

Europas krise

Erik Holm

Hvis det europæiske projekt skal lykkes, må det udvikle et liberalt demokrati i anden potens: Demokratiet må varetages på nationalt niveau, mens den europæiske supermagt vil få sin legitimitet ved nationalstaternes samtykke

Udvidelse eller uddybning? For femten år siden var det dette spørgsmål, der dominerede den europæiske debat. Berlinmuren var faldet, den brutale tvedeling af Europa ophørt, og Tyskland var blevet forenet. Men hvad ville eller måtte der ske med det europæiske projekt?

Dengang i 1991-92 var de 12 medlemslande af EF enige om, at en udvidelse af Fællesskabet til at omfatte også de frigjorte central- og østeuropæiske lande måtte vente, indtil projektet var blevet uddybet. Udvidelse og uddybning blev anset for at være alternativer, i hvert fald på kort sigt.

Denne beslutning førte i 1992 frem til Maastricht-traktaten, hvis funktionelle kerne var planen om at oprette en økonomisk og monetær union inden udgangen af århundredet og i øvrigt straks at omdøbe Fællesskabet til en Union. Dermed

mente man at have fremtidssikret en uddybning af projektet. Herved blev der åbnet mulighed for forsigtigt at gå i gang med en udvidelse, hvilket der blev truffet principiel beslutning om på mødet i København i juni 1993.

Ti år senere var den store udvidelse på plads med ti nye medlemslande, foruden de tre EFTA-lande Finland, Sverige og Østrig som uden større vanskeligheder var blevet optaget i mellemtiden. Den monetære union var også på plads, sådan da. Tolv lande havde erstattet deres nationale valutaer med den fælles mønt, euroen, og den europæiske centralbank havde overtaget styringen af Unionens pengepolitik – eller i hvert fald eurogruppens.

Da regeringscheferne for de nu 25 lande i oktober 2004 i Rom underskrev en Forfatningstraktat for

den Europæiske Union, mente de fleste, at det europæiske projekt var blevet grundigt konsolideret efter det politiske jordskælv, der femten år tidligere havde ændret Europa-kortet fundamentalt. Derfor kom det som et chok, at Forfatningstraktaten blev solidt forkastet ved folkeafstemningerne i Frankrig og Holland i dagene omkring 1. juni 2005.

Unionen har siden befundet sig i en krisetilstand, som der trods mere end et års 'tænkepause' ikke er kommet nogen afklaring af. Ratifikationsprocessen for Forfatningstraktaten er stoppet, og det er mere end tvivlsomt, om det på en eller anden måde vil lykkes at få den genstartet med en revideret traktat. Foreløbig afventer man udfaldet af det kommende præsidentvalg i Frankrig, landet som altid har været jokeren i det europæiske spil.

Men Europa er stadig stillet over for en udfordring om udvidelse og/eller uddybning af EU. Krisen er sandsynligvis mere dybtliggende, end de fleste vil eller tør erkende, idet den lammer den Europæiske Union på begge disse to dynamiske parametre. Uddybning er standset, så længe Forfatningstraktaten ligger på hylden, og yderligere udvidelse er foreløbig blokeret, når Rumænien og Bulgarien er blevet lukket ind ved nytåret 2007

Hertil kommer, at Unionens andet store projekt fra 1990'erne, den monetære union, også nærmer sig en krisetilstand. Det var ved at gå

galt allerede for nogle år siden, da de to kernelande, Tyskland og Frankrig, begge markant brød de regler for offentlig låntagning, der var stillet op i den såkaldte vækst- og stabilitetspagt. Men nu viser det sig, at nogle af eurolandene, specielt Italien og Grækenland, synes ude af stand til på længere sigt at opretholde den nødvendige økonomiske disciplin og stabilitet. Det diskuteres nu åbent, hvornår de falder ud af euroen.

Hvad der fik flertallet blandt de franske og hollandske vælgere til at stemme nej til Forfatningstraktaten, har der været gisnet meget om. Netop disse to lande har spillet en helt central rolle i skabelsen og opbygningen af det europæiske projekt siden 1950'erne. Nu synes det at have mistet legitimitet i befolkningen.

Hvis det europæiske projekt skal genvinde den legitimitet, det havde i det forrige århundrede, må det først og fremmest demonstrere, at det har styrke nok til at varetage sit oprindelige formål, at underbygge og fastholde fred og fremgang. Europa lever ikke længere under den amerikanske sikkerhedsparaply, men må bringes i stand til at varetage sin egen sikkerhed. Ikke den globale fred, men den europæiske fred. Vore demokratiske systemer må tilpasses til dette krav. Ligeledes må vore økonomiske systemer tilpasses, så de kan håndtere industrialismens forlængelse, globaliseringen, uden at et centralt element i den euro-

pæiske identitet, velfærdsstaten, nedbrydes.

Udgangspunktet for de følgende betragtninger er den konstatering, at det store europæiske jordskælv i 1989 medførte, at det geopolitiske grundlag for det europæiske projekt, som blev iværksat i løbet af 1950'erne, ændredes markant. For nu at blive i den metafor, så var der ved folkeafstemningerne tale om et alvorligt efterskælv efter disse begivenheder. Europas undergrund er endnu ikke faldet til ro.

Europa anno 1955

Det Europa, som fandtes i 1950'erne, var politisk helt forskelligt fra vore dages Europa. For det første var det brutalt delt af jerntæppet, som tilmed skar dets kerneland, Tyskland, midt over. Centraleuropa fandtes ikke mere. Politisk var der et Vesteuropa og et Østeuropa, men næsten ingen forbindelse mellem dem i hverken økonomisk eller kulturel henseende. Hver for sig var de to dele karakteriserede af politiske systemer, der var fundamentalt forskellige – demokrati og diktatur.

Hertil kom det forhold, at den politiske ledelse i de to dele af Europa af tilsyneladende gode grunde hver ud fra deres perspektiv frygtede militær aggression fra den anden side. Østeuropa var blevet påtvunget et totalt overherredømme af Sovjetunionen, mens Vesteuropa havde søgt beskyttelse inden for NATO, hvor

USA helt klart dominerede. 1950'erne var atombombetrusselens årti.

Økonomisk set blev adskillelsen mellem Øst og Vest tilsvarende dyb. Mod øst blev økonomierne efter sovjetisk forbillede gennemsyret af en statsocialistisk ideologi, som kun kunne danne grundlag for økonomisk vækst af meget begrænset omfang. I vest blev der inspireret af USA udviklet et multilateralt samarbejde, hvor handelen blev frigjort og valutaerne gjort frit omvekslelige, dog med den fodnote at den amerikanske dollar var den dominerende internationale valuta i det såkaldte Bretton Woods system omkring den internationale valutafond IMF.

I såvel sikkerhedspolitisk som valutapolitisk henseende befandt Vesteuropa sig således under en amerikansk paraply uden evne til, men også uden behov for en selvstændig magtposition. Derfor kunne det europæiske projekt, som blev iværksat i disse år, koncentrere sig om to målsætninger, *peace and prosperity*, dvs. skabe udsoning og dermed sikre fred mellem staterne, primært mellem Tyskland og Frankrig, gennem et snævert økonomisk samarbejde, som kunne sikre økonomisk vækst og velfærd for befolkningerne i en region, de oprindelige seks lande, som var karakteriseret af nogenlunde ensartede politiske systemer og økonomier.

Modellen for europæisk integration, som svarer til dette Europa-billede, var et samarbejde i enkelte sek-

torer, som efterhånden mere eller mindre af egen kraft ville brede sig til andre økonomiske sektorer for så ad åre at udvikle sig til et stadigt mere omfattende samarbejde, *an ever closer union*.

Det var visionen, som den blev udtrykt i Rom-traktaten i 1957. Den er blevet kaldt for Monnet-modellen efter Jean Monnet, som i 1949-50 inspirerede den franske udenrigsminister Robert Schuman til med dygtighed og held at fremlægge planen om et Europæisk Kul- og Stålfællesskab (EKSF), som blev iværksat i 1952 af de seks lande, Frankrig, Tyskland, Italien og Beneluxlandene. Men egentlig er det en forkert betegnelse.

Det er rigtigt, at Kul- og Stålfællesskabet var Monnets værk, men i det omfang han havde en model i tankerne, så drejede den sig om, at dette fællesskab på helt centrale kerneområder skulle udvikle sig til et forsvarsfællesskab og en politisk union med en klar føderal karakter, altså et projekt i højpolitik. Nationalstaten, der havde skabt så megen ulykke og ødelæggelse i det foregående årti, skulle afvæbnes og med tiden afskaffes. Men den model kuldsejlede, og Fællesmarkedet kom til at dreje sig om lavpolitik, landbrug og handel.

For en del år siden cirkulerede der en historie om, at Monnet engang på et spørgsmål om hvorvidt han mente, at det havde været rigtigt at begynde det europæiske pro-

jekt med kul og stål, skulle have svaret, at skulle han begynde igen, ville han være startet med kulturen. Den historie er siden blevet manet i jorden. Monnet var hverken politiker eller politisk filosof. Han var en forretningsmand og teknokrat med en pragmatisk holdning til international politik. I 1955 trak han sig skuffet tilbage fra sin position i EKSF og koncentrerede sig herefter om på sidelinjen at arbejde for et Europas Forenede Stater.

I det omfang der er tale om en model for det europæiske projekt, burde den kaldes for Haas-modellen efter den amerikanske politolog Ernst B. Haas, som i 1958 udgav bogen *The Uniting of Europe*. Haas satte europæernes forsøg på politisk integration i midten af 1950'erne ind i en teoretisk-analytisk sammenhæng, hvor processen til en vis grad var afpolitiseret, idet den blev drevet frem af en såkaldt 'spillover' effekt, der indebærer, at et snævert økonomisk samarbejde i en sektor vil forplante sig til andre sektorer, for at man kan opnå det optimale resultat – økonomisk fremgang. Blandt politologer kaldes teorien for neofunktionalisme.

Det ny Europa

I 1989 indtræffer den store europæiske revolution. Inden for et år er Tyskland genforenet, og de central- og østeuropæiske lande bliver frigjort fra det sovjetiske tyranni. End-

nu et år og Sovjetunionen falder fra hinanden, og Warszawa-pagten opløses. Atomkrigstrusselen forsvinder, den statssocialistiske økonomi fallit er åbenbar, og selv det ny Rusland søger mod demokrati og markedsøkonomi.

NATOs inddæmningsstrategi er lykkedes, den europæiske fred er stort set blevet opretholdt i de foreløbne fyre år, den Kolde Krig er slut, for fjenden i øst er gået i opløsning. Det europæiske projekt, EF, er ligeledes lykkedes, udsoningen mellem Tyskland og Frankrig er grundfæstet så godt, at krig mellem dem er blevet utænkelig, og de nu tolv medlemslande har oplevet en økonomisk fremgang, som ingen havde forestillet sig mulig fyre år tidligere.

Sådan så det i hvert fald ud på overfladen. Men den geopolitiske undergrund er som nævnt blevet fundamentalt ændret. De franske og britiske politiske ledere frygtede i den grad en tysk genforening, at deres første reaktion i november 1989 var at søge at forhindre det. De tyske ledere var ligeledes skræmte og søgte bevidst at indbinde det store land i en politisk union. Midlet hertil blev paradoksalt nok en beslutning om at skabe en monetær union. Begrebet politisk union forblev uafklaret.

Det overordnede sikkerhedspolitiske billede var en *tabula rasa*, en ubeskrevet tavle. Amerikanerne var parate til at reducere deres styrker i

Europa markant. De frigjorte lande mod øst var præget af en dybtliggende frygt for den russiske bjørn. De håbede derfor på at kunne 'vende tilbage til Europa' for at få sikret freden, men sandelig også for at få del i velstanden. Det var en entydig europæisk sikkerhedspolitisk udfordring af en helt ny karakter.

Skulle den effektivt mødes, måtte det europæiske projekt, som nøgternt set var et rent økonomisk projekt, justeres til det ny Europa-billede. Det måtte have en eksplicit sikkerhedspolitisk dimension. Men det fik det ikke.

Det er stadig den såkaldt neofunktionalistiske teori, som dominerer ikke blot i Europa-Kommissionen, men også i langt den største del af den akademiske diskussion om EU.

Finnen Olli Rehn, der som kommissær er ansvarlig for udvidelse, bliver ikke træt af at erklære, "at den bedste vej ud af det konstitutionelle dilemma er at fokusere på konkrete tiltag for at forbedre den måde, hvorpå den Europæiske Union arbejder og frembringer konkrete resultater for vore borgere, ikke nogen lang teoretisk debat. Af hjertet forbliver jeg en funktionalist – og jeg er stolt af det. Som funktionalist anser jeg den europæiske økonomis ydeevne for nøglen til succes for EU. En stærk økonomi skaber sikkerhed for borgerne og forøger politikernes legitimitet." (Tale i Athen den 9. marts 2006).

Man fastholder i princippet den model, som blev udviklet i 1950'erne, hvor spørgsmålet om krig og fred var helt domineret af Øst-Vest konflikten, og man derfor internt i Vesteuropa kunne koncentrere sig om økonomiens funktion.

Selvfølge har processen været under vedvarende indflydelse af nationale interesser, af 'politik' såvel fra oven som demonstreret af Charles de Gaulle og Margaret Thatcher som fra neden, som tilfældet har været ved folkeafstemninger ikke mindst i Danmark. Den har stort set ikke haft nogen 'funktionel spillover' til højpolitik som forsvar og udenrigspolitik, men har nu fået en 'geografisk spillover' til andre lande gennem udvidelsen, men uden den politiske uddybning man havde håbet på med Forfatningstraktaten.

Nationalstaten

Det er helt klart den europæiske nationalstat, som gang på gang synes at blokere processen, hvad enten den har været repræsenteret af de Gaulle i 1966 eller Thatcher i 1982 eller af 'folket' (danskerne) i 1992 og i 2005 (franskmænd og hollændere). Det er derfor nødvendigt at søge at gøre sig klart, hvad dette idol eller denne afgud egentlig er.

Nationalstaten er et produkt af moderniteten, den politisk-økonomiske udvikling, som startede i Vesteuropa med oplysningstiden i det 17.-18. århundrede. Denne udvik-

ling har haft to dimensioner, en politisk, demokratiet, og en økonomisk, industrialismen, som har spillet sammen og skabt vore dages nationalstat.

Oplysningstidens politiske filosoffer underminerede kirke og fyrstemand og satte fokus på folkets 'naturlige' ret til magten, til at regere sig selv. Men hvis ikke dette skulle ende i borgerkrig, i alles kamp mod alle, så måtte folket institutionalisere en statsmagt, som dels kunne skabe et system af moralsk betingede regler, dels opretholde en orden som sikrede respekt for disse regler. Staten, det 'suveræne folk', skulle så at sige beskytte folket mod sig selv. Midlet til at bryde denne selvmodsigelse var et politisk system, hvormed staten sikrede sig folkets samtykke til at udføre opgaven. Det er det, man kalder demokrati.

Det er teori, men i praksis er der uundgåeligt indbygget en selvmodsigelse i demokratiet. Der vil altid være en modsætning mellem stat og folk, for staten skal være et entydigt begreb, men folket er og bliver en sammensat størrelse. Derfor har man dannet sig en forestilling om en nationalstat, én stat – ét folk og omvendt, som det ideelle.

Det moderne demokrati havde bedst mulighed for at udvikle sig i de lande, hvor der i forvejen var en entydig statsmagt og nogenlunde liberale vilkår for en oplyst elite, dvs. i Nord- og Vesteuropa. I Centraleuropa blev udviklingen forsinket af de

eksisterende imperier. Den moderne stat tog her først form i det nittende århundrede – og længere mod øst endnu senere.

Hvis demokratiet ikke direkte skulle true eller opløse den eksisterende stat, måtte der så vidt muligt skabes ét folk, hvilket skete med en mere eller mindre hårdhændet indskoling i ét sprog og én kultur af folk i almindelighed trods deres forskellighed. Industrialismens nedbrydning af de gamle traditioner, landbrugskulturer og dialekter, og den hermed forøgede geografiske og sociale mobilitet og kommunikation bidrog til denne udvikling, som statsmagten havde en klar interesse i for at holde sammen på riget.

Kampen for rettigheder

Med en meget grov forenkling kan man hævde, at udviklingen af den europæiske nationalstat er sket i faser, der hver spænder over et århundrede. Det attende århundrede var karakteriseret af elitens kamp for borgerlige rettigheder, som kulminerede i den franske revolution i 1789 og i opbruddet af middelalderens stænderstat med særlige privilegier for bestemte grupper og enkeltpersoner.

I det nittende århundrede skete der en videre udvikling med kampen for politiske rettigheder gennem indførelse af almindelig valgret og valgbarhed, ikke blot for mænd med jordbesiddelser, men senere

også for arbejdere og tjenestefolk – og senest kvinder. Det skete i takt med udviklingen af et offentligt uddannelsessystem, hvor børn og unge fik at vide at de havde et fædreland, som var værd at forsvare.

Men den almindelige valgret indebar også en trussel mod staten, for industrialismen havde skabt et proletariat, som var uden fædreland, ifølge Marx. Det kommunistiske spørgsmål viste sig i Europa. Det tyvende århundrede blev derfor karakteriseret af en udvikling af sociale rettigheder, hvormed staten søgte at sikre sig også arbejderklassens loyalitet. Nationalstaten kom derved til at stå fadder til velfærdsstaten, som nu er en af dens hovedhjørnestene, idet den dels styrker den sociale sammenhængskraft, dels er et afgørende element i den økonomiske kultur, som er karakteristisk for nationalstaten.

Det er udviklingen af borgerlige, politiske og sociale rettigheder i de sidste tre hundrede år, som har skabt en klar opfattelse af, at Europa består af nationalstater, og at det er staten, som sikrer disse rettigheder. Det er lykkedes nogenlunde i Skandinavien, Holland, Frankrig og i Tyskland, som dog først skulle samles; mindre godt i Spanien og Italien; og kun i begrænset omfang i Storbritannien for ikke at tale om Belgien. Landene i Central- og Østeuropa, som var så ivrige for at blive medlemmer af den Europæiske Union efter at være blevet frigjort fra

Sovjetunionens kvælende favntag, er sig meget bevidste som nationalstater, men flere af dem rummer betydelige nationale mindretal.

Men er den europæiske nationalstat fyldt med modsætninger, gælder det endnu mere den Europæiske Union. Hvorledes kan man have en 'føderation af nationalstater', eller en 'økonomisk-monetær union' med én centralbank og 12/25 finansministre, eller en 'Forfatnings-traktat' som er hverken forfatning eller traktat, eller en europæisk udenrigsminister uden en udenrigspolitik?

Årsagen til krisen er at finde i disse spændingsfelter, og krisen vil kun blive løst, hvis der sker en afspænding mellem modsætningerne. Det kan ske, enten ved at nationalstaten ikke blot spænder ben for unionen, men nedbryder den. Eller det kan ske, ved at unionen får nationalstaten til at blegne og sygne hen, så den kun bliver en skygge af sig selv. Men det kan også ske ved at begge ændrer sig og tilpasser sig til de ny udfordringer, som det enogtyvende århundrede bringer, så de ikke ses som modsætninger, men lever i harmoni med hinanden.

Det er væsentligt i denne sammenhæng at være opmærksom på, at den neofunktionalistiske model, som det europæiske projekt siges at udvikle sig efter, intet siger om demokrati. Det forudsættes at eksistere på nationalt niveau, men i hvert fald Monnet havde ikke forestillet sig, at

det var nødvendigt på det overnationale niveau. Hans projekt var elitens projekt, og det har det i betydelig grad været lige siden.

Modellen siger heller ikke noget om endemålet. Det er en proces, en rejse med et formål. Begge disse forhold har gjort projektets legitimitet skrøbelig, og når nu formålet, udsoning mellem Tyskland og Frankrig og en rimelig velstand, er opnået, så har befolkningen svært ved at give samtykke til en fortsat rejse mod et ukendt bestemmelsessted. I hvert fald må det gøres dem klart, hvad formålet nu er, og det er tilsyneladende ikke lykkedes.

En fælles vision

Der er meget, der tyder på, at udfordringen til nationalstaten i det enogtyvende århundrede bliver kravet om kulturelle rettigheder. Kravet er eksplosivt, fordi det markant bryder med forestillingen om én stat – ét folk, dvs. én kultur. Men nationalstaten må tilpasse sig dette krav.

Hvad kravet vil indebære mere præcist, kan ingen forudse. Men det samme var tilfældet, da der skete et skred i nationalstatens udvikling med først de politiske, siden de sociale rettigheder. Det tog årtier, før det politiske og økonomiske system, staten, blev stabiliseret og tilpasset disse udfordringer.

I forbindelse med udvidelsesproblematikken får kravet om kulturelle rettigheder flere dimensioner,

som må ændre de usikre forestillinger, vi har om en europæisk union. Projektet må udbygges, så det får en struktur, der reflekterer det forhold, at Europa er sammensat af en flæthed af politiske og økonomiske subkulturer, netop fordi Europa består af nationalstater.

At de central- og østeuropæiske lande måtte vende tilbage til Europa efter Murens fald og Sovjetunionens opløsning, kunne der ikke herske tvivl om. Men det var lige så klart, at de ikke umiddelbart kunne fungere på lige vilkår inden for det politisk-økonomiske system, som det europæiske projekt var blevet udviklet til siden 1950'erne.

Det havde været svært nok at indpasse de tre sydeuropæiske lande, Spanien, Portugal og specielt Grækenland, efter at diktaturregimerne i disse lande gik i opløsning i 1970'erne. Men det var trods alt lande, hvis økonomiske systemer principielt havde været baseret på markedsøkonomi. Nu drejede det sig om en halv snes lande, der havde været præget af en fundamentalt anderledes politisk og økonomisk kultur, og som allerede derfor lå på et produktions- og indkomstniveau, som kun var en brøkdel af EF-landenes.

Først søgte man at holde dem på afstand med såkaldte 'Europa-aftaler', som principielt sigtede mod en frihandelsaftale, men som alligevel stærkt begrænsede de frigjorte landes muligheder for at eksportere de varer, de var relativt bedst til at pro-

ducere. Aftalerne indebar intet eksplicit løfte om fremtidigt medlemskab, men de forværrede den dybe økonomiske krise, som landene blev kastet ud i, da deres socialistiske systemer brød helt sammen.

Det var først ved mødet i København i juni 1993, at EF-landene accepterede dem som potentielle medlemmer. Men det var en nærmest kaskadeproces, som herefter blev igangsat og afsluttet formelt med udvidelsen i maj 2004, og den snarere svækkede end styrkede Unionens sammenhængskraft, for nu at bruge et aktuelt udtryk.

For det første havde ansøgerlandene ingen ret til at blive 'europæere'. De skulle gøre sig fortjent dertil. Der blev stillet betingelser om, at de først skulle etablere stabilt demokrati og indføre markedsøkonomi, hvilket ikke var så lige en sag i betragtning af den skæbne, der havde overgået dem i de foregående 40-50 år. Dernæst iværksatte man en 'før-optagelsesstrategi', som indebar, at Kommissionen skulle vurdere, om de efterhånden opfyldte de vagt formulerede betingelser. Det var derfor først i 1998, man kunne begynde konkrete forhandlinger med fem lande, og i 2000 med yderligere fem.

Forhandlinger er så meget sagt. Der var mest tale om krav, som løbende blev strammet. De skulle opbygge et administrativt, institutionelt system og vedtage en lovgivning, som gjorde, at de kunne over-

tage hele EU's vedtagne regelsæt, de ofte omtalte 80.000 sider lovtæst, som jo var under løbende udvidelse. Undtagelser fra Schengen-aftalen, ØMU'en eller den fælles udenrigspolitik, som andre havde fået, kunne ikke tillades, hvorimod der skulle ske begrænsninger i den økonomiske støtte, de efter de gældende regler kunne få gennem struktur- og landbrugspolitik.

Processen blev kørt af Kommissionen, som er et bureaukratisk system, der kun kan operere inden for de givne institutionelle rammer. Den blev afsluttet, da den kom i menneskehænder på mødet i København i december 2002, hvor den danske statsminister stolt kunne meddele: "Vi har en aftale ... et monument for den lovende ny æra for et helt og udelt Europa ... en klar og fælles vision om et integreret Europa."

Den vision, som Fogh Rasmussen begejstret talte om, viste sig snart at være en luftspejling. Mindre end et halvt år senere, da landene blev stillet over for et politisk eksistentielt spørgsmål om, hvorvidt de var villige til at indgå i en koalition, der skulle gå i krig i Irak, viste de sig aldeles ude af stand til at optræde helt og udelt.

En fælles politisk kultur

Der kan ikke være tvivl om, at der i de frigjorte lande i begyndelsen af 1990'erne var helt urealistiske forventninger til, hvad et medlemskab

af EF/EU ville indebære eller medføre. Man kan vanskeligt bebrejde dem, at de mente, at de ved at blive indlemmet i fællesskabet ville få sikkerhed for *peace and prosperity*, da det jo var det erklærede mål med 'Europa'. Men det måtte skabe skuffelse og frustration, at de i fire år blev placeret *in limbo*, for dem bogstaveligt taget på grænsen af helvede.

Som Václav Havel sagde i 1994, så skulle det undre ham, om ikke "mangen en vestlig politiker til tider rent privat tænkte, at det havde været en fejltagelse at støtte kampen for selvbefrielse inden for Sovjetblokken ... og at Vesten skulle have gjort mere for at forlænge kommunismens eksistens. Når alt kom til alt, så plejede verden at være så enkel ...".

Med dette udgangspunkt og med de efterfølgende ti års oplevelse af at blive eksamineret og få en mere eller mindre færdigsyet model for et helt nyt politisk-økonomisk system trukket ned over samfundet kan det heller ikke undre, at der blev skabt basis for højre-populistiske og nationalistiske kræfter – eller for nostalgi for tidligere tider, 'da verden plejede at være så enkel'.

Store bestræbelser blev gjort i de ti år for at holde disse frustrationer i ave, for at man kunne opfylde betingelserne for at blive optaget i den Europæiske Union. Men de nybyggede demokratiske systemer er stadig efter optagelsen så skrøbelige, at de destabiliserende kræfter bryder

igennem, senest meget markant i Polen, Tjekkiet og Ungarn.

Demokrati er ikke blot et institutionelt politisk system med ytringsfrihed og frie valg til en lovgivende forsamling. Det er også en politisk kultur, som udvikles som et resultat af historie og tradition. Og som derfor får forskelligt udtryk i de enkelte lande. Historien har forhindret udviklingen af en stærk tradition for liberalt demokrati i Central- og Østeuropa. Et stabilt demokrati forudsætter, at der i og mellem de politiske grupperinger er vilje og evne til at gå på kompromis, eventuelt direkte samarbejde i en større koalition. Men den politiske arena i disse lande er præget af konfrontation. Kompromis er her ensbetydende med nederlag, men den Europæiske Unions funktion må være baseret på en kompromiskultur.

Hertil kommer den omstændighed, at der stadig er et uafklaret forhold mellem den politiske og den religiøse sfære i stort set alle EU's medlemslande, og at kirken – hvad enten den er protestantisk, katolsk eller ortodoks – fortsat er medspiller i udviklingen af den politiske kultur, og udvidelsen har ganske åbenbart gjort det vanskeligere at bortvise den fra den politiske beslutningsproces.

Dette er også medvirkende til, at man foreløbig kun kan tale om en entydig europæisk politisk kultur på et formelt, institutionelt niveau. Forhandlingerne om Forfatningstrakta-

ten viste, hvor svært det er at fjerne religionen fra det politiske rum.

Medlemskab af den Europæiske Union vil i sig selv være medvirkende til at fremme en kompromisvenlig politisk kultur, men det tager tid. Selvfølgelig er det ikke utænkeligt, at der på længere sigt kan udvikle sig en mere ensartet politisk kultur i Europa, men foreløbig vil Europa være præget af, at det er en mosaik af nationale kulturer, holdt sammen af forestillingen om en overordnet institutionel Montesquieu-model for et liberalt demokrati.

Forfatningstraktatens fædre erkendte det, da de i artikel I-5 i traktaten skrev, at "unionen respekterer medlemsstaternes lighed over for forfatningen samt deres nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres politiske og forfatningsmæssige strukturer...".

En målsætning om en føderal politisk union er ikke længere på dagsordenen.

En fælles økonomisk kultur

EU startede i 1957 som et økonomisk fællesskab, et fællesmarked, og da Jacques Delors blev præsident for Kommissionen i 1985, lancerede han en plan om at gøre fællesmarkedet, *the common market*, til et enkelt marked, *a single market*, for varer, tjenesteydelser, arbejdskraft og kapital, dvs. skabe ét regelsæt for økonomiens funktion i hele fællesskabet.

Det lykkedes at få bred tilslutning

til denne plan, sandsynligvis fordi den tilsyneladende 'kun' drejede sig om økonomi og vækst uden de politiske undertoner. Men Delors' ambition rakte videre. Han tog initiativ til, at der i 1988 blev nedsat en komité af økonomer, som med ham selv som formand udarbejdede en plan for en økonomisk og monetær union. Det var stort set denne plan, der under slagordet *one market – one money* blev indarbejdet i Maastricht-traktaten i 1992.

Imidlertid er samfundsøkonomiens funktion ganske som samfundspolitikken ikke blot betinget af det institutionelle system, men også af den kultur, hvori den udfolder sig. Markedsøkonomi såvel som demokrati udspiller sig inden for en ramme betinget af historie og tradition. Stærke institutioner er vigtige på begge områder, men de må have legitimitet, accept, i befolkningen. Modsætningen mellem stat og folk må ikke blive for stor.

Gennem udviklingen af politiske og især sociale rettigheder for borgerne er hver nationalstat blevet kendetegnet ved en særegen økonomisk kultur, som er mere eller mindre befordrende for økonomisk vækst, effektivitet og konkurrenceevne. Den institutionelle opbygning er forskellig fra land til land, infrastruktur, finansieringsinstitutioner, uddannelsesvæsen og sociale sikringssystemer ligeså, alt sammen noget, som også påvirker den sociale og økonomiske mobilitet.

Et forhold, som er væsentligt for såvel offentlige som private institutioners legitimitet, er graden af korruption, hvilket er blevet aktualiseret ved udvidelsen. Blandt de 25 lande varierer den med en score på 9,6 i Finland over 4,9 i Italien til 3,7 i Polen, med Rumænien på 3,1 og Tyrkiet på 3,8. (*Transparency International 2006*).

Forskelle i den økonomiske kultur landene imellem er årsagen til den begyndende krise i den monetære union. Hvis der i en monetær union ikke skal opstå skævheder landene imellem, må de nationale regeringer sikre sig, at inflationen på mellemlangt sigt holdes inden for snævre grænser, konkret i ØMUen på maksimalt to pct. årligt.

Men da der nationalt ikke kan føres hverken valutapolitik eller pengepolitik, og finanspolitikken principielt skal være passiv, bliver den nationale økonomiske politik lagt i en spændetrøje, hvilket for så vidt også er hensigten.

Strukturpolitik

Denne spændetrøje bevirker, at landene nationalt må koncentrere sig om det fjerde element i økonomisk politik, strukturpolitik. Men strukturpolitik relaterer sig netop til en vifte af politikområder som uddannelsespolitik over socialpolitik til arbejdsmarkedspolitik, hvor den økonomiske kultur kommer klarest til udtryk.

Denne kultur lader sig nok ændre, men kun meget langsomt, og i øvrigt hører disse områder til det mellemstatslige samarbejde, hvor landene insisterer på at opretholde den nationale suverænitet. Den danske flexicurity-model er et eksempel på et aspekt af en national økonomisk kultur, som ikke umiddelbart kan udfoldes på europæisk plan.

Den institutionelt bestemte disciplin i den monetære union står således over for den politiske virkelighed. Det foreløbige resultat af Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse fra 2000, som ved hjælp af den såkaldt åbne koordinationsmetode skulle få landene bragt på linje med hinanden, er ikke lovende. Strategien er baseret på ikke-bindende politiske målsætninger, hvorefter landene skulle lære af hinanden, men det ser ud til, at de nationale regeringer hverken har vilje eller evne til at opretholde ensartet vækst, høj beskæftigelse og lav inflation.

Resultatet må blive, at den monetære union før eller senere kommer i åben krise, fordi det politiske grundlag for den er for svagt. Der er ikke råderum for nationalstaten i den.

Af samme grund er det usandsynligt, at en fælles europæisk socialpolitik nogen sinde vil tage konkret form til trods for, at der er bred enighed om, at den europæiske samfundsmodel har udviklet sociale rettigheder i langt højere grad end den amerikanske.

Principielt er der almindelig tilslutning i Europa til velfærdsstaten, men tanken om en 'social union', som gang på gang fremføres fra fransk side, og som skulle afbalancere 'markedet', har ingen realitet. Sociale rettigheder og socialpolitik er så tæt knyttet til nationalstaten, at borgerne ikke accepterer, at det løftes op på unionsniveau, jf. den rolle som forestillingen om den polske blikkenslager tilsyneladende spillede i debatten i Frankrig før afstemningen om Forfatningstraktaten.

Europa som fortsat proces

Nationalstaten er en moderne enhed i international politik, som er blevet opbygget over de sidste to-tre hundrede år, og som er under fortsat udvikling. Det er langt fra givet, at det europæiske projekt vil føre til en afvikling af nationalstaten. Skal projektet lykkes i den forstand, at det fortsat skal kunne skabe fred og velstand, må det vise sig i stand til at respektere kulturelle rettigheder for nationalstaten, såvel i politisk som i økonomisk henseende.

Dette krav er blevet forøget, ikke mindst efter at projektet er blevet udvidet med ti central- og østeuropæiske lande. Det er påtrængende, især fordi der i disse år går et islami-stisk spøgelse gennem Europa, som såvel for Unionen som for nationalstaten er mindst lige så skræmmende, som det kommunistiske spøgelse var i slutningen af den nittende

århundrede. Nationalstaten viste sig i stand til at bortmane dette spøgelse ved at den udvidede sin politisk-økonomiske identitet med sociale rettigheder, så den derved blev legitimeret også i arbejderklassens øjne.

I disse år er der risiko for, at den islamistiske trussel kan blive lige så dominerende i sikkerhedspolitik henseende som den kommunistiske blev det. Under de givne omstændigheder må den på nationalstatsniveau neutraliseres ved, at muslimer sikres kulturelle rettigheder inden for rammerne af den sekulariserede politisk-økonomiske kultur, som karakteriserer landene i den Europæiske Union.

På unionsniveau er den islamistiske trussel koncentreret i spørgsmålet om Tyrkiets optagelse i Unionen. En afvisning af Tyrkiet vil uundgåeligt få store negative konsekvenser for forholdet mellem Europa og den krudttønne, som Mellemosten udgør i disse år.

Der kan ikke herske tvivl om, at Tyrkiet som stat er i færd med at tilpasse sig til Europas politisk-økonomiske kultur. Det er en proces, som med afbrydelser har stået på siden 1920'erne, og som understøttes om ikke af det store flertal af befolkningen så i hvert fald af en elite, det tyrkiske *civil society*. Men denne proces er reversibel, og såfremt den Europæiske Union afviser Tyrkiet som medlem, risikerer man netop, at de fundamentalistiske islamistiske kræfter bliver bekræftet i det fjendebille-

de, de stiller op for Europa, og processen derved kommer til at løbe baglæns.

Inddæmningspolitik

At hævde, at islam skulle være uforenelig med den europæiske *Leitkultur* (for nu at bruge et tysk udtryk, som Angela Merkel fik galt i halsen), er absurd og vidner kun om manglende viden om og forståelse af Europas historie. I så fald skulle katolicismen også være uforenelig med de såkaldt europæiske værdier at dømmes efter den politik, som Pavestolen fører på mange områder.

Men islamistisk politisk kultur, som den udspiller sig flere steder i Mellemosten, udgør en konkret sikkerhedspolitik trussel for den Europæiske Union. Den må bekæmpes på flere fronter, men kan på kort sigt bedst mindskes ved at indlemme Tyrkiet i Unionen. EU må føre en inddæmningspolitik over for denne politiske kultur, svarende til den *policy of containment* man fra vestligt hold besluttede sig til at føre over for Sovjetunionen, og som Tyrkiet var en vital del af.

Det er selvfølgelig åbenbart, at det vil være vanskeligt at integrere Tyrkiet i det økonomiske Europa. Det vil tage tid. Men principielt skulle det ikke være sværere end at indlemme de ti eller nu tolv central- og østeuropæiske lande. Procedurereglerne for institutionerne i Bruxelles skal under alle omstændigheder tilpas-

ses, hvad man forsømte i 1990'erne og siden kom galt af sted med. Men det behøver ikke ske med en forfatning.

Tyrkiets deltagelse i Unionen vil ikke forøge den spændvidde, der i politisk og økonomisk kultur er mellem medlemslandene allerede. Ud fra en vurdering af Unionens evne til at fremme *prosperity*, økonomisk vækst og velfærd, så burde man have standset udvidelsen, da man var nået til femten medlemslande, som havde en nogenlunde ensartet økonomisk kultur.

Tidligere forbundskansler Helmut Schmidt advarede efter mødet i Nice i december 2000 mod at indlemme Central- og Østeuropa med henvisning til de bitre erfaringer med den tyske genforening.

Hvis Unionen af egen kraft fortsat skal fremme freden, og ikke overlade dette spørgsmål til USA/NATO, så skal Tyrkiet blive medlem af Unionen. Men hvilken Union?

Projektets endemål

Den daværende tyske udenrigsminister Joschka Fischer havde i maj 2000 mod til at rejse spørgsmålet om den europæiske integrations*finalité*. Han var ganske klar over, at den europæiske nationalstat er en realitet, som borgerne er knyttet til med stærke følelser og som de mener sikrer dem velfærd og sikkerhed. Men, som han sagde, "et opdelt system af stater i Europa uden

en overordnet orden vil i det lange løb gøre Europa til et kontinent af usikkerhed."

Forsøget med at skabe en sådan overordnet orden ved hjælp af en forfatningstraktat fejlede. Flertallet af borgerne i 'Kerneuropa', herunder Frankrig, Storbritannien og formentlig også Tyskland, havde ikke tillid til, at der hermed blev skabt en overordnet orden, som respekterede nationalstaten. Til trods for den galliske retorik frygtede de, at det ville blive mere 'føderation'"end 'nationalstat', hvilket de mente ville svække velfærd. Desuden var der ikke meget i traktaten, der kunne overbevise om, at det økonomiske Europa ville styrke sikkerheden, hverken eksternt eller internt.

Man kan med rimelighed stille spørgsmålet, om ikke den europæiske helingsproces havde forløbet mere harmonisk, såfremt EF-landene i 1990-91 havde haft tillid nok til det europæiske projekt til at de havde erklæret, at de af de frigjorte lande, der ønskede at være med i projektet og derved tilslutte sig den europæiske *Leitkultur*, kunne gøre det. Man skulle nok ikke have brugt det udtryk, men defineret det med frihed, demokrati, social-liberal økonomi og menneskerettigheder, som det blev forsøgt i København i 1993.

Herved ville man umiddelbart have imødekommet det stærke og forståelige ønske i disse lande om 'at vende tilbage til Europa'. I stedet holdt man dem i uvished i tre år,

hvorefter de måtte gennemgå en på flere måder ydmygende proces, hvor de skulle bevise at de var gode og stærke nok til at blive optaget i 'Europa'.

Det er ikke klogt i international politik at ydmyge en nation, hvad enten den er stor eller lille.

Det er sandsynligt, at et sådant udspil ville have givet disse lande den følelse af sikkerhed, som de med god grund hungrede efter. Det er umuligt at forestille sig, at Sovjetunionen ville have forsøgt en genbesættelse, specielt ikke efter at Gorbatsjov havde gjort det klart for Mitterrand, at det måtte være op til tyskerne selv at afgøre, om de ville forenes. Det er ikke usandsynligt, at man herved havde undgået den udvikling af højrenationalistiske kræfter, som kom til at plage de fleste af landene i de fattige og frustrerende 1990'ere. Måske kunne den jugoslaviske tragedie være undgået; i stedet ansporede man de nationalistiske kræfter ved en hurtig anerkendelse af Kroatiens og Sloveniens suverænitet.

Hvorvidt en sådan klar udmelding om, at disse lande havde en fødselsret til at være del af et politisk Europa, kunne være mere end en 'højtidelig erklæring', er svært at sige. Noget traditionel international traktat kunne nok ikke komme på tale, da det måtte være en ensidig erklæring. Der ville være tale om at anvende 'soft power', et udtryk som senere er blevet populært.

Men måske kunne erklæringen

have været udformet, så den gav et mere legitimt grundlag for at anvende 'hard power', end det man havde senere i 1990'erne. Og det er ikke engang sikkert, at landene ville have følt et behov for at blive medlemmer af NATO. Men da EU-landene reagerede, som de gjorde, var dette den eneste mulighed for at opnå ekstern sikkerhed.

Vel, de muligheder, der måtte have været for en mere harmonisk heling af Europa, er forspildte. Men det er værd at overveje, om ikke en sådan erklæring over for Tyrkiet kunne være mere produktiv end en afbrydelse af forhandlingerne. Den ville også kunne anvendes over for landene i Vestbalkan foruden Ukraine og Georgien, som ser Europa, som et land bag horisonten. Som den kroatiske forfatter Slavenka Draculic udtrykte det i 1998, så må Europa for dem defineres som en drøm, et Utopia. "Det rare ved en sådan definition ville være, at enhver havde lige ret til en sådan drøm; og det ville være en drøm, som ikke kunne tages fra dig."

Europa som supermagt

Europa bliver ikke en superstat, men kan måske blive en supermagt, som Tony Blair hævdede i 2000 uden dog særlig klart at redegøre for, hvad han dermed mente. I politisk henseende ligner det for tiden mere et neo-middelalderligt imperium med uafklarede grænser over

for omverdenen, som dog søges holdt under påvirkning af en 'naboskabspolitik', der holder dem ude i stedet for inde.

Suverænitetetsbegrebet, som først kom ind i det internationale system efter den Westfalske Fred i 1648, er igen usikkert og delt, og der markerer sig en flerhed af kulturelle identiteter inden for og mellem de eksisterende stater. Statsborgerskabsbegrebet er suppleret med et europæisk unionsborgerskab, og monopol på legitim vold bliver udvidet med Schengen-aftalen og oprettelsen af en fælles udrykningsstyrke.

Tony Blair undlod af gode grunde at henvise til imperiemodellen. Men måske, hvis der i løbet af det enogtyvende århundrede kunne ske en accept og afklaring af, hvorledes kravet om kulturelle rettigheder kunne indpasses i det europæiske projekts politiske og økonomiske system, kunne 'Europa' fremstå som en supermagt.

Men det forudsætter en genovervejelse af Thomas Hobbes' *Leviathan*. Tesen heri er, at for at undgå alles krig mod alle har mennesket ubetinget pligt til at adlyde statsmagten, men at det frivilligt har indgået en samfundspagt med staten, efter at det har indset, at det i egen interes-

se må underkaste sig fællesskabets love. Hobbes skrev dette værk i 1651 efter Trediveårskrigen afslutning i 1648. Det europæiske projekt blev iværksat umiddelbart efter afslutningen af den store europæiske borgerkrig 1914-1945, som fortsatte med den Kolde Krig indtil 1990.

I den postmoderne verden, hvor nationalstaten gennem demokrati og industrialisme har fået sin egen politisk-økonomiske identitet, betyder det, at det europæiske projekt, hvis det skal lykkes, må udvikle et liberalt demokrati 'i anden potens', forstået på den måde, at demokratiet må varetages på nationalt niveau, fordi det der har de kulturelle muligheder for at udfolde sig, mens den europæiske 'supermagt' vil få sin legitimitet ved nationalstaternes samtykke.

Den europæiske krise er dybtgående og vil blive langvarig. Det drejer sig derfor om at opretholde drømmen, ikke om en leviathan, som er navnet på et gammeltestamenteligt uhyre, men om et fredeligt Europa præget af frihed, demokrati og velfærd.

Erik Holm er cand.polit. og ph.d. i statskundskab