zgledu EU (predvsem v Afriki) (Kajnc in Bojinović, 2007: 999–1000), pri čemer aktualne analize opozarjajo, da gre bolj za posnemanje evropske integracije na papirju kot v dejanskih dosežkih; v Afriki ni zaznati ne postopnega procesa regionalizacije k delitvi

---

3. so glasovi držav članic tehtani z deležem prebivalstva države glede na celotno število prebivalstva EU in 4. se glasuje po pravilu kvalificirane večine. Slednje od 1. 11. 2014 pomeni t. i. dvojno večino, to je 55 % števila držav članic in hkrati 65 % prebivalstva EU, če predlog poda Evropska komisija ali visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko ter 72 % števila držav članic, ki morajo predstavljati najmanj 65 % prebivalstva EU v primeru, da predlog podajo države članice (Svet EU, 2015). Zadnji, 5. element supranacionalnosti EU, predstavlja zavezujočnost (neposredni učinek) odločitev (uredb, direktiv in sklepov), sprejetih s skupnostno metodo. Za razliko od EU, v večini drugih MVO države delujejo po t. i. medvladni metodi sodelovanja, kar pomeni, da ukrepe predlagajo države članice, odloča samo organ, kjer so predstavljene države članice z neposredno preslikavo suverenosti (po načelu 1 država je 1 glas in soglasnega glasovanja, ki torej omogoča vsaki državi pravico veta), odločitve pa so večkrat kot neposredne zaveze, zgolj priporočila.

suverenosti, niti osrednjega fokusa na trgovino in kohezijo (Fioramonti in Mattheis, 2015). Vendar je treba tudi v perifernih regijah, kar zadeva stopnjo ekonomskega razvoja, ugotoviti lastna prizadevanja za ekonomsko integracijo, na primer leta 1960 ustanovljena Srednjeameriški skupni trg ter Latinskoameriški prosti trg, katerih delovanje je izjemno spodbujal tudi sistem OZN prek Ekonomske komisije za Latinsko Ameriko ter Konference OZN za trgovino in razvoj (Malamud, 2010: 637–8). Danes je gostota članstva držav v RMVO v makro regijah zelo raznolika, najvišja je v Južni Ameriki in na Bližnjem Vzhodu, nato med karibskimi državami, sledita Evropa in podsaharska Afrika, najnižjo gostoto članstev držav v RMVO pa beleži Azija (Volgy et al., 2009: 41).

Gornja analiza ponuja ugotovitev, da je regionalizem lahko razumeti kot sredstvo za doseganje zelo različnih ciljev držav v odnosu do globalne ravni mednarodnih odnosov. Vsekakor pa je vsem primerom skupno, da regionalizem rešuje probleme, ki jih je, zaradi številnih razlogov, lažje reševati na regionalni, kot na globalni ravni, zato je postal kar “/.../ nuja v sodobnem svetu in /.../ prinaša določene koristi in rezultate ne samo sodelujočim državam, temveč tudi ostalim v mednarodni skupnosti” (Bučar, 1993: 24). Vendar je treba izpostaviti, da je gostota članstev držav iz makro regij v univerzalnih MVO relativno raznolika. Medtem, ko so evropske države najbolj prisotne v univerzalnih MVO (sledijo jim južnoameriške, bližnjevzhodne, azijske ter podsaharske in karibske), pa volja sodelovanja na globalni ravni s strani evropskih držav upada,<sup>21</sup> pri ostalih pa narašča (Volgy et al., 2009: 41). Po letu 1989 se pojavlja vse več neformalnih regionalnih oziroma interesno-motiviranih plurilateralnih dogovorov med državami “globalnega juga” z ambicijami po spremembi svetovne ekonomske ureditve, na primer sodelovanje držav BRICS, BASIC in IBSA (Keukeleire in Hooijmaaijers, 2014),<sup>22</sup> kar povzroča večanje neučinkovitosti svetovnega reda (Volgy et al., 2009: 255–6), verjetno pa tudi omenjeno upadanje regionalne gostote članstva držav v Aziji in delno Južni Ameriki, iz katerih prihajajo države BRICS. Pojavlja se tudi vse več institucionalno šibkih RMVO (s pomanjkanjem administrativne strukture in neodvisnega financiranja), kar med drugim povečuje raven oboroženih konfliktov (prav tam). Fawcett (2004: 430) kljub temu ugotavlja, da se je izoblikovala *de facto*, čeprav velikokrat *ad hoc*, delitev dela med regionalnimi MVO in sistemom OZN, včasih konsenzualno, drugič v nesoglasju, s pristopom “najprej OZN”, ki pa zaradi preobremenjenosti univerzalnih institucij prav tako izkazuje dopolnjevanje regionalne in globalne

<sup>21</sup> To je lahko posledica razvoja zunanjega delovanja EU.

<sup>22</sup> BRICS sestavljajo angleške začetnice držav Brazilija, Rusija, Indija, Kitajska in Republika Južna Afrika, BASIC sestavljajo angleške začetnice držav Brazilija, Republika Južna Afrika, Indija in Kitajska), IBSA sestavljajo angleške začetnice držav Indija, Brazilija, Republika Južna Afrika) (Keukeleire in Hooijmaaijers, 2014: 582).

ravni mednarodnih odnosov v t.i. večplastnem vladanju (*multilayered governance*) (Scholte, 2000).

Interregionalizem se pospešeno razvija od 90. let 20. stoletja. Regija z največ interregionalnimi sporazumi je EU, ki je od 60. do 90. let razvila t.i. sistem špice in osi (*hub and spokes*), hkrati pa razvijala tudi t.i. hibridni interregionalizem z območji regionalizacije (npr. z Afriško-pacifiško skupino držav in s Sredozemljem) (Doidge, 2014). Vendar se je prevlada EU že izravnala z drugima regijama, ki sta razvili (večinoma) ekonomske motive in aktersko sposobnost za zunanje delovanje, to sta severno ameriška in vzhodno azijska. Upoštevaajoč slednje, Hettne (2005) pri analizi regionalizma, v odnosu do mednarodnega sistema, regije deli v jedrne (Evropa, NAFTA in Vzhodna Azija), vmesne (ASEAN in MERCOSUR) in periferne (Afrika, Južna Azija in Bližnji Vzhod), odnose med njimi pa kategorizira v naslednje: znotraj jedrne zadeve obsegajo vprašanje moči, odnosi med jedrnimi regijami in sosednjimi regijami odsevajo vprašanje varnosti, odnosi jedrnih regij z vmesnimi so namenjeni partnerstvu, odnosi s perifernimi regijami pa vprašanju ekonomskega razvoja.

Funkcije interregionalizma so usmerjene h krepitvi zmogljivosti regij navznoter (npr. izgradnja institucij in oblikovanje kolektivne identitete) in h globalni aktivnosti (oblikovanje globalne agende,<sup>23</sup> racionalizaciji delovanja univerzalnih MVO ter vzpostavljanju ravnotežja moči med regijami) (Doidge, 2011). Tako interregionalizem v strukturo mednarodnega sistema uvaja triadno naravo centrov moči med regijami z visoko stopnjo regionalnosti (Transatlantsko partnerstvo o trgovini in investicijah, Srečanje Azija-Evropa in Azijsko-pacifiško ekonomsko sodelovanje) in šibke poskuse interregionalizma držav v razvoju, na primer Forum vzhodno azijskih in latinsko ameriških držav, ki je, zaradi nižje ravni regionalnosti in manjše akterske sposobnosti sodelujočih regij, primarno usmerjen k izgradnji institucij in vzpostavljanju ravnotežja (prav tam).

## Sklep

Ugotavljam, da sta tako regionalizem kot interregionalizem na globalni ravni mednarodnih odnosov dopolnjujoča, delno pa tudi konkurenčna. Argumenti za komplementarnost (inter)regionalizma sistemu OZN so: delitev dela med regionalnimi in univerzalnimi MVO po načelu najprej OZN, delovanje regij z namenom spoštovanja načel in ciljev OZN, dopolnjevanje sistema kolektivne varnosti OZN in vseobsežnega mednarodnega sodelovanja z regionalnimi dogovori ter prispevek interregionalizma k postavljanju

---

<sup>23</sup> Na primer sodelovanje EU in ASEAN v okviru pogajanj za reformo Mednarodnega denarnega sklada v G-20 (Murau in Spandler, 2015).

dnevnega reda institucij sistema OZN. Večkrat, in bolj kritično, je izpostavljeno potencialno tekmovanje tako med državami članicami regij kot med regijami pri delovanju v okviru sistema OZN in izven njega. Regionalizmi so zgodovinsko nastali z zelo različnimi nameni in cilji držav. Glavno razliko gre izpostaviti v razumevanju suverenosti držav; latinskoameriške in bližnje-vzhodne države jo z MRVO želijo okrepiti, evropske pa preseči. Pri volitvah v organe OZN in organizaciji nekaterih organov sistema OZN se upošteva regionalne skupine, a slednje ne sovpadajo z makro MRVO. Tako volitvam za nestalno članstvo v VS OZN botruje tekmovalnost znotraj regionalnih skupin, ki jo je mogoče preseči po zgledu AU s predhodno intraregionalno koordinacijo. Druga, bolj sistemska možnost, bi lahko bila celo sprememba strukture članstva VS OZN prek uvedbe novih stalnih regionalnih mandatov s kroženjem regionalnih sil v njihovem okviru. Enako bi lahko regionalne enote ECOSOC in Svetovne banke sledile zgledu prekrivanja z regionalnimi skupinami (kot v primeru skupine GRULAC) ali z ekonomskimi MRVO, poleg tega pa uvedle upoštevanje štirih interregionalizmov regij z največjo aktersko sposobnostjo. Vsekakor največji izziv ostaja reforma sistema OZN, ki bo morala upoštevati tudi aktualne pritiske neformalnih regionalnih skupin za sistemske spremembe in premoščanje regionalne politično-ekonomske hierarhije jedrnih, vmesnih in perifernih regij.

#### LITERATURA

- Benko, Vladimir (1997a): *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: ZPS.
- Benko, Vladimir (1997b): *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Bojinović Fenko, Ana (2010): *Premoščanje ločnice med proučevanjem mednarodnih odnosov in zunanje politike: primer mednarodnega regionalizma*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Breslin, Shaun in Richard Higgott (2000): *Studying Regions, Learning from the Old, Constructing the New*. *New Political Economy* 5 (1): 333–52.
- Bretherton, Charlotte in John Vogler (2006): *The European Union as a Global Actor*. Routledge: London.
- Bučar, Bojko (1993): *Mednarodni regionalizem – mednarodno večstransko sodelovanje evropskih regij*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Doidge, Mathew (2011): *The European Union and Interregionalism; Patterns of Engagement*. Farnham, Burlington: Ashgate.
- Doidge, Mathew (2014): *Interregionalism and the European Union: Conceptualising Group-to Group Relations*. V Francis Baert, Tiziana Scaramagli in Fredrik Söderbaum (ur.), *Intersecting Interregionalism; Regions, Global Governance and the EU*, 37–54. Dordrecht, Heidelberg, New York in London: Springer.
- Fawcett, Louise (2004): *Exploring Regional Domains, A Comparative History of Regionalism*. *International Affairs* 80 (3): 429–46.
- Fioramonti, Lorenzo in Frank Matthies (2015): *Is Africa Really Following Europe?*

- An Integrated Framework for Comparative Regionalism. *Journal of Common Market Studies* DOI: 10.1111/jcms.12307.
- Folsom, Ralph Haughwout (2014): *European Union Law in a Nutshell*. 8. izdaja. St. Paul, MN: West Academic Publishing.
- Hettne, Björn (1999): *Globalization and the New Regionalism: The Second Great Transformation*. V Hettne, Björn, András Inotai in Osvaldo Sunkel (ur.), *Globalism and the New Regionalism*, 1–24. Houndmills, Basingstoke, Hampshire in London: Palgrave.
- Hettne, Björn (2005): *Regionalism and World Order*. V Marry Farrell, Björn Hettne in Luk Van Langenhove (ur.), *Global politics of regionalism: theory and practice*, 269–86. London: Pluto Press.
- Hettne, Björn in Fredrik Söderbaum (2000): *Theorising the Rise of Regionness*. *New Political Economy* 5 (3): 457–72.
- Kajnič, Sabina in Ana Bojinović (2007): *Vpliv Evropske skupnosti/unije na pojave regionalnega sodelovanja v mednarodni skupnosti*. *Teorija in praksa* 44 (6): 983–1015.
- Katzenstein, Peter J. (2005): *A World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca in London: Cornell University Press.
- Keukeleire, Stephan in Bas Hooijmaaijers (2014): *The BRICS and Other Emerging Power Alliances and Multilateral Organizations in the Asia-Pacific and the Global South: Challenges for the European Union and Its View on Multilateralism*. *Journal of Common Market Studies* 52 (3): 582–99.
- Lavenex, Sandra in Frank Schimmelfenning (2010): *EU rules beyond EU borders: theorizing external governance in European politics*. V Sandra Lavenex and Frank Schimmelfenning (ur.), *EU External Governance: Projecting EU Rules beyond Membership*, 1–22. Oxon in New York: Routledge.
- Lindholm Schulz, Helena in Michael Schulz (2005): *The Middle East, Regional instability and fragmentation*. V Marry Farrell, Björn Hettne in Luk Van Langenhove (ur.), *Global Politics of Regionalism. Theory and Practice* 187–201. London in Ann Arbor: Pluto Press.
- Malamud, Andrés (2010): *Latin American Regionalism and EU Studies*. *Journal of European Integration* 32 (6): 637–57.
- Mattli, Walter (1999): *The Logic of Regional Integration, Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayall, James (1995): *National Identity and the Revival of Regionalism*. V Louise Fawcett in Andrew Hurrell (ur.), *Regionalism in World Politics*, 169–98. Oxford: Oxford University Press.
- Monroe, James (1823): *Sedmi letni nagovor Kongresa predsednika ZDA*, 2. december. Dostopno prek [http://avalon.law.yale.edu/19th\\_century/monroe.asp](http://avalon.law.yale.edu/19th_century/monroe.asp) (7. 11. 2015).
- Murau, Steffen in Kilian Spandler (2015): *EU, US and ASEAN Actorness in G20 Financial Policy-Making: Bridging the EU Studies–New Regionalism Divide*. *Journal of Common Market Studies*, DOI: 10.1111/jcms.12340.
- Scholte, Jan Aart (2005): *Globalization, a Critical Introduction*. Houndmills, Basingstoke in Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Tripp, Charles (1995): Regional Organizations in the Arab Middle East. V Louise Fawcett in Andrew Hurrell (ur.), *Regionalism in World Politics, Regional Organization and International*
- Volgy, Thomas J., Zlatko Šabič, Petra Roter, Andrea K. Gerlak, Ana Bojinović Fenko, Elizabeth Fausett, Anuška Ferligoj, Keith A. Grant, Andrej Mrvar in Stuart Rodgers (2009): *Mapping the New World Order*, Malden, Oxford in West Sussex: Wiley-Blackwell.
- Vooren, Bart Van in Ramses A. Wessel (2014): *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallace, William in Hellen Wallace (2007): Overview: The European Union, Politics, and Policy-Making. V Knud Erik Jørgensen, Mark Pollack in Ben Rosamond (ur.), *The SAGE Handbook of European Union Politics*, 339–58. New York: Sage

#### VIRI

- ECOSOC (2015): Subsidiary bodies of ECOSOC. Dostopno prek <http://www.un.org/en/ecosoc/about/subsidiary.shtml> (13. 11. 2015).
- Pakt Društva narodov, podpisan v Parizu, 28. 6. 1919, v veljavi od 10. 1. 1920. V Vladimir Benko. 1997. *Zgodovina mednarodnih odnosov*, 368–73. Ljubljana: ZPS.
- Splošni sporazum o carinah in trgovini – The General Agreement on Tariffs and Trade, podpisan 30. 10. 1947 v Ženevi, v veljavi od 1. 1. 1948. Dostopno prek [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/gatt47\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_e.pdf) (11. 11. 2015).
- Svet EU (2015): Kvalificirana večina; novo pravilo od 1. novembra 2014. Dostopno prek <http://www.consilium.europa.eu/sl/council-eu/voting-system/qualified-majority/> (13. 11. 2015).
- Svet ZN za človekove pravice (2015): Membership of the Human Rights Council. Dostopno prek <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/Membership.aspx> (13. 11. 2015).
- Svetovna banka (2015): World Bank Units. Dostopno prek <http://www.worldbank.org/en/about/unit> (13. 11. 2015).
- Order, 283–308. New York: Oxford University Press.
- UNElections.org (2015): Economic and Social Council (ECOSOC). Dostopno prek <http://www.unelections.org/?q=node/34> (13. 11. 2015).
- Ustanovna listina Združenih narodov, podpisana 26. 6. 1945 v San Franciscu, v veljavi od 24. 10. 1945. Dostopno prek [http://www.uradni-list.si/\\_pdf/2014/Mp/m2014002.pdf#/m2014002-pdf](http://www.uradni-list.si/_pdf/2014/Mp/m2014002.pdf#/m2014002-pdf) (5. 11. 2015).
- Vandenbergova resolucija (1948): Sprejeta v Senatu ZDA kot resolucija št. 239, 11. 6. Dostopno prek [http://avalon.law.yale.edu/20th\\_century/decad040.asp#1](http://avalon.law.yale.edu/20th_century/decad040.asp#1) (5. 11. 2015).
- VS OZN (2015): Special Research Report št. 1: Security Council Elections 2015. 2. 10. Dostopno prek [http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/srr\\_unsc\\_elections\\_2015.pdf](http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/srr_unsc_elections_2015.pdf) (13. 11. 2015).
- WTO (2015): Members and observers. Dostopno prek [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/tif\\_e/org6\\_e.htm](https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm), (13. 11. 2015).

Združeni narodi (2015a): Permanent Observers. Dostopno prek <http://www.un.org/en/members/intergovorg.shtml> (13. 11. 2015).

Združeni narodi (2015b): United Nations Regional Groups of Member States. Dostopno prek <http://www.un.org/depts/DGACM/RegionalGroups.shtml> (13. 11. 2015).