

“Vzponi in padci“ integracijskih procesov v Evropski uniji

1. Uvod: v iskanju analitičnega okvira

Evropsko integracijo kot politični pojav in kot areno različnih politik poskuša pojasniti osupljivo število analitičnih pristopov. Številne generacije znanstvenikov, od zgodovinarjev do družboslovcev, so se spoprijele s pojasnjevanjem ali celo napovedovanjem procesa integracije tako v njegovi dinamični kot statični dimenziji.

V petdesetih in šestdesetih letih so intelektualno areno zasedale ekonomske in politične znanosti. V ekonomiji so se uveljavili tisti, ki so jasno razmejili različne stopnje integracije od proste trgovine do ekonomske unije (Balassa 1962; Pelkmans 1984). Presenetljivo malo pa se je ‘cvet’ ekonomske znanosti ukvarjal z empirično analizo evropske ekonomske integracije. Evropske skupnosti kot specifični geografski in ekonomski prostor niso zbujale posebne analitične pozornosti, razen med tistimi ekonomisti, ki so se v vsakdanjem življenju srečevali z različnimi evropskimi politikami. Tako je bilo sredi osemdesetih prepuščeno (Evropski) komisiji, da je pripravila študijo o ekonomskih vplivih integracije nacionalnih trgov (Cecchinijevo poročilo 1988), predvsem zato, ker ekonomski znanosti v vseh teh letih ni uspelo pripraviti analize, ki bi bila v pomoč pri oblikovanju in odločanju o evropskih politikah. Do preobrata v ekonomski znanosti je prišlo šele z izvajanjem programa enotnega evropskega trga, z napovedjo vzpostavitve gospodarske in denarne unije in s pojavom srednje in vzhodnoevropskih držav na evropskem zemljevidu tržnih gospodarstev. Nastale so številne tako teoretične kot tudi aplikativne

** Mag. Irena Brinar je asistentka na Fakulteti za družbene vede. Članek je sestavni del raziskovalnega projekta “Majhne države v procesih transformacije mednarodni skupnosti”, ki ga financira Ministrstvo za znanost in tehnologijo Republike Slovenije.*

¹ Podroben pregled teorij glej Pentland 1973, Webb 1983.

analize evropske ekonomske integracije. Še vedno pa je presenetljivo malo temeljnih del, ki bi se ukvarjala z redefiniranjem analitičnih konceptov ekonomske integracije.

V politični znanosti so začetno pozornost zbudili neofunkcionalisti (Haas 1958; Lindberg 1963) predvsem zaradi usklajenosti teoretičnih predpostavk integracije, pa tudi kot alternativna paradigma realizmu, kjer je država še vedno pomenila začetek in konec proučevanja (Hoffman 1966). Vendar se je v sedemdesetih letih porodil dvom o pravilnosti neofunkcionalističnih predpostavk integracije. V znanstvenih krogih je tako postalo navada, da so analitiki, sklicujoč se na neofunkcionalistična izhodišča, iskali predvsem dokaze, s katerimi bi jih ovrgli (Lindberg, Scheingold 1970; Nye 1968, Schmitter 1970). Dvom, ki se mu niso znali upreti ali izogniti, je izhajal iz vprašanja, ali so evropske skupnosti mednarodne organizacije ali pa gre za zametke države. Tako so vnašali zmedo v merila za presojo rezultatov, ki so jih dosegle evropske skupnosti v svojem obstoju. Pri tem pa je bila politična znanost na splošno zadosti poštena, da je priznala, da ne pozna povezav med ekonomskimi in političnimi dejavniki integracije in dezintegracije, čeprav se je v tem času veliko pisalo o mednarodni politični ekonomiji.¹ Večina literature na področju politične znanosti je bila zato pretežno deskriptivne narave in ozko usmerjena le na institucije.

Pravniki in pravna znanost so bili vedno v prvih vrstah prizadevanj, da bi razširili in poglobili razumevanje o oblikovanju politik na evropski ravni. Dolgo so pri tem razpolagali tudi z najboljšimi analizami. Kmalu je postalo jasno, da je pravo skupnosti nova zvrst, ki jo definirajo številne posebnosti. Predvsem ga odlikujeta velika žilavost in skrivnostna moč, da (lahko) definira in redefinira temelje, ki so osnova pogajanj o evropskih zadevah in upravljanja z njimi. Že kar običajna je postala trditev, da je pravo v primerjavi z ekonomsko logiko in političnimi odločitvami edina in najpomembnejša sila, od katere je odvisen nadaljnji razvoj evropske integracije. Da je pravo evropskih skupnosti kot posebno raziskovalno področje zbudilo veliko zanimanje med proučevalci evropske integracije, je bilo posledica primerjalnih prednosti, ki jih ima pred ekonomijo ali politiko. Pravo evropskih skupnosti se je uveljavilo kot novo, še neraziskano področje; v evropski integraciji nastopa kot neodvisna spremenljivka in kar je najpomembnejše, ne zaznamujejo ga različna ciklična gibanja bolj ali manj intenzivne integracije.

Izhodiščni položaj zgodovinarjev in zgodovinske znanosti pri ovrednotenju novega pojava – evropskih skupnosti je bil manj ugoden. Le zelo redki so iskali primerjave in vzporednice iz znanih zgodovinskih primerov federalnih entitet – ZDA, nemške *Zollverein*, Švice in avstrijsko-madžarske zveze. Večina del, ki se je izdajala za zgodovinska, so bila ali biografije ali novejši komentarji, v katerih pa sta manjkali zgodovinska metoda in sistematična preglednost. Odsotnost zgodovinske perspektive je bila tudi glavni razlog, da je

novejša družbena znanost preveč poudarjala specifičnost in novost modela integracije evropskih skupnosti. Z dostopnostjo podatkov iz petdesetih in šestdesetih let se je to sivo področje raziskovanja postopoma polnilo z novimi zgodovinskimi spoznanji (Milward 1984; Milward 1992). Dotedanja predstava o zgodnejšem obdobju oblikovanja evropskih skupnosti kot enkratnem in neponovljivem obdobju se je sedaj soočila s kritičnimi analizami, katerih večina si je prizadevala prikazati evropske skupnosti kot čedalje bolj ‘normalen’ in manj stvariteljski pojav.

Pri določanju analitičnega okvira ne moremo mimo dejstva, da so med avtorji zgodnjih analitičnih del o evropski integraciji prevladovali ameriški avtorji: ustanavljanje evropskih skupnosti je pač potekalo predvsem z ameriškim vladnim in zasebnim sponzoriranjem, pri čemer je ameriški federalni model služil kot merilo ‘uspešnosti’ integracije. V sedemdesetih in osemdesetih letih je v ospredje stopila evropska literatura, ki se je bolj ukvarjala s praktičnimi in manj s teoretičnimi vidiki integracije in katere večina ni bila napisana v angleščini. S ponovnim odkrivanjem ameriškega interesa za evropsko integracijo konec osemdesetih let so se pojavili novi analitični pristopi, ki so v proučevanje omenjenega subjekta vnesli nov pojav: tekmovalnost med različnimi teoretičnimi usmeritvami.

Znanstveniki in študenti se tako srečujejo z velikanskim številom različnih pojasnitev glede delovanja in organiziranja evropskih skupnosti in le redkimi uspe najti pot skozi to intelektualno zmedo. Še vedno obstaja razprava o tem, ali je evropska integracija subjekt proučevanja mednarodnih odnosov ali pa gre za zunanjo projekcijo na državi utemeljenih entitet in je zato predvsem v pristojnosti proučevanja specialistov s področja primerjalnih politik. Četudi razrešimo to dilemo, to ne pomeni, da smo s tem razpravo končali. Pred nami so namreč ovire v podobi različnih tekmovalnih paradig in v okviru vsake posamezne znanstvene discipline.

V našem prispevku bomo iz zgodnejšega obdobja teorij politične integracije obravnavali pluralistično, funkcionalistično, neofunkcionalistično in federalistično teorijo. Temu bomo dodali še Deutschejevo komunikacijsko teorijo in realistično teorijo ali pristop medvladnega sodelovanja, ki sta, čeprav iz zelo enostranske perspektive, pomembno pripomogli k celovitejšemu razumevanju procesa integracije. Od novejših pristopov k integraciji bomo predstavili pristop notranje politike in teorijo medsebojne odvisnosti v povezavi z režimsko teorijo ter pristop nadnacionalizma.

Nekatere od teh teorij niso ‘klasične’ teorije politične integracije, temveč so po svojem poreklu teorije mednarodnih odnosov (pluralistična, funkcionalistična, realistična), teorije države (federalistična) ali primerjalnih političnih sistemov (pristop notranje politike), zato se njihove predpostavke ne nanašajo konkretno na evropsko integracijo, ampak na proces integracije na splošno. V takem primeru uporabljamo

v besedilu izraz 'integracija' ali proces integracije, v nasprotju s teorijami in predpostavkami, ki se nanašajo konkretno na projekt evropske integracije. Čeprav bi lahko rekli, da je evropska integracija študija primera, so iz njenega proučevanja izšle številne predpostavke in hipoteze, ki veljajo tudi za proces integracije na splošno.

2. Evolucija teorij(e) (evropske) integracije: teoretske korenine

Že med drugo svetovno vojno, zlasti pa neposredno po njenem koncu, so številni teoretiki poskušali definirati novo obliko političnega sistema, ki bi pospešila in olajšala sodelovanje med državami in hkrati zagotavljala ter ohranila mednarodni (in zlasti evropski) mir in varnost. Pri tem so nekateri teoretiki usmerili svoje proučevanje na želeni končni produkt takšnega sodelovanja (na primer funkcionalisti in federalisti), medtem ko so se drugi usmerili na (pred)pogoje in okoliščine, ki omogočajo oziroma so nujno potrebni za vzpostavitev nove transnacionalne politične skupnosti (na primer predstavniki transnacionalistične/komunikacijske šole). Vsak na svoj način pa so prispevali teoretična izhodišča h kasnejšim neofunkcionalističnim poskusom opredelitve in pojasnitve porajajočega se procesa evropske integracije. Glej sliko 1.

		KONČNI PRODUKT	
		MODEL DRŽAVE	MODEL SKUPNOSTI
PROCES INTEGRACIJE	NEPOSREDEN politične variable	Federalizem	Pluralizem
	POSREDEN družbeno- ekonomske variable	Neofunkcionalizem	Funkcionalizem

*Slika 1: Pristopi k teoriji politične integracije
(Vir: Pentland 1973: 23)*

Ekonomska in politična integracija se pogosto povezujeta s krčenjem suverenih pristojnosti držav članic in s povečanjem vpliva centralnih nadnacionalnih oblasti. Odvisno od obsega in števila pristojnosti, ki so porazdeljene med države članice in centralne oblasti, ločimo posamezne stopnje integracije in različne načine, kako jih doseči.

Med pristopi k integraciji prevladujejo štirje (pluralistični, funkcionalistični, neofunkcionalistični in federalistični), ki pojasnjujejo, zakaj se evropske države "prostovoljno spajajo, združujejo in povezujejo s svojimi sosedi, in zakaj izgubljajo nekatere značilnosti

suverenosti, medtem ko se poslužujejo novih mehanizmov reševanja medsebojnih konfliktov” (Haas 1971: 6). Teorije integracije ponujajo različne hipoteze o načinu (postopku oz. metodi) združevanja in s tem povezano napovedujejo različni končni rezultat tega procesa: nadnacionalno državo, medvladni režim ali kakšno drugačno distribucijo oblasti/pristojnosti med vladami in (v našem primeru) Evropsko unijo. Razlike med teorijami pa obstajajo tudi glede tega, katere subjekte (državne ali nedržavne) proučujejo in na kateri ravni (nacionalni ali nadnacionalni/evropski). Glej sliko 2. Ne glede na to, katere subjekte vključujejo v analizo, katero raven upravljanja analizirajo ali kakšen končni rezultat napovedujejo, imajo vse teorije ali pristopi nekaj skupnega. Nikomur od njih ne uspe pojasniti, zakaj prihaja v (evropski) integraciji do vzponov in padcev ali z drugimi besedami, do faz vzleta in obdobja stagnacije (*stop and go process*).

RAVEN ANALIZE

GLAVNI SUBJEKTI INTEGRACIJE		NACIONALNA	EVROPSKA
	PRISTOP NOTRANJE POLITIKE	NEDRŽAVNI SUBJEKTI	NEO- FUNKCIO- NALIZEM
	DRŽAVE/VLADE	PRISTOP MEDVLADNEGA SODELOVANJA	NADNACIO- NALIZEM

Slika 2: Značilnosti štirih teoretičnih pristopov k evropski integraciji
(Vir: Corbey 1995: 255)

Pluralistični pristop se zavzema in priporoča ohlapnejšo obliko združevanja (povezovanja), ki v večji meri upošteva in ohranja suverenost držav. V okviru procesov mednarodnega sodelovanja države razvijajo številne medsebojne povezave. ‘Pluralistična skupnost držav’ je tista oblika integracije, iz katere bi se lahko razvila ‘politična unija’. Metoda združevanja je medvladno sodelovanje na ravni predsednikov držav ali vlad. Tako ustanovljena “mednarodna organizacija ne razpolaga z nikakršno lastno voljo in lastnimi pristojnostmi, na podlagi katerih bi vzpostavila novo politično entiteto mimo volje njenih članic” (Pentland 1973: 51). To je eden od pogledov na razvoj Evropske unije, ki se zavzema za minimalno stopnjo integracije, potrebno za uresničitev ozkih ekonomskih in političnih ciljev, predvsem trgovinske liberalizacije v razmerah mednarodnega miru in varnosti.

Delo, ki je s funkcionalistične perspektive najbolj zaznamovalo tako sam proces evropske integracije kot tudi njegove idejne

² O vlogi mednarodnih organizacij glej še Šabič, v tej številki.

³ *Politična strategija, ki sta jo oblikovala Jean Monnet in Akcijski odbor za Združene države Evrope in katere cilj je bila vzpostavitev formalne evropske integracije po propadu projekta Evropske obrambne skupnosti, je temeljila na posrednem procesu združevanja – na engrenage. Engrenage bi lahko opisali kot sistem in kot način delovanja – v prisposobi bi ga lahko opisali kot sistem (zobatih) koles, kjer je eno kolo vleče drugo v med seboj povezan sistem.*

osnutke, je bilo Mitranyjevo “A Working Peace System” (1943). Vendar pa funkcionalizem ni bil zasnovan kot teorija evropske integracije. David Mitrany je kot nasprotnik kakršnegakoli nacionalizma in teritorialne organizacije oblasti odločno nasprotoval projektu evropske regionalne integracije. Oboje po njegovem mnenju ogroža svetovni mir. V primeru evropske integracije bi nacionalizem na državni ravni zamenjal nacionalizem na evropski ravni. Glavni element za razumevanje Mitranyjeve funkcionalistične zasnove nove mednarodne skupnosti je njegovo razlikovanje med političnim/konstitucionalnim sodelovanjem in tehničnim/funkcionalnim sodelovanjem. V nasprotju s tedanjimi mednarodnimi organizacijami, ki so temeljile na članstvu držav, je Mitrany zagovarjal razvoj tehničnih mednarodnih organizacij, strukturiranih na podlagi funkcionalističnih načel, ki bi zagotavljale kolektivno blaginjo. Taka je na primer Mednarodna organizacija dela.² Funkcije naj bi določale najprimernejšo obliko organizacije. V tehnični/funkcionalni organizaciji bi notranji politični konflikti in razprave o mejah nacionalne suverenosti izgubili vso ostrino in pomen. Načelo “tehnične samoodločbe” (Mitrany 1943, 1966: 72) bi tako nadomestilo načelo politične samoodločbe, s čimer bi odpravili večino svetovnih konfliktov. Funkcionalistični pristop dokazuje, da v sodobnem svetu tehnološke, ekonomske in družbene silnice ustvarjajo zapleteno omrežje ekonomskih povezav med državami, pri čemer nastajajo tudi problemi, ki s svojo mednarodno razsežnostjo presegajo državni okvir reševanja. Cilj vsake države/vlade je, da doseže čim večjo ekonomsko blaginjo v korist svojih državljanov. Vendar pa to presega meje in sposobnosti posameznih držav, zato je njihovo medsebojno sodelovanje neizogibno. Mednarodno sodelovanje in prek tega nastajajoča čedalje večja in tesnejša medsebojna odvisnost po funkcionalistični razlagi nujno vodita v ekonomsko in politično poenotenje. Tako politična integracija sledi korakom ekonomske integracije. Mitranyjev funkcionalizem je posredno vplival na oblikovanje evropskih skupnosti, saj si je glavni arhitekt Evropske skupnosti za premog in jeklo (ESPJ) – Jean Monnet – pri njenem oblikovanju sposodil t.i. funkcionalistično metodo združevanja³, ne da bi prevzel tudi Mitranyjevo osrednjo idejo, to je odpravo na teritoriju zasnovanih oblasti. Jean Monnet je tako prevzel Mitranyjevo idejo tehnične, sektorsko specifične integracije ter njegovo stališče, da se je treba izogniti kakršnikoli razpravi o prenosu nacionalne suverenosti. Tako si je zagotovil podporo za ustanovitev na teritorialnem načelu strukturirane organizacije ter nove regionalne oblasti. Robertu Schumanu je združevanje naravnih virov in proizvodnih zmogljivosti v okviru ESPJ pomenilo “prvi korak na poti k evropski federaciji” (Weigall, Stirk 1992: 59), kar je seveda popolno nasprotje Mitranyjevega ideala in cilja integracije. Zagovorniki funkcionalne integracije (ne pa tudi ideolog funkcionalizma David Mitrany) verjamejo, da bo integracija

nacionalnih trgov v okviru Evropske (gospodarske) skupnosti nujno vodila v neko obliko politične integracije. Tako Paul-Henri Spaak, eden od ustanoviteljev Evropske gospodarske skupnosti, piše: “težko je verjeti, da lahko šest držav čedalje bolj povezuje (kombinira) svoje potenciale, možnosti in sposobnosti ter da lahko čedalje bolj združuje svoje interese, ne da bi nekega dne vzpostavilo politično oblast kot višek ekonomske organizacije” (Camps 1965: 128). Mitrany pogojno pristaja na vzpostavitev politične oblasti samo tedaj ko to v ničemer ne ogroža tehnične samoodločbe. Mitranyjev funkcionalizem je postal nekakšen privesek novejšega in veliko bolj odmevnega neofunkcionalizma, čeprav omenjena pristopa povezuje manj skupnih točk, kot povezuje vsakega posebej z nekaterimi drugimi pristopi. Zato neofunkcionalizem napačno oziroma le s težavo razvrščamo kot neposrednega naslednika funkcionalizma. Ime neofunkcionalizem je nekaj podobnega kot napačno ime ali poimenovanje v pravni doktrini, ali kot pravi Groom (1978: 21) “primer napačne identitete”.

Neofunkcionalizem se je delno razvil z namenom, da bi zapolnil vrzel, ki je nastala med funkcionalistično teorijo in prakso zahodno-evropskega združevanja, in delno kot (pluralistična) kritika realistične šole, ki je tedaj prevladovala v znanosti o mednarodnih odnosih, zato je njegovo intelektualno poreklo izjemno raznovrstno. Neofunkcionalizem je združil nekatere elemente ‘funkcionalistične metode’, kot sta jo izvajala Monnet in Schuman na podlagi poenostavljene verzije funkcionalistične teorije, ter osnovne premise komunikacijske in federalistične šole (teorije) integracije.

V začetni fazi se je neofunkcionalistični pristop osredotočil predvsem na Evropsko skupnost za premog in jeklo. Pri tem Haasa (1958) niso zanimale niti okoliščine, ki pospešujejo evropsko integracijo, niti njeno končno stanje, marveč se je v svojih študijah ukvarjal s procesom politične integracije kot samostojnim predmetom proučevanja. Za Haasa je “politična integracija proces, v katerem se politični subjekti iz različnih nacionalnih okolij odločijo, da prenesejo svojo lojalnost, pričakovanja in politično delovanje na nov center, katerega institucije že posedujejo ali pa zahtevajo pristojnosti pred tem obstoječih nacionalnih držav” (1958: 16). V nasprotju z Mitranyjevim funkcionalizmom je osnovna enota neofunkcionalistične analize še vedno na teritoriju osnovan državni sistem. Neofunkcionalizem ne ponuja koncepta, ki bi presegel tradicionalno teritorialno delitev držav. Nova teritorialna organizacija na evropski ravni je preprosto ali dodana državni teritorialni organizaciji ali pa jo zamenjuje. Tudi glede razumevanja vloge nadnacionalnih institucij je neofunkcionalizem bližje federalizmu in komunikacijski šoli kot pa funkcionalizmu.⁴ Neofunkcionalistična analiza obravnava predvsem vlogo nedržavnih subjektov na evropski ravni (od različnih nacionalnih interesnih skupin do evropskih institucij), medtem ko je državam namenjena pasivna vloga. Države so v integracijo vključene

⁴ Ni naključje, da se za neofunkcionalizem uporablja tudi drugo ime: federalni funkcionalizem. V nadaljevanju bomo predstavili teoretična izhodišča neofunkcionalizma v povezavi z drugimi teoretičnimi pristopi.

⁵ V teoriji integracije se med dejavniki, ki pospešujejo integracijo poleg procesa učenja – procesa družbene socializacije v novem (integracijskem) okolju omenja tudi t.i. pozitivne *feed-back*. Pri pozitivnem povratnem učinku gre za dobičke, ki jih udeleženci integracije iztržijo na njen račun. Večji ko so dobički ali koristi, večja je podpora različnih družbenih skupin nadaljevanju procesa, saj si obetajo še dodatne oziroma še večje dobičke.

⁶ Sprememba interesov političnih elit je lahko na eni strani posledica nasprotovanja in na drugi podpore integraciji. Politične elite lahko spremenijo svoja pričakovanja in politične aktivnosti kot odgovor naraščajočemu trendu razvoja nadnacionalnih institucij, lahko pa se tudi združijo v novem centru, ki postane nosilec politične integracije. Haas meni, da se tudi elite, ki izkazujejo dolgoročno negativna pričakovanja do nadnacionalnih institucij, kar se zdi na prvi pogled nezdržljivo z vzorci unifikacije, lahko prepriča, da se prilagodijo temu procesu (Haas 1958: 296). Na drugi strani pa lahko elite, ki imajo kratkoročna negativna pričakovanja in ki se organizirajo v svojem nasprotovanju, tvorijo v svoji samoobrambi nekakšno permanentno opozicijo (institucijo z negativnimi pričakovanji) (Haas 1958: 288). Vendar pa sprememba lojalnosti ni nujno absolutna ali stalna. Hkrati lahko obstaja več lojalnosti

zato, da izpolnjujejo pričakovanja in zahteve različnih družbenih skupin na nacionalni ravni in na ravni evropskih institucij. Mitrany je svaril pred vzpostavitvijo teritorialno zasnovanih nadnacionalnih oblastnih struktur. Nasprotno temu pa je v neofunkcionalističnem pristopu celoten proces oblikovanja politične skupnosti zasnovan na širitvi in krepitvi pristojnosti nadnacionalnih struktur. Nadnacionalne institucije so "gibalo integracije" (Haas 1958: 29). Zato so neofunkcionalisti vsa svoja pričakovanja glede razvoja integracije gradili na njihovi vodilni vlogi. Nadnacionalne institucije naj bi pospeševale prenos lojalnosti različnih nacionalnih elit na evropsko raven, hkrati pa naj bi bile tudi nekakšen 'pošten posrednik' (*honest broker*) v procesu odločanja med trmastimi nacionalnimi vladami (Haas 1958: 524).

Neofunkcionalistični pristop zagovarja tezo, da je potreba po ekonomski in politični integraciji posledica vzajemnega delovanja in medsebojnega vplivanja ekonomskih in političnih sil in ne samo oziroma izključno, kot trdi funkcionalizem, funkcionalnih potreb in tehnoloških sprememb. Haasov pluralistično zasnovan neofunkcionalizem je manj idealističen glede vloge družbenih sil v procesu integracije. Le-te niso politično nevtralne kot pri Mitranyju. V vsaki družbi obstajajo interesne skupine, ki v prizadevanju za maksimizacijo svojih koristi izkoriščajo različne zunanje pritiske, katerim je izpostavljena njihova država zaradi mednarodnih ekonomskih povezav in medsebojne odvisnosti. Med interesnimi skupinami prihaja tudi do postopne konvergence interesov, kar pomeni še dodaten pritisk na države. Le-te so prej ali kasneje prisiljene, da prenesejo ali da zaupajo določene pristojnosti in politike v upravljanje nadnacionalnim institucijam, ki se postopoma oblikujejo v oblast, ki privablja pozornost in lojalnost posameznih interesnih skupin. Rezultat tega je kombiniran sistem, v katerem so odgovornosti porazdeljene med nadnacionalne institucije in vlade, ki skupaj tvorijo določen tip integracije. Nacionalne politične in ekonomske elite postajajo čedalje bolj privržene procesu integracije, kar je tudi posledica procesa učenja in prevzemanja navad v predhodnih fazah tega procesa. Vendar pa Haas poudarja, da učenje ni enosmerni proces in da se skozi medsebojno vplivanje nacionalnih vrednostnih sistemov in nadnacionalnega vrednostnega sistema preoblikujejo prepričanja in prizadevanja nacionalnih elit, čemur sledi tudi premik njihove lojalnosti in pričakovanj na nove nadnacionalne oblastne strukture.⁵ Na proces integracije vplivajo pozitivna in negativna nagnjenja nacionalnih političnih elit in tudi delovanje nadnacionalnih političnih elit. Vendar za proces politične integracije ni odločilnega pomena samo prenos lojalnosti nacionalnih političnih elit iz nacionalne na nadnacionalno raven, zato je Haas v svojo analizo vključil tudi proučevanje njihovih pričakovanj in aktivnosti (Haas 1958: 16)⁶. Osrednje mesto, ki ga neofunkcionalizem namenja procesu učenja in prenosu lojalnosti kot njegove

posledice, kaže, da je ta teoretični pristop vmesni člen med funkcionalizmom in komunikacijsko šolo.

Smer razvoja integracije je odvisna od procesa ‘*spill-over*’⁷ ali nadaljnjih povezav – od carinske unije prek skupnega trga do ekonomske unije. Kot za vsak proces velja tudi v procesu integracije, da je mogoča njegova nasprotna različica. Če partnerji v integraciji niso zadovoljni s posledicami le-te, lahko pride do skrčenja obsega ali znižanja stopnje integracije, kar imenujemo proces ‘*spill-back*’ ali povezave v nasprotni smeri.⁸ V skladu z neofunkcionalističnimi predpostavkami se integracija ne razvija kot vnaprej določen proces (v primerjavi s tehnološkim determinizmom v funkcionalističnem pristopu), temveč kot posledica nenehnega razreševanja napetosti in sporov med konkurenčnimi interesnimi skupinami, ki spoznavajo, da lahko več pridobijo, če se povežejo, kot pa da si nasprotujejo. Gre za proces političnega *spill-overja*⁹, ki je najtesnejša vez z Mitranjevo idejo o tehnični samoodločbi in o organskem razvoju integracije. Pod vplivom uspešnega primera sodelovanja na enem področju se bo integracija širila še na druga področja. Haas priznava velik pomen, ki ga ima funkcionalni, sektorski ali tehnični *spill-over* na razvoj ekonomske integracije. Sektorska širitev integracije lahko poteka tudi, če ni podpore posameznih interesnih skupin. Na tem mestu pa je Haas tudi sestopil iz funkcionalističnega miselnega toka, ki je zagovarjal avtomatizem v integraciji. Politični *spill-over* temelji na drugačni logiki razvoja. Integracija se lahko razvija samo ob stalni politični podpori, ki prihaja iz držav članic, ali pa pod vplivom nalog, ki so zaupane centralnim institucijam in katerih uresničevanje samo po sebi vključuje ali zahteva širitev integracije. Neofunkcionalisti obravnavajo institucije evropskih skupnosti – (Evropska) Komisija, Svet (Evropske unije), (evropski) parlament in sodišče (evropskih skupnosti) – kot nekakšne zametke nadnacionalne države. Z ‘metodo skupnosti’ (*Community Method*)¹⁰ se nacionalni trgi postopoma združujejo. Najprej v obliki ‘negativne integracije’, to je z odpravo notranjih trgovinskih ovir, čemur sledi ‘pozitivna integracija’, ki pomeni sprejemanje in izvajanje politik kot *skupnih politik*. Haas ‘principa snežene kepe’ ni povezoval samo s političnim in funkcionalnim/ sektorskim *spill-overjem*, marveč ga je vključil tudi v proces, ki ga je imenoval geografski *spill-over* (1958: 317). Ugotovil je namreč, da tesnejše sodelovanje (povezovanje) določene skupine držav nujno vpliva na države, ki so izključene iz tega projekta¹¹ – ne nazadnje s spremembo obstoječih trgovinskih tokov.¹² Hkrati pa tudi reakcije tretjih držav na tesnejše sodelovanje prvih vplivajo na sam proces integracije.¹³

Federalistični pristop k integraciji zastopa potrebo po ustanovitvi nadnacionalnih federalnih oblasti, ki urejajo obnašanje in delovanje držav in ki prevzamejo oziroma si lastijo številne suverene pravice in dolžnosti držav, ki so jih ustanovile. Kako so ekonomske, politične,

(multiplificirana lojalnost). Verjetneje je, da se bo proces evropske integracije razvijal na podlagi postopnega približevanja različnih interesov kot na podlagi množične spreobrnitve v smeri ‘evropeizacije’. Ne glede na to, ali motivi prihajajo iz negativnih ali pozitivnih pričakovanj, bo trend razvoja integracije potekal v smeri nove politične skupnosti. Gre za proces, ki ga imenujemo politični *spill-over*.

⁷ Haas opredeljuje *spill-over* kot ‘način širitve sektorske integracije’ (Haas 1964: 48). Udeleženci integracije, opogumljeni s pozitivnimi izkušnjami integracije enega sektorja, cepijo model integracije na nove sektorje ali funkcionalna področja. David Mitranj, predstavnik funkcionalistične šole, je tovrstno širitev integracije imenoval ‘doktrina razvejenosti ali razraščanja’ (*doctrine of ramification*).

⁸ Nihanja v razvoju zahodnoevropske integracije v šestdesetih letih so vodila Haasa, da je temu primerno prilagodil svoj koncept *spill-overja*. Philippe Schmitter (1970: 846) je oblikoval cel sistem različnih opcij razvoja integracije, ki vključuje poleg *spill-over* še *spill-around*, to je širitev obsega funkcij, ki so zaupane centralnim oblastem, kar pa ne sotpada s širitvijo (ali poglobljanjem) pristojnosti le-teh; *build-up*, širitev (poglobljanje) pristojnosti in povečanje avtonomije odločanja nadnacionalnih oblasti integracije, pri čemer pa se integracija

ne širi na nova področja; retrenchment, povečanje števila področij, ki jih upravljajo države na način skupnega sprejemanja odločitev, na račun zmanjšanja pristojnosti centralnih oblasti; spill-back, korak nazaj, to je zmanjšanje obsega funkcij kot tudi obsega in ravni pristojnosti centralnih institucij integracije.

⁹ *Politični spill-over bi lahko na kratko opisali kot proces približevanja (konvergence) pričakovan in interesov nacionalnih političnih elit, ki je posledica delovanja nadnacionalnih institucij. Politični spill-over lahko poteka pod vplivom pozitivnih ali negativnih pričakovanj. V realnosti se kaže kot prenos lojalnosti, v maksimalni obliki, ali, v minimalnem obsegu, kot sprememba aktivnosti nacionalnih elit, ki so usmerjene bodisi v podporo bodisi v nasprotovanje nadnacionalnim institucijam (na primer: naraščanje lobiranja na evropski ravni).*

¹⁰ *Metodo skupnosti primerjamo s funkcionalistično metodo integracije, ki razvoj integracije povezuje s procesom spill-overja v vseh oblikah, procesom učenja, pozitivnim povratnim učinkom, neodvisnostjo/avtonomnostjo nadnacionalnih institucij. Gre za to, da skupnost kot entiteta zaživi svoje lastno življenje in tako skrbi za lasten obstoj in razvoj.*

¹¹ *Na primeru ravnanja vlade Velike Britanije, ki je bila pobudnica ustanovitve Evropskega*

sodne in zakonodajne pristojnosti razdeljene med države članice in federalno vlado, je predmet sporazuma v okviru 'ustavodajne konference'. Številni povojni politiki in teoretiki so videli v 'Evropski federaciji narodov' edino rešitev številnih potencialnih sporov med evropskimi narodi. Federalistično gibanje je uživalo močno podporo med pripadniki evropskega odporniškega gibanja. Njegov povojni razvoj so zaznamovali prepričani federalisti, kot so bili Jean Monnet, Walter Hallstein in Altiero Spinelli. S propadom številnih poskusov vzpostavitve resnične evropske federacije¹⁴ se je federalistični pristop ohranil le kot strategija uresničevanja skupnih ciljev in skupnih potreb, medtem ko je kot teorija, ki bi pojasnila, zakaj in kako nastajajo različne integracijske sile, skorajda zamrla.

Tako za funkcionaliste kot neofunkcionaliste je federalizacija integracije zadnja stopnja v dinamičnem procesu integriranja/integracije in ne proces sam zase. Funkcionalistična opcija integracije vključuje federalizacijo Evrope kot končni cilj in kot strategijo za njegovo uresničitev v okviru evropske integracije. V okviru neofunkcionalizma je federalizacija evropske integracije zaželena in skoraj neizogibna, vendar je njena realizacija postavljena v časovno neopredeljeno prihodnost. Edina razlika med federalisti in (neo)funkcionalisti je v načinu, kako doseči končni cilj integracije – glede hitrosti in oblike sprememb. Medtem ko se federalisti zavzemajo za pristop 'velikega poka', kjer velike ustavne in institucionalne spremembe nastopijo hkrati, se (neo)funkcionalisti zavzemajo za postopno združevanje. Nasprotno pa pluralisti nikakor ne pristajajo na federalni razvoj evropske integracije in menijo, da bi ga morali na vsak način preprečiti. Federalistični pristop v okviru evropske integracije podpirajo pragmatiki, ki si prizadevajo za dokončno združitev držav in regionalisti, ki v tem vidijo način decentralizacije držav. Oboji dokazujejo, da so v okviru pristopa postopnega združevanja (*gradual approach/gradualism*) federalistične ideje zvodenele. Posledice različnih pogledov na razvoj evropske integracije se kažejo v precej nenavadni institucionalni strukturi Skupnosti/Unije, ki jo sestavljajo nadnacionalni in medvladni organi.

V nasprotju s federalističnim pristopom k integraciji komunikacijska/transnacionalistična šola (Deutsch 1954, 1957, 1964) proučuje pogoje in okoliščine, ki so potrebni za nastanek politične integracije. Obstoj medsebojnih transakcij ali/in komunikacij je potreben, vendar ne tudi zadosten pogoj za razvoj politične skupnosti. Prometne, trgovinske, telekomunikacijske in poštnne vezi lahko pripomorejo k vzpostavitvi in razvoju tesnejših medsebojnih odnosov, vendar se občutek pripadnosti skupnosti (t.i. skupinska identiteta) ne bo razvil, če ne bo hkrati obstajalo tudi medsebojno razumevanje. Deutscheva teza je (1966: 96-97), da samo transakcije, ki so v korist vsem sodelujočim strankam ter skupni simboli, indentiteta, navade za sodelovanje, spomini, vrednote in norme, ki

so posledica obsežnega procesa učenja, vodijo do nastanka politične skupnosti.¹⁵ Pri tem pa ustanovitelj komunikacijskega pristopa k integraciji ne predvideva obstoja institucionalne strukture, marveč vse gradi na “zgodovinskem procesu učenja (družbene socializacije), katerega posledica je, da posamezniki postanejo družina, za kar je običajno potrebnih več generacij” (Deutsch 1966: 174). Čeprav so Deutschu očitali metodološki redukcionizem, saj je celotno analizo gradil na transakcijskih tokovih, kar nikakor ne more v celoti pojasniti mnogostranskega procesa integracije, je njegov prispevek k teoretični pojasnitvi nastanka politične skupnosti pomemben. Opozoril je namreč na pomen socialno-psiholoških vidikov nastanka kakršnekoli skupnosti.

Proučevanje mednarodnih odnosov je v povojnem obdobju potekalo pod močnim vplivom realistične teorije in modela svetovne politike. V najodmevnejšem tekstu “Politika med narodi” (1967) je Hans Morgenthau analiziral mednarodni sistem, v katerem se države kot unitarni in osrednji subjekti obnašajo racionalno. V svojem racionalnem delovanju so pripravljene uporabiti tudi silo za doseg ciljev, pri čemer je vojaška varnost na prvem mestu. Iz realistične perspektive so različne oblike sodelovanja med državami zgolj v funkciji vzpostavitve začasnega ravnotežja moči. Takoj ko države ocenijo, da sodelovanje v določeni zvezi ne zadovoljuje več njihovih interesov, se umaknejo. Zato se ravnotežje moči nenehno spreminja. Čeprav je realistični pristop doživel številne kritike, ne nazadnje ker držav nikakor ne moremo obravnavati kot unitarne subjekte, je prav iz te šole prišla prva odmevna kritika neofunkcionalizma. Stanley Hoffmann (1966) je na podlagi predpostavk realističnega pristopa/pristopa medvladnega sodelovanja (*intergovernmentalist approach*) pokazal na pomembno vlogo, ki jo ima mednarodno okolje pri uresničevanju nacionalnih interesov. Mednarodno okolje je strukturirano. Regionalna politika je tako le ena od politik, ki jo države zasledujejo na relaciji med lokalno in globalno ravnijo. Čeprav projektov tesnejšega regionalnega sodelovanja nikakor ne smemo podcenjevati, pa le-ti sami po sebi še ne zagotavljajo, da se zadeve ne morejo nenadoma obrniti v svoje nasprotje (1966: 896). S trditvijo, da so nacionalne vlade v procesu evropske integracije veliko bolj trdoživ in nikakor ne preživeti pojav (*more ‘obstinate’ than ‘obsolete’*), je Hoffmann vnesel dvom v neofunkcionalistične predpostavke integracije, na podlagi katerih naj bi se sodelovanje/integracija razvijala po načelu snežene kepe (*snowball effect*)¹⁶. Hoffman je pokazal tudi na omejitve “funkcionalistične metode” ali kot jo je sam imenoval “Monnetove metode” (1966: 885–886). V integraciji naj namreč ne bi prevladovala logika poenotenja, temveč logika različnosti, kar naj bi posledično oviralo njen ‘*spill-overski*’ razvoj oziroma zmanjševalo učinke *spill-over* (1966: 882). Hoffmann namreč trdi, da ‘izgub’ na področjih, ki jih države razglasijo za življenjske nacionalne interese,

območja svobodne trgovine (EFTA), kot odgovora na ustanovitev evropskih skupnosti, in ki je sočasno tudi ugotovila, da je vsaj minimalno povezovanje z Evropsko gospodarsko skupnostjo neizogibno, je Haas zapisal, da je to nedvomno dokaz delovanja geografskega spill-overja (1958: 314-317).

¹² *Vpliv, ki ga ima integracija na okolje, imenujemo tudi eksternalizacija. Eksternalizacija pomeni vpliv skupno sprejetih odločitev partnerjev integracije na pogajanja s tretjimi državami (na primer: trgovinska pogajanja Evropske unije z ZDA).*

¹³ *Nye (1971: 93) pravi, da bolj ko se integracija razvija, bolj je verjetno, da se bodo tretje države odzvale bodisi negativno bodisi pozitivno. Medtem ko nekatere tvorijo nove trgovinske bloke, se druge želijo vključiti v integracijo kot na primer srednje in vzhodnoevropske države, ki s svojimi zahtevami po članstvu v Evropski uniji tvorijo zunanje pritiske na institucije Unije za izvedbo institucionalne in finančne reforme ter reforme nekaterih ključnih politik (na primer kmetijske politike).*

¹⁴ *Zadnji takšen poskus je bil ob nastajanju besedila mastrichtske pogodbe o Evropski uniji, kjer je v preambuli obveljala stara definicija cilja evropske integracije – ‘čedalje tesnejša zveza med evropskimi narodi’, namesto na novo predlagane ‘federacija med evropskimi narodi’.*

Velika Britanija se je namreč ostro zoperstavila povezovanju Evropske unije s kakršnokoli obliko federalnega političnega sistema (Nugent 1999: 495–496).

¹⁵ *Gre za očitno razlikovanje med formalno in neformalno integracijo. Neformalno integracijo sestavlja vrsta interakcij, ki se vzpostavljajo in razvijajo, ne da bi bila za to potrebna kakršnokoli politična odločitev. Formalno integracijo sestavljajo spremembe v institucionalni strukturi in normativni ureditvi oziroma pravni podlagi delovanja. Medtem ko gre pri neformalni integraciji za kontinuiran proces, je za formalno integracijo značilna diskontinuiteta kot posledica vrste pogajanj, odločitev in pogodb, ki si sledijo druga za drugo (Wallace 1990: 9).*

¹⁶ *Tako kot snežena kepa s kotaljenjem po hribu pridobiva na velikosti in hitrosti, se tudi proces integracije, ko do njega pride, odvija vedno hitreje in v čedalje večjem obsegu (vključuje čedalje več področij/politik).*

¹⁷ *Weiler (1981) razlikuje med normativnim nadnacionalizmom in nadnacionalnim odločanjem. Z normativnim nadnacionalizmom opisuje proces integracije na pravnem področju, to je širitev obsega in poglobljanje prava in politik Skupnosti. Nadnacionalne odločitve lahko sprejmejo tudi medvladni organi. V tem primeru gre za sistem večinskega odločanja ob pogoju, da so odločitve*

vlade niso pripravljene kompenzirati z dobički na drugih področjih. Nekatera področja so pomembnejša od drugih. Tako Hoffmann razlikuje med zadevami 'nizkih politik' (gospodarstvo in socialna država) in 'visokih politik' (zunanja politika, varnost, obramba) (1966: 882). Medtem ko funkcionalistična logika integracije deluje v primeru, ko države sprejemajo odločitve o trgovinski politiki, je v primerih, ko gre za razprave o kmetijski politiki, komaj še razpoznavna. V razpravah o zadevah s področij visokih politik pa veljajo samo (vsakič posebej) jasno definirani in konsistentni cilji, kajti vlad ni mogoče prepričati, da bi pristale na nekaj, kar ne ustreza njihovim strateškim interesom, ali da bi podpisale 'bianco ček' glede prihodnjega razvoja integracije.

Medvladni pristop se je usmeril predvsem na proučevanje stagnacije v procesu evropske integracije. Integracije kot stanje (v našem primeru je to Evropska unija) ne obravnava kot nadnacionalno entiteto, temveč jo postavi v horizontalno razmerje do držav članic. Zanimivo je, da v integraciji vidi zaveznika držav, ki pomaga državam preživeti v procesih internacionalizacije in globalizacije ter obdobjih ekonomskih kriz. V nasprotju z nadnacionalnim pristopom, medvladni pristop pripisuje Evropski uniji in njenim organom (predvsem Evropski komisiji) zgolj instrumentalno vlogo. Države jih lahko izkoristijo, če in kadar je to v njihovem interesu. Čeprav obstaja majhna vzročna povezava med ekonomskim ciklom in dinamiko integracije, le-ta ni vedno premočrtna. Upad ekonomskih aktivnosti ne povzroči vedno tudi stagnacije v procesu integracije. Ekonomska recesija je lahko tudi velik motiv za nadaljevanje (širjenje in poglobljanje) integracije. In nasprotno: če velja ugotovitev, da v času ekonomskih kriz vsakdo skrbi zgolj za lastno preživetje, potem bi lahko sklepali, da bo v času ekonomske blaginje med državami obstajala velika konvergenca interesov. Pa tudi to vedno ne drži. Impulzi iz mednarodnega okolja so pogosto tisti dejavniki, ki povzročijo, da države članice integracije strnejo svoje vrste in poiščejo skupne interese, četudi na najnižjem skupnem imenovalcu.

Nadnacionalni pristop ali nadnacionalizem moramo razlikovati od nadnacionalnosti, s katero se pogosto opisuje narava evropske integracije. Nadnacionalnost se povezuje tako s procesom odločanja, naravo evropskih institucij kot tudi z evropskim pravom.¹⁷ Nadnacionalni pristop se tudi ukvarja z državami. Vendar v nasprotju z medvladnim pristopom, ki preučuje delovanje držav na nacionalni ravni v povezavi z oblikovanjem notranjih politik, nadnacionalni pristop analizira delovanje držav na evropski ravni. Procesi odločanja na evropski ravni, tudi v primerih, ko se ne zahtevajo soglasno sprejete odločitve, puščajo državam le malo manevrskega prostora. V vsakem procesu odločanja so potrebni kompromisi in nikoli niso vsi partnerji, ki sodelujejo v tem procesu, enako zadovoljni. Vedno se najde kakšna žrtev kot posledica hitre ali počasne dinamike procesa odločanja. Nadnacionalni pristop se od medvladnega pristopa

loči še po eni značilnosti. Če upošteva države kot tiste dejavnike, ki sprejemajo končne odločitve o razvoju integracije, pa zanika njihovo odločilno oziroma izključno vlogo. V pogajanjih, za katera je značilna komunitarna metoda, igra glavno vlogo Evropska komisija kot nekakšen arhitekt kompromisov. Nadnacionalni pristop je tako združil neofunkcionalno metodo in medvladne subjekte ter vse skupaj prenesel na evropsko raven proučevanja.

3. Razvoj integracijske teorije v sedemdesetih letih

Šestdeseta leta so zaznamovali številni poskusi, da bi restavrirali in revitalizirali Haasovo teoretično zupuščino (Lindberg 1963, Lindberg and Scheingold 1970, Nye 1968, Schmitter 1970). Postopoma se je oblikovalo spoznanje, da integracija ni premočrten proces, kjer so države prepuščene silam integracije. Vendar pa so bila šestdeseta in zgodnja sedemdeseta leta obdobje, v katerem je bilo težko najti konkretni primer, na katerem bi razvijali in testirali neofunkcionalistični pristop.¹⁸ Evropska gospodarska skupnost se je soočala s stagnacijo pod vplivom mednarodnih dogodkov in odločitev posameznih nacionalnih voditeljev. Zdelo se je, da se je snežena kepa neofunkcionalizma popolnoma stopila. V takšnem obdobju ‘brezvetrja’ je bilo tudi proučevanje evropske integracije manj popularno (Caporaso, Keeler 1995: 39). Analitiki in teoretiki evropske integracije, soočeni s stagnacijo samega procesa in z zatonom dveh vodilnih teoretičnih pristopov – neofunkcionalizma in komunikacijske šole, so se seveda obotavljali pri novih poskusih oblikovanja velikih teorij evropske integracije. Kljub temu so to obdobje zaznamovale številne študije procesa integracije in delovanja evropskih skupnosti kot sistema upravljanja. Študije primerov evropskega procesa odločanja so pripomogle k celovitejšemu razumevanju simbioze med evropskimi institucijami in državami članicami. Posamezni teoretični poskusi pa so kljub omejenemu analitičnemu dosegu pripomogli k oblikovanju sintetičnega pristopa k evropski integraciji v poznih osemdesetih in devetdesetih letih.

Najprej je v sedemdesetih letih prišlo do preobrata v predmetu proučevanja. Analitiki so ‘odkrili’ vlogo notranjih politik v procesu oblikovanja politik na evropski ravni. Tako je Puchala (1975) zatrdil, da so nacionalne vlade najpomembnejše determinante integracijskega procesa. Da so nacionalne vlade osrednji subjekti integracijskega procesa in da je razumevanje notranjih politik držav članic odločilnega pomena za celovito poznavanje integracijskega procesa, so ugotovili tudi drugi avtorji (Wallace, Wallace, Webb 1979). Tudi ta pristop, tako kot medvladni pristop, sprejema evropsko integracijo kot okvir za uresničevanje nacionalnih interesov. Vendar pa ne analizira nacionalnih politik do EU kot zunanje politike, temveč kot del notranje politike. Pristop notranje politike je v osemdesetih letih

zavezujoče tudi za manjšino, ki je glasovala proti. Z drugimi besedami, usak odmik od sistema tradicionalne diplomacije, ki temelji na načelu ‘ena država en glas’ ter na načelu soglasnega odločanja (ali vsaj konsenzualnega sprejemanja odločitev), bi lahko opredelili kot nadnacionalno odločanje. Nadnacionalne institucije ali organi pa so tisti, za katere velja popolna avtonomija vis-à-vis državam tako glede sestave kot tudi delovanja (Dehousse, Weiler 1990: 250).

¹⁸ Z metodološkega vidika je sporen postopek, če se teorija izoblikuje in potem preverja na istem empiričnem primeru (Caporaso, Keeler 1995). Primer evropske integracije je s tega vidika še posebej zapleten, saj v mednarodnem okolju ni empiričnega primera, ki bi bil primerljiv sedanji stopnji razvoja Evropske unije.

¹⁹ V skladu z realističnimi predpostavkami je nacionalna država veljala za enovit subjekt. Njena notranja strukturiranost sploh ni bila predmet niti razprav niti analiz. Od tod je nastal vzdevek, da gre za črno skrinjico.

²⁰ O vlogi mednarodnih režimov v mednarodnih odnosih glej prispevek Petre Roter v tej številki.

razvijal Bulmer, ki je poskušal pojasniti povezave med notranjimi in evropsko ravni (1983: 349). Bulmer je s svojim pristopom presegel že kar utrujajočo razpravo 'nacionalnost ali medvladno sodelovanje'. Njegova kritika je bila usmerjena na proučevanje evropskih skupnosti zgolj kot mednarodnih organizacij. S svojim pristopom je dokazal, da se lahko analitični instrumentarij, ki se običajno uporablja za proučevanje nacionalne (notranje) politike, koristno uporabi tudi za analizo obnašanja držav članic evropskih skupnosti, kajti evropske politike čedalje bolj postajajo notranje politike držav članic in narobe. Proces evropeizacije nezadržno briše meje med nacionalnimi in evropskimi zadevami.

V tem obdobju je globoke spremembe doživelo tudi proučevanje samih mednarodnih organizacij. Veliko teoretikov mednarodnih odnosov je zapustilo realistične predpostavke analize mednarodnih odnosov. Spoznali so, da se v svojih analizah nikakor ne morejo izogniti dinamičnemu vplivu, ki ga imajo na razvoj mednarodnih odnosov mednarodne organizacije (Keohane, Nye 1974, 1977). Teoretiki medsebojne odvisnosti so odprli 'črno skrinjico'¹⁹ nacionalne države. V svojih analizah niso upoštevali samo notranje slojevitosti države, temveč tudi vlogo transnacionalnih subjektov (med njimi na primer transnacionalnih podjetij) in posledice, ki jih prinaša sodelovanje v mednarodnih režimih²⁰ za države. Sodelovanje med državami je v razmerah medsebojne odvisnosti neizogibno. V takšnih razmerah lahko sodelovanje v mednarodnih režimih delno pripomore k zmanjšanju negotovosti, ki spremlja države v mednarodnih odnosih. Novo spoznanje, ki ga je prispevala teorija medsebojne odvisnosti, je v tem, da "povratne interakcije, ki potekajo od režimov na države, lahko spremenijo uradno definirane nacionalne interese samih držav" (Keohane and Nye 1977: 34). Čeprav se šola medsebojne odvisnosti ni konkretno ukvarjala z evropskimi skupnostmi, je ta pristop vnesel nove poglede v razumevanje nadaljnega procesa evropske integracije.

4. Razumevanje procesa (razvoja) evropske integracije

Primerjava predpostavk nefunkcionalističnega pristopa glede razvoja integracije z začetnim vzletom evropske integracije kaže, da med teorijo in prakso ni bilo velikih odstopanj. Zdi se, da se je Evropska skupnost za premog in jeklo 'prelila' v Evropsko gospodarsko skupnost (EGS) in Evratom in da je podpis obeh rimskih pogodb o EGS in Evratomu odličen primer sektorskega *spill-over*ja. Še več, v začetku šestdesetih let je nekaj držav iz 'konkurenčne' EFTE zaprosilo za članstvo v EGS, kar je bil primer, da tudi geografski *spill-over* deluje v skladu z neofunkcionalističnimi predpostavkami. Politični *spill-over* se je razvijal na področju skupne

kmetijske politike, kjer so številne interesne skupine našle svoje mesto vplivanja. In ne nazadnje, Komisija je pod vodstvom trdega zagovornika federalistične koncepcije razvoja integracije, Walterja Hallsteina, postala glavni zastopnik in gibalno integracije. Kmalu pa je postalo jasno, da slika ni tako preprosta, kot so jo narisali neofunkcionalisti. V kratkem obdobju je De Gaulle kar dvakrat uporabil veto pri odločanju o britanskem članstvu v Skupnosti, s čimer je bil proces geografskega *spill-overja* za nekaj časa ustavljen. Francoska politika ‘praznega stola’ leta 1965 je postavila Komisijo in vse, ki so verjeli, da bo politični *spill-over* premočrten proces, na realna tla. Zadnji udarec, tokrat sektorskemu *spill-overju*, je prišel iz mednarodnega okolja. Naftna kriza in z njo povezana gospodarska recesija sta naselili dvom v avtomatizem sektorske integracije. Očitno je bilo, da na proces evropske integracije ne delujejo samo tiste sile, ki jih je identificiral Haas, ampak še številne druge. Toda v sedemdesetih letih je bilo le malo teoretikov, ki bi pojasnili recesijo v procesu evropske integracije po začetni bleščeči fazi vzleta. Šele enotna evropska listina (1986) in kasneje maastrichtska pogodba (1992) sta zbudili ponovno zanimanje za proučevanje evropske integracije. Vendar se je razprava nadaljevala tam, kjer se je v šestdesetih letih končala. Delitev na državno-centrične (medvladno sodelovanje) in nedržavno-centrične pristope (nacionalnost) k proučevanju evropske integracije ni bila presežena. Najbolj odmevna analiza iz tega obdobja je nastala kot poskus pojasnitve pogajanj o enotni evropski listini (EEL). Sandholtz in Zysman (1989) sta prišla do sklepa, da je bila Komisija ob močni podpori evropskih gospodarskih elit tista sila, ki je prepričala države o koristih vzpostavitve enotnega trga. V svoji analizi se avtorja nista opirala samo na neofunkcionalistične predpostavke, ampak sta jih nadgradila z upoštevanjem vplivov iz mednarodnega okolja in sprememb v notranjih politikah držav članic. Spremembe v mednarodnem okolju (gospodarski vzpon ZDA in Japonske) ter neuspehi, ki so se kazali v posameznih nacionalnih ekonomskih politikah držav članic, so pripomogli, da je Komisija ponovno postala glavno gibalno sila integracije in da je projekt vzpostavitve enotnega evropskega trga, ki so ga spremljale tudi institucionalne/konstitucionalne spremembe, sprejela večina držav članic (Sandholtz, Zysman 1989: 100).

Kot je bilo vedno v razpravah o naravi evropske integracije, se je tudi tokrat pojavil nasprotni pristop, ki je izhajal iz realizma in pristopa medvladnega sodelovanja. Andrew Moravscik je prav tako analiziral pogajanja o vsebini Enotne evropske listine, toda njegovi sklepi so bili popolnoma drugačni. Moravscik trdi, da je medvladno poganje med Veliko Britanijo, Francijo in Nemčijo odločilno vplivalo na vsebino evropske enotne listine. Še več, vsebina enotne evropske listine naj bi bila kompromis, dosežen na najnižjem skupnem imenovalcu, ki je bil možen samo zaradi konvergence

nacionalnih interesov (1991: 46–48). Vendar se Moravcsikov pristop medvladnega institucionalizma razlikuje od njegovih predhodnikov. V njegovi analizi je moč zaznati ne samo vpliv realistične šole (države kot glavni subjekti mednarodnih odnosov), ampak tudi režimske šole (oblikovanje medvladnih politik v okviru režimov, ki zmanjšujejo stroške in riziko individualnega delovanja držav) ter pristopa notranje politike (vpliv notranjih politik na spremembo državnih interesov) (1991: 48). V nadaljevanju je Moravcsik pristop medvladnega sodelovanja razvil v smeri liberalizma. V delu o liberalnem medvladnem sodelovanju trdi, da je določeno ravnanje držav v mednarodni areni posledica na eni strani pritiskov domačih družbenih skupin in na drugi mednarodnega okolja (1993: 474). Toda države v tem 'sendviču' niso tako nebolgljene, kot bi se zdelo na prvi pogled. Na primeru Evropske unije je pokazal, da vlade pogosto izkoristijo evropske institucije nasproti notranji opoziciji. Tako si povečajo lastno avtonomijo in prostor za delovanje (1993: 515). Tako Moravcsik trdi, da ne drži teza, da bi nadnacionalne elite prisiljevale države, da sodelujejo v procesu integracije, ki mu niso naklonjene, temveč da gre za spretno sodelovanje med institucijami EU in državami. Integracija ne samo da ne 'požira' držav, ampak celo krepi njihovo vlogo (1994: 47).

Pri pojasnjevanju sedanjega razvoja evropske integracije pristopi postajajo čedalje bolj eklektični. Tako Sandholtz trdi (1993), da je razprava o evropski integraciji kot dihotomiji med medvladnim in institucionalnim pristopom brezpredmetna. Zakonodajne odločitve res sprejemajo medvladne institucije, zato je analiza procesa medvladnih pogajanj pomembna, vendar pa se vlade odločajo tudi pod vplivom nadnacionalnih evropskih institucij in prava. Gre za dvosmerni proces, kjer vlade s svojimi odločitvami vplivajo na razvoj evropske integracije, toda na te vlade že pred tem vplivajo evropsko pravo in institucije. "Članstvo v EU postaja sestavni del interesnih preračunavanj različnih političnih in družbenih skupin. Z drugimi besedami, nacionalni interesi niso neodvisna kategorija, niso definirani v nekem vakuumu in preneseni pred bruseljske institucije. Ti interesi se oblikujejo in preoblikujejo v mednarodnem in institucionalnem okviru, ki vključuje tudi ES/EU" (Sandholtz 1993: 3).

5. Sklep: sinteza pristopov in proces integracije bo pojasnjen?

Ni treba, da smo veliki strokovnjaki, da bi ugotovili, da ena teorija ni sposobna pojasniti evropske integracije na vseh ravneh analize. Širši 'makro' pristopi ali velike teorije integracije, kot sta neofunkcionalizem in državno-centrični pristop medvladnega sodelovanja, so uporabni za pojasnitev odločilnih 'zgodovinskih' odločitev. Ko pa je treba pojasniti posamezne majhne odločitve,

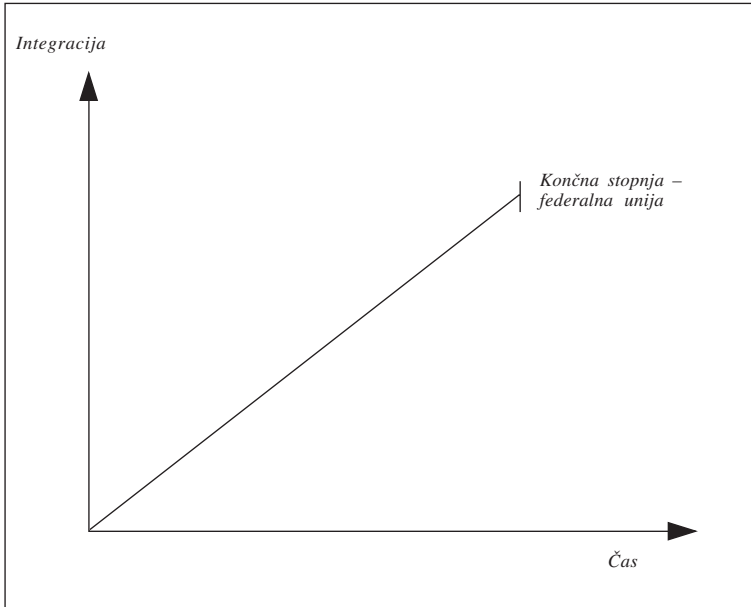
ki vplivajo na oblikovanje (evropskih) politik, makro teorije izgubijo svojo pojasnjevalno moč. In ne samo to. Bolj ko je naše poznavanje procesa evropske integracije razvito in natančno, bolj se poraja potreba, da v analitične namene uporabimo kombinacijo različnih pristopov, ki nam več pojasnijo v kombinaciji kot pa vsak posamezno, vendar pa moramo upoštevati tudi vse njihove analitične prednosti in omejitve.

Nekateri teoretiki in analitiki trdijo, da moramo razlikovati med ‘dnevno’ politiko procesa evropske integracije in celotnim procesom evropske integracije (Hix 1994) oziroma med vsakodnevnimi in zgodovinskimi odločitvami (Peterson 1995). Vendar ta delitev ni in ne more biti ostra. Odnos med politiko in procesom, v okviru katerega se sprejemajo vsakodnevne odločitve, je v številnih zadevah recipročen. Tudi velike zgodovinske odločitve so sprejete pod vplivom preteklega razvoja integracije.²¹ Analize vsakodnevnih politik EU niso samo nekaj, kar bi zgolj spremljalo razvoj integracijske teorije. Te analize pripomorejo h globljemu razumevanju procesa evropske integracije in okoliščin, v katerih so nastale ‘zgodovinske odločitve’, in s tem tudi k zaokroženemu razumevanju procesa integracije nasploh.

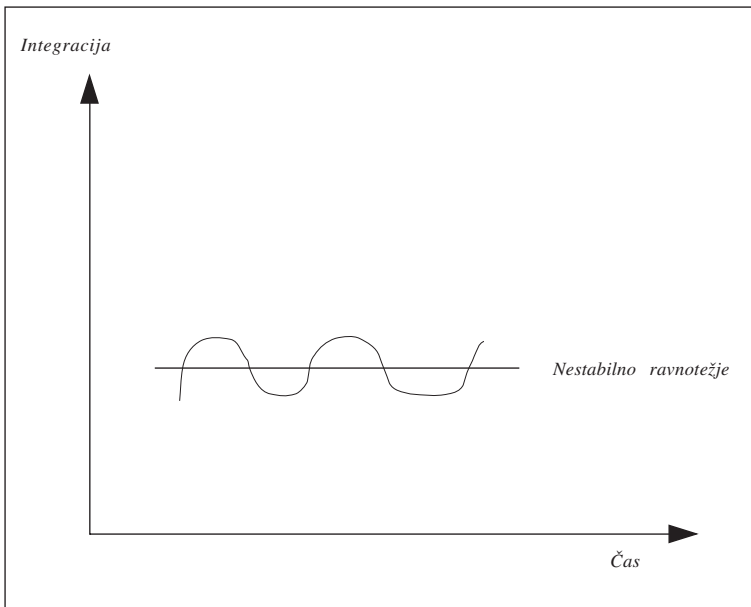
V prispevku smo pokazali različne poglede na proces integracije. V naslovu prispevka je zaobjet dinamičen vidik razvoja integracije, ki smo ga predstavili posredno skozi različne pristope. Tako lahko ugotovimo, da obstajajo štirje pogledi na razvoj integracije. Neofunkcionalisti in (neo)federalisti (Pinder 1991) pričakujejo linearen razvoj, to je precej neproblematičen razvoj integracije do končne faze ‘federalne unije’ (glej sliko 3). V nasprotju s klasičnim federalizmom (Spinelli) projektov, kot je bila maastichtska pogodba, ne obravnavajo kot preskok v novo kvaliteto, temveč kot naravni in nezadržan korak naprej. Pogled, ki bi ga na splošno lahko povezali s pristopi upravljanja na različnih ravneh (evropski, nacionalni in subnacionalni) predpostavlja v skladu s tezo o nihalu (*pendulum thesis*) (Wallace 1996: 12) nekakšno ciklično gibanje med integracijo in dezintegracijo, kar pomeni, da je celoten proces integracije nekakšno nestabilno ravnotežje (Wallace 1996: 450) (glej sliko 4). Pričakovanja glede prihodnjega razvoja integracije, povezana z realističnim pristopom, so precej pesimistična. Evropska integracija, ki je bila delno tudi produkt hladne vojne, je s padcem berlinskega zidu izgubila motiv in zagon. Z maastichtsko pogodbo je evropska integracija dosegla svoj zenit in obdobje po njej že pomeni njen počasni zaton – oziroma počasno vračanje v klasični mednarodni sistem (glej sliko 5). Wessels (1997: 273) pa trdi, da lahko iz dosedanjega razvoja integracije razberemo trend strukturne rasti integracije, ki so jo spremljala ciklična gibanja v posameznih obdobjih navzgor, v drugih navzdol (glej sliko 6). Glavni argument za svojo tezo vidi v nezadržnem procesu evropeizacije nacionalnih subjektov, institucij, politik in tudi javnega življenja, ko čedalje bolj izginja meja med domačimi in evropskimi zadevami.

21 Teoretično lahko zgodovinske ali konstitucionalne odločitve razdelimo na t.i. odločitve ex-post, ki v bistvu pravno kodificirajo pretekli proces neformalne integracije, in t.i. odločitve ex-ante, ki so pravna osnova prihodnjega procesa integracije. Vendar taka delitev v večini primerov ne odraža realnega stanja, saj so tudi odločitve ex-ante posredno posledica preteklega razvoja (na primer odločitev o gospodarski in denarni uniji je bila posledica relativno uspešnega zaključka projekta vzpostavitve enotnega notranjega trga).

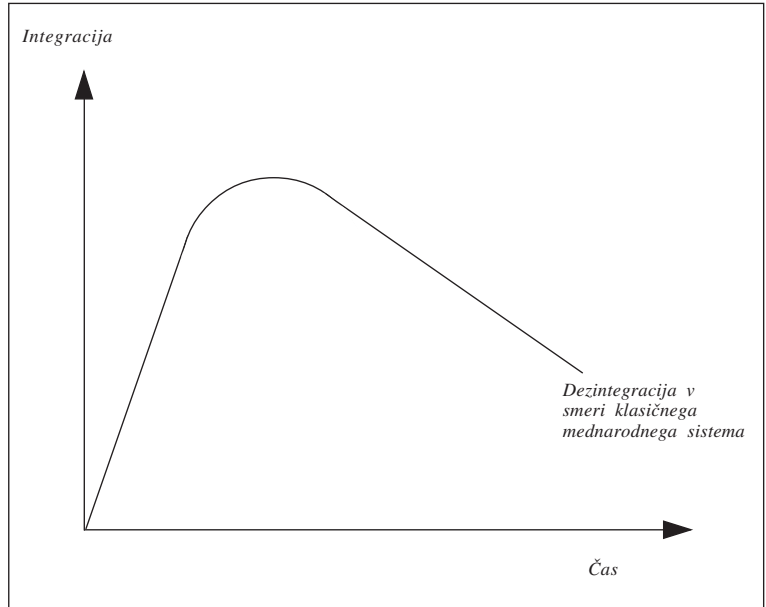
Evropska unija kot primer najbolj razvite oblike ekonomske in politične integracije je predmet številnih nasprotujočih si teoretičnih razprav, katerih sklepe bi lahko razporedili na kontinuumu 'več kot mednarodna organizacija in manj kot država'. Evropska unija združuje množico različnih subjektov, od državnih (države), nadnacionalnih (evropske institucije), transnacionalnih (nacionalne in evropske politične in ekonomske elite) do subnacionalnih (lokalne in regionalne oblasti). Iz tega izhaja zapleten proces odločanja in izvajanja odločitev, ki poteka na treh ravneh (evropski, nacionalni in subnacionalni). Če upoštevamo še število različnih področij, ki se med seboj razlikujejo glede ravni upravljanja, oziroma pristojnosti različnih subjektov odločanja, postane matrika proučevanja tako kompleksna, da je ni mogoče zajeti s samo enim teoretičnim pristopom. Kompleksnost evropske integracije od nas zahteva, da moramo uporabiti kombinacijo različnih analitičnih modelov, če se želimo v svojih sklepih čim bolj približati realnosti. Če zanemarimo tiste pristope, ki se ukvarjajo izključno s končnim stanjem integracije, kar je lahko predmet subjektivne odločitve raziskovalca, potem bi moral t.i. sintetični pristop vključevati predpostavke medvladnega pristopa v toliko, da pojasni (relativno) osrednjo vlogo držav. Samo države lahko vzpostavijo kakršnokoli obliko mednarodnih institucij, kot je to storilo šest držav leta 1951, in samo države lahko vstopijo v takšno obstoječo mednarodno institucijo, kar so na primeru evropske integracije storile tri države leta 1995. Države so tudi tiste, ki sprejemajo (najmanj) vse odločitve, povezane z nadaljnjim konstitucionalnim razvojem integracije. Pri tem pa ne moremo zaobiti vloge institucij, ki ne delujejo *vis-à-vis* držav, temveč vplivajo na odločitve vseh, ki tako ali drugače odločajo o evropskih politikah, zato sintetični pristop vključuje tudi institucionalistične predpostavke. Ne nazadnje mora celovit pristop vključevati tudi (neo)funktionalistične predpostavke ne samo zaradi vloge, ki jo imajo različni nedržavni in subnacionalni subjekti v okviru 'medinstitucionalnega' procesa odločanja, ampak tudi zaradi vključitve časovne razsežnosti razvoja integracije in t.i. učinkov *feed-back*, ki pospešujejo proces integracije. Medvladni pristop na eni strani in institucionalistični ter neofunktionalistični pristop na drugi, niso med seboj izključujoči se teoretični modeli proučevanja evropske integracije. Lahko bi celo trdili, da obravnavajo dve strani istega kovanca. Seveda takšen sintetičen pristop ne zmanjšuje uporabnosti posameznih analitičnih pristopov. V posameznih primerih (odvisno od metodološkega izhodišča proučevanja) je proučevanje posameznih komponent integracije z upoštevanjem klavzule *ceteris paribus* celo zelo koristno, saj tako dobimo izostreno in povečano sliko posameznega segmenta integracije. Z drugimi besedami: integracija je pragozd in pragozd sestavljajo tudi drevesa.



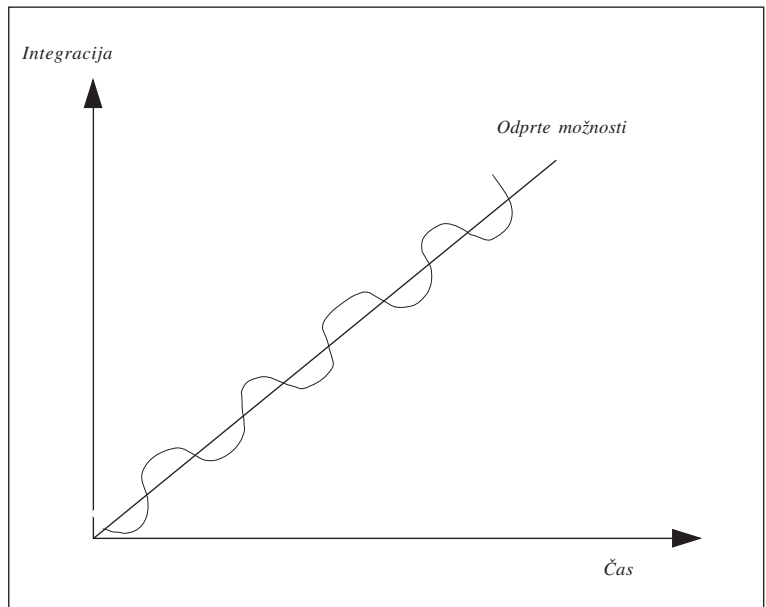
Slika 3: (Neo)federalni/neofunkcionalni pogled: linearni razvoj Evropske unije



Slika 4: Pogled z vidika pristopa upravljanja: ciklično gibanje navzgor in navzdol



Slika 5: Realistični pogled: zaton Evropske unije



Slika 6: Celovit pogled: strukturna rast s cikličnimi vzponi in padci

VIR: WESSELS, 1997: 271–272.

LITERATURA

- BALASSA, BELLA (1962): *The Theory of Economic Integration*. London: Allen and Unwin.
- BULMER, S. (1983): *Domestic Politics and EC Policy-Making*, *Journal of Common Market Studies* 21(4)349–363.
- CAMPS, M. (1965): *What Kind of Europe*. London: Chatham House Essays.
- CAPORASO, J., KEELER J. (1995): *The European Union and Regional Integration Theory V: Mazey S. and Rhodes C. (ur.) The State of the European Union, Vol. 3*. Boulder: Lynne Reiner/Longman.
- CORBET, DORETTE (1995): *Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration*. *International Organization* 49(2)253–84.
- DEHOUSE, RENAUD, WEILER, JOSEPH H. H. (1990): “*The legal dimension*”. V: Wallace, William (ur.) *The Dynamics of European Integration*. London and New York: Pinter Publishers for The Royal Institute of International Affairs.
- DEUTSCH, KARL (1954): *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Management*. Garden City: Doubleday and Co.
- DEUTSCH, KARL et al (1957): *Political Community: North Atlantic Area*. New York: Greenwood Press.
- DEUTSCH, KARL (1964): *Communication Theory and Political Integration V: Jacob, P and Toscano, J. (eds.) The Integration of Political Communities*. Philadelphia: J. P. Lippincott & Co.
- DEUTSCH, KARL (1966): *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality, 2nd ed.* Cambridge, MA: MIT Press.
- HAAS, ERNST B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950–1957*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- HAAS, ERNST B. (1964): *Beyond the Nation-State*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- HAAS, ERNST B. (1971): *The study of regional integration: reflections on the joy and anguish of Pretheorizing*. V: Lindberg, L. and S. Scheingold (eds.) *Regional Integration: Theory and Research*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- HIX, STEVE (1994): *The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics*. *West European Politics* 17(1)1–30.
- HOFFMANN, STANLEY (1966): *Obstinate or Obsolete: The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*. *Dedalus*, 95/Summer: 862–915.
- GROOM, A. J. R. (1978): *Neofunctionalism: A Case of Mistaken Identity*. *Political Science* 30(1)15–28.
- KEOHANE, ROBERT, NYE, JOSEPH (1974): *Transgovernmental Relations and the International Organisations*. *World Politics* 26(1)39–62.
- KEOHANE, ROBERT, NYE, JOSEPH (1977): *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown.
- LINDBERG, L. N. (1963): *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- LINDBERG, L., SCHEINGOLD, S. (1970): *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- MILWARD, A. S. (1984): *The Reconstruction of Western Europe, 1945–51*. London: Methuen.
- MILWARD, A. S. (1992): *The Rescue of the Nation-State*. Berkeley, CA: University of California Press.
- MITRANY, DAVID (1943, 1966): *A Working Peace System*. London: Royal Institute of International Affairs.
- MORAVCSIK, ANDREW (1991): *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*. *International Organization* 45: 19–56.

- MORAVCSIK, ANDREW (1993): *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies 31(4)473–524.
- MORAVCSIK, ANDREW (1994): *Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation*. Paper presented to the Conference of Europeanists, Chicago, April 1994.
- MORGENTHAU, HANS (1948, 1954, 1960, 1967): *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*. New York: Knopf.
- NUGENT, NEIL (1999): *The Government and Politics of the European Union*, 4th ed. Houndmills, Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- NYE, JOSEPH (ur.) (1968): *International Regionalism*. Boston: Little Brown.
- NYE, JOSEPH S. (1971): *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*. Boston: Little, Brown.
- PELKMANS, J. (1984): *Market Integration in the European Community*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- PENTLAND, CHARLES (1973): *International Theory and the European Community*. London: Faber.
- PETERSON, J. (1995): *Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis*. Journal of European Public Policy 2(1)69–93.
- PINDER, JOHN (1991): *European Community: The Building of a Union*. Oxford: Oxford University Press.
- PUCHALA, D. (1975): *Domestic Politics and Regional Harmonisation in the EC*. World Politics 27(4)496–520.
- SANDHOLTZ, WAYNE, ZYSMAN, J. (1989): *1992: Recasting the European Bargain*. World Politics 42(1)95–128.
- SANDHOLTZ, WAYNE (1993): *Choosing Union: Monetary Politics and Maastricht*. Internationalk Organisation 47(1)1–39.
- SCHMITTER, PHILIPPE C. (1970): *A Revised Theory of Regional Integration*. International Organization 24(4) 836–868.
- WALLACE, HELENE, WALLACE, WILLIAM, WEBB, CAROLE (1977, 1983): *Policy-Making in the European Community*. Chichester: Wiley.
- WALLACE, WILLIAM (ur.) (1990): *The Dynamics of European Integration*. London and New York: Pinter Publishers for The Royal Institute of International Affairs.
- WALLACE, HELENE, WALLACE WILLIAM (ur.) (1996): *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- WEBB, CAROLE (1983): *Theoretical Perspectives and Problems*. V: Wallace Helen, Wallace William, Webb Carole (ur.) *Policy-Making in the European Community*, 2nd ed. Chichester: John Wiley and Sons.
- WEIGALL, D., STIRK P. (ur.) (1992): *The Origins and Development of the European Community*. Leicester: Leicester University Press.
- WEILER, JOSEPH H. H. (1981): *The Community System: The Dual Character of Supranationalism* Yearbook of European Law, 1: 268–306.
- WESSELS, WOLFGANG (1997): *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes*. Journal of Common Market Studies 35(2)267–299.