

Jens Henrik Haahr

Demokratiet og moderne samfunds gensidige afhængighed

Moderne samfund er blevet gensidigt afhængige. Denne udvikling har undermineret to af demokratiteoriens grundantagelser: Antagelserne om henholdsvis den autonome og den isolerede nationalstat. En genetablering af den autonome nationalstat, mellemstatsligt samarbejde og udviklingen af demokratiske procedurer, der overskrider de nationalstatslige grænser, er tre alternative løsninger på problemet. Etableringen af overnationale demokratiske institutioner på relevante sagområder er dog muligheden med det største potentiale.

Nationalstatslige samfund er i stigende grad blevet gensidigt afhængige. Dette er en proces, som særligt, men ikke udelukkende har udspillet sig i perioden efter Anden Verdenskrig. Den voksende gensidige afhængighed har flere dimensioner. Den teknologiske udvikling og produktionens omkalfatring fra en nationalstatslig fundering til globale netværk er imidlertid de to mest grundlæggende tendenser, man kan pege på. Disse tendenser har igen været forudsætningen for en delvist globaliseret kulturs opståen, og for opkomsten af problemer, som i deres natur overskrider nationalstatslige grænser og ikke kan løses gennem nogen enkelt nationalstats isolerede handlinger.

Hvad betyder denne udvikling for mulighederne for et fungerende demokrati? Er demokratiet nødvendigvis bundet til nationalstaten, eller kan det tilføjes en overnational dimension? Er en sådan udvikling ønskelig? Målet her er at skitsere nogle svar på disse spørgsmål. Det første afsnit ridser den voksende gensidige afhængigheds mest grundlæggende kendetegn op i et historisk perspektiv. Det næste afsnit analyserer den gensidige afhængigheds konsekvenser for mulighederne for et fungerende demokrati. Det følgende indeholder en diskussion af mulige løsninger på de problemer, afhængigheden skaber for demokratiet. Dernæst diskuteres principielle og praktiske problemer ved en reform af demokratiske styreformers, så de tilføjes overnationale elementer. Artiklens sidste afsnit sammenfatter analysen.

Dimensioner af den voksende gensidige afhængighed

Gensidig mellemstatslig forbundethed er ikke noget nyt. Tværtimod har den eksisteret lige så længe, som der har eksisteret relationer mellem statsdannelser af den ene eller den anden art. Internationalt økonomisk samkvem skaber således næsten uanset omfanget af dette samkvem en grad af gensidig økonomisk afhængighed, som indebærer, at økonomiske eller politiske handlinger i en stat øver indflydelse på forhold og muligheder i andre stater. Måske endnu mere grundlæggende er den mulighed, stater har for at påtvinge andre stater deres vilje ad militær vej i en verden, hvor ingen overordnet instans kan garantere hver enkelt stats sikkerhed eller autoritativt regulere det mellemstatslige forhold (for eksempel Gourevitch, 1978: 908-11).

Jens Henrik Haahr

Demokratiet og moderne samfunds gensidige afhængighed

Moderne samfund er blevet gensidigt afhængige. Denne udvikling har undermineret to af demokratiteoriens grundantagelser: Antagelserne om henholdsvis den autonome og den isolerede nationalstat. En genetablering af den autonome nationalstat, mellemstatsligt samarbejde og udviklingen af demokratiske procedurer, der overskrider de nationalstatslige grænser, er tre alternative løsninger på problemet. Etableringen af overnationale demokratiske institutioner på relevante sagområder er dog muligheden med det største potentiale.

Nationalstatslige samfund er i stigende grad blevet gensidigt afhængige. Dette er en proces, som særligt, men ikke udelukkende har udspillet sig i perioden efter Anden Verdenskrig. Den voksende gensidige afhængighed har flere dimensioner. Den teknologiske udvikling og produktionens omkalfatring fra en nationalstatslig fundering til globale netværk er imidlertid de to mest grundlæggende tendenser, man kan pege på. Disse tendenser har igen været forudsætningen for en delvist globaliseret kulturs opståen, og for opkomsten af problemer, som i deres natur overskrider nationalstatslige grænser og ikke kan løses gennem nogen enkelt nationalstats isolerede handlinger.

Hvad betyder denne udvikling for mulighederne for et fungerende demokrati? Er demokratiet nødvendigvis bundet til nationalstaten, eller kan det tilføjes en overnational dimension? Er en sådan udvikling ønskelig? Målet her er at skitsere nogle svar på disse spørgsmål. Det første afsnit ridser den voksende gensidige afhængigheds mest grundlæggende kendetegn op i et historisk perspektiv. Det næste afsnit analyserer den gensidige afhængigheds konsekvenser for mulighederne for et fungerende demokrati. Det følgende indeholder en diskussion af mulige løsninger på de problemer, afhængigheden skaber for demokratiet. Dernæst diskuteres principielle og praktiske problemer ved en reform af demokratiske styreformer, så de tilføjes overnationale elementer. Artiklens sidste afsnit sammenfatter analysen.

Dimensioner af den voksende gensidige afhængighed

Gensidig mellemstatslig forbundethed er ikke noget nyt. Tværtimod har den eksisteret lige så længe, som der har eksisteret relationer mellem statsdannelser af den ene eller den anden art. Internationalt økonomisk samkvem skaber således næsten uanset omfanget af dette samkvem en grad af gensidig økonomisk afhængighed, som indebærer, at økonomiske eller politiske handlinger i en stat øver indflydelse på forhold og muligheder i andre stater. Måske endnu mere grundlæggende er den mulighed, stater har for at påtvinge andre stater deres vilje ad militær vej i en verden, hvor ingen overordnet instans kan garantere hver enkelt stats sikkerhed eller autoritativt regulere det mellemstatslige forhold (for eksempel Gourevitch, 1978: 908-11).

Statsdannelser har derfor aldrig kunnet beskrives som fuldstændig autonome enheder. Dette gælder, hvad enten der har været tale om stater, som den moderne nationalstat, hvor det, Friederich Meinecke kaldte henholdsvis "Kultur-nation" og "Staatsnation", i høj grad er sammenfaldende, den græske antiks eller den italienske renaissances bystater, eller oldtidens imperier. Den fritsvævende nationalstat har altid i større eller mindre grad været en abstraktion. Dette har ikke mindst været tilfældet for småstater som Danmark. Den tiltrækningskraft, forestillingen om den fritsvævende nationalstat på trods heraf har haft i den vestlige civilisations politiske tænkning, kan formodentlig føres tilbage til ideens enkelthed og til de forenkede analyser af centrale ideer som demokrati, suverænitet og national selvbestemmelse, den har muliggjort.

Ikke desto mindre har den økonomiske og teknologiske udvikling i de senere årtier i stigende grad sat spørgsmålstegn ved det frugtbare i at opretholde forestillingen om den isolerede og autonome statsdannelse (Keohane og Nye, 1977: 8-10).¹ Den teknologiske udvikling har på den ene side ekspanderet menneskelige handlingers potentielle konsekvenser, så disse konsekvenser i højere grad end tidligere rækker ud over nationalstatens grænser. Udviklingen af atombomben og af langtrækkende fremføringsmidler medførte eksempelvis, at fundamentale beslutninger om liv eller død for snart sagt et hvilket som helst samfunds borgere kun i meget begrænset grad blev et spørgsmål, der kunne afgøres inden for netop dette samfunds grænser. Fra at være en tilstand, der i det mindste for større stater i høj grad kunne opnås ad national vej, blev "sikkerhed" et fænomen afhængigt af tendenser og konkrete politiske beslutninger i fjerntliggende stater. Sikkerhed blev til et spørgsmål om global eller "fælles" sikkerhed (ICDSI, 1982).

I sammenhæng med den generelle økonomiske vækst er det desuden teknologiske innovationer, der ligger bag mange af nutidens grænseoverskridende miljøproblemer. Afbrændingen af fossile brændstoffer i produktionsprocesser ligger bag den truende gradvise globale opvarmning (Bolin, Jäger og Döös, 1986: 1-32), og fremstillingen af CFC-gasser har været den vigtigste faktor i svækkelsen af stratosfærens ozonlag (NASA, 1988). Anvendelsen af kerneenergi rejser som i forbindelse med Tjernobyl-katastrofen spørgsmålet om radioaktiv forurening på tværs af landegrænser. Vandforurening som en følge af et overintensivt landbrug, industriens produktionsmetoder eller forbrugernes adfærd har tilsvarende før eller siden konsekvenser, der rækker ud over nationalstaten. Teknologiske ændringer har betydet en større national og international mobilitet, hvilket igen har øget risikoen for international spredning af sygdomme, som vi har set det med AIDS-epidemien.

Som et andet grundlæggende element i den voksende gensidige afhængighed mellem stater kan nævnes økonomiens internationalisering i det tyvende århundrede generelt og i efterkrigsårtierne i særdeleshed. Den internationale handels stejlt voksende betydning for de nationale økonomier er ét grundlæggende forhold. I hele perioden fra begyndelsen af 1950'erne til i dag er verdenshandelen vokset hurtigere end verdensproduktionen. Selv i de recessionsplagede 1970'ere steg den internationale handel mere end den nationale pro-

duktion. Dette har betydet, at udenrigshandel er kommet til at udgøre en stadig større del af stort set alle nationalstaters BNP (Bhagwati, 1989: 232-35). I OECD-området voksede eksportens andel af bruttonationalindkomsten fra i gennemsnit 21,0 pct. i 1960 til i gennemsnit 30,9 pct. i 1990. Den gennemsnitlige økonomiske åbenhed, importens værdi i forhold til værdien af nationalproduktet, voksede i samme periode fra 22,3 pct. til 31,3 pct. (OECD, 1992).²

Ydermere har denne handel gradvist skiftet karakter: Fra at være handel mellem forskellige virksomheder, der til dels har hjemme i forskellige stater, er der nu i stor og stigende grad tale om handel over landegrænser, men inden for samme virksomhed. Mellem en tredjedel og halvdelen af den samlede verdenshandel foregår i dag inden for globale selskaber. For mange staters vedkommende er det et begrænset antal meget store selskaber, der står for hovedparten af den nationale eksport og import (Casson, 1986: 24-59; Holland, 1987; Lash og Urry, 1987: 196-198). Multinationale selskabers direkte investeringer i en integreret produktion fordelt over mange stater har været den primære drivende kraft.

Et yderligere træk ved den økonomiske internationalisering er de internationale finansmarkeders stigende betydning. "Offshore"-markedet for såkaldte Eurodollars er vokset eksponentielt fra begyndelsen af 1960'erne til i dag. Det opstod som en konsekvens af et hul i de amerikanske og britiske valutabestemmelser, og dets betydning voksede med de tiltagende betalingsbalanceuligevægte fra først i 1970'erne og det behov for finansiel recirkulering, disse skabte. Skærpet international konkurrence om at tiltrække finansielle virksomheder har derudover virket for en videregående deregulering af de finansielle markeder, ligesom den teknologiske udvikling og skabelsen af avancerede finansielle instrumenter har bidraget til at øge kapitalens internationale mobilitet. Resultatet har været, at Eurodollarmarkedet i dag repræsenterer en meget stor gældsmængde, som kun i ringe grad er underlagt nationale kontrolbestemmelser. Videre har den finansielle deregulering betydet, at finansielle fordringer ved hjælp af elektroniske hjælpemidler hver dag kan skifte hænder i et omfang, som selv de største centralbanker har vanskeligt ved at kontrollere, og med nogle konsekvenser, som på mange måder er skadelige (Hogan og Pearce, 1984: 63-105).

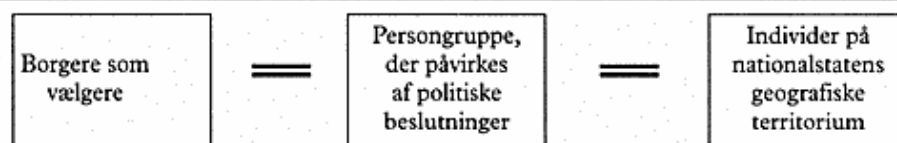
Den gensidige afhængigheds konsekvenser for demokratiet

I hvilken forstand indebærer den voksende gensidige afhængighed mellem nationalstater et demokratisk problem? Den gensidige afhængigheds afgørende betydning er, at den underminerer relevansen af nogle af de mest fundamentale antagelser, konventionelle demokratiteorier bygger på.

Demokratiteorien og nationalstaten

I et bredt spektrum af normative og deskriptive teorier om demokrati forudsættes der *for det første* et sammenfald mellem "folket" i det nationale politiske system og nedslagsfeltet eller "effektområdet" for nationale repræsentative organers beslutninger.

Figur 1. Demokratiteoriens første nationalstatslige antagelse: Kongruensen mellem borgere som vælgere og politiske beslutningers nedslagsfelt



Det er således en antagelse, der står aldeles centralt i al liberal demokratisk teori, at der er en *kongruent* relation mellem de valgte politiske beslutningstagere på den ene side og borgerne, der er genstand for disse politiske beslutninger på den anden side. Dette skal forstås sådan, at der med forbehold for de indskrænkninger, bestemmelser om valgrets alder og lignende indebærer, antages at være sammenfald mellem a) borgerne som vælgere, der skal kunne drage politiske repræsentanter og beslutningstagere til ansvar, b) den persongruppe, der påvirkes af disse repræsentanters autoritative beslutninger og c) den persongruppe, der befinder sig på nationalstatens afgrænsede geografiske territorium.

Hvad enten der så har været tale om Joseph Schumpeters eller Max Webers analyser af demokrati som kompetitiv elitisme, Robert Dahls udvikling af begreberne om pluralisme og polyarki eller samtidige marxisters kritik af disse ideer, har den moderne demokratiteoris fokus ligeledes været på de betingelser, som fremmer eller stiller sig hindrende i vejen for *nationalstatens* demokratiske liv (Held, 1991: 198-199). Såvel i det nye højres kritik af det statslige bureaukratis vækst og dets skadelige virkninger på privat foretagsomhed og individuel ansvarlighed som i argumenterne om den overbebyrdede stat og det deraf følgende behov for at rulle statens grænser tilbage opereres der inden for antagelsen om den isolerede nationale statsdannelse.

Grundlaget for det nye højres argumenter er således den opfattelse, at forholdet mellem politiske beslutningstagere og de borgere og vælgere, der påvirkes af disse beslutninger, er blevet forvredet gennem fremvæksten af ressourcestærke interesseorganisationer og bureaukratier: Disse institutioner virker til fremme for en stadigt ekspanderende statsorganisation og i grundlæggende strid med borgernes interesse i en "minimal stat". Problemet kan imidlertid løses ad nationalstatslig vej, ved at give markedet større spillerum og gennem en omstrukturering og reduktion af den offentlige sektors. Hayek (1960: 405-6) er dog en fremtrædende undtagelse fra reglen om det internationale aspekts fravær i det politiske højres tænkning. Her er målet udtrykkeligt minimale stater forbundet i et netværk af internationale frihandelsaftaler.

Fra det politiske venstres side har det meste af kritikken af det eksisterende liberale demokrati ligeledes beskæftiget sig med at opnå en større grad af kongruens mellem politisk valgte repræsentanter på den ene side og borgere og vælgere på den anden side. Staten kan i denne opfattelse ikke ses om en upartisk instans. Den udgør tværtimod en institution, der er uafvendeligt knyttet til opretholdelsen og den stadige reproduktion af uligheder i samfundet gennem dens forvrængning af politiske udfald til fordel for særinteresser.

Snarere end en tilbagerulning af statens grænser og en ekspansion af markedets rolle har målet dog her været en udvidelse af omfanget af demokratiske procedurer og mekanismer, gennem hvilke der kan sikres en større grad af direkte borgerdeltagelse i politiske beslutningsprocesser (for eksempel Macpherson, 1977). Igen er løsningen altså at finde gennem reformer af det nationale politiske system og dets funktionsmåde, hvorved den implicite forudsætning om den isolerede nationalstat opretholdes.

For det andet er det den konventionelle demokratiteoris implicite antagelse, at nationale demokratiske organer har et bredt handlerum. Dette er et handlerum, som er begrænset af principperne om universelt gyldige og ukrænkelige menneskerettigheder og af en række materielle grundbetingelser, men et handlerum, som ikke desto mindre indebærer, at hver stats demokratiske organer har et spektrum af reelle valgmuligheder foran sig. I tillæg til antagelsen om det isolerede nationale politiske system er det således eksplicit eller implicit et

Figur 2. Demokratiteoriens anden nationalstatslige antagelse: Det autonome politiske system



udgangspunkt i såvel klassisk, liberal demokratiopfattelse som i nyere tilgange, at nationalstatens politiske repræsentanter nu faktisk også har en reel mulighed for "at gøre en forskel", jf. figur 2. Det antages, at nationalstaten har kontrol over sin egen skæbne, kun begrænset af de betingelser, den konfronteres med internt, af de politiske aktører og strukturer, der er virksomme inden for dens territorielle grænser (Held, 1991: 201).

Begrebet om den nationale suverænitet opfanger disse forestillinger. I sin politiske betydning refererer det til et "nationalt skæbnefællesskab", et fællesskab, som på retfærdig vis styrer sig selv og bestemmer sin egen fremtid. Det underforstås med andre ord, at national suverænitet er ensbetydende med en reel nationalstatslig *autonomi*.

Ekstra-nationale effekter af nationale politiske beslutninger

Den voksende gensidige afhængighed mellem nationalstater indebærer, at beslutninger truffet i én nationalstats politiske system i stigende grad påvirker individers forhold og muligheder i andre stater. Den voksende gensidige afhængighed mellem stater underminerer derved demokratiteoriens forestilling om et sammenfald mellem "folket" i det nationale politiske system og nedslagsfeltet for politiske organers beslutninger.

Der er mangfoldige eksempler på denne udvikling. I en internationaliseret økonomi fører ét lands beslutning om en makroøkonomisk stramning eksempelvis til øget arbejdsløshed og/eller betalingsbalanceproblemer i andre stater end der, hvor beslutningen er blevet truffet. Denne problemstilling opstår ikke i rent "nationale" økonomier, hvor der ikke er noget internationalt økonomisk

samkvem, og problemet er mindre påtrængende, jo mindre betydende den internationale handel er. Ændringer i et lands importtold eller øvrige handelspolitik resulterer ligeledes i ekstra-nationale effekter. De intensive handelsforbindelser mellem moderne nationalstater eksporterer konsekvenserne af økonomisk-politiske beslutninger til områder, som rækker ud over den pågældende nationalstats formelle jurisdiktion (for eksempel Cooper, 1968: 148-73).

Dette er ligeledes en situation, der kan genfindes på en hel række ikke-økonomiske områder (Offe, 1985: 283-84). En stats politiske beslutning om at etablere atomkraftværker i nærheden af grænsen til et naboland udsætter potentielt indbyggerne i nabostaten, borgere i et andet politisk system, for en miljø- eller sundhedsrisiko. Det samme kunne siges om et lands beslutning om at tillade opførelsen af kemiske industrier ved udspringet af en flod, der passerer gennem en eller flere andre stater. En stats beslutning om at placere en lufthavn, der benyttes af borgere fra andre lande, et bestemt sted kan ligeledes have betydelige konsekvenser for disse borgere, uden at de eller deres repræsentanter har været involveret i beslutningsprocessen omkring lufthavnens etablering. Radio- eller fjernsynskommunikation i en stat kan række ud over denne stats grænser og har måske et indhold, som afviger væsentligt fra andre staters transmissioner og hvad man har fundet acceptabelt her.

Uanset om de politiske ledere i den besluttende stat er demokratisk valgte og kan drages til ansvar af andre valgte repræsentanter eller direkte af borgerne gennem valg, udgør disse eksempler således forhold, der strider mod den demokratiske grundantagelse om et sammenfald mellem det legitimerende folk og politiske beslutningers effektområde.

Den nationale autonomis underminering

Isoleret set har den økonomiske og teknologiske udvikling gennem de sidste to århundreder uden tvivl indebåret, at nationalstatens handlerum i forholdet til dens borgere er blevet udvidet. Med udgangspunkt i Parsons' eller Giddens' forståelse af magt som en kapacitet til at opnå udfald eller til at realisere kollektive mål (Clegg, 1989: 136-39) har staten på en række områder langt større muligheder for at gribe ind i det nationale samfundsliv i dag end for eksempel i midten af det 19. århundrede. De økonomiske og teknologiske ressourcer, den moderne stat har til sin rådighed, stiller ganske den tidlige liberal-demokratiske stats formåen i skygge.

Ikke desto mindre er tendensen igennem de senere årtier tydeligt i retning af en internationalt betinget indskrænkning i den nationale stats handlerum. Denne udvikling er en direkte konsekvens af den øgede gensidige afhængighed mellem stater. I en internationaliseret økonomi er det eksempelvis kun for ganske få stater muligt over en længere periode at føre en økonomisk politik, der i dens reflationære tendens trækker i en anden retning end de internationale omgivers: En ekspansion i deflationære omgivelser vil i en åben økonomi føre til eksterne balanceproblemer og vil samtidig skabe beskæftigelse i samhandelslandene i måske lige så stor eller større grad end i netop den pågældende nationalstat selv. Begge dele er forhold, som den franske socialisti-

ske regering fik syn for sagn for i de tidlige 1980'ere (Hall, 1986: 192-224; Holmes, 1987).

Hvad mere er: De økonomisk-politiske erfaringer fra Vesteuropa i 1970'erne har vist, at et betalingsbalance- eller beskæftigelsesproblem i åbne økonomier kun dårligt kan løses ved valutakursjusteringer, blandt andet fordi fordelen ved en lavere valutakurs ofte har vist sig at blive eroderet bort af stigende importpriser og de nationale pris-løn spiraler, disse kan afstedkomme. Multinationale selskabers koncerninterne produktion på tværs af statsgrænser mindsker yderligere virkningen af valutakursændringer. Set fra den enkelte nationalstats synspunkt konkurrerer disse selskaber ofte med sig selv, hvorfor de ikke ser nogen grund til at udvide produktionen i et land med en nedskrevet valuta.

De internationale finansmarkeders ekspansion har også været ensbetydende med en indsnævring af det reelle nationale handlerum. De astronomiske spekulative kapitalbevægelser, som fremkomsten af Eurodollarmarkedet, de efterfølgende liberaliseringer af kapitalreguleringerne og informationsteknologien har muliggjort, er ofte det, som tvinger regeringer eller centralbanker til ændringer i den nationale pengepolitik eller til valutakursjusteringer, ganske uafhængigt af, hvad den pågældende regerings eller det pågældende parlaments egne præferencer så måtte være.

Mere generelt indebærer det en indskrænkning af det nationalstatslige handlerum, når international konkurrenceevne bliver den grundlæggende økonomiske ramme, inden for hvilken politiske repræsentanter må handle. I en verdensmarkedsintegreret økonomi vil ethvert politisk tiltag med økonomiske konsekvenser således skulle vejes på den internationale konkurrenceevnes vægt, før beslutningen om iværksættelse kan træffes: Tages der ikke hensyn til konkurrenceevnen, kan sådanne tiltag få utilsigtede og kontraproduktive effekter. Det nationalstatslige handlerum er derfor også en funktion af det internationale konkurrencepres. Med moderne staters større afhængighed af og integration i verdensmarkedet vokser dette konkurrencepres alt andet lige.

Den moderne tids miljøproblemer er endelig af en natur, der efterlader enkeltstående nationalstater som magtesløse over for udviklingen: For det første krydser miljønedbrydende stoffer før eller siden de nationalstatslige grænser, hvorfor en storforurenende stats naboland meget nemt kan befinde sig i en ganske hjælpeløs situation. For det andet er flere miljøproblemer af et omfang, hvor selv de største stater ikke i isolation har kapaciteten til at afhjælpe dem. For det tredje har disse problemers løsning ofte karakter af et kollektivt gode, hvor intet land kan forhindres i at drage fordel af andre landes indsats for at frembringe det, uanset om dette land selv har bidraget til dets frembringelse. Dette er indebærer et "free rider"-incitament, som kan betyde, at et enkelt lands indsats for at afhjælpe et givet miljøproblem overskygges og "opbruges" af andre staters manglende indsats. Selv en samlet europæisk indsats for at mindske udledningen af drivhusgasser kan eksempelvis hurtigt vise sig resultatløs, hvis den amerikanske administration benytter anledningen til ikke selv at foretage indgreb.

Som det var tilfældet i forbindelse med spørgsmålet om ekstranationale effekter af nationale politiske beslutninger, er disse forhold udtryk for et brud med en af demokratiteoriens grundantagelser. Konventionel demokratiteori forudsætter, at nationale politikere har et bredt reelt handlerum at bevæge sig inden for. Men forestillingen er uden fundering i virkeligheden i det omfang nationale politiske repræsentanter er kastebolde i et spil af ukontrollerbare internationale kræfter.

Demokratiske løsninger?

Antagelserne om den autonome og isolerede nationalstat står centralt både i den klassiske liberale demokratiforståelse, i moderne pluralistiske eller kompetitivt elitistiske demokratianalyser og i såvel det nye højres som det politiske venstres samfundskritik. Da disse grundantagelsers relevans i stigende grad blevet undermineret, står vi med andre ord med et demokratisk problem: Vores opfattelse af demokrati hviler på nogle forudsætninger, som er mindre relevante i dag end de nogensinde har været, og som altid har været problematiske i forhold til det internationale system. Spørgsmålet melder sig så, hvilke løsninger på problemet der kan peges på.

Med løsningmodeller mener vi her modeller, der indebærer to ting: For det første en genetablering af politiske repræsentanternes reelle autonomi forstået som en genskabelse af muligheden for demokratisk styring på de områder, hvor den voksende gensidige afhængighed mellem stater har fjernet den. For det andet en genetablering af kongruensen mellem borgere som vælgere og den persongruppe, der influeres af politiske beslutninger, igen på områder hvor denne kongruens er forsvundet som en følge af den teknologiske og økonomiske udvikling.³

Der tegner sig her tre principielt forskellige mulige udviklingsveje: Én som fastholder nationalstaten som den institution, inden for hvilken autonomi og kongruens må opnås, og som følgelig tilstræber en reduktion af den gensidige afhængighed mellem forskellige nationalstater. Én som peger på den mulighed, at institutionelle ændringer ikke er nogen forudsætning for at opnå reel autonomi for politiske repræsentanter og kongruens mellem vælgerne og influerede persongrupper, og som derved sætter sin lid til samarbejde mellem nationalstater i det eksisterende statssystem. Og endelig én, som peger på en internationalisering af demokratiet på relevante sagområder.

Den autonome nationalstats (gen)etablering?

En radikal løsning på den gensidige afhængigheds demokratiske problem kunne være at afskaffe den gensidige afhængighed. I det omfang afhængigheden mellem nationalstater reduceres, etableres eller genetableres en større grad af kongruens mellem borgerne som vælgere og de politiske beslutningers nedslagsfelt, ligesom det kunne hævdes, at nationalstatslige politiske repræsentanter derved får et større politisk handlerum. En afskaffelse eller en afgørende reduktion af nationalstaters gensidige afhængighed er imidlertid et meget problematisk projekt. I den forstand kan det ikke siges at indeholde nogen reel løsning.

Den gensidige afhængigheds eliminerings er nemlig ikke gjort med at frigøre nationalstaten fra alle formelle over- eller internationale bindinger på det nationale politiske system, et argument, der ellers har spillet en stor rolle i debatten om EU's udvikling, og som til tider underforstås i David Helds diskussion af internationale organisationers betydning for nationalstatslig handlefrihed (Held, 1991: 208-9). Den økonomisk-strukturelle gensidige afhængighed mellem nationalstater kan ikke afskaffes ved at ændre, hvad der må betragtes som rent formelle relationer. Eksempelvis giver en beslutning om at udtræde af et internationalt fastkursregime som det Europæiske Monetære System nok den pågældende regering et større formelt handlerum på valutapolitikens område i den forstand, at der er færre internationale aftaler, som lægger bånd på regeringens muligheder. Men de økonomiske strukturer, der skabte incitamenterne for overhovedet at indtræde i systemet, er naturligvis stadig til stede. For en åben økonomi betyder en ustabil valuta således blandt andet ustabile priser og dermed et økonomisk usikkerhedsmoment. I det omfang formelle overnationale bindinger er udtryk for en institutionalisering af dybereliggende strukturelle bindinger, vil frigørelsen fra disse bindinger derfor blot erstatte et institutionaliseret med et mindre institutionaliseret afhængighedsforhold overfor omverdenen.

En styrkelse af den nationalstatslige autonomi kræver derfor en afsvækning af de strukturelle internationale indflydelsesstrømme, det nationale samfund ligger under for. På ét ganske grundlæggende område må dette siges at være en principiel umulighed inden for det nuværende statssystemets rammer. For spørgsmålet om national sikkerhed gælder det således, at ét lands sikkerhed ofte udgør et andet lands trussel (Jervis, 1976: 67 ff.), og dette er mere end et rent psykologisk problem: I det eksisterende internationale system karakteriseret ved fraværet af en overordnet instans med monopol på legitim magtudøvelse er det et grundvilkår, at hver stat må sørge for sin egen sikkerhed. Stater vil derfor uundgåeligt ligge under for effekterne af andre stater sikkerhedspolitiske beslutninger, eller de vil selv påtvinge andre stater en sikkerhedspolitisk situation, disse stater og deres politiske repræsentanter ikke har ønsket.

På andre områder end for sikkerhedspolitikens vedkommende er opnåelsen af autonomi og frihed for effekter af andre stater handlinger ikke på samme vis principielt uforenelig med det nuværende statssystemets fortsatte eksistens. Men i praksis vil den være ensbetydende med omstruktureringer af sådanne dimensioner, at det kan siges at komme i konflikt med en af demokratiets grundideer. Nationalstatslig økonomisk-politisk autonomi er nemlig i realiteten ensbetydende med at gøre autarki til en national målsætning. Et handlerum, der ikke er begrænset mærkbart af strukturelle internationale bindinger på den økonomiske politik, forudsætter en grundlæggende reduktion af det internationale økonomiske samkvem. En formindskelse af effekterne af andre stater handlinger forudsætter ligeledes, at brugen af teknologier med grænseoverskridende effekter reduceres afgørende.

En sådan udvikling vil naturligvis have voldsomme konsekvenser, da den økonomiske vækst i de sidste to århundreder ikke mindst har været drevet af

den internationale arbejdsdeling og af anvendelsen af nye teknologier. Spørgsmålet om økonomisk velfærd er langt fra irrelevant for spørgsmålet om demokrati. Tværtimod er materiel velstand en central del af demokratiideens værdigrundlag. For et bredt spektrum af politiske tænkere fra Mill til Marx har der været enighed om, at hvis mennesker skal kunne udvikle sig som "frie og lige", forudsætter det tilvejebringelsen af de bedste muligheder for, at de kan udvikle deres natur og udtrykke deres forskelligartede kvaliteter. Som Held (1987: 270) udtrykker det, indebærer dette igen blandt andet en målsætning om "expansion of economic opportunity to maximize the availability of resources".

Endelig kan det igen med udgangspunkt i Parsons' eller Giddens' forståelse af magtbegrebet fremføres, at individer eller politiske aktører ikke nødvendigvis vinder autonomi på bekostning af andre individer eller aktører. Magt og dermed også handlefrihed er derimod en variabel sum, en kapacitet til at opnå udfald eller realisere kollektive mål. I det lys vil en væsentlig reduktion af den internationale samkvem være ensbetydende med en forringelse og ikke en forøgelse af den nationale autonomi: De materielle rammer vil nødvendigvis indskrænke de muligheder for politisk handling, der byder sig.

Mellemstatsligt samarbejde

Etableringen af autonome og isolerede nationalstater kan således næppe løse de demokratiske problemer, den gensidige internationale afhængighed har skabt. Men en løsning kunne måske alligevel findes mellem eksisterende nationalstatslige demokratiske institutioner? En større grad af kongruens mellem vælgere og de politiske beslutningers nedslagsfelt kunne nås gennem mellemstatsligt samarbejde, ligesom politiske repræsentanternes reelle autonomi ville forøges ved, at beslutninger træffes i fora med en potentiel styringskapacitet, der svarer til omfanget af de problemer, der ønskes løst (Dahl og Tufte, 1973: 24-25).

Det må således betegnes som et demokratisk fremskridt, at beslutninger med grænseoverskridende effekter træffes i internationale fora, hvor berørte befolkningsgrupper er repræsenterede. Et eksempel kunne være, at repræsentanter for to stater eller for regioner indenfor disse stater *enes* om placeringen af et atomkraftværk i stedet for, at den ene af staterne gennem sin ensidige beslutning påtvinger nabolandet en potentiel miljørisiko ved en placering af værket op ad nabolandets grænser.

Tilsvarende kan det forstås som en udvidelse af politiske repræsentanternes autonomi, hvor der kan opnås enighed om internationalt koordinerede tiltag af økonomisk art eller for at hindre miljøødelæggelse. Denne politiske enighed kan, netop fordi den rækker ud over den enkelte nationalstats domæne, resultere i effektive løsninger på transnationale problemer.

I princippet synes det derfor muligt gennem mellemstatsligt samarbejde at løse mange af de demokratiske problemer, internationaliseringen afstedkommer. Spørgsmålet om national sikkerhed er dog den grundlæggende undtagelse. Som det blev fremhævet ovenfor, vil sikkerhedsdilemmaet, hvor én stats

sikkerhed er en anden stats trussel, opstå, så længe det internationale system er kendetegnet ved fraværet af en overordnet instans, der kan garantere de enkelte staters integritet. Uden en sådan overnational instans vil risikoen for, at en stat udøver dominans overfor en anden, derfor altid være til stede. Men med etableringen af denne instans bevæger vi os ud over det eksisterende statssystemets rammer.

For de øvrige kategorier af grænseoverskridende problemer gælder det imidlertid, at internationalt forhandlede løsninger og koordinerede svar på transnationale problemer netop er principielt, men i høj grad ikke praktisk opnåelige. Det er således ikke blot inden for det snævert sikkerhedspolitiske område, fraværet af en overordnet instans i det internationale system skaber potentielle problemer i de mellemstatslige relationer. På alle andre områder, hvor de demokratiske hensyn til kongruens og autonomi ville tilsige internationalt samarbejde, betyder fragmenteringen i et system af selvhjulpne nationalstater, at dette samarbejde altid vil have meget vanskeligt ved at bevæge sig ud over de uforpligtende hensigtserklæringsens stadi.

For det første indebærer fragmenteringen således, at det formelt set står hver enkelt stat helt frit at beslutte, hvilke typer af samarbejde den ønsker at deltage i. Folkeretligt er det kun de internationale aftaler, der ratificeres af den pågældende stat selv, der er bindende for denne stat. For det andet betyder fraværet af en overordnet instans i den internationale orden, at ingen enkelt instans kan sikre staters overholdelse eller iværksættelse af indgåede aftaler. I kombination indebærer disse to forhold et incitament for de enkelte stater til at gøre gode miner til slet spil. Dette er først og fremmest, men ikke udelukkende tilfældet, hvor aftalerne sigter på at tilvejebringe eller beskytte kollektive goder, som ingen kan hindres i at drage nytte af, uanset om de har bidraget til deres frembringelse (for eksempel Keohane, 1984: 98-100). For den enkelte stat kan det være optimalt eksempelvis at overlade den internationale miljøbeskyttelse til andre stater ved at ignorere internationale miljøkonventioner: Da miljøproblemer er grænseoverskridende, vil den pågældende stat nyde godt af andre landes indsats, uanset at denne stat ikke selv har bidraget til samarbejdet. Afhængigt af hvor mange stater, der vælger denne politik, vil det samlede resultat blive mere eller mindre utilstrækkeligt (Haahr, 1991: 12-21).

For det tredje kan det fremføres, at fraværet af en overordnet instans i det internationale system gør det til en absolut nødvendighed for stater at hindre en relativ svækkelse af deres økonomiske eller militære magtbase. Det betyder igen, at stater ikke kan forventes at ville deltage i samarbejde, der som sideeffekt har, at andre stater styrker deres stilling relativt (Grieco, 1990: 36-40). Hvis denne tolkning af det internationale systems natur holder stik, er der altså meget internationalt samarbejde, som slet ikke forekommer de berørte stater attraktivt, fordi det kan tænkes at ændre den internationale magtbalance.⁴

Disse argumenter har virkelig relevans. Det bliver klart, når vi ser på de internationale svar, der har kunnet formuleres til løsning af grænseoverskridende problemer. Hvad enten det har drejet sig om miljøproblemer, økono-

miske problemer eller andre spørgsmål med en international dimension, har den internationale reaktion her som hovedregel været utilstrækkelig. Den har ført til resultater, der af både de involverede parter og af udenforstående iagttagere er blevet bedømt som klart underoptimale.⁵

Eksemplerne er talrige. Fremfor at føre til en koordineret reaktion ledte den økonomiske krise i 1930'erne til protektionisme og kompetitive devalueringer, begge dele med det formål at eksportere arbejdsløshed til andre stater. De samme tendenser om end i mindre målestok sås i 1970'erne og i første halvdel af 1980'erne, hvor protektionistiske tiltag vandt indpas mange steder (Greenaway, 1983: 152-81). I begyndelsen af 1980'erne ignorerede USA alle opfordringer til internationalt samarbejde om den økonomiske kurs og tvang derved i realiteten resten af verden til at bære en stor del af omkostningerne ved den amerikanske politik og dens budgetunderskud (Gilpin, 1987: 154-55). Stater som Schweiz og Luxembourg lever fortsat godt som det internationale systems fremmeste finansielle "free riders". Multinationale selskaber har ikke svært ved at finde tilholdssteder, hvor selskabsskat er et skældsord og diskretion en æressag. På miljøområdet er aftalerne om nedskæringer i brugen af CFC-gasser (for eksempel Haas, 1992) i en venlig fortolkning en af de få undtagelser, der bekræfter reglen om, at internationale miljøaftaler er af beskeden reel rækkevidde, kommer for sent, er gennemhullede af undtagelsesbestemmelser og ignoreres af de stater, der finder det bekvemt. I håndteringen af den jugoslaviske flygtningestrøm har vi endelig et aktuelt eksempel på, at de europæiske stater forsøger at sende problemerne videre til hinanden.

Mellemstatsligt samarbejde kan derfor i praksis næppe afhjælpe de demokratiske problemer, der er forbundet med den gensidige afhængighed mellem nationalstater. Internationale forhandlinger af denne art lammes hurtigt af "free rider"-problemer og af staters varetagelse af, hvad de ser som deres egen snævre interesse. Selv om internationale forhandlingsfora principielt kan forlene politiske repræsentanter i disse fora med et større reelt handlerum og dermed en højere grad af autonomi, bliver dette ikke resultatet i praksis. Genetableringen af en kongruens mellem borgere som vælgere og politiske beslutningers nedslagsfelt udebliver derved også.⁶

Overnationale demokratiske institutioner

En tredje principiel model til afhjælpning af den gensidige afhængigheds demokratiske problemer findes i institutionelle reformer, der på relevante sagområder etablerer overstatslige demokratiske organer. De potentielle løsninger, der peger på en afsvækkelse af den gensidige afhængighed mellem nationalstater eller på mellemstatsligt samarbejde som veje til at opnå kongruens og autonomi, hviler på en implicit målsætning om en uændret videreførelse af det eksisterende statssystem. Dette er ikke i sig selv et mål i denne model.

Kongruensen mellem vælgere på den ene side og politiske beslutningers nedslagsfelt på den anden side opnås tværtimod gennem en tilpasning af de institutionelle rammer, inden for hvilke de demokratiske processer udspiller sig. Denne tilpasning indebærer reformer, der placerer politiske beslutninger

med betydning for borgere i flere nationalstater i institutioner med ansvarlige repræsentanter for alle de berørte borgere. Tilsvarende genetableres en højere grad af autonomi for valgte politiske repræsentanter ved at lade politiske beslutninger træffes efter effektive procedurer på det institutionelle niveau, hvor der er en reel kapacitet til at opnå det ønskede resultat.

Som det er blevet argumenteret ovenfor, er dette på adskillige vigtige sagsområder det overnationale niveau, hvad enten overnationalitet så forstås som involverende regionale, eksempelvis europæiske, eller globale politiske institutioner. Som David Held (1991: 232) har fremført argumentet for en internationalisering af demokratiet, forudsætter demokrati inden for nationalstaten i den moderne verden således "democracy within a network of intersecting international forces and relations". Eller som Dahl og Tufte (1973: 25) formulerer det, "only a complex polity consisting of a number of interrelated political units above and below the level of the nation-state has the capacity to respond adequately to the collective preferences of citizens of nation-states". På mange områder er nutidige nationalstater med andre ord blevet "for små": De har ikke længere kapaciteten til at løse en række af de problemer, den moderne verden er hjemmøgt af (Dahl og Tufte: 1973: 129-30). Den gradvise genetablering af politiske repræsentanters autonomi og af kongruensen mellem borgere som vælgere og politiske beslutningers nedslagsfelt må derfor indebære skabelsen af nye overnationale politiske institutioner.

På den anden side er det klart, at disse overnationale institutioners jurisdiktion bør begrænses til sagsområder, hvor den gensidige afhængighed skaber reelle problemer, og hvor de ekstranationale effekter af nationale politiske beslutninger er af et betydeligt omfang. Hvis ikke internationaliseringen af demokratiet afgrænses til områder, hvor den er nødvendig for at sikre kongruens og autonomi, er det ensbetydende med en unødigt centralisering af den politiske proces. Dette indebærer igen en risiko for en forringelse af det, Dahl og Tufte (1973: 20-22) kalder "citizen effectiveness". Skabelsen af større politiske enheder har således klare demokratiske omkostninger, eksempelvis i form af borgernes mindskede muligheder for adgang til politiske repræsentanter og en deraf følgende mindsket offentlig involvering i den politiske proces som helhed (jf. også Burnheim, 1986: 220).

Hverken en reduktion af nationalstaters gensidige afhængighed eller afhængighedens overvindelse gennem mellemstatsligt samarbejde kan løse internationaliseringens demokratiske problemer. En reform af demokratiske politiske institutioner, så de tilføjes en overnational dimension, forekommer derfor ikke desto mindre at være løsningsmodellen med det største potentiale. De næste afsnit vil se nærmere på muligheden for et demokrati med overnationale elementer og på de argumenter, der kunne fremføres imod en sådan udvikling.

Principielle og praktiske hindringer for overnationalt demokrati

Den skarpest formulerede kritik af det overnationale demokrati som løsningsmodel tager udgangspunkt i de kulturforskelle, der er at finde på tværs af eksisterende nationalstater. I en radikal kritik af den moralske universalisme har

en argumentationsretning således afvist, at et kulturoverskridende politisk fællesskab overhovedet kan retfærdiggøres. Et andet argument peger på den vidtgående substantielle politiske enighed, der forudsættes, før overnationale demokratiske institutioner kan etableres.

Transkulturelt demokrati som normativt problem

Etableringen af repræsentative politiske institutioner over det nationalstatslige niveau forudsætter en anerkendelse af eksistensen af visse universelt gyldige menneskelige værdier. Men dette kan problematiseres: Det kan hævdes, at menneskelige værdier er kulturelt bestemte og relative. Hvis moralske normer og værdier er fuldstændig kulturafhængige, og hvis "Staatsnation" og "Kulturnation" er sammenfaldende, kan det fremføres, at nationalstaten udtømmer vores moralske og politiske forpligtelser (Linklater, 1990: 142). Det betyder, at en internationalisering af demokratiet ikke kan opstilles som normativt mål, eftersom en sådan udvikling indebærer en risiko for, at én kulturs værdier og moralske standarder påtvinges borgere i en anden kultur: I det transkulturelle demokrati kan politisk regeldannelse fastsætte adfærdsnormer med gyldighed for et samfund, som ikke kan retfærdiggøres inden for disse specifikke kulturers værdisystem.

Dette er netop udgangspunktet i det "kommunitære" forsvar for nationalstaten. I denne skole har moralske normer ikke nogen universel gyldighed. Tværtimod er standarderne for sociale værdier lokale og helt knyttede til det lokale fællesskab. Når det vurderes, under hensyn til hvilke værdier en autoritativ regel på et givet område skal formes, refererer vi således ifølge dette argument altid til værdier, som der måske er enighed om i det lokale fællesskab, men som der aldrig kan opnås universel enighed om gennem appeller alene til rationaliteten. Hvad der er etisk, kan ikke ses som uafhængigt af de lokale relationer og den lokale kontekst, mennesker færdes i (for eksempel Miller, 1988). Følgelig må patriotisme, forstået som loyalitet overfor en nationalstat, som kunde, der har den pågældende nationalitet kan fremvise, betragtes som en dyd. Patriotisme kan danne grundlaget for motivationer, som tilsidesætter andre og måske mere upartiske motivationer (Beitz, 1991: 251). Det meste, der kan siges om relationerne forskellige kulturelle fællesskaber imellem, er derfor, at de bør baseres på et princip om tolerance overfor forskellighed. Ikke fordi forskellighed har nogen ikke-lokal eller universel værdi, men fordi der ikke kan findes nogen basis for at stille andre krav til disse relationer (Walzer, 1983: 314).

Heroverfor har Beitz (1991: 252-53) for det første fremført, at argumentet drager de forkerte konklusioner fra påstanden om, at værdier er kulturelt og socialt bundne. Selv om det medgives, at værdier og normer i høj grad tillæres og defineres af det fællesskab, et individ er en del af, følger det ikke, at den moralske universalisme må afvises. Der er ikke nogen nødvendig forbindelse mellem den "sociale" forståelse af værdiers natur på den ene side og princippet om moralsk universalisme på den anden side. Spørgsmålet om moralsk motivation og spørgsmålet om moralitetens natur tilhører forskellige kategori-

er. De er ikke uden forbindelse til hinanden, men at vores relationer til det lokale fællesskab spiller en rolle i vores formning til moralske individer betyder ikke, at vi er eller bør se os selv som ude af stand til at opnå den distance og objektivitet, som er forudsætningen for upartiske vurderinger.

For det andet kan det fremføres, at argumentet om værdiers kulturelle bundethed er en abstraktion, som bygger på en forestilling om selvindesluttede nationale moralsk-kulturelle helheder. Denne forestilling er i dette perspektiv meget langt fra virkelighedens verden: Kulturelle grænser er tværtimod højt porøse, og hver kultur defineres i et stadigt samspil med andre. For samtidige nationale samfund er det endvidere iøjnefaldende, at det, der er blevet kaldt modernitetens kosmopolitanske kultur, i dag er en vigtig faktor i formningen af de fleste statsdannelsers interne politiske kultur (Bull, 1977: 315-17; Bull og Watson, 1984: 434-35).

I forlængelse heraf er det væsentligt, at et sammenfald mellem nationalstatslige grænser på den ene side og kulturelle grænser og dermed grænserne for det moralske fællesskab på den anden hører til sjældenhederne. Det kan også anføres, at de kulturelle fællesskaber, der eksisterer inden for specifikke nationalstater, er imaginære, da de omfatter mennesker, som for langt størstedels vedkommende aldrig kommer i kontakt med hinanden (Anderson, 1989: 17-49), ligesom disse kulturfællesskaber i høj grad bygger på forestillinger opstået i og til dels bevidst fabrikeret af en samfundsmæssig elite, typisk i løbet af det 19. århundrede (Østerud, 1984: 33-66; Anderson, 1989: 50-79; Smith, 1991: 43-98).⁷ Det rejser spørgsmålet om, hvilken vægt man skal tillægge værdier, der er et produkt af bevidst eller ubevidst manipulation af information.

Endelig, og ikke mindst, kan argumentet afvises, fordi det hviler på irrelevante antagelser: Regeldannelse eller forhold med en reel effekt som regeldannelse, der udspringer i andre kulturers politiske systemer, påtvinges allerede i dag borgerne i moderne samfund. Blot sker dette ikke gennem et institutionaliseret overnationalt politisk system, men, som det er blevet beskrevet ovenfor, gennem de ekstranationale effekter af nationale politiske beslutninger. Argumentet om, at kulturforskelle må føre til en normativ afvisning af det internationaliserede demokrati, hviler således ligesom den konventionelle demokrati-teori på en uholdbar forestilling om den autonome og isolerede nationalstat. Selv hvis det accepteres, at regeldannelse på tværs af kulturelle grænser udgør et normativt problem, løses dette problem ikke gennem den blotte afvisning af politiske institutioner over det nationalstatslige niveau. Det kræver en (gen)etablering af den autonome, isolerede nationalstat, og en sådan proces vil som nævnt skabe andre og ganske fundamentale problemer for demokratiet.

Det demokratiske paradoks

Det kan derfor betvivles, at der kan findes overbevisende normative begrundelser imod en udvidelse af demokratiet i overnational retning. Men dette betyder naturligvis langt fra, at et demokrati med overnationale elementer er en praktisk mulighed.

Problemet med selve etableringen af demokratiske institutioner, der overskrider den nationalstatslige fragmentering, er her fundamentalt. Skabelsen af overnationale demokratiske institutioner kræver en grundlæggende folkelig accept af princippet om demokratisk overnationalitet. Det overnationale demokrati forudsætter med andre ord så at sige sig selv, før det kan etableres.

Dette er et basalt paradoks, ikke blot for spørgsmålet om et demokrati, der overskrider nationalstatens grænser, men i forbindelse med alle demokratiske styreformers etablering. Som allerede Rousseau påpegede, afhænger demokratiet således af en accept af og et krav om demokratiske procedurer og institutioner forud for eksistensen af disse, hvorfor mennesker i den demokratiske skabelses øjeblik "må være før lovene, hvad de skulle blive til gennem love", nemlig individer med demokratiske rettigheder og aspirationer. Almenviljens skabelse gennem demokratiske institutioner forudsætter almenviljens eksistens (Rousseau, 1987 [1762]: 119; Connolly, 1991). Det er da også blandt andet dette "demokratiske paradoks", som dybest set ligger bag den kritik, der har været ført i felten mod den føderalistiske teori om europæisk integration (for eksempel Etzioni, 1965): Hvor kommer den kraft fra, der i denne tilgangsvinkel skal føre til nedsættelsen af en europæisk grundlovgivende forsamling? Hvad er det, der muliggør det "føderale spring" ud over det nationalstatslige politiske systems grænser?⁸ Føderalismen giver få svar på disse spørgsmål.

Mere specifikt forudsætter accepten af, at overnationale demokratiske organer får kompetencer, der overskrider nationalstatens på visse sagområder, i sig selv en ganske vidtgående substantiel politisk enighed om de politiske mål. Kontroverserne omkring forhandlingen af Maastricht-traktaten i 1991 er tydelige eksempler herpå. Særlig spørgsmålet om indførelsen af flertalsprocedurer for regeldannelse på nye områder i EU afslørede således, at en sådan udvikling kun kan tænkes, hvor der i forvejen er en grundlæggende enighed om de politiske mål. Hvor denne enighed ikke fandtes, blev samarbejdet på ét område ("den sociale dimension") i realiteten sprængt og afløst af en europæisk union i to hastigheder.

Videre er det en forudsætning for overnationale demokratiske organers funktionsduelighed, at de deltagende parter i vidtstrakt grad accepterer, at alle er bedre tjent med at efterleve vedtagne regler og sikre systemets fortsatte eksistens end med at bryde disse regler med henblik på en kortsigtet ekstra gevinst på et givet område.⁹ Hvis ikke denne grundlæggende accept af den overnationale regeldannelse er til stede, nødvendiggør det, at de pågældende overnationale organer udstyres med effektive sanktionsmuligheder over for "free riders" - men hvis overnationaliteten betragtes som illegitim, kan der naturligvis ikke opnås tilslutning til en sådan udvikling. Det demokratiske paradoks viser sig her igen.

Disse forhold peger på de formidable vanskeligheder reformer, af demokratiske institutioner, så de tilføjes en overnational dimension, altid er blevet mødt med og uden tvivl vil blive mødt med i fremtiden.¹⁰ Men sådanne vanskeligheder ændrer naturligvis ikke ved det ønskværdige i udviklingen i en situation, hvor nationalstater er grundlæggende gensidigt afhængige. Findes der

en grad af substantiel politisk enighed om en demokratisk overskridning af de nationalstatslige grænser på områder, hvor nationalstaters autonomi er blevet illusorisk, bør muligheden derfor gribes. Hvis målsætningen er en højere grad af kongruens mellem borgere som vælgere og politiske beslutningers nedslagsfelt på den ene side og en større reel autonomi for ansvarlige politiske repræsentanter på den anden side, må demokratiet frigøres fra det nationalstatslige systems begrænsninger.

Sammenfatning

I denne artikel er spørgsmålet om demokratiets bundethed til nationalstaten blevet diskuteret. Spørgsmålet er særlig relevant i forbindelse med den voksende gensidige afhængighed mellem nationalstater i den moderne verden. Denne voksende gensidige afhængighed er således i det eksisterende internationale system ensbetydende med et brud på to af demokratiteoriens mest fundamentale antagelser: For det første, at der er sammenfald mellem politiske beslutningers nedslagsfelt, borgere som vælgere og individer, der opholder sig på nationalstatens territorium. For det andet, at de nationale politiske systemers valgte repræsentanter har et bredt reelt handlerum i deres valg af politik.

Der kan peges på tre mulige løsninger på internationaliseringens demokratiske problemer. En (gen)etablering af nationalstaten som autonom og isoleret politisk enhed er dog næppe nogen reel mulighed. Skabelsen af national autonomi og kongruens mellem borgere og politiske beslutningers nedslagsfelt forudsætter således en afskaffelse eller en væsentlig reduktion af den økonomiske og strukturelle gensidige afhængighed mellem nationalstater. Dette er langt mere drastisk end blot at fjerne eventuelle formelle overnationale bindinger på det nationale politiske system. Det er ligeledes en udvikling, som kan komme i konflikt med centrale dele af demokrati-ideens værdigrundlag. Videre kan mellemstatsligt samarbejde næppe løse den gensidige afhængigheds demokratiske problemer. På det sikkerhedspolitiske område er opnåelse af autonomi og kongruens inden for det eksisterende statssystem per definition udelukket, og på andre områder lammes internationalt samarbejde erfaringsmæssigt meget hurtigt af "free rider"-problemer.

Etableringen af overnationale demokratiske institutioner forekommer derfor at være den udviklingsvej, der har det største potentiale. For at undgå en unødigt centralisering af den politiske beslutningsproces bør overnationale demokratiske institutioners kompetence begrænses til sagerområder, hvor den gensidige afhængighed mellem nationalstater har undermineret den nationale autonomi og fjernet kongruensen mellem borgere som vælgere og de politiske beslutningers nedslagsfelt. At menneskelige værdier er kulturelt indlærte og betingede kan næppe anvendes som argument mod et transkulturelt demokrati, dels fordi spørgsmålet om moralske motiver og moralitetens natur tilhører forskellige kategorier, dels fordi forestillingen om en selvindesluttet national kultur er en abstraktion. Endelig hviler den kulturelt motiverede afvisning af overnationalitet ligesom den konventionelle demokratiteori på antagelsen om den autonome og isolerede nationalstat.

En etablering af overnationale demokratiske institutioner vil altid møde store vanskeligheder i praksis. Det er først og fremmest tilfældet, fordi en sådan udvikling forudsætter en bred folkelig accept af princippet om demokratisk overnationalitet og en ret vidtgående enighed om de substantielle politiske mål inden for de overnationale demokratiske institutioners rammer. I lyset af den senere tids udvikling i Østeuropa og SNG kan det være vanskeligt at opretholde troen på, at en folkelig accept af demokratisk overnationalitet er en realistisk mulighed i andet end nogle få undtagelsestilfælde. Det kan være nærliggende at konkludere, at "etnos" snarere end "demos" i det lange løb er den forestilling, der er afgørende for individers og gruppers adfærd, med den tilside sættelse af basale menneskerettigheder dette næsten uundgåeligt fører med sig.

Ikke desto mindre må udviklingen af en demokratisk overnationalitet være efterstræbelsesværdig, hvis målet er at sikre repræsentative demokratiske styreformet et reelt indhold i en verden af gensidigt afhængige nationalstater.

Noter

1. Som nævnt har det internationale systems mindste stater altid været afhængige af deres omgivelser på afgørende områder. For disse staters vedkommende er der derfor næppe tale om, at de senere årtier i særlig grad har undermineret en nationalstatlig autonomi. De demokratiteoretiske konsekvenser af en afhængighed af internationale omgivelser er dog naturligvis de samme, uanset om der er tale om et relativt nyt fænomen eller ej. I det følgende er synspunktet den mellemstore eller store stats, da det er for disse staters vedkommende, man kan tale om en kvalitativ udvikling efter 1945.
2. Uvejet gennemsnit beregnet fra værdier i US dollars ved løbende valutakurser for de 25 lande medtaget i OECD's historiske statistik med undtagelse af Luxembourg og Island.
3. Det siger sig selv, at denne forståelse af mulige løsningsmodeller ikke er forenelig med en radikalt liberalistisk forståelse af demokrati som en minimal stat og en dermed følgende minimal politisk indgriben i samfundslivet. For Hayek vil det således næppe udgøre et problem, at internationale markeds kræfter i stigende grad umuliggør national politisk regulering, eftersom denne regulering grundlæggende opfattes som udemokratisk.
4. Det er omstridt, i hvilken grad og under hvilke omstændigheder hensynet til national sikkerhed påvirker mulighederne for internationalt samarbejde. Dette er dog en diskussion, som ikke vil blive berørt her.
5. Det internationale samarbejde, der faktisk er lykkedes, har derfor været genstand for en betragtelig akademisk opmærksomhed, jf. for eksempel Keohane (1984) og Milner (1991).
6. Scharpf (1988; 1991) har i forlængelse af Coase (1960) og det såkaldte "Coase-theorem" fremført, at frivillige forhandlinger mellem ligestillede parter i et ikke-hierarkisk forhold ved brug af kompensationsbetalinger kan føre til udfald, der velfærdsmæssigt er lige så effektive, som hvad der kan opnås gennem hierarkisk - statslig eller overstatslig - regulering. Dette kunne tale for mellemstatsligt samarbejde som en duelig løsningsmodel. Coase-theoremet hviler imidlertid på den antagelse, at transaktionsomkostninger i form af informationsmæssige og administrative omkostninger mv. ved forhandlinger er nul. Som erfaringerne fra mellemstatsligt samarbejde illustrerer, er dette ikke realistisk. Theoremet negliger ligeledes den mulighed, at politiske aktører søger relative snarere end absolutte velfærdsmæssige fordele. Endelig er Coase-theoremets udgangspunkt i "dollar-votes" uforenelig med den liberaldemokratiske norm om lige formelle individuelle politiske rettigheder uanset økonomiske ressourcer - i sin velfærdsmæssige argumentation tager theoremet afsæt i en accept af den eksisterende formuefordeling. Tilbage står, at brugen af kompensationsbetalinger uden tvivl bedrer mulighederne for internationalt samarbejde relativt, og at kompensationsbetalinger som i EU-samarbejdet kan medvirke til at styrke overnationale institutioners legitimitet.
7. Anderson ser mange positive elementer i imaginære kulturfællesskaber: Gennem forestillingen om et fællesskab bliver det muligt for individet at føle sig forbundet med mennesker, vedkommende aldrig har

- set. I lyset af de mange aktuelle etniske konflikter i Østeuropa er det dog svært at negligere de ødelæggende konsekvenser, manipulationer med angivelige kulturfællesskaber kan have.
8. Etzionis analyse mangler de eksplicit normative elementer, der oftest forbindes med føderalisme som politisk teori. I kraft af dens fokusering på nationale politiske leders vilje til systemforandringer som det grundlæggende udgangspunkt, må tilgangsvinkelen alligevel karakteriseres som "sociologisk føderalisme".
 9. Etableringen af det overnationale demokrati forudsætter ikke, at stater eller andre politiske aktører, der er forbundne med det nationalstatslige system, handler uegennyttigt. Blot forudsættes det, at politiske aktører har en relativt lang tidshorison, og at umiddelbare gevinster ved at negligere overnationalt fastlagte regler således mere end opvejes af de fordele, systemets eksistens i det længere løb vil indebære.
 10. Argumenterne antyder, at overgangen fra en mellemstatslig til en overnational ramme generelt kunne forventes at forløbe, som det har været tilfældet med EU-samarbejdet i Vesteuropa, dvs. som en inkrementel læreproces, hvori overnationale procedurer gradvist institutionaliseres og vinder legitimitet og troværdighed, jf. også Keohane (1988).

Litteratur

- Anderson, Benedict (1989). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso Editions and New Left Books.
- Beitz, Charles R. (1991). "Sovereignty and Morality in International Affairs", pp. 236-254 i David Held (ed.), *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press.
- Bhagwati, Jagdish N. (1989). "Nation-States in an International Framework: An Economist's Perspective", *Alternatives*, vol. XIV, no. 2, April, pp. 231-244.
- Bolin, B., J. Jäger og B. R. Döös (eds.) (1986). *The Greenhouse Effect, Climatic Change, and Ecosystems*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*, London: Columbia University Press.
- Bull, Hedley og A. Watson (1984). *The Expansion of International Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Burnheim, John (1986). "Democracy, Nation States and the World System", pp. 218-239 in David Held and Christopher Pollitt (eds.), *New Forms of Democracy*, London: SAGE.
- Casson, Mark (1986). *Multinationals and World Trade: Vertical Integration and the Division of Labour in World Industries*, London: Allen and Unwin.
- Clegg, Stewart R. (1989). *Frameworks of Power*, London: SAGE.
- Coase, Ronald H. (1960). "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Connolly, William E. (1991). "Democracy and Territoriality", *Millennium*, vol. 20, no. 3, pp. 463-484.
- Cooper, Richard N. (1968). *The Economics of Interdependence*, New York: McGraw Hill.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Etzioni, Amitai (1965). *Political Unification*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton, W.I., Princetown University Press.
- Gourevitch, Peter (1978). "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, no. 4, (Autumn), pp. 881-912.
- Greenaway, David (1983). *International Trade Policy: From Tariffs to the New Protectionism*, London: Macmillan.
- Grieco, Joseph M. (1990). *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca: Cornell University Press.
- Haahr, Jens Henrik (1991). "Spilteori og Kollektive Handlingsdilemmaer i Politologisk Teori", Aarhus, Institut for Statskundskab.
- Haas, Peter M. (1992). "Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone", *International Organization*, Vol. 46., No. 1, Winter, pp. 187-224.
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press.
- Hayek, Friederich (1960). *The Constitution of Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Held, David (1987). *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1991). "Democracy and the Global System", pp. 197-235 in David Held (ed.), *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David og Christopher Pollitt (eds.) (1986). *New Forms of Democracy*, London: SAGE.
- Hogan, W. P., og I. F. Pearce (1984). *The Incredible Eurodollar*, London: Unwin.

- set. I lyset af de mange aktuelle etniske konflikter i Østeuropa er det dog svært at negligere de ødelæggende konsekvenser, manipulationer med angivelige kulturfællesskaber kan have.
8. Etzionis analyse mangler de eksplicit normative elementer, der oftest forbindes med føderalisme som politisk teori. I kraft af dens fokusering på nationale politiske leders vilje til systemforandringer som det grundlæggende udgangspunkt, må tilgangsvinkelen alligevel karakteriseres som "sociologisk føderalisme".
 9. Etableringen af det overnationale demokrati forudsætter ikke, at stater eller andre politiske aktører, der er forbundne med det nationalstatslige system, handler uegennyttigt. Blot forudsættes det, at politiske aktører har en relativt lang tidshorison, og at umiddelbare gevinster ved at negligere overnationalt fastlagte regler således mere end opvejes af de fordele, systemets eksistens i det længere løb vil indebære.
 10. Argumenterne antyder, at overgangen fra en mellemstatslig til en overnational ramme generelt kunne forventes at forløbe, som det har været tilfældet med EU-samarbejdet i Vesteuropa, dvs. som en inkrementel læreproces, hvori overnationale procedurer gradvist institutionaliseres og vinder legitimitet og troværdighed, jf. også Keohane (1988).

Litteratur

- Anderson, Benedict (1989). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso Editions and New Left Books.
- Beitz, Charles R. (1991). "Sovereignty and Morality in International Affairs", pp. 236-254 i David Held (ed.), *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press.
- Bhagwati, Jagdish N. (1989). "Nation-States in an International Framework: An Economist's Perspective", *Alternatives*, vol. XIV, no. 2, April, pp. 231-244.
- Bolin, B., J. Jäger og B. R. Döös (eds.) (1986). *The Greenhouse Effect, Climatic Change, and Ecosystems*, Chichester: John Wiley and Sons.
- Bull, Hedley (1977). *The Anarchical Society*, London: Columbia University Press.
- Bull, Hedley og A. Watson (1984). *The Expansion of International Society*, Oxford: Oxford University Press.
- Burnheim, John (1986). "Democracy, Nation States and the World System", pp. 218-239 i David Held and Christopher Pollitt (eds.), *New Forms of Democracy*, London: SAGE.
- Casson, Mark (1986). *Multinationals and World Trade: Vertical Integration and the Division of Labour in World Industries*, London: Allen and Unwin.
- Clegg, Stewart R. (1989). *Frameworks of Power*, London: SAGE.
- Coase, Ronald H. (1960). "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, pp. 1-44.
- Connolly, William E. (1991). "Democracy and Territoriality", *Millennium*, vol. 20, no. 3, pp. 463-484.
- Cooper, Richard N. (1968). *The Economics of Interdependence*, New York: McGraw Hill.
- Dahl, Robert A. og Edward R. Tufte (1973). *Size and Democracy*, Stanford: Stanford University Press.
- Etzioni, Amitai (1965). *Political Unification*, New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*, Princeton, W.I., Princetown University Press.
- Gourevitch, Peter (1978). "The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, no. 4, (Autumn), pp. 881-912.
- Greenaway, David (1983). *International Trade Policy: From Tariffs to the New Protectionism*, London: Macmillan.
- Grieco, Joseph M. (1990). *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*, Ithaca: Cornell University Press.
- Haahr, Jens Henrik (1991). "Spilteori og Kollektive Handlingsdilemmaer i Politologisk Teori", Aarhus, Institut for Statskundskab.
- Haas, Peter M. (1992). "Banning Chlorofluorocarbons: Epistemic Community Efforts to Protect Stratospheric Ozone", *International Organization*, Vol. 46., No. 1, Winter, pp. 187-224.
- Hall, Peter A. (1986). *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*, Cambridge: Polity Press.
- Hayek, Friederich (1960). *The Constitution of Liberty*, London: Routledge and Kegan Paul.
- Held, David (1987). *Models of Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David (1991). "Democracy and the Global System", pp. 197-235 i David Held (ed.), *Political Theory Today*, Cambridge: Polity Press.
- Held, David og Christopher Pollitt (eds.) (1986). *New Forms of Democracy*, London: SAGE.
- Hogan, W. P., og I. F. Pearce (1984). *The Incredible Eurodollar*, London: Unwin.

- Holland, Stuart (1987). *The Global Economy: From Meso to Macro-Economics*, London: Weidenfeld and Nicholson.
- Holmes, Peter (1987). "Broken Dreams: Economic Policy in Mitterrand's France", pp. 33-56 in S. Mazey and M. Newman (eds.), *Mitterrand's France*, London: Croom Helm Ltd.
- Independent Commission on Disarmament and Security Issues, ICDSI, 1982. *Common Security*, London: Pan Books Ltd.
- Jervis, Robert (1976). *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. og Joseph Nye (eds.) (1976). *Transnational Relations and World Politics*, New York: Free Press.
- Keohane, Robert O. og Joseph Nye (1977). *Power and Interdependence*, Boston: Little and Brown.
- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. (1988). "International Institutions: Two Approaches", *International Studies Quarterly*, vol. 32, December, pp. 379-396.
- Lash, Scott og John Urry (1987). *The End of Organized Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Linklater, Andrew (1990). "The Problem of Community in International Relations", *Alternatives*, vol. 15, no. 2, pp. 135-153.
- Macpherson, C. B. (1977). *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David (1988). "The Ethical Significance of Nationality", *Ethics*, vol. 98, pp. 647-662.
- Milner, Helen (1991). "International Theories of Cooperation Among Nations. Strengths and Weaknesses", *World Politics*, vol. 44, April, pp. 466-496.
- NASA, 1988. *Present State of Knowledge of the Upper Atmosphere 1988: An Assessment Report*, NASA Reference Publication 1208.
- Offe, Claus (1985). *Disorganized Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development, OECD, 1992. *National Accounts*, vol. 1: *Main Aggregates, 1960-1990*, tabel 13, 17 og 18.
- Rousseau, Jean-Jaques (1987). *Samfundspagten*, København: Rhodos, første gang publiceret 1762.
- Scharpf, Fritz W. (1988). "Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung", *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 19, pp. 61-87.
- Scharpf, Fritz W. (1991). "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts", *Politische Vierteljahresschrift*, Vol. 32, Nr. 4, Dezember, pp. 621-634.
- Smith, Anthony D. (1991). *National Identity*, London: Penguin Books.
- Walzer, Michael (1983). *Spheres of Justice*, New York: Basic Books.
- Østerud, (1984). *Nasjonens selvbestemmelsesret: Søkelys på en Politisk doktrine*, Oslo: Universitetsforlaget.