

Regeringskonferencen i historisk perspektiv eller er føderalisme en idé for Europa?¹

Af Uffe Østergård, Direktør for Dansk Center for Holocaust- og Folkedrabsstudier og Jean Monnet professor i Europæisk Civilisation

Monumentale bygninger som huser de europæiske institutioner har langsomt men sikkert overtaget et helt kvarter i det østlige Bruxelles op mod det anlæg, *Parc du Cinquantaire* eller *Jubelpark* der blev anlagt ved fejringen af Belgiens 50-årsdag i 1880. Siden 1960'erne har hundredvis af smukke art nouveau huse måttet vige for byggespekulanter og mangel på effektiv byggelovning i det decentralt styrede Bruxelles. I begyndelsen kunne de Europæiske Fællesskaber rummes i den karakteristiske firefløjede Berlaymont bygning. Men efter at den blev lukket pga. asbest renovering er det gået stærkt: Kommissionens kedelige Charlemagne kompleks, Ministerrådets pompøse og autoritære Justus Lipsius bygning og senest Europa-parlamentets mastodontagtige glaspalads i provinsbrutalistisk postmodernisme, der klemmer livet ud af såvel Leopold parken som den lille elegante banegård af samme navn. Alt dette er stort set trist, omend ikke helt så store arkitektoniske og planlægningsmæssige katastrofer som bankdistrikterne i mange andre europæiske storbyer.

1. Europas helgener

Bortset fra den relativt ukendte Justus Lipsius (og Berlaymont komplekset der opførtes før institutionerne rigtigt tog form) fortæller bygningernes og pladsernes navne den officielle historie om skaberne af det europæiske samarbejde, »Europas fædre« som det plejer at hedde. Eller »Europas helgener« som den sarkastiske og realistiske britiske historiker Alan Milward har benævnt dem (Milward 1992, 318-24). Bygningerne har fået navn efter gaderne i nærheden, så det faktum at man med navnene præsenteres for stort set hele galleriet af store europæiske personligheder er i grunden en historisk tilfældighed. Men denne tilfældighed har en anden symbolik i sig, idet masterplanen bag navngivningen er lige så uplanlagt som hele det europæiske projekt reelt er. EU blev til uden præcise blue prints, men set fra eftertiden er der ingen ende på hvor planlagt det hele tager sig ud for forskere og funktionærer. Men reelt viser en tæt historisk analyse at Unionen er næsten lige så uplanlagt som det meste andet i Belgien med korruptionen som den største forskel.

Justus Lipsius var en flamsk klassisk filolog. At han har fået opkaldt en gade og dermed Ministerrådets bygning efter sig har primært lokalpatriotiske årsager. Men ved nærmere eftersyn viser han sig at passe meget godt ind i det europæiske Pantheon. Lipsius blev født i nærheden af Bruxelles i 1547 og døde i Louvain i 1606 efter en videnskabelig karriere, hvor han tog stilling til fordel for de katolske habsburgere mod de oprørske protestanter i Nederlandene og Flandern. Han repræsenterer således den intellektuelle side af den i Nordeuropa så afskyede modreformation, den modreformation der førte til udformningen af den moderne katolske kirke, som blandt meget andet har været en af de afgørende faktorer i udviklingen af det europæiske samarbejde. Efter at den katolske kirke med pave Leo XIII's encyklika *Rerum Novarum* fra 1891 opgav sin modstand mod det moderne samfund og politik (undtagen i Italien) oprettedes katolske folkepartier i mange europæiske stater (Durand 1995, 62). Efter udsoningen mellem protestanter og katolikker har disse kristeligt-demokratiske partier efter 2. verdenskrig i samarbejde med socialistiske og socialdemokratiske båret det europæiske samarbejde frem. Muligvis er det symptomatisk at disse to grupperinger har delt formandsposten for Europaparlamentet mellem sig indtil foråret 2002, hvor det lykkedes den irske liberale Pat Cox at bryde deres hegemoni. Hvad han konkret kan få gennemført er svært at forudsige, men et spændende brud med den store koalition mellem de katolske og de socialistiske folkepartier er der tale om.

Kan Lipsius' berettigelse således diskuteres, fortæller de øvrige sted- og bygningsnavne uomtvisteligt den kanoniserede historie om Fællesskaberne, hvad enten det nu er planlagt eller ej. Især udsmykningen af den undergrundsstation der frekventeres dagligt af i hvert fald de mere underordnede medarbejdere i EU-institutionerne, station Schuman, og den oven over liggende rundkørsel, Rond-

Point Robert Schuman, er vigtige i EU's selvforståelse. Robert Schuman rundkørslen ligger nu relativt fredeligt hen efter at den massive trafik i rue de la Loi på flamsk Wetstraat er blevet ført ned under parken, hvorfor det er muligt at slippe levende fra det trafikale eksperiment det er at krydse fra Kommissionen over til Ministerrådet til fods eller bare gå til frokost i en af de mange gode restauranter i nabolaget.

Nede under jorden på stationen findes mellem virvarret af reklamer – vi er jo i Belgien – et fotografi af to mænd, Schuman og Monnet stående overfor hinanden ved, som det hedder, »begyndelsen til det Europæiske Fællesskab«. Datoen var 9. maj 1950, den dag den franske udenrigsminister Robert Schuman på en pressekonference lancerede planen om at bringe »hele den franske og tyske kul- og stålproduktion ind under en fælles Høj Myndighed indenfor rammerne af en organisation, der skal være åben for deltagelse af de andre lande i Europa.« (hele teksten til den centrale »La déclaration du 9 mai 1950 findes i Bruggmans 1970, 382-84; oversat til norsk i Knutsen 1998, 169-172). Denne proklamation er baggrunden for at datoen 9. maj til stor moro for historieløse danske journalister er udnævnt til »Europadag«. Noget mere latterligt end en sådan fra toppen proklameret dag har de svært ved at forestille sig, i hvert fald hvis jeg skal dømme efter antallet af spøgefulde henvendelser hvert år omkring denne dato.

Den anden person på billedet, Jean Monnet, var hjernen bag dette initiativ på samme måde som han få år tidligere havde været det for den centralistiske plan for moderniseringen af Frankrig, der bragte landet økonomisk på fode efter 2. verdenskrigs ødelæggelser. Heller ikke hans navn har gjort meget indtryk på den danske offentlighed, der indtil helt for nylig har vist sig helt enestående resistent overfor den officielle historieskrivning om den organisation, vi trods alt har været medlem af i over et kvart århundrede. Monnet

havde indhøstet erfaringer med internationalt samarbejde på administrativt plan under første verdenskrig og siden som vicegeneralsekretær i Folkenes Forbund 1919-23. Derefter måtte han for en tid tage sig af familiens cognacfirma på fuld tid. Under 2. verdenskrig tilsluttede han sig general de Gaulles Frie Franske og udarbejdede senere i 1946 den såkaldte Monnet-plan for genopbygningen af Frankrigs økonomi. Hans bidrag til Schuman-planen, der førte til oprettelse af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab, hvis præsident han var 1952-55, var helt afgørende.

Kul- og Ståunionen var imidlertid kun et middel for ham, ikke et mål, hvorfor han i november 1954 trådte tilbage fra Kommissionen og i oktober 1955 oprettede en tværnational pressionsgruppe med det imponerende navn »Aktionskomitéen for Europas Forenede Stater« (*Comité d'Action pour les Etats-Unis d'Europe*, smgl. redegørelsen i Duchêne 1994). Monnet har mere end nogen anden enkeltperson ansvaret for det europæiske samarbejde vi kender i dag. Men den misforståelige sprogbrug han valgte, »Europas Forenede Stater«, har på den anden side også bidraget til den næsten uoverstigelige politiske kløft mellem tilhængere og modstandere af samarbejdet i Europa og den manglende legitimitet i befolkningerne. Hans tidstypiske valg af betegnelsen »Europas Forenede Stater« var så meget mere underlig og uheldig som han mindst af nogen ønskede at nationalstaterne skulle forsvinde. Monnet var født fransk og forblev det hele sit liv, selv om han i modsætning til flertallet af sin generation var i stand til at udtrykke sin nationale identitet på engelsk. Han ønskede samarbejdet for at redde nationalstaterne fra deres indbyggede destruktionspotentiale, som han havde haft så privilegeret en udsigt til siden 1. verdenskrig.

Spændingen mellem overskrift og reelt indhold var således indbygget i samarbejdet fra

første færd. Det fremgår af hvem der er med og ikke med i det europæiske panteon. Bortset fra den i europæisk sammenhæng ret ubetydelige flamlænder Justus Lipsius er EU-institutionernes vigtigste helgener, hvis man skal dømme ud fra navngivningen af bygningerne, den tysk uddannede franskmand Schuman, den engelsk talende og tænkende franskmand Jean Monnet samt forløberen for dem alle frankernes konge og første vesteuropæiske kejser Karl den Store (Carolus Magnus på latin, Charlemagne på fransk). Den komplette liste omfatter dog mange flere som endnu ikke har fået pladser eller bygninger opkaldt efter sig. Men det kommer nok.² De vigtigste er den tyske kansler Konrad Adenauer og den italienske ministerpræsident Alcide De Gasperi. Det er sandsynligvis af stor betydning at såvel Schuman som De Gasperi var i stand til ubesværet at forhandle med Adenauer på tysk og at Adenauer som rhinlænder havde en større forståelse, også sproglig, for sine centraleuropæiske naboer end flertallet af sine preussiske landsmænd.

De Gasperi var født og opvokset i Trento og repræsenterede provinsen Trentino i det østrigske parlament fra 1911 til Østrig-Ungarns undergang i 1918 et parlament der mødtes i en parlamentsbygning tegnet af den danske arkitekt Theophilus Hansen, som også har ansvaret for store dele af 1800-tallets Athen. Schuman var født i Luxembourg hvor han gik i skole med den senere politiker Joseph Bech, der også tilhører grundlæggergruppen men var tysk statsborger i de 32 år Lorraine (Lothringen) hørte under det tyske kejserrige. Han blev uddannet på universiteterne i Bonn, Berlin, München og først og fremmest Strasbourg (Strassburg). Schuman sagde selv at hans nationale sprog var fransk (lært i skolen), mens modersmålet var letzeburgisch samtidig med at hans universitetsuddannelse var foregået på tysk. Den femte af »Europas fædre« var den belgiske socialist Paul-Henri Spaak. Han var fransktalende, men kunne og-

så flamsk og forstod derfor tysk. Da Konrad Adenauer både af fødsel og overbevisning var rhinlænder og katolik og derfor skeptisk overfor Preussen og snarere orienteret mod Frankrig havde denne gruppe af politikere mulighed for at tale sammen på en måde, som det kan være svært for nutidens udelukkende engelsk orienterede generationer at forestille sig. Til tider får man det indtryk at nutidens politikere snarest skilles af det fælles engelske som alle tror at beherske.

I andet geled i rækken af politisk indflydelse kan nævnes føderalistiske teoretikere som den nederlandske tænker og modstandsmand Hendrik Brugmans og den italienske socialist Altiero Spinelli (se især John Pinders forskellige arbejder om føderalismens teori og praksis). Det er formentlig kun berettiget at regne dem med på et rent idéhistorisk plan, og jeg skal senere diskutere deres reelle betydning for integrationprocessen. I stedet bør fremhæves to politikere, der normalt ikke medtages blandt »Europas fædre«, briterne Winston Churchill og franskmænden Charles de Gaulle. De udelades normalt i den officielle historieskrivning om EU, fordi de ikke passer ind i den nemme modstilling af nationalstat og nationalisme på den ene side og europæisk samarbejde og supranationalisme på den anden side. Modstillingen er populær blandt såvel tilhængere som modstandere af integrationen men bliver ikke derved rigtigere, således som jeg håber at vise i denne analyse.

Uanset at han et helt liv, ja nærmest flere kæmpede for at opretholde det verdensomspændende britiske imperium uden for Europa, er det umuligt at udelade den britiske politiker Winston Churchill af kongerækken over europæiske politikere (jvf. Kastholm 1999). Det var nemlig ham der 19. september 1946 på det tekniske universitet i Zürich proklamerede »Europas Forenede Stater« i en tale, der næsten har fået samme verdenshistoriske status som den han tidligere sam-

me år holdt på det lille provinsuniversitet i Fulton, Ohio, hvori han så Jerntæppet gå ned gennem Europa fra »Stettin i nord til Trieste i syd«. Det skal dog straks bemærkes at resultatet af Churchills initiativ ikke blev et europæisk samarbejde som blot tilnærmelsesvis mindede om det mange dengang som nu vil forbinde med betegnelsen »Europas Forenede Stater«. Kongressen i Haag 8.-9. maj 1948, der blev indkaldt af europabevægelserne på britisk initiativ og sågar havde talrige nordiske deltagere, resulterede i oprettelsen af Europarådet (om den danske deltagelse se Laursen 1999, 19-20 og Maigaard 1999). Denne hæderværdige organisation er noget helt andet end EU og har i hvert fald indtil for ganske nylig på ingen måde antastet forestillingen om nationalstaternes suverænitet. Først længe efter vedtagelsen af menneskerettigheds-konventionen fra 1950 er rettighederne ved at blive indarbejdet som gældende retspraksis i de oprindelige medlemslande og domstolen er for alvor begyndt at underkende nationale afgørelser.

At det skulle kunne lade sig gøre var heller ikke Churchills og de andre såkaldte funktionalisters tanke. Nationalstaten kom først for dem. Det anede Jean Monnet på forhånd og holdt sig derfor væk fra den Haag-kongres der ellers samlede næsten alle europæiske idealister. Formodentlig var det netop anstrøget af føderalistisk idealisme i Europa-bevægelserne der gjorde den pragmatiske Monnet skeptisk overfor dem, kombineret med en solid skepsis overfor Churchill's reelle hensigter bag de store ord. Hans skepsis havde rødder i erfaringen fra juni 1940, hvor han ganske vist efter nederlaget til de tyske hære havde fået Churchill til at forelægge det franske forslag om en union mellem de to lande for den britiske regering. Men Churchill havde hele tiden været dybt skeptisk, hvis ikke ligefrem modstander af forslaget og havde kun modstræbende accepteret unionen som et middel til at fastholde Frankrig og

især den franske flåde og de franske kolonier som krigsdeltagere (Dinan 1994, 14).

Hovedgrunden til at Churchill sjældent indlemmes i rækken af Europas helgenkårede fædre er dog primært at han ikke et øjeblik drømte om at Storbritannien skulle deltage. Det var noget »de andre« på kontinentet skulle gøre for at dæmme op for sovjetisk ekspansion og egen morderisk nationalisme. Storbritannien var i hans og flertallet af briteres øjne ikke europæisk men centrum i et verdensomspændende imperium der var alt for stort til Europa, reelt snarere på niveau med fætter USA, som de ganske vist var kommet økonomisk i lommen på som følge af gældsætningen under 2. verdenskrig. Men Churchill havde jo vundet kampen med det nazistiske Tyskland ved at ignorere de objektive kendsgerninger, så den lille detalje om det reelle magtforhold mellem de to sejrende supermagter USA og Sovjetunionen på den ene side og Storbritannien på den anden forstyrrede ham ikke. At Storbritannien reelt kun havde valget mellem integration i Europa og positionen som en »ø vest for Kontinentet« gik først langsomt op for nogle af de toneangivende briter efter nederlaget i Suez 1956 og benægtes stadig af mange i den konservative elite og blandt labours vælgere.

Indlemmer man Churchill blandt Europas »founding Fathers« kommer man imidlertid ikke uden om også at medtage hans nationalistiske alter ego general de Gaulle. Det gøres dog kun sjældent af forvalterne af erindringen om integrationsprocessens historie i Bruxelles og omegn, dertil er erindringen om generalens »non« til Storbritannien i 1963 og hans demonstrativt tomme stol i Ministerrådet fra 1965 indtil de andre lande i 1966 accepterede den nationale vetoet endnu alt for smerteligt levende. Men i den mere distance-rede videnskabelige litteratur er det efterhånden ved at være almindeligt at tage de Gaulle med i rækken af store europæere. Det formuleres således af historikeren Desmond

Dinan i en ret udbredt lærebog om tilblivelsen af det Europæiske Fællesskab som Dinan stadig kalder samarbejdet selv efter introduktionen af betegnelsen Union med Maastricht-traktaten:

»Three individuals, all French, have contributed most to shaping the European Community. Yet if the Community ever built a pantheon for its heroes, only two of them would be buried there. The first, Jean Monnet, would have pride of place. The second, Jacques Delors, European Commission President since 1985 (til 1994, u.ø.), would repose beside Monnet in almost equal esteem. But the third, Charles de Gaulle, would never be considered for internment in the Community's hallowed ground. On the contrary, de Gaulle would be relegated to the rogue's gallery of Community villains. For in the popular opinion of European integrationists, de Gaulle's anachronistic championing of the nation-state destroyed the Community's development in the 1960s and stunted its institutional growth until the Single European Act of 1986 and the Maastricht Treaty of 1992. In their view, de Gaulle belongs, with Margaret Thatcher on the scrap heap.« (Dinan 1994, 39).

Men i virkeligheden, fortsætter Dinan, efter en for Margaret Thatcher lidet flatterende sammenligning mellem hendes og de Gaulle's nationalisme – kun deres temperament og ydre stil kunne minde om hinanden, mens der var en verden til forskel på deres politiske vidsyn og historiske betydning var de Gaulle's betydning for det europæiske fællesskab langt fra negativ. Det var således ham der muliggjorde udviklingen af den fælles landbrugspolitik i 1960'erne. I dag er denne politik en dyr klods om benet på EU og burde fundamentalt renoveres inden optagelsen af de nye medlemmer i Øst- og Centraleuropa. Men de aktuelle problemer bør ikke få os til at overse at denne politik i en lang fase har udgjort det overnationale samarbejdes *raison d'être*, idet over halvdelen af EU's budget går

til landbrugsordningerne selv om det ofte overses at pengene administreres af de nationale administrationer omend efter i princippet fælles regler. Uden den fælles landbrugs-politik ville der ikke have været et Europæisk Fællesskab før gennemførelsen af det indre marked, men kun en toldunion som den mellem EFTA-landene (Dinan 1994, 40). Og selv om denne mindre forpligtende konstruktion tilsyneladende svarer bedst til forestillingerne hos flertallet af nordeuropæerne viser historien at EU's mere robuste ordninger med et stærkere supranationalt element i praksis har været mere tiltrækkende, også for tilhængerne af national suverænitet. Pengene har de i hvert fald ikke afslået.

Man kunne og burde nævne mange flere personer i samme åndedrag som de fem her fremhævede. Luxembourgeren Joseph Bech spillede som antydning en vigtig rolle i den allerførste fase. Og endnu vigtigere for tilblivelsen af Fællesmarkedet var den nederlandske udenrigsministerminister fra 1952 til 1955, Jan Willem Beyen, så vigtig at den norske historiker Paul Knutsen med god ret har givet et af sine afsnit om tilblivelsen af EEC overskriften »Spaak, Beyen og Monnet«. Det var Beyen der udarbejdede det endelige forslag der slog bro mellem Kul- og Ståunionen og Fællesmarkedet (Milward 1992, 196) samt det Euratom som Jean Monnet tidstypisk troede ville blive den vigtigste institution i samarbejdet. Nævnes bør også den nederlandske diplomat Max Kohnstamm, der et langt liv effektivt arbejdede sammen med Jean Monnet. Kohnstamm gled som nyuddannet historiker ind i modstanden mod den tyske besættelse i 1940 og tilbragte derfor flere år i fangelejr. Under sit arbejde i det nederlandske udenrigsministerium blev han overbevist om at Monnets plan om et økonomisk samarbejde mellem sejrherre og besejrede var den eneste opskrift på at undgå Versailles-fredens katastrofale ydmygelse af Tyskland. Derfor var han ivrigt med i etableringen af Kul- og Ståunionen og fulgte i 1955 sin

chef over i »Aktionskomitèen for Europas Forenede Stater«, hvis vicepræsident han var de næste 22 år, indtil han afsluttede sin karriere med posten som rektor for det Europæiske Universitet i Firenze, EUI (Funch og Justesen 1997).

Også hans efterfølger som rektor for EUI, franskmænden Émile Noël burde fremhæves sammen med Walter Hallstein, den første formand for Kommissionen. Noël var generalsekretær for Kommissionen fra 1958 til 1987 og i den position ansvarlig for at det er franske embedsmænds-traditioner, som på godt og ondt præger hele apparatet i Bruxelles i dag. Men trods alle kvaliteter lå disse personers indsats snarest på det mere embedsmændsagtige plan i allerede etablerede institutionelle strukturer. Og beskæftiger man sig med dette niveau er antallet af personer som kunne fortjene at fremhæves næsten uendeligt, herunder i øvrigt et overraskende stort antal danskere. De rækker fra Finn Gundelach, den første danske kommissær efter optagelsen i 1973, til Niels Ersbøll, mangeårig generalsekretær for Ministerrådet og længe den højest placerede dansker i Fællesskaberne. Nævnes burde også den i dag uretfærdigt glemte folkeretsekspert Max Sørensen, selv om hans primære betydning lå inden for Europarådet. Skal man nævne danske politikere af europæisk betydning og statur er det den forkætrede Jens Otto Krag der da faktisk også fik Karlsprisen i Aachen som påskønnelse af sin indsats. Denne indsats er nu på smukkeste vis skildret i Bo Lidegaards mammutbiografi af Krag (Lidegaard 2001-02).

Vigtigere end hele denne falanks af embedsmænd med politiske kvaliteter er dog en analyse af den reelle betydning af de mange føderalistiske teoretikere og aktivister, der i den dominerende historieskrivning om integrationen indtager så afgørende en plads. Den tyske historiker Walter Lipgens har udgivet føderalistiske planer og programerklæringer fra 1940'erne i et antal massive bind og skrevet

ret kildenære (og troskyldige) sammenfatninger af den omfattende pamfletlitteratur (Lipgens 1968, 1982 og Loth og Lipgens 1985-91). Og generationer af kommende eurokrater er som nævnt i note 1 blevet opdraget med idéhistoriske fremstillinger som Henri Brugmans' klassiske *L'idée européenne 1920-1970* fra 1966, hvor føderalistiske tanker og projekter spiller en helt afgørende rolle. Derfor dukker føderalismen som europæisk programmerklæring op med jævne mellemrum, især i Europaparlamentets mere luftige principdebatter. Men det er ikke ensbetydende med at det europæiske samarbejde faktisk er blevet drevet frem af dette program i nogen præcis mening af ordet.

2. De føderalistiske Europabevægelser

Føderalisme og føderation er uden videre analyse blevet udnævnt til den helt store prægelnabe i dansk Europadebat, så alene af den grund kan man fristes til at erklære sig som føderalist bare for provokationens skyld. Det gjorde otte indbyrdes helt uenige forfattere, fra Tøger Seidenfaden til Ebbe Kløvedal Reich, da de i 1993 udsendte en debatbog om Europa under den fælles forfatterbetegnelse »Føderalistklubben«. Den eneste af dem der seriøst havde beskæftiget sig med føderalismens teori og praksis var dog økonomen Christen Sørensen, der også gjorde det her under overskriften »Uden føderalisme forsvinder folkestyret« (*Føderalistklubben* 1993, 50-60).

Den samme tanke ligger bag det nu forhenværende medlem af Europaparlamentet, først for SF og siden for Socialdemokratiet, John Iversens bekendelse til føderalismen. Bkendelsen kom i en debatbog om demokratiet i det europæiske samarbejde fra maj 1999. Den kom for sent til at vække andet end overfladisk og sentationslysten interesse i den næsten ikke eksisterende valgkamp op til valget til Europaparlamentet 10. juni. Det var en skam, men selv om den var udkommet tidligere ville bogen næppe have ændret noget. Heller ikke skaffet Iversen de få stemmer der

skilte ham fra det socialdemokratiske mandat, der i stedet gik til Helle Thorning Schmidt. Ansporet af sine konkrete erfaringer med de uklare regler for magtspeillet mellem institutionerne skrev Iversen:

»I Danmark har vi haft et næsten religiøst forhold til begrebet føderalisme, som om det nærmest ville afskaffe selve det danske samfund og i hvert fald det danske demokrati. Men sådan er det netop ikke. Et føderalt Europa er faktisk den eneste chance, vi har for at skabe et reelt europæisk demokrati. Efterhånden er det klart for alle at Unionen ikke kun handler om økonomi og handel. Men i den danske debat har det været almindeligt blot at affærdige føderalisme ved at pointere at det drejer sig om en centralistisk statsdannelse med en præsident, et forsvar og en regering.« (Iversen 1999, 119).

Hermed greb Iversen tilbage til det sæt af teorier der var drivende for en del af det første europæiske samarbejde. Men netop kun en del og formentlig langt den mindst betydningsfulde. At det er tilfældet fremgår af en sammenligning af de to europæiske politikere italieneren Altiero Spinelli og belgieren Paul-Henri Spaak.

Klassisk føderalistisk teori som den først og fremmest kom til udfoldelse under skabelsen af den nordamerikanske forbundsstat i Philadelphia 1787 det såkaldte »mirakel i Philadelphia« forudser skabelsen af et forbund i ét slag ved underskrivelsen af en forfatning (Østergård 1992a, 421-28). Føderalisterne havde håbet at Haag-kongressen i 1948 ville blive en europæisk parallel til det amerikanske, men de blev udmanøvrerede af Churchills medarbejder og svigersøn Duncan Sandys og skandinavernes beslutsomme afvisning af alt der smagte af suverænitetsafgivelse. Det sidste forsøg på at dreje Europarådet i retning af en europæisk føderation blev foretaget under august-samlingen 1950. Den føderalistiske ungdomsbevægelse demon-

strerede uden for Strasbourg ved at brænde grænsebomme ned i en ikke-voldelig symbolsk protest mod nationalstaternes eksklusivitet. En af de unge deltagere som siden ofte med stolthed mindedes episoden var den senere tyske kansler Helmut Kohl (Pinder 1995, 218). Men den parlamentariske forsamling afviste beslutsomt alle forslag af supranationalt tilsnit, hvilket skuffede især de aktive italienske føderalister. De fremsatte i de følgende år et stort antal forfatningsforslag, men ingen af dem kom fra start.

Det endegyldige nederlag for de overnationale føderalistiske bestræbelser var den franske nationalforsamlings afvisning i 1954 af det forslag om oprettelsen af en fælles Europahær, som den franske regering selv havde fremsat to år tidligere (se skildringen i Bjøl 1966). Den britiske forsker John Pinder, der er den kraftigste fortaler for det føderalistiske synspunkt i forskningen, argumenterer for at føderalismen i denne situation skiftede ansigt til Jean Monnets mere pragmatiske udgave. Argumentet for denne opfattelse, der på mange måder er blevet stående som Fællesskabernes egen selvforståelse, finder han i præamblerne i traktaterne, fra Kul- og Stålnunionen over Rom-traktaten til Maastricht og Amsterdam (Pinder 1995, 213 ff.). Det endegyldige bevis for ham er at Monnet hyrede den arketypiske føderalistiske aktivist Altiero Spinelli til at skrive udkastet til sin åbnings-tale ved den Høje Myndigheds første møde i august 1952.

Spinelli (1907-1986) havde 17 år gammel tilsluttet sig det kommunistiske parti og deltog i dettes undergrundskamp mod fascismen i Italien indtil han blev arresteret i Milano i 1927. De følgende 15 år tilbragte han i skiftende fængsler. I denne periode opgav han kommunismen til fordel for en mere liberaldemokratisk holdning. 1939-43 blev han sammen med mange andre antifascister anbragt i isolation (italiensk *confino*) på en af de lipariske øer mellem Napoli og Sicilien (Spinelli 1984-86).

Ventotene kom til at fungere som politisk udklækningsanstalt for store dele af efterkrigstidens politiske elite i Italien, først og fremmest det lille men indflydelsesrige liberaldemokratiske Partito d'Azione, der havde sin storhedstid fra 1943 til 1947. Hovedresultatet var nok affattelsen af det såkaldte Ventotene-manifest vinteren 1941-42, der skitserede en føderalistisk organisering af Europa efter sejren over nazismen og fascismen. Manifestet er opkaldt efter øen hvor fængslet lå og blev grundlag for bevægelsen »Movimento Federalista Europeo (Brugmans 1970, 96 og Becherucci og Palayret 1999, Spinelli 1984-86, 351-75). Hovedforfatterne var Ernesto Rossi og Altiero Spinelli og de fremlagde i forlængelse af idéer fra den italienske 1800-tals tænker og aktivist, Giuseppe Mazzini, en plan for »Europas Forenede Stater«. Mazzini opfattes normalt sammen med Giuseppe Garibaldi og Camille Cavour som den italienske nationalstats fader, men derved overses at han ikke ønskede skabelsen af nationalstater for disses egen skyld, men som skridt på vejen til organiseringen af et nyt demokratisk Europa. Ikke for ingenting hed Mazzinis organisation fra 1834 Giovine Europa, altså det unge Europa. Og dette Europa skulle organiseres som et forbund af nogenlunde lige store stater, som på den måde kunne samarbejde på lige fod (om Mazzini se Østergård 1992, 91-92).

Ad forskellige veje nåede dette manifest til Schweiz og blev grundlag for et »Manifest for den europæiske modstandsbevægelse«, der siden blev til (en del af) Europabevægelsen. Den danske Europabevægelse har sine rødder i den britiske del af bevægelsen og har aldrig dyrket føderalistiske forestillinger, hvad der klart fremgår af bevægelsens jubilæumsskrift (Døcker 1999). Men overraskende hævdes det i et af de schweiziske dokumenter om planerne for et føderalt Europa at det er vedtaget af repræsentanter for modstandsbevægelsen i en række lande, herunder Danmark. Desværre har det ikke været mig muligt at identificere den danske deltager,

men det er heller ikke af videre interesse, da repræsentanten muligvis har skrevet under, men aldrig ville have fået sit nationalistiske bagland med sig, hvis han skulle have ment tankerne om en føderation alvorligt.

Ifølge Spinellis egen fremstilling i den senere udgivne dagbog havde Monnet ingen som helst idéer om hvordan man skulle nå frem til en føderation, men mente at »nogle få improviserede idéer« var nok (Spinelli 1989, 163). Alligevel hævder Spinelli og med ham Pinder at dette er bevis for at Monnet ønskede oprettelsen af en føderation. Mig forekommer det langt mere indlysende at tage observationen for gode varer og erkende at betegnelserne var inderligt ligegyldige for Monnet, som for mange af de pragmatiske politikere, der skabte de første institutioner. Denne vurdering bekræftes af det videre forløb, idet samarbejdet mellem Spinelli og Monnet kun holdt få måneder, hvorefter Spinelli vendte tilbage til Italien og oprettede et institut for internationale anliggender. Han vendte tilbage til europæisk politik i 1970 som kommissær for industrielle anliggender. Seks år senere valgtes han til Europaparlamentet og var afgørende for indførelsen af det direkte valg i 1979. Han fik Parlamentet til at vedtage et egentligt forfatningsudkast for Europa (Bosuat 2001, 208), så der er ingen grund til at henvise ham til historiens overdrev af totalt indflydelsesløse idealister. Men heller ikke til at tillægge ham den betydning som han selv og sympatisører som Hendrik Brugmans har tildelt ham.

De afgørende beslutninger blev truffet af andre som f.eks. den socialistiske belgiske udenrigsminister Paul-Henri Spaak. Og han var ifølge samstemmende oplysninger ikke føderalist, før han i 1955 fremlagde den såkaldte Spaak-plan, der banede vejen for Fællesmarkedet. Pinder og Brugmans får det til at Spaak i løbet af få uger var blevet overbevist føderalist. Men det er langt simplere og i nærmere overensstemmelse med begivenhe-

dernes faktiske forløb at fortolke Spaaks handlinger som en erkendelse af at nationalstaterne måtte samarbejde i egen interesse, ikke af hensyn til et metafysisk overnationalt princip. Det har den britiske historiker Alan Milward demonstreret i en overbevisende analyse af Spaaks handlinger og motiver i et grundlæggende værk om det europæiske samarbejdes historie i 1950'erne i et kapitel med den velvalgte overskrift »The lives and teachings of the European saints« (Milward 1992, især 318-24).

Galleriet af »Europas helgener« er altså yderst omfattende, og det er ikke uvigtigt at kende dem hvis man vil forstå det Europa vi som danskere er lidt distræte medlemmer af. Men selve omfanget af anegalleriet og forskellene mellem de involveredes visioner viser klart at den europæiske integrationsproces er langt mindre entydig end den simple modstilling af national suverænitet og »Europas Forenede Stater«. For slet ikke at tale om det tåbelige udsagn om hvorvidt man ønsker »mere eller mindre union«, uanset indholdet af magtoverdragelsen. Alene det forhold at nationale for nu ikke at sige nationalistiske statsmænd som de Gaulle og Churchill hører hjemme mellem ophavsmændene til integrationen sammen med føderalistiske idealister som Spinelli og Brugmans slører billedet af en klar linie frem til nutiden, hvor meget de eksisterende institutioner end ynder at konstruere en sådan linie og give den fysisk form i form af navne på bygninger og pladser.

Anskuet under historiens synsvinkel er der faktisk meget som tyder på at modstandere af samarbejdet har bidraget mindst lige så meget til udviklingen af en »europæisk« bevidsthed og adfærd, om ikke mere. Begrundelsen for samarbejdet har for mange af deltagere været at redde nationalstaterne i Europa. Først fra den krise de var sunket ned i under 2. verdenskrig, siden hen fra sovjetisk og amerikansk dominans. Modstanderne der-

imod har ønsket at beskytte den nationale suverænitet med alle midler, herunder samarbejde med ligesindede i andre lande. Det er der kommet mærkværdige alliancer ud af, som dem mellem nordiske venstreorienterede og franske højreorienterede populistere i Jean Marie le Pens Front National eller excentriske britiske millionærer. Der dog ikke er mere excentriske end den danske A.P. Møller som forenede globalt udsyn og konservativt forsvar af sin nationalstat³ som selvfølgelig også er nemmere at tumle end et stærkt og uafhængigt europæisk bureaukrati. Men uanset hvor mærkværdige nogle af alliancerne forekommer anskuet i en traditionel politisk optik, kan det ikke benægtes at modstanderne ofte opfører sig europæisk, mens de taler nationalt, mens tilhængerne taler europæisk, men opfører sig nationalt. Alle disse paradokser gør det påkrævet lidt nøjere at forsøge at afdække hvad overskrifterne »Føderation«, »Union« og »Europas Forenede Stater« nærmere dækker over.

3. Union med stort U eller fællesskab med lille f?

I debatterne for og imod medlemskab af den Europæiske Union har der været diskuteret næsten uendeligt om det konkrete indhold af Maastricht-traktatens formulering i artikel A: »Denne traktat udgør en ny fase i processen hen imod en stadig snævrere union mellem de europæiske folk, i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt« (Skytte Christoffersen 1992, II, 6). Men hvordan skal ordet »union« forstås? I Fællesakten fra 1986 figurerede ordet union også i præamblen: »som er fast besluttet på at fortsætte det værk, der blev påbegyndt med traktaterne om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber og på at omskabe alle de indbyrdes forbindelser mellem deres stater til en Europæisk Sammenslutning i overensstemmelse med den højtidelige erklæring fra Stuttgart af 19. juni 1983«. Der er dog interessante afvigelser mellem oversættelserne, idet det danske begreb sammenslutning i den franske ori-

ginal hedder »union« og på engelsk »unity« (Skytte Christoffersen 1992, 41). Det var disse usikkerheder som fik Poul Schlüter til under kampagnen op til folkeafstemningen i Danmark 1986 at erklære »unionen for stendød«.

Under forhandlingerne om den politiske union i 1990 dukkede et andet begreb op, »den føderale målsætning«. Det er på sin vis noget mere præcist end unionsbegrebet. Modsat den slagordsmæssige forståelse af begrebet »føderation« som lig med centralisme, anvendes betegnelsen i den statsretlige litteratur normalt om en statsform, hvor der er etableret en klar kompetencefordeling mellem myndighedsniveauer på centralt og enkeltstatsligt plan, som i USA, Schweiz og Tyskland. Det var den Tyske Forbundsrepublik der foreslog at det føderale princip blev gjort til grundlæggende princip for opbygningen af Unionen. Det ønskede tyskerne af to grunde. For det første for at få udstrakt fælles myndighed til områder som udenrigs- og sikkerhedspolitik, fælles mønt, indre frihandel og sikkerhed. Men for det andet og mindst lige så vigtigt ønskede de tyske forhandlere en traktatsikret garanti mod at Unionen griber ind på områder, hvor medlemslande og regioner (Länder) har kompetence. Ledende princip skulle være det såkaldte subsidiaritetsprincip som har en lang tradition i katolsk tænkning.

Den føderale målsætning blev ifølge den danske forhandler Poul Skytte Christoffersen indarbejdet i den traktattekst som det luxembourgske formandskab i juni 1991 forelagde for Det Europæiske Råd (Skytte Christoffersen 1992, 42-43). Det gav anledning til en heftig debat mellem staterne. For Danmark, Irland, Portugal og Storbritannien mindede begrebet for meget om »Europas Forenede Stater« og var udelukket. Benelux-landene, Spanien og Italien ønskede derimod begrebet som en angivelse af ambitionerne med samarbejdet. Frankrig og Tyskland var især inter-

esserede i begrebet som grundliggende princip for kompetencefordelingen mellem union og medlemslande. Resultatet blev at henvisningen til den føderale målsætning blev fjernet fra traktatteksten i det endelige kompromis i Maastricht i december 1991.

Diskussionen handlede primært om symboler og politiske hensigter, men var af netop den grund overordentlig vigtig som nøgle til karakteren af samarbejdet. De bevidste tvetydigheder går helt tilbage til Rom-traktatens præambel, som det derfor kan være interessant at citere i sin helhed. Efter en opregning af de seks underskrivende statsoverhoveder lyder det således i 1957-præambelen:

»som er besluttet på at skabe grundlag for en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk,
som har det forsæt, gennem fælles handling at sikre økonomiske og sociale fremskridt for deres lande ved at fjerne de skranker, der deler Europa,
som sætter det som væsentligt mål for deres bestræbelser at forbedre deres folks levivilkår og beskæftigelsesforhold,
som erkender at fjernelsen af bestående hindringer kræver fælles indsats med henblik på at sikre en vedvarende ekspansion, ligevægt i samhandelen og redelig konkurrence,
som tilstræber at styrke enheden i deres økonomier og at fremme disses harmoniske udvikling ved at formindske uligheder mellem de forskellige områder og forbedre de mindre begunstigede områders stilling,
som ønsker gennem en fælles handelspolitik at bidrage til gradvis ophævelse af restriktionerne i den internationale samhandel,
som er sindet at bekræfte den solidaritet, der knytter Europa og de oversøiske lande sammen, og som ønsker at sikre disse lande øget velstand i overensstemmelse

med grundsætningerne i De Forenede Nationers Pagt,

som har sat sig for ved denne forening af de økonomiske kræfter at bevare og styrke freden og friheden, og som opfordrer de øvrige europæiske folk, der deler dette ideal, til at tilslutte sig disse bestræbelser, har vedtaget oprette et Europæisk Økonomisk Fællesskab« (citeret efter Branner 1991, 65).

Maastricht-traktaten har en tilsvarende præambel, men her har man udvandet sprogbrugen, således at den første paragraf indskrænker sig til at »markere en ny fase i den europæiske integrationsproces« hvorfor underskriverne, der nu var blevet flere, vedtager at »oprette en europæisk union«. Inden de når så vidt er der dog indsat et modificerende afsnit, hvor de kontraherende parter »ønsker at styrke solidariteten mellem deres folk samtidig med at de respekterer disses historie, kultur og traditioner.« Realiteterne her er noget mere vidtgående end i Rom-traktaten, samtidig med at sprogbrugen af hensyn til de nord-europæiske medlemmer er blevet afdæmpet ganske betragteligt.

Som bekendt hjalp det ikke på den danske befolknings modvilje mod præambelens »fælles borgerskab«. Denne vidtgående paragraf er flyttet noget længere ned og lyder nu »som har det forsæt at videreføre processen hen imod en stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk« og efterfølges af en henvisning til subsidiaritetsprincippet (på dansk oversat til nærhedsprincippet) således: »i hvilken beslutningerne træffes så nært på borgerne som muligt i overensstemmelse med subsidiaritets-princippet.« (Skytte Christoffersen 1992, II, 2-3). Man skal selvfølgelig ikke overdrive betydningen af disse formuleringer, da præambler (dvs. forord) til en international traktat har status af hensigtserklæringer og derfor ikke er direkte juridisk forpligtende i modsætning til de egentlige paragraffer. Alligevel er der i dette tilfælde,

modsat så mange andre mere eller velmente internationale traktater, nærmest kommet mere og ikke mindre ud af hensigterne. Ikke pga. skjulte hensigter hos politikerne, som mange modstandere i Danmark hævder, men fordi medlemstaterne senere har konkretiseret de luftige hensigter i institutioner, beslutningsprocedurer og domstolsafgørelser.

4. En stadig snævrere Union?

Beslutningen om oprettelsen af Fællesmarkedet og Euratom blev truffet på en ministerkonference i Messina 1.-2. juni 1955. Det var en reaktion på den franske Nationalforsamlings nej til det forslag om en europæisk hær i 1954, som den franske regering selv havde formuleret to år tidligere. Men der var meget langt fra principbeslutningen til en traktat. Og endnu meget længere til den praktiske realisering. For at gennemføre idéen trådte Jean Monnet som tidligere anført tilbage som præsident for Kul- og Stål Unionens ledelse, den såkaldte »Høje Autoritet« og oprettede pressionsgruppen »Aktionskomité for Europa Forenede Stater«. Men hvad mente Monnet og hans ligesindede med »Europas Forenede Stater«? En forbundsstat i stil med USA, en konføderation i stil med Canada eller bare fælles beslutnings-myndighed på en række udvalgte områder?

Det er der skrevet et helt bibliotek om, af deltagere såvel som af forskere. Karakteristisk for størsteparten af den samfundsvidenskabelige litteratur om integrationsprocessen er at den er skrevet næsten samtidig med begivenhederne i et forsøg på at forklare mekanismerne og ofte nok så vigtigt få indflydelse på fremtiden. Men først er det vigtigt at afgøre hvad ordene egentlig betød. »Stadig snævrere sammenslutning mellem de europæiske folk« hedder på engelsk »ever closer union«. Her demonstreres den formentligt tilsigtede »konstruktive flertydighed« i formuleringerne, såvel som i processen. Menes der »union« som i ordet fagforening, dvs. sammenslutning med et bestemt formål for øje? Eller

tænkte underskriverne fra starten på den Union med stort U, der til de europæiske befolkningers overraskelse blev proklameret i Maastricht december 1991? Svaret er begge dele, alt afhængigt af hvem man spørger og hvornår. Flertydigheden var årsagen til at processen lykkedes. Føderalistiske idealister som den nederlandske Hendrik Brugmans og den italienske Altiero Spinelli og deres politiske bevægelser kunne begejstres, samtidig med at pragmatiske funktionalister som Jean Monnet troede på at det kunne lade sig gøre, og ansvarlige nationale ledere, som den belgiske udenrigsminister Paul-Henri Spaak, den tyske kansler Konrad Adenauer, italieneren Gaetano Martino, luxembourgeren Joseph Bech og nederlænderen Jan Willem Beyen accepterede at afgive nogen national suverænitet (Brugmans 1970, 213-18).

I litteraturen om EU er det blevet almindeligt at antage at hovedårsagen til samarbejdet var en fælles erkendelse af at nationalstaten ikke længere magtede at løse sine opgaver. Det kan man finde mængder af vidnesbyrd om i politiske manifeste om fremtidens Europa formuleret af modstandsbevægelserne under og umiddelbart efter den tyske besættelse (se den førnævnte Lipgens 1968 og 1982 samt Loth og Lipgens 1985-91). Denne tanke om nationalstaten som overstået stadium er sågar blevet formuleret af ingen mindre end en af Europas mest begrænsede (for nu ikke at sige indskrænkede) nationale politikere, daværende statsminister Poul Schlüter. I en berømt og berygtet tale i London 20. september 1988 samme dag som Margaret Thatcher holdt en endnu mere berygtet tale med det modsatte indhold på Collège d'Europe i Brügge udtalte Schlüter en dom over nationalstaten som både for stor og for lille i forhold til dagens udfordringer. Tanken svarer slet ikke til hans øvrige udtalelser og handlinger og talen var formentlig ikke skrevet af ham selv, selv om han i en samling af udvalgte taler henviser til at have den i et manuskript skrevet på den foretrukne Torpedo

rejseskrivemaskine (Schlüter 1998). Selv slog Schlüter pressens stort opsatte dækning af talen hen i en artikel i *Fyns Stiftstidende* 29. september med en bemærkning om at den var beregnet for et udenlandsk publikum; men at hovedtanken om sammenhængen mellem industrisamfund og nationalstat var rigtig og i øvrigt indlysende. I talen sagde Schlüter bl.a. følgende:

»Nationalstaten er industrisamfundets tvilling. Den industrielle teknologi og den store nationale enhed er to sider af samme mønt. Industrisamfundet kan kun fungere på grundlag af en form for kollektivism, en stor offentlig sektor og magtfulde organisationer og pressionsgrupper. Nationalstaten og den industrielle teknologi passer sammen som hånd i handske.«

Efter et afsnit om informations-teknologiens muligheder og udfordringer følger så talens clou:

»På en måde kan man sige at den klassiske nationalstat er for stor til at løse mange af morgendagens problemer, som bedre kan klares regionalt, og for lille til at løse andre, der kræver en international ramme. Det der er tilbage, kan ikke i længden opretholde den form for nationalstat, som vi har set i Vesteuropas industrielle æra.« (Poul Schlüter, »Tale i the Reform Club, London 20. september 1988« (Schlüter 1998, 275); artiklen i *Fyns Stiftstidende* er optrykt sammesteds s. 278-79).

Dødsdomme over nationalstaten er der ingen mangel på, fra modstandsbevægelsernes manifest over integrationsteoretikerne i 1950'erne og 60'erne – Ernst B. Haas gav i 1964 således en bog den talende titel, »Beyond the Nation-State«, uden spørgsmålstegn til nationalismeforskerne i 1980'erne og 90'erne. Schlüters ord er en meget god sammenfatning af en udbredt opfattelse af de udfordringer nationalstaten stod overfor ved udgangen

af det 20. århundrede efter Murens fald og internettets gennembrud. Men er de et gyldigt billede af de tanker og de drivkræfter der var på spil i 1940'ernes og 50'ernes Europa? Ikke set med bagklogskaben fra 2002 den bagklogskab der som oftest er den eneste klogskab historikere har i forhold til de personer de studerer, og som vi derfor må forsøge at få mest muligt ud af. Den britiske historiker Alan Milward, som i 1992 og 1993 udsendte de ubetinget mest interessante historiske redegørelser om samspillet mellem det der i teoriernes verden kaldes interdependens, intergovernmentalisme og supranationalisme, mener nej. Han argumenterer i stedet på grundlag af omfattende arkivstudier for at nationalstaterne så langt fra at have mistet indflydelse i kraft af det europæiske samarbejde i stedet reelt har vundet i indflydelse og styrke.

5. Den europæiske redning af nationalstaten

Milwards to massive bøger hedder henholdsvis *The European Rescue of the Nation State* (fra 1992) og *Frontier of National Sovereignty* (fra 1993). Kun tilsyneladende er der tale om fortsættelser af hans detaljerede redegørelse for Europas økonomiske historie i den umiddelbare efterkrigstid, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51* fra 1984. Ved nærmere eftersyn viser de to nye bøger plus senere debatindlæg sig at rumme en meget højere teoretisk ambition, nemlig et opgør med den neo-funktionalistiske forståelse af integrationens forløb. Denne yderst plausible teori blev formuleret af politikforskere som Ernst B. Haas og Leon Lindberg i 1950'erne næsten samtidig med processen. Den blev øjeblikkeligt doceret på de relevante uddannelser, således at generationer af embedsmænd (og politikere) har lagt den til grund for forståelsen af deres praksis og dermed givet den et kraftigt skær af sandhed.

Ideologikritiske afdækninger af sammenhængen mellem politik og teori havde allere-

de før Milwards indsats afkræftet den funktionalistiske teori som en dækkende videnskabelig forklaring til forskel fra en politisk strategi. Når integrationen lykkedes, var det primært fordi toneangivende nationale eliter så deres nationale eller gruppespecifikke interesser i det. Det første videnskabelige mord på den neo-funktionalistiske integrationsteori blev allerede foretaget i 1968 af Stanley Hoffman i en analyse af nationalismens fortsatte betydning for staternes politik også i integrationens tidsalder. Han konkluderede at den funktionalistiske betragtningsmåde overhovedet ikke slår til over for de mere fundamentale high policy-områder såsom forsvars- og udenrigspolitik (Hoffmann 1968). Onde tunger og dem er der mange af i den akademiske branche har selvfølgelig påpeget at Hoffmanns kritik ikke var andet end en teoretisk generalisering og dermed rationalisering af Charles de Gaulles politiske opbremsning af de tilsyneladende automatikker i udviklingen af samarbejdet mellem 1965 og 1966. Men selvste Ernst B. Haas tog konsekvensen af de empiriske indvendinger mod sin teori i 1975 i en bog med den sigende titel »The Obsolescence of Integration Theory«. Det anfægtede imidlertid ikke de mange embedsmænd, der var uddannet i troen på denne teori, og de arbejdede troligt videre uden større teoretiske anfægtelser og skabte resultater, der bekræftedes med Jacques Delors' overtagelse af præsidentskabet i Kommissionen 9. januar 1985. Han præsenterede for Europaparlamentet sin Kommissions plan for gennemførelsen af et indre marked som forberedelse af en Økonomisk-Monetær Union (Bossuat 2001, 210).

I modsætning til mange af de teoretisk anlagte værker skal den provokerende titel på Milwards bog »The European Rescue of the Nation-State« tages ganske bogstaveligt. Den nationale stat havde nået et prestige- og legitimitetsmæssigt lavpunkt i Vesteuropa i årene op til 2. verdenskrig. Modsat den almindelige opfattelse af nationalstaternes evige eksis-

stens og betydningen af den nationale suverænitet genvandt de fleste nationale stater først legitimitet i deres befolkningers øjne efter 30'ernes krise i takt med den stigende modstand mod den tyske besættelse. Det betød til gengæld at statsmagteren i Vesteuropa, med undtagelse af Tyskland og Italien, stod langt stærkere i 1945 efter det nazistiske Tysklands nederlag end i mellemkrigstiden. Ifølge Milwards og hans medarbejders yderst detaljerede analyser havde eliteerne lært af mellemkrigstidens fejltagelser at de var nødt til at samarbejde for at bevare nationalstatens evne til at skabe økonomisk vækst. Denne vækst muliggjorde til gengæld en stigning i levestandard som gav de nationale regeringer en hidtil uhørt legitimitet i befolkningernes øjne i tiden fra Koreakrigen i 1950 til oliekrisen i 1973.

Kritikken af neofunktionalismen og fremhævelsen af hensynet til nationalstaternes suverænitet får ikke Milward til at benægte at de vesteuropæiske stater faktisk er blevet tættere integreret i løbet af efterkrigstiden, end-sige betvivle at denne integration på mange måder har været en succes. Hans pointe er derimod at integrationen forstået som afgivelse af suverænitet til overstatslige institutioner ikke var et middel til at undergrave nationalstaterne, som hævdede af en del tilhængere af samarbejdet, men tværtimod et middel til at cementere den nationale konsolidering af de involverede stater. Ifølge Milward er der ikke tale om et nul-sum spil, hvor den ene kun kan vinde på bekostning af den anden. Tværtimod er den samlede sum af suverænitet steget i takt med samfundenes øgede rigdom. Det europæiske samarbejde har fungeret som et sted der fandt løsninger på problemer som var politisk ømtålelige i de enkelte stater. Via denne »afpolitiserings« af fordelingskampen kunne nationalstaterne i Vesteuropa indfri borgernes forventninger. Ifølge Milwards undersøgelser forventede de først og fremmest at staten tog vare på den nationale sikkerhed og skaffede materiel velstand.

Resultatet var de nationale velfærdsstater. Omkostningen var den manglende politiske erkendelse i vælgerkorpserne af staternes svækkede konkurrenceevne i global sammenhæng, et fænomen der ofte henvistes til med overskriften »eurosclerose«.

Integrationens rolle var altså at tilbyde sig som redskab til udbygning og fastholdelse af den vedvarende og ekstraordinært høje økonomiske vækst mellem 1945 og 1973. Samtidig var denne vækst den helt afgørende forudsætning for integrationen mellem de seks oprindelige medlemslande. Den økonomiske succes faldt sammen med en gunstig international politisk konjunktur bestemt af polariseringen mellem to supermagter. USA og USSR holdt et delt Europa i et jerngreb, men selve denne deling blev en opmuntring til et tættere samarbejde i vest. Det var imidlertid på ingen måde givet at dette samarbejde ville antage en overnational karakter. Og det kan også i høj grad diskuteres hvor overnationalt EU reelt er, trods den megen tale om bureaukratiet i Bruxelles. Milwards argumenterer for at samarbejdet reelt har tjent de nationale staters interesser ændrer ved forståelsen af institutionernes reelle funktion. Han benægter ikke at betingelserne for udøvelsen af suverænitet har ændret sig med skabelsen af Kommissionen, Parlamentet og Domstolen. Blot understreger han at de i sidste instans fungerer i kraft af Rådet, hvor nationalstaternes lederne har den sidste og afgørende myndighed. Samarbejdet er derfor stadig fundamentalt set mellem-nationalt trods al lejligheds-lyrik om stadig tættere samarbejde i præamblerne til traktaterne og højtidelige topmøde-erklæringer. Disse er til brug i et politisk magtspil mellem ret traditionelt opfattede nationale interesser.

Problemet er bare at vælgerbefolkningerne, i det omfang de interesserer sig for politikken på dette niveau, tror at ordene betyder det der siges. Det er den demokratiske risiko ved den terminologiske overkill der har præget sam-

arbejdet fra den første henvisning til »Europas forenede Stater« til omtalen af Valutaunionen som en Økonomisk Union. Møntunionen er, især med den netop påbegyndte fase med indførelsen af den fælles euro, et storstilet eksperiment i at gøre behovet for økonomisk samordning fysisk klart for befolkningerne. Når man har fælles mønter og sedler bliver man også nødt til at samordne den økonomiske politik, herunder skatterne og afgifterne. Det siges blot ikke tydeligt, og således kommer det som Joschka Fischer i sin tale i 12. maj 2000 »Fra statsforbund til føderation« lidt uretfærdigt kaldte for »System Monnet« let til at fungere imod sin demokratiske hensigt. At institutionerne som de eksisterer i dag i virkeligheden er en styrkelse af nationalstaterne og ikke en undergravelse af dem er klart for mange af de indviede. Men de udenforstående borgere kan nemt komme til at tro at ord betyder det siger, at europæerne f. eks. lever i en »Union«. Ganske vist en »Union af Nationalstater« som den franske premierminister Lionel Jospin svarede Joschka Fischers føderalistiske udfordring 28. maj 2000 under overskriften.⁴ Men immervæk en union, hvilket er nok til i hvert fald at få troskyldige skandinaviske vælgere til at stejle.

Alan Milward har i en senere artikel opdelt den dominerende forskning i fire hovedretninger, som dog på en række felter lapper ind over hinanden. Den første retning, der rent kvantitativt er mest udbredt selv om man let glemmer det, fortolker slet og ret integrationen som en direkte fortsættelse af staternes traditionelle udenrigspolitik. Med andre ord at integrationen blot er en ny form for alliance mellem staterne tilpasset forholdene efter 1945. Årsagen til at man som dansk eller svensk let overser denne forskning er at den foregår under andre overskrifter (ikke integration), og for det andet at synspunktet af gode grunde er mere nærliggende for store lande. Den anden retning accepterer Europaideologernes udsagn om at projektet repræ-

senterer en modificering, ja ligefrem en afvisning af staternes traditionelle udenrigspolitik. Her lægges vægt på Europa-tankens idealisme og ønsket om én gang for alle at ændre kontinentets nationalstats-struktur (de førnævnte bøger af Walther Lipgens og Wilfried Loth er et godt eksempel; men også Henri Brugmans' *L'idée européenne* bygger på en sådan tolkning). Den tredje retning (Milwards egen) argumenterer for at integrationsprocessen var bevidst konciperet og udviklet for at bevare nationalstaten ved at fremme en række nye former for social og økonomisk politik, med det eksplicite formål at genoprette nationalstaterne efter deres kollaps mellem 1929 og 1940. Den fjerde retning antager at nationalstatens tab af suverænitet er uomgængelig pga. den langsigtede økonomiske og sociale udvikling i verden karakteriseret af globalisering og internationalisering. Ifølge disse sidste forskeres opfattelse har staten tabt al kontrol over sin egen skæbne pga. den stadig friere bevægelighed for varer, kapital og arbejdskraft (Milward 1995, 11-12).

Synspunkterne udelukker ikke nødvendigvis hinanden, idet forskellene i teoretisk synspunkt i høj grad skyldes at de involverede forskere beskæftiger sig med forskellige emner. Det første synspunkt tiltrækker diplomati- og sikkerheds-eksperter, mens det andet tiltaler historikere der tillægger idéer og enkeltpersoner betydning og leder efter skjulte motiver i historien. Det tredje synspunkt tiltrækker dem der skriver om staten, dens politik, økonomisk vækst, interaktionen mellem politik og markeder og forbindelserne mellem demokrati og social ændring. Det sidste synspunkt tiltrækker især forskere med interesse for det internationale økonomiske system og langsigtede udviklingsprocesser. Uanset hvilken opfattelse de arbejder ud fra, er der enighed om at perioden efter 1945 repræsenterer en kvalitativt ny fase i i forholdet mellem stat og nation (jvf. argumentationen i Hettne, Sörlin og Østergård 1998). Uanset

om de nationale stater er på retur eller ej, konfronteres de traditionelle forestillinger om national identitet og suverænitet med en række udfordringer. Tilbage står spørgsmålet om hvorvidt sammenbruddet for den sovjetiske supermagt og de deraf følgende ændringer markerer begyndelsen på en post-westfalsk fase i den internationale verden, men det kan ikke afgøres udelukkende på baggrund af en analyse af den europæiske erfaring.

6. »System Monnet« eller pragmatisk funktionalisme

Da Forbundsrepublikkens grønne udenrigsminister Joschka Fischer i januar 1999 markerede begyndelsen på det tyske formandskab ved at præsentere Europaparlamentet for de tyske planer for halvåret 1999 åbnede han døren til det – ikke kun i Danmark – ømtålelige spørgsmål om magtfordelingen mellem nationale stater og de forskellige EU-organer. Reelt var der tale om en europæisk forfatningsdebat, selv om ikke alle dengang ville anerkende det. Fischer tillod sig – omend i yderst diplomatiske vendinger – at stille spørgsmålstegn ved det han kalder »den hidtidige EU-metode«. Dermed sigtede han til neofunktionalismen som den blev formuleret i 1958 af den førnævnte amerikanske forsker Ernst B. Haas i bogen *The Uniting of Europe* (om Kul- og Stålunionen). Teorien står stadig stærkt, især blandt mange praktikere i institutionerne der læste Haas' og andre bøger i studietiden, uanset at Haas som før nævnt siden selv underkendte teorien, under indtryk af general de Gaulles veto mod Storbritanniens (og Danmarks) optagelse i Fællesmarkedet i 1963 (Haas 1975). Fra tid til anden kommer teorien til ære og værdighed igen, senest med Jacques Delors' relancering af samarbejdet i form af det Indre Marked i midten af 80'erne med den Økonomiske og Monetære Union, der trådte i kraft 1. januar 1999. Sådanne begebenheder har gengivet mange troen på neofunktionalismen i en lidt modificeret udgave,

som nu måske snarere skulle kalde neo-neo-funktionalisme.

Bogstaveligt forstået er den neofunktionalistiske forklaring af den støt fremadskridende integration som resultat af såkaldt spill-over fra område til område utilstrækkelig. Et kort historisk vue over samarbejdets snart 50-årige historie viser at man lige så godt kan tale om fremskridt gennem kriser eller pres fra omgivelserne. Det er der da også nogle forskere som har gjort til en teori, enten under overskriften »challenge and response« eller ændringer i verdenssamfundet. Andre understreger at samarbejdet foregår mellem stater repræsenteret ved deres regeringer, den såkaldte inter-governmentalisme. Alt i alt ikke særligt imponerende teoridannelser, men snarere snusfornuftige beskrivelser af forskellige sider af integrationsprocessen, der synes at løbe videre på trods alle kriser og tilbageslag.

Anden del af Joschka Fischers tale handlede om det demokratiske underskud og den manglende folkelige legitimitet af EU's organer. Bortset fra at hovedparten af det demokratiske underskud skyldes at regeringerne og deres administrationer har øget deres magt på bekostning af parlamenterne er der intet nyt i Fischers politisk korrekte kritik. Det nye og i denne begrebshistoriske sammenhæng mest interessante var at han kaldte den støtte- og tilskudsmaskine, der traditionelt er blevet sat i gang hver gang samarbejdet har bevæget sig ind på nye områder eller er blevet udvidet med nye lande, for »System-Monnet«. Denne fremgangsmåde har efter den tyske regerings opfattelse mødt sine grænser for længe siden. Kritikken begyndte allerede i Helmut Kohls senere år og er blevet et mantra for såvel Fischer som hans chef, den socialdemokratiske kansler Gerhard Schröder. Men det har ikke fået den til at forsvinde, som det fremgår af Frankrigs indættede forsvar for landbrugsordningerne og Spaniens og Portugals totale uvillighed til at om-

dirigere regionalstøtte til de nye medlemslande. Der skal spares, kræver nettobetalerne, især Tyskland, mens nettomodtagerne, først og fremmest Frankrig og Sydeuropa, ikke vil af med indtægterne.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål om det er retfærdigt at opkalde EU's tilskudsmaskine efter Jean Monnet. Denne i Danmark forbløffende ukendte statsmand udviklede efter 1945 den funktionalistiske strategi for at overliste den automatiske modstand i de nationale administrationer. Men at holde ham ansvarlig for mylderet af støtteordninger og det deraf følgende spild og risiko for korrupsion er egentlig uretfærdigt. Jean Monnet, der levede fra 1888 til 1979, voksede op i Cognac-distriktet i det sydvestlige Frankrig, hvor hans far drev et beskedent firma med eksport af de gyldne dråber. Monnet afsluttede aldrig nogen videregående uddannelse og blev aldrig valgt til en politisk post. Alligevel er han en af de allermest indlydelsesrige enkeltpersoner i det 20. århundredes Europa, og det er helt retfærdigt at et program til udbredelse af forskning og undervisning i den europæiske integrations historie bærer hans navn. Man kan få en god fornemmelse af hans arbejdsmåde i hans erindringer der udkom i 1976. De blev oversat til dansk i 1987, men har tilsyneladende ikke gjort videre indtryk på den danske offentlighed. I hvert fald kom de lynhurtigt på udsalg og kunne nogle år erhverves for en tier, indtil restoplaget blev makuleret.

Men det var dengang og i mellemtiden er den seriøse interesse for EU steget noget, selv i Danmark. I Monnets erindringer skildres hvordan det nye samarbejdende Europa begyndte i 1917 midt under 1. verdenskrig. Under indtryk af den trussel som Tysklands skærpede ubådskrig betød for de allierede forsyninger fik en lille gruppe embedsmænd i London bestående af to briter, John Anderson og Arthur Salter og en ung franskmænd, Jean Monnet, den idé at samle den allierede tonnage i en fælles pulje som blev sat under

»overstatslig« administration i det såkaldte *Allied Maritime Transport Council*. Der viste sig hurtigt at være store muligheder i denne nye organisationsform. For at opnå den mest effektive udnyttelse af den sparsomme tonnage var det ikke nok at den blev administreret i fællesskab. Det blev hurtigt klart at det også var nødvendigt i fællesskab at organisere indkøbene af de transporterede varer, først og fremmest korn. Skibspuljen blev derfor efterfulgt af varepuljer. Det var første gang spillover effekten gjorde sig gældende i internationalt samarbejde.

Det hele fungerede så fortræffeligt at de samme embedsmænd, da freden stod for døren, fik den idé at benytte den samme fremgangsmåde efter krigen. I efteråret 1918 overtalte de deres ministre til at foreslå den amerikanske regering at oprette en international økonomisk samarbejdsorganisation. Men det blev skarpt afvist i Washington ud fra en doktrinær liberalistisk modstand mod enhver form for regeringsindgreb i økonomien. Den afvisning blev sandsynligvis lige så afgørende for at 1920'erne kun blev til en mellemkrigstid i stedet for den efterkrigstid de krigsførende havde drømt om, som Senatets afvisning af Versailles-traktaten og Folkenes Forbund i 1920. Resultatet blev den økonomiske verdenskrise, hvor de enkelte stater søgte at tørre deres problemer af på hinanden. Og kun opnåede at forstørre dem.

Kombinationen af Jean Monnet og Arthur Salter optrådte igen i det første, sensationelle (og dødfødte) forsøg på at sammensmelte Storbritannien og Frankrig til en ny politisk enhed efter deres katastrofale militære nederlag i maj 1940. Den nyudnævnte britiske premierminister Winston Churchill tilbød i juni 1940 at indgå en politisk, militær og økonomisk union med det slagne Frankrig. Churchills forslag blev overbragt den franske regering af den eneste franske general der var kommet igennem kampene med hæder, Charles de Gaulle. Men forslaget var Mon-

nets. Det blev afvist af det franske parlament, der var flygtet til Bordeaux, tæt ved det Cognac-distrikt, hvor Monnets familievirksomhed lå. I stedet overdrog parlamentets flertal, det selvsamme parlament som få år tidligere under hele Europas bevågenhed havde indsat en venstreorienteret Folkefronts-regering, magten til den reaktionære veteran fra 1. verdenskrig, general Pétain med de kendte følger i form af det anti-republikanske regime i Vichy.

I denne sammenhæng er det dog vigtigere at Monnet, efter Frankrigs udtræden af krigen, som britisk embedsmand blev sendt til USA for at forestå indkøbene til det ensomt kæmpende Storbritannien. Med sin enestående evne til at komme på fortrolig fod med de ledende statsmænd lykkedes det Monnet at vinde præsident Roosevelt for sin plan om at mobilisere USA's industrielle ressourcer til støtte for Storbritannien (som landet ganske vist kom til at betale fuld pris for, hvilket forklarer landets fattigdom efter 1945). Trods alle langsigtede fordele for USA en langtfra nærliggende tanke i det isolationistiske USA, hvor Franklin D. Roosevelt stillede op for tredje gang til præsidentembedet i kamp med en isolationistisk og anti-britisk front fra piloten Charles Lindberg til John F. Kennedys fader, Joseph (der var ambassadør i London).

Monnets arbejdsmåde i alle disse sammenhænge var ret uformel. Grundlaget var altid at tænke fem skridt frem og have et kort og klart memorandum klar som kunne løse et dagsaktuelt politisk problem, før det opstod som problem. Samtidig holdt han de langsigtede følger for sig selv og sine nærmeste medarbejdere. Denne fremgangsmåde kom til at præge det europæiske samarbejde i efterkrigstiden og lå bag tiltag som vedtagelsen af det indre marked i 1986 og ØMU'en i 1991. Delors er fransk socialdemokrat og protestant og kan næppe beskyldes for at elske det frie marked for dettes egen skyld. Alligevel tog han initiativet til gennemførelsen

af det frie indre marked i 1986. Forklaringen på dette tilsyneladende paradoks er at han fulgte Monnets taktik. Når først markedet var kommet i stand ville det blive indlysende for regeringerne og befolkningerne at der var behov for reguleringer og nye initiativer som den fælles valuta. Derfor Maastricht-traktaten i december 1991 med proklamationen af en Europæisk Union.

Teorien var udmærket, og realiseringen sådan set også. Den har gjort det muligt for liberalisterne at proklamere det daværende EF som deres projekt i 80'erne, og for socialdemokraterne at hævde det samme om EU i 90'erne. Og for begge at have ret, bare til hver sin tid. Risikoen fremgår af stilstanden i 1990'erne, hvor liberalisterne stod af da man nåede til den af Delors forudsete reguleringsfase, før den socialdemokratiske del af befolkningerne rigtigt kunne bekvempe sig til at opgive troen på den nationale velfærdsstat som eneste garant for velfærden. Problemet med at enes om udvidelsen af EU demonstrerer begrænsningen ved funktionalismen. Der er snarere behov for en åben og klar politisk diskussion med klare forfatningsudkast og begejstrede formålserklæringer. Den blev indledt i foråret 2000 med store indlæg af Fischer, Jospin og sågar Tony Blair (se Jensen 2001). Ja selv et dansk bidrag blev det til af daværende udenrigsminister Mogens Lykketoft (Jensen 2001, 44-59).

Men debatten trængte aldrig rigtigt ud i en bredere europæisk offentlighed. Det samme var resultatet af den forfatningskamp mellem Europaparlamentet og Kommissionen, der førte til Kommissionens afgang i april 1999. Resultatet blev en ny og mere energisk Kommission med italieneren Romano Prodi som præsident, samt den mislykkede Nice-traktat, hvis mest afgørende følge er at den blev afvist af de ellers pro-europæiske irske vælgere. Hvordan magtkampen mellem organerne vil ende er meget svært at forudse, da de store lande nu er begyndt at arbejde uformelt

sammen, med det resultat at de formelle procedurer er blevet sat ud af kraft. Samtidig tyder meget på at samarbejdet og dermed hele integrationsprocessen har tabt legitimitet i befolkningernes øjne, bl.a. bevidnet i den meget ringe deltagelse i valget til Europaparlamentet i juni 1999 (selv om det især var den lave deltagelse i Storbritannien og Nederlandene der bragte gennemsnittet ned). Hvorvidt den nye metode med et Konvent, delvis rekrutteret fra de nationale parlamenter til at diskutere en europæisk forfatning vil have bedre held, er svært at spå om på indeværende tidspunkt.

I den situation er det blevet moderne at påstå at Jean Monnet ved slutningen af sit liv skulle have udtalt at hvis han skulle begynde forfra ville han starte med kulturen. Det står der intet om i hans få skrifter, men det er selvfølgelig ikke i sig selv et argument for at udsagnet skulle være forkert. Påstanden har vundet i plausibilitet efter at Helmut Kohl har sagt det til et møde med François Mitterand, hvor de lancerede et forøget kulturelt samarbejde. I den situation var det praktisk med en henvisning til »Europas fader«, men det bliver udtalelsen ikke mere sand af. Den strider mod hele Monnets tankegang og praksis og intet tyder på at han i sine sidste leveår skulle have ændret sin grundlæggende opfattelse. Den tidligere danske topembedsmænd på nationalt såvel som europæisk niveau, Erik Holm, har endvidere fortalt at han personligt kender den franske professor i science politique, der havde stillet det hypotetiske eksamensspørgsmål til sine studenter om, hvad der ville være sket hvis Monnet havde begyndt samarbejdet med kulturelle og identitetsmæssige spørgsmål. Men det var altså et hypotetisk spørgsmål til eksamen som skulle besvares benægtende.

Al erfaring tyder på at hvis man var begyndt med politik eller kultur ville samarbejdet aldrig være nået ud over den ret lille gruppe af idealistiske føderalister. De ville så i dag ha-

ve skrevet bitre erindringer om hvor lidt de ansvarlige politikere lyttede til deres indlysende forslag, mens befolkningerne var optaget af hvordan deres nationale velfærdsstater skulle overleve i konkurrencen med mere renlivede markeds kapitalistiske modeller. Men det har ikke forhindret det apokryfe udsagn fra Monnets hånd i at brede sig med en hast som en steppebrand, også uden for kultur- og undervisnings-misterierne og de dertil hørende lobbyorganisationer. På den anden side er næppe tvivl om at havde Monnet været i live i dag ville han have været klar med et kort og klart udkast til en forfatning for Europa, som fastlægger kompetenceforholdene. Det er nu opgaven for et konvent, delvis rekrutteret på nye måder så det bedre repræsenterer det eller de civile samfund. Man kan kun håbe at formanden, den tidligere franske præsident Giscard d'Estaing, har lært af Monnets eksempel. Foreløbig er der dog ikke meget der tyder på det, i hvert fald ikke når man sammenligner d'Estaings exorbitante lønkrav med Monnets legendariske sparsommelighed og afsky for privilegier.

Der er et oplagt behov for nogle mere tilgængelige grundlagstekster i stil med den amerikanske forfatning, der kan gøre det muligt for borgerne at forholde sig til de overordnede processer. Den finske forfatter Vilko Virkula har påpeget at de ti bud indeholdt 100 ord, den amerikanske uafhængighedserklæring 300, mens EUs direktiv for produktion af andæg er på 26.000 ord (Knutsen 1998, 46 note 2). Problemet er imidlertid som den norske historiker Paul Knutsen gør opmærksom på at de ordrige og omsvøbsagtige formuleringer ofte tjener til at dække over reelle politiske modsætninger og derfor skal tjene flere modstridende målsætninger på én gang. Det gør det svært at skrive en kort og klar forfatningslignende erklæring. Men det gør opgaven så meget desto vigtigere.

7. Europas Forenede Stater?

Jean Monnet prøvede at skitsere en forfatning i 1958, dvs. efter vedtagelsen af Romtraktaten, men før udmøntningen af institutionerne i praksis. I sine erindringer gengiver han i kapitel 17 »Den politiske union« udtalelsen fra »Aktionskomitéen for Europas Forenede Stater« således:

»Uanset hvor presserende den politiske union måtte være, og hvor vigtige de allerede gennemførte fremskridt er, synes det ikke i nær fremtid muligt at springe nogen etape over. Morgendagens politiske enhed vil afhænge af, om den økonomiske union bliver effektivt indført i den faktiske hverdag indenfor de industrielle, landbrugsmæssige og administrative aktiviteter.« I oktober 1958 havde komitéen dette praktiske syn, og det var i god overensstemmelse med de klare principper, der havde inspireret erklæringen af 9. maj 1950 (Schumans, u.ø.). Når Fællesmarkedet endnu ikke var åbnet, og når den fælles politik stadig ikke var udtænkt, skulle man så følge krav om en øjeblikkelig overgang til forbundsstatus? Det mente jeg ikke, og komitéens medlemmer var også af den opfattelse at vi nødvendigvis måtte gå frem ad den vej, der så møjsommeligt var beredt og nu lå vidtåben: »Efterhånden som Fællesskabernes virksomhed vil slå igennem, vil båndene mellem mennesker blive stærkere, og den solidaritet, der allerede er ved at tage form, vil brede sig. Så vil selve virkeligheden gøre det muligt at udvikle den politiske union, som er målet for vort Fællesskab, nemlig oprettelsen af Europas forenede Stater.« (Monnet 1976, 295).

Monnet opsummerer sit program og sin metode lidt længere fremme på følgende vis:

»Mennesker vil, når tiden er inde, skabe den politiske Europa på grundlag af kendsgerningerne. Som altid er det kendsgerningerne der vil få det sidste ord. Jeg tror at dette sidste ord er ved at blive skrevet, og det ligner me-

get det allerførste fra 1950. Det betyder suverænitetafgivelse og fælles udøvelse af den suverænitet der er afgivet. Jeg kan ikke se at man i løbet af disse femogtyve år har opfundet noget andet, der kan forene Europa, på trods af alle de muligheder, der har været til at ændre kurs.« (Monnet 1976, 295).

Forståelsen blandt europæerne er ikke vokset påfaldende trods den eksplosion i masseturismen vi har været vidne til i tiden siden 2. verdenskrig, trods mange samfundsvidenskabelige forskeres forudsigelser om udviklingen af et kommunikationsfællesskab med tysk-amerikaneren Karl W. Deutsch i spidsen (Deutsch 1953). Den faktiske udvikling i Vesteuropa siden 1950 har, om ikke dementeret troen på at et stadig mere udvidet samarbejde mellem Europas nationalstater var den »naturlige« fortsættelse af den nationale konsolidering i det foregående århundrede, så i hvert fald sat store spørgsmålstegn ved det nødvendige i processen. Eller rettere der var ikke tale om et brud med fortidens nationale organisering men om en fortsættelse af nationalstaterne med andre midler. Det gik ikke op for føderalisterne, mens andre som Jean Monnet fortsatte med at anvende udtryk som »Europas Forenede Stater« uden at mene noget som helst konkret med det. Mange modstandere såvel som tilhængere af samarbejdet har forvekslet deres ønsker med historiske »nødvendigheder«. Selv efter kommunismens sammenbrud og diskrediteringen af teorierne om en historiefilosofisk set nødvendig udviklingsretning er det stadig et stærkt argument at tro at have historien i ryggen. Men ikke af den grund en rigtigere analyse.

Umiddelbart efter afslutningen af 2. verdenskrig herskede i Europa en udbredt mistro overfor nationalstaternes overlevelsesmuligheder og berettigelse. Mindre i Skandinavien og Storbritannien end i resten af kontinentet. Erfaringen med de totalitære ideologier fascisme, nazisme og kommunisme producerede et svar i form af føderalistiske anskuelser.

Føderalismen tilsigtede at redde demokratiet ved at umuliggøre total magtudøvelse i nationalstaterne og kritiserede dermed nationalismen. Problemet er at teorien tog farve af det ideologiske klima den opstod i. Jeg tror derfor at man gør klogt i at skelne mellem konkrete institutionelle problemer som dem John Iversen reagerede på og så behovet for at proklamere store, armsvingende planer der får os til at tænke på helt andre statsdannelser. Hvor den føderale stat i USA forvalter omkring 25% af bruttonationalproduktet tager EU's institutioner sig af ca. 1,16%.

Er der problemer med bureaukratiet i Bruxelles er det først og fremmest at det er for lille. Nogle ansatte er muligvis overbetalte og har privilegier der stammer fra institutionernes oprindelse som del af staternes udenrigspolitik. Ambassadører har traditionelt været højt betalt pga. risikoen. I middelalder og tidlig moderne tid opfattede man ofte ambassadører og andre udsendinge som personifikationer af fjenden og klyngede dem op på væggen eller kastede dem i fængsel så længe konflikten varede. Sådan er det ikke længere, så måske skulle vi i det hele taget overveje at justere privilegierne for udenrigstjenesternes ansatte (ned). Det kan næppe kaldes livstruende eller decideret ubehageligt at være ansat i de europæiske institutioner. Men sådanne småændringer af arbejdsvilkår er ikke afgørende for forståelsen af det europæiske samarbejdes grundlæggende karakter.

Føderalisme er en smuk men noget verdensfjern idé, som vi skal overveje at lægge på hylden fordi den skjuler den præcise karakter af det samarbejde der foregår. På enkelte udvalgte områder som beskyttelse af konkurrencen er samarbejdet og reguleringen mere vidtgående end i mange stater. Men på langt de fleste områder er det langt mindre vidtgående eller slet ikke eksisterende. Det er forkert at opfatte spillet mellem nationalstater, EU og regionerne som et nul-sum spil. I efterkrigstiden er der blevet mere statslig su-

verænitet at udøve i takt med at staterne har udviklet politikker for alle livets områder og inddraget stadig stigende summer i skatter, stigende i faste priser men også som procentdel af BNP. Der forvaltes simpelthen mere i det man uden større overdrivelse og ignorering af vigtige forskelle kan kalde den europæiske velfærdsstat i bestemt form. Disse forhold risikerer man at overse ved unødvendigt at erklære sig som føderalist med risiko for at misforstå såvel føderalismen som EU.

Noter

1. Dette indlæg begyndte sit liv som et foredrag på Europabevægelsens landsmøde i Odense 17. april 1999 og blev trykt i et festskrift udgivet af Europabevægelsen i anledning af Europarådets 50-års jubilæum (Esman m.fl. 1999). Men i virkeligheden går tankerne helt tilbage til det år 1969-70 jeg tilbragte som studerende ved Collège d'Europe i Brügge. Dengang blev denne postgraduale uddannelse endnu ledet af stedets grundlægger og inspirator, den nederlandske tænker, politiker og modstandsmand Hendrik Brugmans. Her mødte vi en perlerække af europæiske intellektuelle og politikere fra Richard Coudenhove-Kalergi og Salvador Madariaga til Walter Hallstein, Sicco Mansholt og Jan Tinbergen. Ud over at studere detaljerne i landbrugsordningerne og fremgangsmåderne i de europæiske pressionsgrupper blev vi også gjort bekendt med det glemte, habsburgske Centraleuropa og læste litterære klassikere på originalsprogene under kyndig vejledning. Jeg kan i dag se at Brugmans' person og tanker gjorde et uudsletteligt indtryk på os unge studerende, også dem af os der som undertegnede efter en kort traumatisk prøveperiode som stagiaire i Berlaymont-bygningens korridorer ikke valgte en karriere i de europæiske institutioner. Hele indlægget er ganske vist kritisk overfor betydningen af den føderalistiske ideologi som Brugmans havde viet sit liv. Men selve den europæiske inspiration og erkendelsen af at vi er borgere i hinandens lande og bør kende alle de europæiske sprog og kulturer er blevet stående som arv fra dette imponerende menneske. Det blev jeg
- mindet om ved genlæsningen af hans arbejder som forberedelse til denne artikel. Jeg burde have dediceret en af mine bøger om Europa til hans minde, men må nøjes med denne kritiske artikel. Det er helt i Brugmans' åbne og tolerante ånd at dedicere en artikel der kritisk diskuterer hans (og andres) føderalistiske idealisme til mindet om ham. En første udgave af diskussionen af teorierne om den europæiske integration har jeg leveret i Björn Hettne, Sverker Sörlin och Uffe Østergård, *Den globala nationalismen. Nationalstatens historia och framtid*, Stekh.: SNS förlag 1998, 235-41.
2. En autoritativ opregning af disse »Europas fædre« (der var ingen kvinder) findes i samlingen af førnævnte Hendrik Brugmans' årlige indledningsforelæsninger ved Collège d'Europe i Brügge, holdt fra 1950 til 1972. Samlingen har den karakteristiske titel »Profeter og grundlæggere« (*Prophètes et fondateurs*, Brugmans 1974). Hver årgang (promotion) blev opkaldt efter en fremtrædende europæisk tænker eller statsmand fra Virgil til Saint-Exupéry. Brugmans' valg af personer har været en delvist selvopfyldende profeti, fordi så mange senere aktive i institutionerne har været elever i Brügge eller på anden vis tilknyttet stedet. Utraditionelt er at Brugmans har Churchill med i sin liste sammen med Adenauer, De Gasperi og Schuman, men ikke Paul-Henri Spaak. Selv tilhører jeg promotionen der er opkaldt efter Vilhelm den tavse (sic!) af Oranien, på fransk Guillaume le Taciturne. Måske afspejler valget den gængse opfattelse af årsskiftet 1969-70 som et dødvande for samarbejdet. At det så ikke er rigtigt, idet topmødet mellem i Haag december 1969 forberedte den første udvidelse med Storbritannien, Irland og Danmark i 1972, er en anden sag som ikke skal følges nærmere her. For en god historisk analyse kan jeg henvise til Bossuat 2001, 192-99.
3. En af de danske studerende fra College d'Europe der har gjort mest konkret for at få det europæiske samarbejde til at fungere. Ud over denne praksis har han med sit lidt oversete hovedværk fra 1992, *Traktaten Om Den Europæiske Union* præsteret et vægtigt bidrag til historieskrivningen om det europæiske samarbejde.

4. De to tekster er sammen med en del andre andre taler og kommentarer i 2001 udgivet i en lille bog af den Danske Europabevægelses tænketank »Ja til Europa« under titlen, *Visioner for Europa. Forslag til en mere demokratisk og effektiv Europæisk Union*.

Litteratur

- Anderson, Perry (1991), »Nation-States and National Identity«, *London Review of Books* 9/5 1991, 3-8
- Anderson, Perry, (1996a) »Under the Sign of the Interim«, *London Review of Books* 4 January 1996, 13-17 and »The Europe to Come«, *London Review of Books* 25 January 1996, 3-8
- Becherucci, Andrea et Palayret, Jean-Marie (1999), »Heureux qui comme Ulysse Les Archives d'Altiero Spinelli à l'Institut universitaire européen«, *EUI Review* spring 1999, 29-31
- Benzoni, Maria Matilde e Vigezzi, Brunello (a cura di), *Storia e storici nel XX secolo*. Università degli Studi di Milano: Edizioni Unicopli
- Bjøl, Erik (1966), *La France devant l'Europe. La politique européenne de la IVe République*, Kbh.: Munksgaard 1966
- Bonde, Jens Peter (1995), *EU Hvorhen? Union eller Forbundsstat?*, Kbh.: Vindrose 1995 (med forord af Uffe Østergård)
- Bossuat, Gérard (2001), *Les fondateurs de l'Europe unie*, Paris: Éditions Belin 2001 (2. éd.)
- Branner, Hans (1991), *Det ny Europa – international politik i forandring*, Kbh.: Samfundsfagsnyt
- Brugmans, Henri (1966), *Vingt ans d'Europe. Témoignage 1946-1966*, Bruges: De Tempel 1966
- Brugmans, Henri (1970), *L'idée européenne 1920-1970*, Bruges: De Tempel 3. udgave 1970 (1. udgave 1966)
- Brugmans, Henri (1974), *Prophètes et fondateurs de l'Europe*, Bruges: College of Europe 1974
- Brugmans, Hendrik (1988), *Wij Europa: Een halve eeuw strijd vor emancipatie en Europees federalisme*, Amsterdam: Meulenhoff 1988
- Ciuffoletti, Zeffiro (1994), *Federalismo e regionalismo. Da Cattaneo alla Lega*, Bari: Laterza 1994
- Dinan, Desmond (1994), *Ever Closer Union? An Introduction to the European Community*, London: Macmillan 1994
- Deutsch, Karl (1953), *Nationalism and Social Communication: An Inquiry into the Foundations of Nationality*, 2. ed. Cambridge MA: MIT Press 1966
- Duchêne, François (1994), Monnet. *The First Statesman of Interdependence*, New York: Norton 1994
- Durand, Jean-Dominique (1995), *L'Europe de la démocratie chrétienne*, Paris: Éditions complexe 1995
- Døcker, Henrik (1998) (red.), *Europa. Idé – Bevægelse – Fællesskab. Europabevægelsen og det europæiske samarbejde i 50 år*, Kbh.: Europabevægelsen 1998
- Esman, M., Hiort, P., Maigaard, J., Nielsen, L. (red.), 1949-99, Kbh.: Europabevægelsen 1999
- Friis, Lykke (1999), *Europaparlamentet før valget. Mod en ny forfatningskamp*, Fokus 1999:2
- Funch, Søren og Justesen, Klaus (1997), »Max Kohlstamm. En mand med europæiske visioner«, *Jyllands-Posten* 25/3 1997
- Føderalistklubben (1993), *Tag Europa alvorligt. Åbent brev til regering og folk*, Kbh.: Tiderne Skifter 1993
- Gellner, Ernest (1983), *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell 1983
- Gowan, Peter and Anderson, Perry (1997) (eds.), *The Question of Europe*, London: Verso 1997
- Haas, Ernst B. (1958), *The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press 1958 (2. ed. 1968)
- Haas, Ernst B. (1964), *Beyond the Nation-State*, Stanford University Press 1964
- Haas, Ernst B. (1975), *The Obsolescence of Integration Theory*, Berkeley: University of California Press 1975
- Hettne, Björn, Sörlin, Sverker och Østergård, Uffe (1998), *Den globala nationalismen. Nationalstatens historia och framtid*, Stckh.: SNS förlag 1998
- Hoffmann, Stanley (1966), »Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-States and the Case of Europe«, *Daedalus* 95, 1966; optrykt i J. S. Nye (1968) (ed.), *International Regionalism*, Boston 1968
- Hoffmann, Stanley (1982), »Reflections on the Nation State in Western Europe Today«, *Journal of Common Market Studies* 21: 1-2, 1982
- Hoffmann, Stanley (1994a), *The European Sisypheos*, Boulder: Westview Press 1994
- Hoffmann, Stanley (1994b), »Europe's Identity Crisis Revisited«, *Daedalus* 123:2, 1994

- Holm, Erik (2001), *The European Anarchy. Europe's Hard Road into High Politics*, Kbh. Handelshøjskolen's Forlag 2001
- Jensen, Anders Panum (red.), *Visioner for Europa*, Kbh.: Den Danske Europabevægelse 2001
- Iversen, John (1999), *Godnat Mor Danmark – en debatbog om en demokratisk europæisk union*, Kbh.: Gyldendal 1999
- Jørgensen, Knud Erik (1996), *Det udenrigspolitiske samarbejde i den Europæiske Union*, Århus. Syntime 1996
- Kastholm, Claes (1999), »Den europæiske brite«, Esman m.fl. 1999, 14-23
- Kelstrup, Morten (1998), »Integration Theories: History, Competing Approaches and New Perspectives«, Wivel 1998, 15-55
- Knutsen, Paul (1998), *Penger, stål og politikk – en problemorientert innføring i EUs historie*, Bergen: Fagbokforlaget 1998
- Laursen, Finn (1999), »Europa-idéen i Danmark 1945-50«, i Døcker 1999, 16-25
- Lidegaard, Bo (2001-02), *Jens Otto Krag I-II*, Kbh.: Gyldendal
- Lindberg, Leon N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford University Press 1963
- Lindberg, Leon N. and Scheingold, Stuart A. (1970), *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall 1970
- Lipgens, Walter (1968), *Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen, 1940-45*, München 1968
- Lipgens, Walter (1981), »Les interets nationaux et l'intégration européenne«, i *Liber Amicorum Henri Brugmans*, Amsterdam: European Cultural Foundation 1981, 356-64
- Lipgens, Walter (1982), *A History of European Integration, 1945-1947*, vol.1, The Formation of the European Unity Movement, 1945-47, Oxford 1982
- Loth, Wilfried and Lipgens, Walter (1985-91) (eds.), *Documents on the History of European Integration* vol. 3, The Struggle for European Union by political Parties and pressure Groups in Western European countries; 1 1945-50, vol. 4, Transnational Organisations of Political Parties and pressure Groups in the Struggle for European Union 1945-50, Berlin and New York: De Gruyter, European University Institute Series 1985, 1986, 1988, 1991
- Maigaard, Jens (1999), »Danskerne i Haag«, Esman f.fl. 1999, 32-37
- Milward, Alan (1984), *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, London: Routledge 1984
- Milward, Alan (1992), *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London: Routledge 1992
- Milward, A., Lynch, F., Romero, F., Ruggiero, R., Sørensen, V. (1993), *Frontier of National Sovereignty. History and Theory 1945-1992*, London: Routledge 1993
- Milward, Alan (1995), »Allegiance. The Past and the Future«, *Journal of European Integration History* 1:1, 1995, 7-20
- Milward, Alan (1996), »Approaching Reality: Euro.Money and the Left«, *New Left Review* 216, 1996, 55-65
- Monnet, Jean (1976), *Mémoires*, Paris: Fayard 1976 (dansk Mit liv, Kbh.: Forum 1987)
- Olesen, Thorsten B. (1995) (ed.), *Interdependence Versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe 1945-1960*, Odense University Press 1995
- Pedersen, Thomas (1999), »På vej mod Europa Forenede Stater?«, *Jyllands-Posten* 10/6 1999, 9
- Pinder, John (1991), *European Community: The Building of a Union*, Oxford University Books 1991
- Pinder, John (1995), »The Influence of the European Federalists in the 1950's«, in Olesen 1995, 231-44
- Schlüter, Poul (1998), *På talerstolen*. Udvalgte taler og artikler, Kbh.: Aschehoug 1998
- Skjalm, Karsten (1998), *ØMU. Baggrund og perspektiver*, Fokus 1998:6
- Skytte Christoffersen, Poul (1992), *Traktaten om Den Europæiske Union. Baggrund – Forhandling – Resultat*, Kbh.: Jurist- og Økonomforbundets Forlag 1992
- Spinelli, Altiero (1957), »The Growth of the European Movement since the Second World War«, optrykt i M. Hodges (ed.), *European Integration*, Harmondsworth: Penguin Books 1972, 43-68
- Spinelli, Altiero (1967), »European Union and the Resistance«, Ghita Ionescu (ed.), *The New Politics of European Integration*, London: Macmillan 1972, 1-9 (opr. *Government and Opposition* II:3, 1967)
- Spinelli, Altiero (1977), »Europeismo«, *Enciclopedia del Novecento* vol. 2, Roma: Istituto dell' Enciclopedia italiana 1977
- Spinelli, Altiero (1984-86), *Come ho tentato di diventare saggio*, Bologna: Il Mulino 1999

- Spinelli, Altiero (1985), *Il progetto europeo*, Bologna: Il Mulino 1985
- Spinelli, Altiero (1989a), *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, Bologna: Il Mulino 1989
- Spinelli, Altiero (1989), *Diario europeo 1948/1969* ed. E.Paolini, Bologna: Il Mulino 1989
- Spinelli, Altiero (1991), *La crisi degli stati nazionali*, Bologna: Il Mulino 1991
- Sørensen, Christen (1992) (red.), *Europa. Nation – Union – efter Minsk og Maastricht*, Kbh.: Fremad 1992
- Weiler, J. H. H. (1999), *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press 1999
- Wivel, Anders (1998) (ed.), *Explaining European Integration*, Copenhagen Political Studies Press 1998
- Østergård, Uffe (1992a), »En republik af mange republikker – USA som føderativ nationstat«, Sørensen 1992, 401-38
- Østergård, Uffe (1992), *Europas ansigter*, Kbh.: Rosinante 1992
- Østergård, Uffe (1998), *Europa. Identitet og identitetspolitik*, Kbh.: Rosinante 1998
- Østergård, Uffe (1999), »Europas Forenede Stater?«, Esman m.fl. 1999, 48-57