

Samspillet mellem Det europæiske politiske Samarbejde og De europæiske Fællesskaber*

Jan Jakob S. Floryan

Samspillet mellem EPS og EF.

Det europæiske politiske Samarbejde (EPS), d.v.s. det udenrigspolitiske samarbejde mellem EF-landene, er historisk set nært knyttet til De europæiske Fællesskabers (EF's) udvikling. Allerede ved dannelsen af Det europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) i 1952 forelå der endog særdeles konkrete planer for et politisk samarbejde mellem de seks deltagerlande kombineret med et fremtidigt militært samarbejde. I Københavns-rapporten fra 1973 fastslås det imidlertid, at »det politiske samarbejde, som på mellemstatsligt (interguvernementalt) plan behandler udenrigspolitiske problemer, er *adskilt* fra den kommunautære aktivitet, som er baseret på de juridiske forpligtelser, medlemsstaterne har indgået i medfør af Romtraktaten . . .«¹). Påstanden om de to samarbejdsformers principielle adskillelse spiller en betydelig rolle i den danske EF-debat²), men er den en faktisk realitet eller en politisk fiktion? Svaret er efter min opfattelse mere klart, end man umiddelbart skulle forvente.

Forhistorien

Den franske Nationalforsamlings afvisning af Det europæiske Forsvarsfællesskab i august 1954 gjorde det nødvendigt at udskyde planerne om et politisk fællesskab, og der var således ingen politisk pendant til EØF og EURATOM ved deres oprettelse i 1958. Det var først i 1960, at der blev lagt op til det tilsigtede politiske fællesskab med fremkomsten af den såkaldte Fouchet-plan, der opererede med et løst, men dog formaliseret samarbejde på udenrigspolitikens område. Diskussionen om Fouchet-planen koncentrerede sig imidlertid om formalia, der dog i bund og grund dækkede over uenighed om samarbejdets intensitet mellem Frankrig på den ene side og Forbundsrepublikken

* Med tak til professor, dr. phil. Erik Rasmussen, Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet.

1. *DANMARK i dag: Det europæiske politiske samarbejde*, I, Baggrund og struktur, Udenrigsministeriets presse- og kulturafdeling.

2. Se f. eks. K. B. Andersen: Trekanten Danmark-Norden-EF – modsætning eller sammenhæng? *Fremtiden*, 32. årgang 1977-1, specielt pp. 6 og 7.

Tyskland og Nederlandene på den anden. Fra denne og senere diskussioner huskes de Gaulles slagord om et »fædrelandenes Europa«, som udtryk for ideen om et mellemstatsligt samarbejde i modsætning til tankerne om en europæisk føderation.

1960'erne var en periode med alvorlige kriser for Fællesskaberne ofte opstået på grund af konflikter langs den ovenfor antydede skillelinje som følge af præsident de Gaulles forestillinger om Frankrigs verdensrolle og hans specielle »blokfrie« politik i forholdet til supermagterne.

Gennembruddet i Haag

Året 1969 var i mange henseender et gennembrudsår for EF. Ministerrådsmødet i Haag i december dette år markerede nemlig ikke blot en åbning mod Storbritannien som ansøger (endnu et alvorligt stridspunkt i EF op gennem 60'erne), men også en genoplivning af ideerne om et udenrigspolitisk samarbejde.

Det blev på mødet besluttet at skitsere en struktur for dette samarbejde, og resultatet af undersøgelserne blev fremlagt i juni 1970 i den såkaldte Davignon- eller Luxembourg-rapport. Også denne gang kom diskussionen imidlertid til i høj grad at dreje sig om formalia (sekretariatets placering i Paris eller Bryssel), hvilket atter - som det symbolsk fremgik af placeringsspørgsmålet - bundede i uenighed om graden af tilknytning mellem det politiske samarbejde (EPS) og det kommunautære (EF).

Det endelige kompromis

Afgørende ved diskussionerne omkring Davignon-rapporten var naturligvis spørgsmålet om EFs udvidelse med Storbritannien, Danmark og Irland. For at præcisere de seks gamle EF-landes holdning til EPS afholdtes i 1972 i Paris et topmøde, hvor de i Davignon-rapporten foreslåede mekanismer antoges endeligt, mens planen om et permanent sekretariat blev udsat til afgørelse efter udvidelsen, idet Frankrig håbede på at vinde støtte blandt de nye medlemmer for dets placering i Paris for at understrege adskillelsen fra EF.

EPS' struktur blev efter udvidelsen fastlagt i den omtalte Københavns-rapport fra 1973, der dog mere bærer præg af en beskrivelse af allerede eksisterende strukturer end af et forslag til videreudvikling. - Som så ofte sidenhen udviklede realia sig hurtigere end formalia kunne følge med.

EPS' nuværende struktur

Begynder man oppefra i pyramiden, må man først omtale det mest iøjnefaldende og iøvrigt nyeste led i EPS' struktur, nemlig Det europæiske Råd. Rå-

det, der samles tre gange årligt (to gange i formandskabslandene og en gang i Bryssel), er en institutionalisering af de tidligere, uregelmæssige topmøder, og består af EF-landenes regeringschefer, for Frankrigs vedkommende dog præsidenten.

Det er naturligvis kun sager af overordnet betydning, der tages op i Rådet, men et af de vigtigste træk ved møderne er, at sagerne hentes fra såvel det kommunautære som det udenrigspolitiske samarbejde. Herved er Rådet, der iøvrigt ikke omtales i Rom-traktaten, en samlende institution for begge samarbejdsfelter trods den oprindeligt tilstræbte og endog idag ofte påståede adskillelse. I praksis har institutionaliseringen bidraget til at udviske skellet mellem de to samarbejdsformer³).

Et andet vigtigt træk er tilstedeværelsen under møderne af præsidenten for EF-kommissionen - noget, der oprindeligt kun accepteredes under behandlingen af kommunautære anliggender.

Det næste led i strukturen er møderne mellem EF-landenes udenrigsministre. Her skelnes mellem de officielle møder, hvis antal i de sidste par år er udvidet til fire om året, og de uofficielle såkaldte Gymnich-møder, der har navn efter et slot i nærheden af Bonn, hvor det første af disse uformelle møder fandt sted, og som nu afholdes en gang pr. halve år i formandskabslandet. Mens de officielle møder foregår under anvendelse af samme tunge administrations- og ledsageapparat som Ministerrådsmøderne i Bryssel og i EF-regie, er Gymnich-møderne anderledes ubebyrdede af udenomsudstyret og giver ministrene mulighed for uformelle kontakter - en omstændighed, der ofte har haft betydning for de lejlighedsvis »gennembrud«⁴), og som vurderes højt af forskere, der lægger vægt på netop hyppige, uformelle og nærmest private kontakter mellem ministre og embedsmænd som fremmende for integrationsprocessen i kraft af deres »socialiseringseffekt« på deltagerne⁵).

Det forberedende arbejde til såvel Rådets som udenrigsministrenes møder sker i Den politiske Komité bestående af direktørerne for medlemslandenes udenrigsministeriers politiske afdelinger og svarende til EF-samarbejdets Faste Repræsentanters Komité (COREPER). Komiteen holder møder månedligt, og tjener dels den hensigt at forberede de omtalte møder på højere plan, og dels til at udveksle synspunkter og informere hinanden. Der kan ikke på disse møder træffes bindende beslutninger, selvom de spørgsmål, hvorom enighed opnås, naturligvis må betragtes som afgjorte, og forelægges da også ministrene som efterretningssager.

3. Lehmann Sørensen: *Danmark og EF i 1970'erne*, 1978, p. 257.

4. Wallace, Wallace & Webb (ed.): *Policy-Making in the European Communities*, 1977, pp. 238 - 239.

5. Kjær Nielsen: Den originale neofunktionalisme, Lehmann Sørensen (ed.): *Politisk integrationssteori*, 1976, pp. 72 - 82.

Forskning i Danmark af europæisk integration, Dansk udenrigspolitisk Instituts forskningsrapport no. 1, 1974.

Formandskabet i EPS følger formandskabet i EF. Skønt der naturligvis er forskel på de opgaver, der påhviler formandskabet i EF og EPS, er også her et omfattende sekretariatsarbejde nødvendigt. I mangel på et egentligt sekretariat varetages det af Den politiske Komité, dog således at hovedbyrden ligger på formandskabslandets udenrigsministerium.

Der er også tale om to andre institutioner på EPS-området til varetagelse af mere specialiserede funktioner. Det drejer sig om Korrespondentgruppen, der er et organ under Den politiske Komité, og som sørger for at opretholde den daglige kommunikation mellem medlemslandene om udenrigspolitiske spørgsmål, samt de forskellige arbejdsgrupper nedsat med henblik på konkrete spørgsmål som f.eks. Rhodesia, forholdet til Østeuropa etc. Møderne på dette niveau er hyppige, som naturligt er for mere specialiserede organer.

Endeligt må samarbejdet mellem medlemslandenes repræsentationer i tredjelande nævnes, idet der herunder afholdes fælles møder for det udsendte personale og udarbejdes fælles rapporter til Den politiske Komité.

Det må understreges, at denne samarbejdsform er vokset op på pragmatisk vis, d.v.s. som følge af en række enkeltbeslutninger truffet på forskellige tidspunkter i udviklingen af relationerne mellem de ni lande, og har i modsætning til EF (d.v.s. EØF, EKSF og EURATOM) ikke noget traktatligt grundlag, som på forhånd fastlægger en bestemt udformning.

EPS' indhold

Indholdet i Det europæiske politiske Samarbejde skal som indledningsvis nævnt være »politisk«. Denne officielle distinktion mellem EF og EPS forudsætter, at man accepterer den underliggende skelnen mellem politik og økonomi, mellem »low« og »high politics«. Adskillelsen mellem det kommunautaire og det udenrigspolitiske samarbejde bygger således på en ikke ukritisabel skelnen mellem områder som landbrug, told, egnsudvikling, industripolitik m. m., der karakteriseres som økonomiske, og politisk samarbejde, hvor national sikkerhed, forsvars- og alliancepolitik, anerkendelse af andre stater m. m. indgår. (M.h.t. forsvarspolitik er der intet samarbejde inden for EPS, men et vist inden for Den europæiske Programgruppe i NATO)⁶).

Adskillelsen mellem de to områder - eksperternes og statsmændenes - forsøgt mest konsekvent gennemført af den franske regering under præsident de Gaulle, der med udgangspunkt i Frankrigs økonomiske forankring i EF førte en selvstændig politik i forhold til supermagtskonfrontationen. Lande som Forbundsrepublikken Tyskland og Nederlandene har imidlertid været mere positivt indstillet til et udvidet politisk samarbejde i tilknytning til EF. Dan-

6. Forslag herom indgik dog i Tindemanns-rapporten fra januar 1976. Senest har den nederlandske kommissær Vredeling udtalt sig om et fremtidigt europæisk forsvarssamarbejde i Atlantic Club den 7. september 1978.

mark har i denne forbindelse placeret sig ret tæt op ad den franske holdning, da man af indenrigspolitiske årsager, og ikke mindst de særlige forhold i Socialdemokratiet, er nødt til at plædere for, hvad man kunne kalde et »fædrelandenes Europa« i de Gaulles forstand.

Foruden denne analytiske skelnen fra politisk side er der som omtalt før også tale om juridiske forskelle mellem EF og EPS. De vil dog ikke blive gennemgået her.

Vender man sig mod selve de emner, der har været behandlet inden for rammerne af EPS, har de alle tilknytning til tidens »store spørgsmål« og har stået i centrum for den politiske debat.

Af mest umiddelbar betydning for EPS har været Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (KSSE), hvis forberedende møder startede i 1972, d.v.s. samtidig med EPS. Det er vigtigt at understrege sammenhængen mellem KSSE og EPS' udformning, idet samarbejdet ved konferencen har præget EPS i dets tidligste fase⁷). Det betydningsfuldeste træk ved KSSE set under denne synsvinkel var opdelingen af emnerne i »kurve«: fredelig sameksistens, økonomi, teknik og videnskab samt menneskerettigheder, kultur m.v. Derved kom samarbejdsobjektets struktur til at svare til samarbejdsinstrumentets udformning (d.v.s. adskillelsen mellem kommunautært og politisk samarbejde). Dette kan have været én af årsagerne til den succes, som EF-landene menes at have haft ved konferencen med koordineringen af deres holdninger og optræden⁸). Samtidig er dog den ufleksible adskillelse mellem EF og EPS blevet styrket, hvilket kan få følger for mulighederne for at tilpasse EPS til andre, mindre »skræddersyede« samarbejdsobjekter.

Andre spørgsmål såsom koordinering af standpunkter under debatter i FNs generalforsamling eller under drøftelser af problemer knyttet til Sydafrika, Rhodesia eller Namibia har kunnet rubriceres under overskriften politisk samarbejde, for så vidt som de falder helt uden for Rom-traktatens stipuleringer.

Anderledes med et andet vigtigt emne, der kunne have været behandlet inden for EPS, nemlig Kissingers »Atlantic Charter«. Dét og »The Year of Europe« i 1973 må betegnes som fiaskoer i dobbelt forstand⁹): dels i relation til den amerikanske målsætning med dem (hvilket er underordnet her), og dels som emner for udenrigspolitisk samarbejde mellem de ni lande. Drøftelserne mellem EF-landene indbyrdes var frugtesløse, og hele affæren endte med en »face saving« erklæring fra NATO i 1974. Blandt årsagerne til denne samarbejdsfiasko i EPS må nævnes divergenserne i indstillingen til atlantisk samarbejde mellem Frankrig og de øvrige lande samt de ganske særlige omstændigheder efter olie-

7. Wallace & al. (ed.): *op.cit.*, p. 235.

8. Man må dog heller ikke glemme, at de ni landes interesser stort set er sammenfaldende i spørgsmålet om relationerne med USSR og Østeuropa. Dette er langt fra tilfældet i andre situationer. Lehmann Sørensen: *op.cit.*, p. 262.

9. Wallace & al. (ed.): *op.cit.*, p. 235.

Twitchett (ed.): *Europe and the World*, 1976, pp. 43 - 45.

krisen vinteren 1973 / 74, der skabte splittelse såvel mellem EF-landene indbyrdes som i hele den vestlige verden.

De erklærede hensigter

EPS' tilblivelsesproces er præget af en fundamental uenighed om målsætningen med og intensiteten i samarbejdet. Det er konflikterne omkring dette spørgsmål, der mest af alt har givet samarbejdet dets nuværende form.

Det må derfor straks understreges, at målsætningen med EPS aldrig har været ambitiøs. I åbenbar erkendelse af de store modsætninger tales der i Davignon-rapporten kun om konsultationer med henblik på forståelse og harmonisering, hvor det er ønskeligt og muligt¹⁰). I Københavns-rapporten¹¹) udbyggedes målsætningen noget, idet man her tilstræber fælles stillingtagen, uden dog at give tilskyndelsen hertil nogen reel kraft. Det mest vidtgående i denne forbindelse er et pålæg om konsultationer i sager af fælles interesse før et af medlemslandene endeligt formulerer sin holdning. Dette er dog ikke det samme som et krav om formulering af fælles standpunkter. Hvis enighed ikke kan opnås under konsultationerne - og de vage formuleringer lader ane, at man ikke har ventet, det ville ske hver gang - har landene ret til at formulere deres holdning selv. Der er således tale om en faktisk veto: et land kan hindre, men ikke gennemtvinge en fælles stillingtagen.

Et andet spørgsmål er, om konsultationerne ikke i sig selv fører til en vis konvergens i holdninger, selvom en fælles standpunkttagen ikke sættes op som eksplicit mål. Det lave ambitionsniveau er ikke nødvendigvis en hæmmende faktor for EPS' videreudvikling. Det europæiske samarbejdes historie er præget af store »visioner«, der kun i meget begrænset omfang er blevet overvejet alvorligt endsige gennemført. Derfor kan en lavere profil udmærket være mere befordrende for formålet end de højtidelige politiske erklæringer¹²).

Analytisk model

Den skelen mellem »high« og »low politics« og dermed mellem det kommunautaire og politiske samarbejde, der er blevet omtalt i de foregående afsnit, kan henhøres til en ganske bestemt analysemodel i disciplinen international politik.

I modellen, der ofte betegnes *den statscentrerede model*, skal fremhæves følgende træk¹³):

10. DANMARK i dag, se note 1.

11. *Ibid.*

12. Lehmann Sørensen: *op.cit.*, p. 264.

13. Se f. eks. Bjøl: *International politik*, 1967, pp. 71 - 78, Leurdijk: *From National to Transnational Politics*, *International Social Science Journal*, 1974, no. 1, Thrane: *Aktørbegrebet i studiet af dansk udenrigspolitik*, *Synsmåder i studiet af dansk udenrigspolitik*, Dansk udenrigspolitisk Instituts forskningsrapport no. 2, 1976, pp. 9 - 23.

- kun stater er aktører i det internationale politiske system,
- staterne er i stand til fuldt ud at kontrollere de transnationale relationer mellem elementer i deres samfund,
- der hersker en tilstand af anarki i det internationale politiske system, hvor relationerne er baseret på fysisk, d.v.s. militær magt,
- staternes overordnede mål er at overleve, og midlet hertil er militær overlegenhed, der således bliver udslagsgivende i alle sammenhænge,
- der eksisterer en principiel adskillelse mellem indenrigspolitik, der foregår under statens beskyttende vinger, og international politik, hvor militære magtrelationer dominerer.

Uden at gå i detaljer med denne model er det dog umiddelbart indlysende, at den kun dårligt passer på forholdene i Vesteuropa og især mellem EF-landene, mens den ikke kan frakendes en vis forklaringsværdi for så vidt angår relationerne mellem USA og USSR under den kolde krig¹⁴).

Modellen er blevet kraftigt angrebet af f. eks. Mansbach, Ferguson og Lampert i bogen »*The Web of International Politics*«, hvor netop samspillet mellem EF-landene analyseres ud fra en alternativ model¹⁵). Hovedbestanddelen i denne model kaldet »*Complex Conglomerate System*« (CCS) er et nyt begreb: enhver social enhed, hvis adfærd ikke kan forudsiges ud fra omgivelserne, kan handle autonomt, og er dermed en mere eller mindre selvstændig aktør. Således defineret spænder Mansbachs aktørbegreb fra mellemstatslige organisationer over ikke-statslige transnationale organisationer, nationalstater, bureaukrati-elementer i nationalstaterne til økonomiske enheder og sågar individer.

Med udgangspunkt i denne model udskiller Mansbach en række »super-issues« (d.v.s. overordnede politiske og økonomiske spørgsmål i den betragtede periode fra 1948 til begyndelsen af 1970'erne) og registrerer de forskellige aktørers aktivitet i relation hertil. Undersøgelsens resultat er så, at selvom nationalstater hører til de mest aktive aktører, er de langt fra de eneste. Et stort antal andre aktører optræder og herunder EF-samarbejdets diverse institutioner.

I sin konklusion forkaster Mansbach den statscentrerede model til fordel for CCS, der iøvrigt er formuleret på baggrund af tidens debat om den stigende afhængighed mellem lande i økonomisk, politisk og social henseende¹⁶), og hvis hovedvægt således ligger på analysen af de tætte bånd mellem samfundselementer på tværs af landegrænser. I den foreliggende sammenhæng tjener

14. Keohane & Nye: *Power and Interdependence*, 1977, pp. 58 - 63.

15. Mansbach, Ferguson & Lampert: *The Web of World Politics*, 1976, pp. 2 - 23 og 213 - 273.

16. Hermed hentydes til den omfattende debat om interdependens i det internationale politiske system. En oversigt findes i f. eks. Alexandroff & al.: *Whither Interdependence, International Organization*, vol. 33, no. 3, 1977.

CCS til at stille spørgsmålstejn ved de implicitte antagelser om det internationale politiske system, som distinktionen mellem kommunautært og politisk arbejde bygger på.

Denne teoretiske indfaldsvinkel til forholdet mellem EPS og EF kan udvides med en kort omtale af en anden model, nemlig Keohane og Nyes *internationale organisationsmodel* (IOM) fremstillet i bogen »*Power and Interdependence*«¹⁷).

Grundtanken heri er, at i situationer, hvor landene ikke opfatter deres eksistens som truet, ændres forholdet mellem dem i afgørende grad. Mens der i tilfælde af eksternt pres og internationale spændinger er tale om overvejende militær konfrontation, d.v.s. konfrontation af ødelæggelseskapaciteter og deres socio-økonomiske underbygning, udvikler der sig i situationer præget af afspænding internationale regimer, som på effektiv vis regulerer forholdet mellem landene ved hjælp af skrevne eller uskrevne adfærds- og normsæt, men naturligvis kun så længe landene er villige eller nødt til at følge spillets regler. Et vigtigt led i sådanne internationale regimer er de internationale organisationer, der er udtryk for en eksplicit fastlæggelse af adfærdsnormerne. Et eksempel på en sådan meget udbygget organisation er EF og de andre strukturer udviklet i forbindelse hermed.

Pointen er nu, at samspillet i disse organisationer følger et helt andet mønster end dét, der antages i den statscentrerede model. Her dominerer ofte »low politics«, og mange problemer løses gradvis eller inkrementalistisk (for at bruge neofunktionalisternes foretrukne glose). Der er endvidere tale om en endog særdeles nær sammenhæng mellem indenrigspolitik og international politik, og intensiteten af de transnationale relationer er overvældende.

Denne tilstand betegnes af forfattere som *kompleks interdependens*, og begrebet skønnes i nærværende sammenhæng som særdeles velegnet til beskrivelse af forholdet mellem de ni EF-lande.

Det er selvsagt ikke muligt at tage totaliteten af relationerne mellem de ni lande op i en analyse af den komplekse interpendens mellem dem. Analysen vil derfor koncentrere sig om EFs såkaldte *globale middelhavspolitik*, der i sig selv vel rummer alle aspekter af samarbejdet mellem de ni lande. Hensigten hermed er at illustrere sammenhængen mellem det politiske og kommunautære samarbejde i praksis.

Udgangspunktet er de ni landes afgivelse af beslutningskompetence på en række økonomiske områder til den særlige organisation EF og dermed ophævelsen af skellet mellem inden- og udenrigspolitik. Disse områders udstrækning fastslås i det store og hele i Rom-traktaten m. v., mens der samtidig eksisterer en lang række ligeledes vigtige områder, hvor en sådan formel kompetenceovergivelse ikke har fundet sted. Det er samspillet mellem disse to faktorer,

17. Keohane & Nye: *op.cit.*, pp. 54 - 58.

der som sagt vil blive anskueliggjort gennem en kort gennemgang af middelhavspolitikens aspekter¹⁸).

Middelhavspolitikken

De ni lande råder over to sæt af instrumenter inden for rammerne af EF til regulering af relationer med tredjelande. Det drejer sig dels om de primært indadrettede foranstaltninger og dels sådanne, som tager direkte sigte på andre lande eller grupper heraf.

Til de førstnævnte hører bl. a. den fælles ydre toldtarif, den fælles landbrugspolitik, den begyndende fælles industripolitik og den ligeledes spæde energipolitik.

For middelhavslandenes vedkommende har landbrugspolitikken og i mindre grad toldpolitikken været af afgørende betydning. Den førstnævntes betydning hænger sammen med, at de landbrugsprodukter, som produceres i middelhavslandene uden for EF, konkurrerer med EFs egen landbrugsproduktion, og det vil især sige Italiens og Frankrigs. Denne af naturforhold betingede konkurrence har sammen med landbrugspolitikens underforståede mål: at sikre først og fremmest producentinteresserne i EF gennem opretholdelsen af et prisniveau over verdensmarkedspriserne, betydet, at middelhavslandene må opfatte landbrugspolitikken som protektionistisk og vendt imod deres interesser. Toldpolitikken har spillet en mindre fremtrædende rolle i forholdet, og da kun for de i industriel henseende mere udviklede af middelhavslandene.

Spørgsmål vedrørende handelssamkvem, teknologisk og finansiel bistand samt problemerne omkring EFs politik over for fremmedarbejdere, af hvilke flertallet kommer fra middelhavslandene, er søgt reguleret gennem aftaler indgået mellem EF og de pågældende lande.

Aftalerne er det udadrettede element i EFs instrumentarium og kan deles op i tre typer. Den ældste form for tilknytning var møntet på EF-landenes kolonier (Algeriet f. eks.) og betegnes som Del IV-aftaler (efter Rom-traktatens 4. del). Efter Algeriets selvstændighed er denne tilknytningsform uden betydning for middelhavslandene.

Den anden type er handelsaftaler indgået under Rom-traktatens Art. 113, og de er en pendant til de traditionelle handelsaftaler mellem nationalstater. De angår kun et begrænset vareantal, ligesom de heller ikke lægger op til mere omfattende samarbejde. Dog skal det bemærkes, at Israel under sin aftale har fået tilsagn om teknologisk samarbejde, ligesom de nye, på Art. 113 baserede

18. Fremstillingen af middelhavspolitikken bygger på:

Coffey: *The External Economic Relations of the EEC*, 1976, passim,

Feld: *The European Community in World Affairs*, 1976, passim,

Twitchett (ed.): *op.cit.*, pp. 77 - 121,

samt *EF-information*, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Presse- og informationskontor, årgange 1975 - 77.

samarbejdsaftaler med f. eks. Mexico synes at have en mere omfattende karakter.

Endelig er der mulighed for associering efter Art. 238. For lande uden for Europa er det den nærmeste mulige tilknytning til EF, mens der for europæiske landes vedkommende også er mulighed for direkte medlemskab efter Art. 237. Ansøgning om medlemskab forudsætter ikke nogen tidligere associeringsaftale efter Art. 238 (f.eks. Spanien og Portugal, der begge har samarbejdsaftaler med EF baseret på Art. 113), men kan naturligvis danne udgangspunkt herfor (f.eks. Grækenland og Tyrkiet).

EFs forhold til middelhavslandene var indtil 1970'erne præget af uoverskuelighed, idet aftalerne, der blev indgået på vidt forskellige tidspunkter og betingelser, ikke udgjorde noget konsistent mønster. Ud over manglende overensstemmelse mellem aftalernes retsgrundlag var der også store forskelle på deres virkemåde: lige fra tilsyneladende velfungerende ordninger som Grækenlands til aftaler, som måtte genforhandles kort efter deres ikrafttræden som i Cyperns tilfælde¹⁹).

Derfor foretoges i begyndelsen af 1970'erne en omfattende revision af hele aftalekomplekset fremprovokeret af behovet for en mere konsistent aftalepolitik og af udsigten til EFs udvidelse, der ville medføre afgørende ændringer i dets forhold til omverdenen primært p.g.a. Storbritanniens status i den internationale politik. Resultatet af denne revision blev formuleringen af EFs »globale middelhavspolitik«. Den er nu ved at blive ført ud i livet i og med indgåelsen af mere ensartede og gensidigt afstemte aftaler (især i relation til mellemøstenkonflikten) med Algeriet, Marocco og Tunesien²⁰).

Såvidt bemærkningerne om det kommunautære samarbejdes instrumenter i middelhavspolitikken.

Det politiske element

Kronologisk set er dels konflikten mellem Frankrig og Algeriet og dels modsætningsforholdet mellem Israel og de arabiske lande de ældste »politiske« elementer i de ni landes relationer med middelhavslandene. Problemerne omkring Algeriets selvstændighed blev imidlertid gjort til et rent fransk og dermed nationalt anliggende, og det er således kun mellemøstpolitikken, der institutionelt hænger sammen med det nyeste element i relationerne med landene omkring Middelhavet, nemlig den euro-arabiske dialog.

Den euro-arabiske dialog udspringer af de skelsættende begivenheder vinteren 1973/74, hvor det næsten totalt olieafhængige Europas sårbarhed blev illu-

19. Shlaim: *The Community and the Mediterranean Basin*, Twitchett (ed.): *opcit.*, p. 95. En anden, negativ bedømmelse af Grækenlands-aftalernes effekter på den græske økonomi findes i Feld: *op.cit.*, pp. 135 - 137.

20. For en oversigt over EFs aftaler med tredjelande se Finn Sunesen: *Fællesmarkedet og tredjelande*, *Økonomi og Politik*, 52. årgang, nr. 3, 1978.

streret så dramatisk. Responsen på olie- og råvareprisstigningerne generelt gik i tre retninger: den atlantiske, den globale og den euro-arabiske. Med den første betegnelse hentydes til USAs initiativ til oprettelsen af Det internationale Energiagentur (IEA) som OECDs modvægt mod OPEC - et træk, der mødte stærk fransk modstand af frygt for, at USA, som ikke selv er så afhængig af olieforsyningerne udefra, ville bringe forsyningssikkerheden i Europa i fare, og samtidig beskytte egne interesser på kærnekraftområdet.

Den globale respons ligger i behandlingen af råvareproblematikken i den såkaldte Nord-Syd dialog, der dog ikke hidtil er kommet nogen vegne formentlig p. gr. a. sammenkoblingen fra de råvareproducerende landes side af spørgsmålene omkring prisdannelsen på råvarer med prisudviklingen på færdigvareområdet. Samtidig har dialogens institutionelle rammer vist sig uholdbare til behandling af så komplekse problemer.

Den tredje retning er den euro-arabiske dialog, der i princippet skulle være et udtryk for EF-landenes politiske samarbejde, EPS. Dens foreløbige mangel på resultater må da også relateres til den kunstfærdige skelnen mellem EF og EPS, der bl. a. har givet sig udslag i, at en række nøgleproblemer ikke tages op, men af EPS-landene henvises til andre fora. Den turde derfor betragtes som en forudsætning for dialogens resultatrige gennemførelse, at denne formalistiske holdning fra de ni landes side ophører, hvilket igen hænger sammen med en nødvendig nyformulering af forholdet mellem det kommunautaire og politiske samarbejde mellem dem.

Karakteristisk for den euro-arabiske dialog er nemlig, at den i modsætning til KSSE ikke passer ind i de ni landes sontring mellem EF og EPS. Og det er klart hvorfor. Under KSSE var det også i USSRs og de østeuropæiske landes interesse at adskille spørgsmålene om økonomi, teknologi etc. fra de mere kontroversielle menneskerettigheder m. v. I den euro-arabiske dialog eksisterer ingen sådan fælles interesse på tværs af forhandlingsbordet, netop fordi de arabiske lande søger at overføre deres relative styrke på det økonomiske område, d.v.s. olieforsyningen, til det politiske, hvor konflikten med Israel er det dominerende spørgsmål. Alt dette i god overensstemmelse med den klassiske »linkage« politik.

Synsvinkler på EPS

Der er ingen mangel på analyser af EPS' funktioner og resultater - problemet er imidlertid, at der kun undtagelsesvis opstilles klare kriterier for bedømmelsen. Oftest er de implicite, eller må udledes af forfatterens iøvrigt tilkendegivne politiske holdning. Her skal omtales nogle analyseresultater som baggrund for den efterfølgende konklusion, idet vægten lægges på at præsentere spændvidden i opfattelserne.

Således skriver Wallace og Allen²¹), at EPS er en procedure uden indhold, skabt fordi de ni lande på EPS' forskellige tilblivelsestidspunkter ikke kunne blive enige om en »substans«, d. v. s. en fælles politisk holdning, men gerne ville beholde EPS som et fremtidigt alternativ - et sæt af procedureregler, der kunne udfyldes engang senere, efter behov. Samme opfattelse formuleres meget rammende af Lehmann Sørensen, når han i sin nyligt udkomne bog »*Danmark og EF i 1970'erne*« skriver om EPS: »Dette samarbejde er en procedure uden program, retningslinier, målsætninger, »dead-lines« osv.«²²).

I ekstrem modsætning hertil står Galtungs opfattelse²³) af de ni lande som et initiativcentrum i den internationale politik. Sine betragtninger bygger Galtung på EFs udvidelse i 1973 (og de forudgående forhandlinger), der ifølge ham er så skelsættende en begivenhed, at den har placeret de ni lande i en nøgleposition i verdenssamfundet. Dermed må deres interne interaktionsproces betegnes som væsentlig mere end et sæt procedureregler, der jo ikke kan danne baggrund for noget udgående initiativ.

Denne analyse afvises (indirekte) af Twitchett og Shlaim²⁴), der begge når frem til den konklusion, at de ni lande som enhed ikke har nogen udenrigspolitik, men kun en række eksterne relationer med tredjelande. Argumenterne her er primært en skelnen mellem udenrigspolitik som en målrettet adfærd ud fra et sæt definerede og prioriterede målsætninger modsat eksterne relationer, der blot er responser på ydre påvirkning. Forfatterne fastslår, at der ikke inden for rammerne af EPS er sket nogen klar måldefinition, og tolker samtidig EPS-landenes adfærd i international politik som primært reagerende i forhold til tredjelandes aktiviteter, der evt. kan være fremkaldt af de ni landes indadrettede foranstaltninger.

Samme teoretiske distinktion anvendes af Morgan²⁵), uden dog at føre til samme konklusion som hos Twitchett og Shlaim. Han går ganskevist ud fra de ni landes grundlæggende passivitet i internationale sammenhænge, d.v.s. tendensen til at reagere fremfor at initiere handling, men bringer et nyt element ind i form af tredjelandenes forventninger og indstilling til de ni landes adfærd. Deres økonomiske og handelsmæssige betydning er nemlig så stor, at de ikke kan begrænse sig til løsrevne »low politics« foranstaltninger, idet tredjelande ud fra egne synsvinkler kan tillægge foranstaltningerne »storpolitisk« betydning.

Faktorer bag EPS

Uanset om man betragter de ni landes eksterne relationer som værende begrænset til passiv »low politics« eller ej, må det være berettiget på baggrund af ar-

21. Wallace & al. (ed.): *op.cit.*, pp. 227 - 249.

22. Lehmann Sørensen: *op.cit.*, p. 256.

23. Galtung: *EF - en supermakt i verdenssamfundet*, 1972, pp. 127 - 142.

24. Twitchett (ed.): *op.cit.*, pp. 1 - 34 og 114 - 120.

25. Morgan: *High Politics / Low Politics*, 1973, pp. 8 - 11.

gumentationen i forbindelse med modelovervejelserne at betragte EPS' og EFs forbindelser udadtil som to sider af samme sag: nemlig som aspekter af de ni landes forhold til omverdenen.

EF kan ses som de ni landes forsøg på at skabe bestemte betingelser for deres økonomiske udvikling, og analogt hermed er EPS et redskab for landene i varetagelsen af deres interesser i verdenspolitisk sammenhæng. (Det skal bemærkes, at begge samarbejdsformer også er betingede af en række indenrigspolitiske faktorer i landene, som det vil føre for vidt at omtale her). Synet på EPS og EF som udenrigspolitiske instrumenter for de ni lande skal ikke føre til en undervurdering af den indre dynamik, disse samarbejdsstrukturer har frembragt, og som kan optræde som en selvstændig faktor i forskellige udviklingsforløb.

Den tætte sammenhæng mellem EPS/EF og de ni landes nationale udenrigspolitiske mål har naturligvis ikke kunnet undgå at påvirke mulighederne for at formulere en fælles politik inden for EPS - politik forstået som et initiativtagende.

Afslutning

Konklusionen af ovenstående overvejelser bliver, at de ni lande i deres udenrigspolitik råder foruden bi- eller multilaterale kontakter med tredjelande eller internationale organisationer over to særlige instrumenter: EF og EPS²⁶). Elementerne heri er som følger²⁷):

- det almindelige samarbejde i udenrigspolitiske spørgsmål mellem venligtsindede eller allierede lande (lejlighedsvis støtte, informationsudveksling etc.),
- konsultationer mellem de ni landes diplomatiske repræsentanter i tredje-lande,
- det egentlige EPS som udformet gennem Davignon- og Københavns-rapporten samt gennem den pragmatiske tilpasning af rutinerne,
- EFs centrale beslutningsmekanismer oprettet i henhold til Rom-traktaten m. v.

Forholdet mellem komponenterne og især EPS/EF er ikke statistisk. Således kan der iagttages en tydelig udvikling i retning af også formel sammensmeltning af de to komponenter. Dette kommer bl. a. til udtryk ved, at der ikke længere skelnes mellem Ministerrådsmøder og Konferencer af EF-medlemslandenes udenrigsministre på samme formelle måde som før (da man mødtes i forskel-

26. Feld: *op.cit.*, pp. 48 - 51.

27. *DANMARK i dag*, se note 1.

lige byer for at fremhæve adskillelsen). Desuden deltager repræsentanter for Kommissionen i møderne, og der synes at være en stadig større forståelse for at inddrage dem i flere af EPS' aspekter (f. eks. har repræsentanter for Kommissionen været optaget i den danske delegation ved KSSE i Helsingfors, idet Danmark havde formandskabet i EF på daværende tidspunkt). Et tredje vigtigt tegn på denne udvikling er som nævnt institutionaliseringen af Det europæiske Råd som et *de facto* toporgan for EF og EPS.

Lehmann Sørensen er inde på samme problemstilling, når han skriver, at trods de fortsatte organisatoriske forskelle, »så kan det udenrigspolitiske samarbejde dog ikke holdes fuldstændigt adskilt fra EF-samarbejdet i øvrigt og fra EF-institutionerne«²⁸). Samtidig advarer han dog mod alt for vidtgående konklusioner med hensyn til graden af sammensmeltning af de to områder. Som argumentation herfor påpeges den ringe grad af stedfunden formel sammenlægning samt en række særlige danske politiske procedurer og organisatoriske forhold, der tjener til at fremhæve og befæste adskillelsen²⁹).

Hertil skal indvendes, at det første argument må ses i lyset af, på hvilket niveau og i hvilke organer sammensmeltningen har fundet sted. I denne forbindelse peger Lehmann Sørensen selv andetsteds³⁰) på, at hovedvægten i EF-samarbejdet er op gennem 1970'erne blevet forskudt i retning af Ministerrådet. Da Rådet imidlertid fungerer som et klassisk mellemstatsligt forhandlingsorgan, og da EPS netop karakteriseres som et traditionelt samarbejde mellem stater, og derfor foregår i udenrigsministrenes regi, vil en samling af begge samarbejdsformers tyngdepunkter i reelt set samme organ være et udmærket udgangspunkt for faktisk sammensmeltning, hvis det ikke allerede kan opfattes som en sådan.

Med hensyn til argumentet, der henviser til de specielle, danske forhold, er det en nærliggende tanke, at de netop er frembragt med det bevidste formål at sløre den faktiske sammensmeltning af EF og EPS. Den indenrigspolitiske situation gør, at antagelsen næppe kan afvises som det rene opspind.

Uanset synet på, hvor fremskreden sammensmeltninger er, er det muligt at pege på flere plausible årsager til selve udviklingstendensen: således »spill-over« fra EF-samarbejdet til EPS, deltagersocialisering³¹), pres udefra, hvor man ikke kan eller vil acceptere den formelle distinktion, etc. Den afgørende årsag til sammensmeltningen af EF og EPS ligger dog formentlig i selve den unaturlige og formalistiske skelnen mellem disse aspekter af de ni landes udenrigspolitiske adfærd. Tendensen aflødes med andre ord af den *faktiske* sammenhæng mellem økonomi og politik, »low« og high politics«, der ikke kan ophæves ved juridisk-semantisk ækvilibrisme.

28. Lehmann Sørensen: *op.cit.*, p. 256.

29. *Ibid.*, p. 258.

30. *Ibid.*, p. 114.

31. Mørch: Danmark i EF: Embedsmændenes Europa, *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 57. årgang, 1974, no. 2, pp. 88 - 107.

Til slut må det anføres, at sammensmeltningstendensen ikke nødvendigvis fører til en styrkelse af de overnationale træk ved de ni landes samarbejde. Tanken bag EFs institutioner har været dannelsen af overnationale strukturer. I modsætning hertil er EPS, som det ofte fremhæves fra officiel side, et eksempel på mellemstatsligt samarbejde. Resultatet af sammensmeltningen af EPS og EF kunne derfor tænkes at blive en art mellemproportional mellem de to samarbejdsprincipper. Den igangværende udvikling synes imidlertid at pege i retning af, at *hele* samarbejdet får et mere og mere mellemstatsligt præg, måske som følge af de vanskeligheder, et overnationalt samarbejde møder, når det kommer under stress fra f. eks. den økonomiske udviklings side.

Er en sådan udvikling i gang, betyder den en begyndende ændring af de sidste 20 års internationale regime i Vesteuropa: fra en føderativ til en konføderativ tendens. Om udviklingen senere kan gå den modsatte vej eller blive afløst af andre strømninger, er et spændende, men åbent spørgsmål.

Litteraturoversigt

- Bjøl: *International politik*, Berlingske Leksikonbibliotek, København 1967.
- Coffey: *The External Economic Relations of the EEC*, Macmillan Press, London 1976.
- Danmark i dag: *Det europæiske politiske samarbejde*, I og II, Udenrigsministeriets presse- og kulturafdeling, København.
- EF-information, årgange 1975 - 77, Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, Presse- og informationskontoret, København.
- Feld: *The European Community in World Affairs*, Alfred Publishing, 1976.
- Fremtiden, 32. årgang, 1977-1, Det udenrigspolitiske Selskab, København.
- Forskning i Danmark af europæisk integration, Dansk udenrigspolitisk Instituts forskningsrapport no. 1, Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1974.
- Galtung: *EF - en supermakt i verdenssamfundet*, Christian Ejlers' Forlag / Universitetsforlaget, København / Oslo 1972.
- International Social Science Journal*, 1974, no. 1.
- International Organization*, vol. 33, no. 3, 1977.
- Keohane & Nye: *Power and Interdependence*, Little, Brown and Co., Boston / Toronto 1977.
- Mansbach, Ferguson & Lampert: *The Web of World Politics*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.
- Morgan: *High Politics / Low Politics*, Sage Publications, Beverly Hills / London 1973.
- Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 1974, no. 2.
- Synsmåder i studiet af dansk udenrigspolitik, Dansk udenrigspolitisk Instituts forskningsrapport no. 2, Samfundsvidenskabeligt Forlag, 1976.
- Sørensen, Lehmann: *Danmark og EF i 1970'erne*, Borgen, 1978.
- Sørensen, Lehmann (ed.): *Politisk integrationsteori*, Politica, Århus 1976.
- Twitchett (ed.): *Europe and the World*, Europe Publications, London 1976.
- Wallace, Wallace & Webb (ed.): *Policy-Making in the European Communities*, John Wiley & Sons, London 1977.
- Økonomi og Politik*, 52. årgang, nr. 3, 1978.