

# Tema: Nationalstaterne og globaliseringen

Begrebet globalisering ville selvsagt ikke være genstand for så intense diskussioner og stærke følelser, hvis det var det rene fatamorgana. På tværs af nationale grænser, forskellige kulturer og politiske systemer har der på godt og ondt udviklet sig en global markedsplads. Det er sket i en verden, der siden Sovjetimperiets sammenbrud opfattes som unipolær med kun en supermagt, der til gengæld ser det som sin indlysende ret at gøre indflydelse gældende over alt på kloden.

Samtidig har den nylige krig i Libanon og Israel demonstreret, hvor stærkt den nationale territorietænkning stadig er styrende for enkeltstaternes handlinger: En øget optagethed af den nationale identitet og afgrænsning over for 'de andre' går hånd i hånd med globaliseringen.

Verden står i disse år over for disse to modsatrettede tendenser. Om den ene vil slå stærkere igennem end den anden, hersker der dyb uenighed om.

Tilsvarende ser nogle dybe, konflikttruende modsætninger mellem de to tendenser, mens andre fremhæver muligheden for en 'fredelig sameksistens'.

Redaktionen har med dette nummer af *Udenrigs* ønsket at belyse sam- og modspillet mellem globaliseringen og de stærke nationale strømninger. Det sker ud fra forskellige indfaldsvinkler og ud fra forskellige grundsynspunkter på globaliseringens omfang og karakteristika.

Ét synes dog at stå klart. Nationalstaterne vil langt ud i fremtiden udgøre den institutionelle rygrad i det internationale samarbejde. Det giver nærmest sig selv i de verdensomspændende organisationer, men også i EU hviler samarbejdet på medlemsstaternes indbyrdes relationer.

At anskue det globale system som et samarbejde mellem nationalstater er imidlertid ikke ensbetydende med, at begrebet 'stat' kan betragtes som en entydig størrelse. Ikke blot er der kolossal forskel på deres indbyggertal og økonomiske ressourcer, men også på deres evne og vilje til at optræde som velfungerende stater. Nogle er det ligefrem gået så skidt, at de har fået prædikatet 'fejlslagne stater'.

Det er disse – og endnu flere – perspektiver, der bliver behandlet i en række artikler i dette nummer.

*Redaktionen*

# Nationalstaterne i det globaliserede Europa

*Michael Böss*

EU er til gavn for Europas nationalstater, og der består i princippet ikke nogen modsætning mellem det nationale og det europæiske

‘Af vital national interesse’. Sådan lød titlen på en bog, der udkom i 1999 i Irland i anledning af 25-året for den irske stats indtræden i EF/EU. Titlen angav derved på rammevis en vigtig pointe ved det europæiske samarbejde: At EU er til gavn for Europas nationalstater, og at der derfor principielt set ikke består nogen modsætning mellem det nationale og det europæiske.

Denne holdning møder man specielt i Irland. Her siges det undertiden tilmed, at den irske stat har både en national og en europæisk dimension. Fra en forfatningsjuridisk synsvinkel er dette selvfølgelig rigtigt nok. EU’s traktater er en del af den enkelte stats forfatningsmæssige grundlag, og EU’s love står over den nationale lovgivning. Alligevel kan det nok forekomme overraskende for mange danskere at høre, hvordan den irske *taoiseach* (statsminister) udtrykte sig i april i år i for-

bindelse med markeringen af 90-årsdagen for Påskeopstanden:

“Det land, vi bebor i dag, er en ø, hvor der hersker fred, rigdom og muligheder i en grad, som ikke tidligere er set. Det uafhængige Irland, som engang var en usandsynlig drøm, er lige nu på fuld fart fremad og i færd med at opfylde de håb, som de, der kæmpede og døde, dengang nærrede. Friheden til at planlægge, beslutte og iværksætte de politikker, som nu forandrer vort land, kan ikke tages for givet. Lige som ingen har ret til at tage patent på Irlands historie, således bør heller ingen tage afstand fra den. Vor historie er en fælles arv og en ubrudt fortælling. Fra Proklamationen af Republikken i 1916, til grundloven af 1937, til ratificeringen af Romtraktaten i 1972 og til Langfredagsaftalen i 1998 har generationer af irere igen og igen fornyet deres håb til fremtiden”.

Som det fremgår, gengiver Bertie Ahern i denne passage fra talen tilsyneladende en forholdsvis traditionel nationalistisk fortælling: Fortællingen om et land, der har virkeliggjort tidligere generationers drøm om frihed. Som det er almindeligt inden for nationalistisk retorik, ses denne frihed som frugten af 'fædrenes' bestræbelser og ofre. Hvad der imidlertid er mindre traditionelt er, at Ahern taler om den irske *stats* historie.

Før i tiden ville en irsk nationalist også have en del at sige om *folkets* historie. Ahern har tydeligvis ikke lagt forestillingen om folket og dets historie bag sig. Som den liberale pluralist han er, understreger han, at der ikke er nogen, der bør "tage patent på Irlands historie". Han ved godt, at man kan være irer på mere end én måde, og der er tilmed mere end én national historie (fordi mange irere også har en britisk identitet).

Desuden er der to træk ved hans korte gengivelse af den irske stats historie, som er overraskende set ud fra en traditionel nationalistisk synsvinkel: Dels ratificeringen af Romtraktaten, dels indgåelsen af Langfredagsaftalen (Belfastaftalen fra 1998). Det overraskende er, at der i begge tilfælde er tale om begivenheder, hvor den irske stat selv valgte at afgive suveræniteten for at opnå et højere gode for nationen.

Gennem Romtraktaten forpligtede Irland sig over for et overnationalt, europæisk samarbejde, og i

Langfredagsaftalen gav den irske stat afkald på sit forfatningsmæssige krav på hele den irske ø som sit retmæssige territorium og forpligtede sig samtidig på at fremme pluralisme, tolerance og demokrati i alle spørgsmål vedrørende nationale identiteter og borgerlige rettigheder.

Aherns korte fortælling om den irske stat handler således om et nyt syn på det at være en nationalstat i Europa i dag. Men samtidig er den udtryk for den pragmatiske linje, som altid har præget det europæiske samarbejde, til trods for en højstemt føderalistisk retorik.

### Nationalstaternes Europa

I denne artikel vil jeg argumentere for, at der er god fornuft i fortællinger af denne type, fordi borgerne i Europa har brug for både deres nationalstater og det samarbejdende Europa. Visionen for EU må derfor være en føderation af nationalstater – eller et nationalstaternes Europa, bygget på gennemskuelige, demokratiske beslutningsprocesser og en klar definition af nationale og føderale kompetencer.

Altså et samarbejde mellem regeringer og parlamenter, der afgiver en del af deres suveræniteten til den fælles Kommission og det fælles Europa-Parlament i nationernes egen interesse, men hvor hensynet til borgernes ret til demokratisk selvbestemmelse og national forankring sætter grænser for graden af suverænitetsafgivelse.

Denne vision, som altså hverken handler om skabelsen af en europæisk føderalstat eller om den endnu mere luftige forestilling om regionernes Europa, har efter alt at dømme bred folkelig opbakning i EU's medlemslande. I hvert fald viser de undersøgelser, Eurobarometer har foretaget gennem de sidste par år, at borgerne ønsker et EU, som kan garantere dem deres rettigheder, sikkerhed og velfærd inden for nationalstatens grænser. Og selv om de ønsker et mere demokratisk EU, ønsker de ikke, at demokratiseringen skal ske på bekostning af de nationale demokratier. Desuden viser krisen omkring Forfatningstraktaten, at selve forestillingen om EU som en form for nationalstat i højere potens vækker modstand.

I visionen om nationalstaternes Europa er de enkelte nationalstater fortsat at betragte som fundamentale politiske enheder. Men da de samtidig indgår i et komplekst netværk af samarbejdsrelationer og -strukturer, vil Europa på den måde kunne udvikle sig til et dynamisk rum, hvor institutionelle og normative forskelle de enkelte lande og subregioner imellem vil kunne udgøre en potentiel styrke i forhold den globale udvikling.

I min argumentation for dette synspunkt vil jeg trække på eksempler fra Irland og Danmark. Trods visse lighedspunkter repræsenterer disse to lande forskellige – historisk bestemte – institutionelle erfaringer

og politiske kulturer og netop derfor også to forskellige måder at forholde sig til globaliseringen på.

### **EU som nationalstatens værn**

Tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen konstaterede i juni i år i en kommentar til 'tænkepausen' omkring Forfatningstraktaten, at tiden nu var inde til at aflægge sig fortidens tendens til at drage Europapolitikken ind på en indenrigspolitisk slagmark. I stedet skulle man stille et langt mere basalt spørgsmål, hvor alle måtte kunne blive enige:

“Hvad er Danmarks interesse i den aktuelle situation? Det må helt klart være et dansk ønske, at EU-samarbejdet fortsættes og gerne styrkes på de to hovedpunkter, der berører grundlæggende danske interesser: vores sikkerhed – og vores velstand”.

Ellemann-Jensen, som jo er kendt som en 'stor europæer', har aldrig lagt skjul på, at en god portion europæisk idealisme er af national interesse, og at der derfor ikke eksisterer noget modsætningsforhold mellem det nationale og det europæiske – hvis man da anskuer tingene på pragmatisk vis.

Man møder som antydning en lignende pragmatisme i den politiske elite i Irland. Irland er i dag en nation, som er "sikker på sin plads i verden", sagde Bertie Ahern senere i den tale, jeg ovenfor citerede fra. Hans konstatering fulgte efter en beskrivelse af forløbet først i

1970'erne, da Irland besluttede at søge om optagelse i EF. Denne beslutning skulle ses som udtryk for, at Irland havde forladt en 'steril' nationalistisk tro på, at en nation kun kan klare sig selv ved at stå alene, mente Ahern.

Allerede i 1961 var den irske regering nået til den konklusion, at Irlands indtræden var af afgørende betydning for befolkningens velfærd. Ierne var helt på det rene med, at det britiske marked var en vigtig del af deres økonomiske eksistensgrundlag. Derfor måtte de nødvendigvis følge Storbritannien med ind i EF. Den irske beslutning byggede således, på linje med den danske, på særdeles pragmatiske og realpolitiske hensyn. Og der var bred folkelig opbakning bag den: 83 % stemte ja ved folkeafstemningen i 1972.

Samtidig var der dog et andet tiltrækkende – nationalt – argument, der spillede ind på en mere udtalt måde. For medlemskabet ville betyde, at det nu endelig ville blive muligt for Irland at vriste sig ud af afhængighedsforholdet til Storbritannien, som Irland havde befundet sig i rent økonomisk længe efter opnåelsen af politisk uafhængighed i 1922.

Samarbejdet med Europa ville derved samtidig kunne betyde en styrkelse af den nationale selvbevidsthed i et lille land, hvis befolkning dengang endnu led under en form for kollektivt mindreværds-kompleks i forhold til den stormagt,

som i århundreder havde domineret det irske samfund politisk, socialt og kulturelt.

Irlands eksempel bekræfter den tese, som historikeren Alan S. Milward fremfører i bogen *The European Rescue of the Nation-State* (1992). Her argumenterer Milward for, at de nationale regeringer lige fra begyndelsen anså det europæiske samarbejde som et middel, hvorved de kunne sikre fremtiden for deres befolkninger ved at opnå to forbundne mål: fred i Europa og økonomisk fremgang for de enkelte stater. Begge forhåbninger blev som bekendt indfriet.

De europæiske nationalstater overvandt de kriser af økonomisk, politisk og sikkerhedsmæssig art, de havde oplevet før og under Anden Verdenskrig. Da deres politiske eliter i samme periode fik held til at forvandle deres lande til moderne velfærdsstater, genvandt de den politiske legitimitet, de havde været på nippet til at sætte over styr under tredivernes depression.

Milwards tese er bl.a. interessant, fordi den jo gør det klart, at der lige fra begyndelsen har eksisteret et modsætningsforhold mellem realpolitiske motiver og den idealisme, som det europæiske projekts fædre overglaserede samarbejdet med rent retorisk.

Der er dog en ironisk pointe ved denne modsætning, nemlig at selv pragmatiske realpolitikere ofte har trukket på den retoriske tradition

ud fra nationale interesser. Dette gælder ikke mindst franske regeringsledere, for hvem 'Europa' indtil for nylig har været set som et middel til fremme af Frankrigs position og indflydelse. Men man kan genkende den samme tendens i flere mindre medlemslande.

Under forhandlingerne om servicedirektivet gennem det sidste års tid er flere liberale regeringsledere – heriblandt vor egen statsminister – således gået stærkt kritisk frem over for tendenserne til 'økonomisk nationalisme'. Både Fogh Rasmussen og hans østeuropæiske meningsfæller har betegnet forsøget på at beskytte nationale virksomheder på det europæiske marked som en trussel mod Europas fremtid, idet globaliseringen siges at øge behovet for yderligere liberaliseringer.

Men det ville forkert på den baggrund at konkludere, at denne kritik af den nationale egoisme ud fra hensynet til Europas langsigtede vel er udtryk for en europæisk idealisme. Når fx Danmark, Finland, Irland og de nye EU-lande i Østeuropa er gået så stærkt ind for servicedirektivet, skyldes det jo netop, at deres regeringer er overbeviste om, at deres egne nationale økonomier vil have fordel af en udvidelse af det europæiske marked til også at omfatte markedet for serviceydelse.

Ved at spille det europæiske kort har de derfor reelt set ikke foretaget sig noget nyt i forhold til den praksis, som har været gældende gen-

nem alle årene: at bruge EU til nationalt gavn.

I et større perspektiv kan man se denne politiske linje som led i en strategi, hvorved nationalstaterne nu bruger det europæiske samarbejde som et middel til at tilpasse sig globaliseringen. Samtidig forsøger de enkelte lande dog at udnytte og udvikle deres egne institutionelle konkurrencefordele. Derfor er EU i stigende grad ved at udvikle sig til et dynamisk rum for både samarbejde og indbyrdes konkurrence mellem medlemsstaterne. I stedet for at se de spændinger, dette afføder, som et svaghedstegn, bør man dog snarere betragte samspillet mellem nationalstaterne som en styrke i forhold til globaliseringen.

For at kunne forklare hvorfor, er det dog nødvendigt først at overveje, hvad man i det hele taget bør lægge i det temmelig uklare begreb 'globalisering'.

### **Globalisering og staterne**

Det kan måske forekomme betænkeligt – sådan som der er en tendens til blandt nutidige historikere – at bruge ordet globalisering om perioder i verdenshistorien, som ligger langt tilbage i forhold til vor egen tid, fx om opdagelsernes tid, om de store udvandring eller om højimperialismen i slutningen af 1800-tallet. På den anden side er det måske slet ikke så dårlig en idé. For derved kan vi komme til at indse, at flere af de processer, vi forbinder med glo-

balisering – strømme af informationer, varer, mennesker og kapital på tværs af grænser og verdensdele – i virkeligheden ikke er helt nye og hidtil usete fænomener, men at der tværtimod er tale om processer, som foregik i tidligere historiske perioder, men som nu blot forekommer i forstærket grad og under nye former.

Dette historiske perspektiv kan også gøre det lettere for os at gøre op med den misforståelse, at globaliseringen er en entydig proces, der giver de samme virkninger overalt. Globalisering er nemlig i virkeligheden en række tendenser, modtendenser og processer, som ikke nødvendigvis er indbyrdes forbundne, men som kan foregå uafhængigt af hinanden, og som er påvirkelige af lokale omstændigheder, institutioner og politiske valg.

Der er, som den britiske politolog Bob Jessop udtrykker det, tale om “et hyperkomplekst, bestandigt foranderligt produkt af mange processer”. Det betyder, at globaliseringen ikke er nogen uafvendelig skæbne; noget vi er uden indflydelse på. Den har heller ikke en universel og ensartet karakter.

Og så er globaliseringen også den måde, der bliver talt om den på: den kommer til udtryk i diskurser, som præges af politisk-økonomiske vurderinger af, hvordan samfundet og verden bør indrettes. Først og fremmest præges den af den nyliberale (eller ‘liberalistiske’) diskurs. Her

kommer globaliseringen til at fremstå som både en proces og en tilstand, der er til gavn for den enkelte og samfundet ved at øge mulighederne for økonomisk maksimering.

I denne diskurs bliver begreber som fællesskab og stat betragtet som utidssvarende forestillinger, som tilmed stiller sig i vejen for virkeliggørelsen af dette mål. Derfor er der ikke mange nyliberale, der bryder sig om ‘den nationalstatslige diskurs’, fordi den jo netop tilkender disse begreber værdi.

I deres hyldelse til principperne i den såkaldte Washington-konsensus – økonomisk udvikling gennem liberalisering, privatisering og globalisering – overser de dog, at markedet ikke selv er i stand til at skabe den stabilitet, forudsigelighed og regulering, som enhver global investor er afhængig af. Som det vil fremgå, så er selv den nyliberale strategi nemlig afhængig af, at der findes velfungerende og stærke stater – og dermed også politiske fællesskaber (dvs. nationer) – der legitimerer disse stater og de beslutninger, deres regeringer tager. Globaliseringen er med andre ord afhængig af eksistensen af stærke nationalstater.

Det skal jeg senere vende tilbage til. Her vil jeg blot konstatere, at nationale værdier og institutioner rent faktisk ser ud til at have betydning for den måde, vi forholder os til globaliseringen på. Desuden medvirker de til at forklare, hvorfor globaliseringen ikke har ensartede udslag,

men manifesterer sig på forskellig vis i de enkelte samfund.

Sådan lyder det i hvert fald ifølge en forklaringsmodel, som har været under udvikling gennem de senere år inden for forskningen, nemlig 'den kulturelt-institutionelle model'. Modellens tese er, kort fortalt, at nationale værdier og institutioner – og således også de nationale kulturer (i antropologisk forstand) – medierer globaliseringen.

Lad mig forsøge at demonstrere den ved at se på baggrunden for Irlands økonomiske succes siden begyndelsen af 1990'erne.

### **Nationale værdier og institutioner**

Der er en almindelig opfattelse blandt økonomer, at den irske økonomi i dag er verdens mest globaliserede og åbne. Igennem de sidste tre år har det amerikanske tidsskrift *Foreign Policy* placeret Irland som nr. 1 på sit globaliseringsindeks, som rummer 62 lande med 85 pct. af verdens befolkning. Der er økonomer, der fremhæver Irland som et forbillede for andre små nationalstater, der ønsker at tilpasse sig et åbent verdensmarked.

Denne vurdering skal ses på baggrund af, at Irland i midten af 1980'erne var nærmere den 'afgrundens rand', vi frygtede i Danmark. Og igennem det meste af det 20. århundrede var Irland at finde blandt de fattigste lande i Europa.

Kritikere af Irlands nuværende 'tigerøkonomi' mener ganske vist, at

irerne har reduceret deres nationale økonomi til et hjørne af den verdensomspændende amerikanske økonomi. Men sandheden er langt mere kompleks, og selv de skarpeste kritikere af regeringens økonomiske dispositioner indrømmer, at der stadig eksisterer et betydeligt råderum, inden for hvilket den irske regering har vist sig i stand til at agere selvstændigt i forhold til det globale marked, fx gennem sin fordelingspolitik.

Irland bør derfor snarere ses som et eksempel på en postmoderne 'konkurrencestat', som søger at maksimere befolkningens velstand og velfærd gennem europæisering og globalisering. Men Irland er også et eksempel på, at nationale værdier og institutioner spiller en vigtig rolle i denne proces. Irlands økonomiske vækst og nye velstand skyldes nemlig ikke en rendyrket markedsliberalisme, og det er ganske interessant at kunne konstatere, at målet for den nuværende regering tilsyneladende ikke er at udvikle det irske samfund i retning af det amerikanske, men snarere under inspiration fra de nordiske lande.

Der er mange særlige – dvs. historisk bestemte – faktorer bag Irlands forbløffende vækst gennem mere end et årti. En af de mest interessante er de såkaldte sociale partnerskabsaftaler mellem regeringen, fagforeningerne, arbejdsgiverne og en lang række andre lokale og nationale institutioner og organisationer.



Aftalerne gælder først og fremmest lønstigninger, sociale velfærdsydelser, reformer inden for landbruget og offentlig forvaltning. Der er tale om ganske komplicerede puslespil, som har skullet gå op de fire gange, regeringen har genforhandlet aftalerne, senest i år.

Formålet med dem er at få de forskellige 'partnere' til at se en fælles interesse i at underordne kortsigtede i forhold til langsigtede fordele for derved at skabe forudsigelighed og en social og økonomisk stabilitet, der kan gøre Irland tiltrækkende for udenlandske investorer.

Disse partnerskabsaftaler er for så vidt ikke et unikt irsk fænomen, men i Irland her de dog fået særlige træk. Bl.a. ses de ikke blot som en økonomisk mekanisme, der skal forhindre inflationen i at stige uhæmmet, men også som et forsøg på demokratisk nytænkning. Ikke sådan at forstå, at de skal erstatte det parlamentariske demokrati. De skal snarere ses som et supplement, idet de forskellige samfundsgupper bliver inddraget i vigtige beslutninger for samfundshelhedens vel.

Man kan i de sociale partnerskaber se en arv fra Irlands republikanske tradition, men de bygger også på principperne i en kristen (katolsk) socialfilosofi, der altid har understreget betydningen af social retfærdighed og hensynet til det almene vel.

Eksemplet viser, at nationale værdier, institutioner og diskurser er

analytisk vigtige for forståelsen af globaliseringens karakter og udslag i den enkelte nationalstat.

Interessant nok viser flere målinger, at den europæisering og globalisering, som det irske samfund har gennemgået i hele sin vækstperiode, ikke har svækket irernes nationalfølelse. Tværtimod har man kunnet konstatere en voksende national selvfølelse. Fra 1982 til 2003 steg irernes 'stolthed' over deres irske nationalitet således fra 59% til 71%, og ca. 75% angav i slutningen af 1990'erne, at de følte sig 'meget stolte' af deres irske borgerskab.

Sådanne undersøgelser er indikationer på, at teorien om, at globaliseringen svækker den nationale identitet og borgernes følelse af at være forankret i nationalstaten, er forkert.

### **Myten om nationalstatens svækkelse**

Blandt både pessimistiske og optimistiske – dvs. nyliberale – globaliseringsteoretikere mødte man i 1990'erne den opfattelse, at globaliseringen indebar, at markedet gradvist ville blive bestemmende for alt i samfundet, og at man derfor godt kunne glemme forestillingen om samfundet som et politisk og kulturelt fællesskab uafhængigt af markedskræfterne.

Ifølge diagnosen ville politik i en globaliseret tidsalder stort set udelukkende bestå i forsøg på at tilpasse forholdene inden for det nationale samfund til verdensmarkedet og de

globale økonomiske strømme. Nationale beslutningstagere ville i virkeligheden blot reagere på de signaler, der blev udsendt fra de globale finansmarkeder. Politik kom derfor udelukkende til at dreje sig om at gøre det nationale samfund leveringsdygtigt over for markedet.

I dag står det klart, at der her er tale om en temmelig overfladisk og generaliserende analyse, der ikke tager højde for nationalstaternes evne til selv at modvirke globaliseringens tendenser eller til at øge deres styrke gennem forskellige former for internationalt samarbejde. Den overser endvidere, at globaliseringsprocessernes erodering af nationalstatens særlige karakter som et fællesskab af frie individer – eller som en blanding af *Gesellschaft* og *Gemeinschaft* – er mere teoretisk end reel. Det er bl.a. den danske politolog Georg Sørensens vurdering

I sin bog *The Transformation of the State* (2004) diskuterer Sørensen de udfordringer, nationalstaten står overfor i dag som følge af globaliseringen. Han anvender en model, der viser, at den 'nation', som den moderne nationalstat bygger på,

analytisk set bør ses som to former for fællesskaber: det forestillede og det civile.

Sørensen forklarer, hvordan de to fællesskaber tidligere hang tæt sammen, men at der i dag er en tendens til at se dem som separate. Desuden henviser han til globaliseringsteoretikere, som er af den opfattelse, at begge fællesskaber svækkes af globaliseringen.

Hvad identifikationen med 'det forestillede fællesskab' angår, så mener sociologer som fx Anthony Giddens, at det enkelte menneskes identitet i det senmoderne og aftraditioniserede samfund ikke er noget, den enkelte overtager. Den er noget, individet selv aktivt må skabe og opretholde. Da identiteter i dag således er blevet flydende og ustabile, ændrer tilknytningen til nationen sig til blot at være én af flere mulige kilder til identitet. Derfor kan man forestille sig, at stadig færre mennesker fremover vil identificere sig med et nationalt fællesskab. I stedet vil folk se sig selv som medlemmer af overnationale, tværnationale eller interessebestemte fællesskaber.

Georg Sørensen stiller sig skeptisk

Nationen i den moderne stat: to typer fællesskaber	
<b>Det civile fællesskab</b> Forholdet mellem borgerne og staten: politiske, juridiske og socio-økonomiske rettigheder (og forpligtelser)	<b>Det forestillede fællesskab</b> Forholdet mellem borgerne som gruppe: fælles sprog, fælles kulturel og historisk identitet, baseret på myter, symboler, musik, kunst osv.

Kilde: Georg Sørensen: *The Transformation of the State*, s. 83.

an over for denne forudsigtelse. Han mener, at det højst vil være medlemmer af de sociale eliter, som vil tænke og føle sådan. Hans alvorligste kritikpunkt er dog, at forudsigtelsen går ud fra, at identitet er en form for nulsumsspil, således at udviklingen af nye identifikationsfællesskaber erstatter eller svækker tidligere.

Men i virkeligheden er der her tale om en opfattelse af identitet, som man for længst er gået bort fra blandt antropologer og sociologer. Her har man nemlig den opfattelse, at individer har flere identiteter på én gang, og at identitet i det hele taget skal ses som noget foranderligt, komplekst og situationsbetinget.

Hvad angår nationen som et 'civilt fællesskab', nævner Sørensen de tre argumenter, man hører fra teoretikere, der hylder teorien om, at nationalstaten er i færd med at svækkes: For det første opfattelsen af, at den enkelte borgers rettigheder i dag i stigende grad bliver beskyttet af det internationale samfund (fx EU) snarere end af den enkelte stat. For det andet, at globaliseringen giver den enkelte stat stadig større problemer med at beskytte og honorere dens borgers sociale (velfærdsmæssige) og demokratiske rettigheder, og at den derved må se sin autoritet svækket. Og endelig, at mange veluddannede og internationalt mobile mennesker i stigende grad ser sig selv som en del af et globalt snarere end et nationalt civilsamfund.

Også den type argumenter er

Sørensen kritisk overfor. Han betvivler, at det nationale borgerskab er under svækkelse som følge af indførelsen af overnationale instrumenter til sikring af borger- og menneskerettigheder, som fx den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Han minder således om, at det netop er gennem deres nationale borgerskab, at borgerne i EU's medlemslande i det hele taget kan gøre krav på disse rettigheder. Desuden afviser han, at der skulle være tegn på, at globaliseringen udhuler statens rolle som leverandør af sociale ydelser. Hidtil har staterne vist sig også på det punkt at være i stand til at tilpasse sig globaliseringen. Endelig afviser Sørensen påstanden om, at overnationale politiske styringsinstrumenter er uforenelige med det nationale demokrati.

Georg Sørensens konklusion er derfor, at både nationen som forestillet og civilt fællesskab i en overskuelig fremtid fortsat vil være af primær betydning for langt de fleste mennesker.

Alt vil dog ikke vedblive med at være, som det hidtil har været. For i takt med at nationalstaten tilpasser sig de nye vilkår på markedet, vil den forvandles fra moderne til postmoderne stat, dvs. til en stat, der organiserer civilsamfundet med henblik på at forbedre dets evne til at tiltrække investeringskapital og – dermed – arbejdspladser.

For at dette skal kunne lykkes, er det dog af vital betydning, at staten

bevarer sin styrke, dvs. sin funktionsduelighed. I sin bog fra 2004, *State-building*, hævder den kendte amerikanske politiske tænker Francis Fukuyama, at velfungerende nationalstater vil være uundværlige i en globaliseret verden, idet de dels skaber orden i det civile samfund, dels bidrager til international stabilitet.

Fukuyama mener, at der er fire krav, der må opfyldes, for at man kan tale om en velfungerende stat: staten skal (1) fungere forvaltnings- og ledelsesmæssigt, (2) besidde en udbygget politisk struktur, (3) nyde demokratisk legitimitet og (4) understøttes af en folkelig konsensus om de normer, værdier og andre kulturelle elementer, som danner grundlag for institutionelle procedurer, relationer mellem borgerne indbyrdes og mellem borgere og beslutningstagere. Det fjerde krav er således et krav om social sammenhængskraft.

Da befolkningens nationale identitet bidrager til fastholdelsen af grundlæggende politiske værdier og fremmer bevidstheden om fælles interesser og mål og derved gør dem til medborgere, må en stat have en national karakter for at kunne fungere. Men for at skabe den nationale og internationale stabilitet og forudsigelighed, som markedet kræver, er det i dag også nødvendigt, at den indgår i et netværk af samarbejdende stater. I årtierne efter den Anden Verdenskrig nåede regeringerne i en række vesteuropæiske stater frem

til denne konklusion og havde held med at overbevise borgerne om, at deres velstand, frihed og sikkerhed afhang af et nært samarbejde mellem Europas stater og nationer.

### **Nationerne som EU's styrke**

I dag kan man konstatere, at denne konklusion var rigtig, og at samarbejdets succes bl.a. skyldes, at forskellige nationale værdier, institutioner og erfaringer er indgået i et dynamisk samspil. Måske beror EU's succes netop på, at EU hverken har fået karakter af en føderalstat eller en løs konføderation, men i stedet er blevet en organisationsform midt imellem. Og denne form kan vise sig velegnet til at håndtere de udfordringer, som globaliseringen af markedet indebærer. Det vil jeg forklare med henvisning til en rapport, som blev udgivet af den europæiske tænketank European Policy Centre (EPC) i efteråret 2005.

I de seneste år har der været stor interesse ude i Europa for 'den nordiske model', dvs. for den måde, hvorpå vi i de nordiske lande kombinerer et udbygget velfærdssystem med en åben økonomi. Den internationale interesse for Norden er for så vidt ikke helt ny. De nordiske lande har i årtier været betragtet som en form for 'mønstersamfund', ikke blot af mange europæere, men også af mange iagttagere uden for Europa. Men interessen er vokset, efter at specielt Danmark og Finland har placeret sig i toppen af di-

verse internationale lister over konkurrencedygtighed, investeringsgunstighed, økonomisk åbenhed og gennemskelighed, mens andre medlemslande må se deres arbejdsmarkeder komme under pres som følge af globaliseringen.

Som det efterhånden er mange bekendt praktiseres den nordiske model i Danmark i en reformeret udgave, nemlig i en form som kombinerer et fleksibelt arbejdsmarked med et udbygget velfærdssystem og en velfungerende offentlig sektor.

I en rapport fra efteråret 2005 siges denne model at være en opskrift på europæisk succes. Succesen skyldes, at modellen "i princippet har sat sig ud over modstillingen mellem mere liberalisering og protektionisme og bevæget sig videre til det næste stadie". Dette er vel at mærke sket, uden at den sociale inklusivitet og hensynet til miljøet er blevet sat over styr. Det viser, hvor stor betydning den offentlige sektor og en proaktiv regeringskultur kan have for opnåelsen af konkurrencedygtighed på det globale marked, hævdes det i rapporten.

### **Den nordiske succes**

Rapportens to hovedansvarlige understreger, at det ikke har været en let proces; for ligesom alle andre nordeuropæiske lande var de nordiske lande efter oliekriserne i 1970'erne ude i en alvorlig krise:

"De gennemgik en smertefuld proces, hvor de omstrukturerede de-

res samfund fra industri- til serviceproduktion og forvandlede sig til meget åbne samfund. Derved kom de til at stå velforberedte over for den accelererede globalisering, som senere indtraf. ... Og alt imens denne forvandling fandt sted, udviklede de nordiske lande, fra Island til Finland, en politik, som betød, at regeringerne skulle holde sig på afstand af markedet og undlade at blande sig i forholdene på arbejdsmarkedet. Netop dette medvirkede til at øge fleksibiliteten, uden at de nordiske lande dog samtidig opgav deres velfærdsmodeller. I stedet reformerede de dem".

Konklusionen lyder, at den fleksible nordiske model "forekommer at være den mest egnede i nutidens verden, hvor vi står over for en voldsom global konkurrence og hurtige forandringer på alle livets områder". Formålet med rapporten er da også at få andre EU-lande til at tage ved lære af den nordiske model. Det attraktive ved modellen er, at de nordiske samfund er kendetegnet af meget høje levestandarder, en høj grad af tilfredshed og fremtidsoptimisme blandt borgerne, nærværende perfekte infrastrukturer, gode uddannelsessystemer, en vid udbredelse af informationsteknologi, fremragende retssystemer og et velfungerende offentligt bureaukrati uden nævneværdig korrupsion.

At de nordiske lande har opnået alt dette, forklarer forfatterne som et resultat af sociale og kulturelle

normer, landenes størrelse og en historisk bestemt politisk kultur: Der er tale om mindre lande med et forholdsvis lille og kulturelt homogent befolkningsgrundlag og med en tradition for at lægge vægt på lighed, konsensus og social integration. Det betyder bl.a., at afstanden mellem borgere, politikere og offentlige institutioner er kortere end andre steder i Europa. Desuden indebærer det en social sammenhængskraft, som giver sig udslag i en høj grad af solidaritet blandt borgerne og en udpræget form for gensidighed mellem staten og det civile samfund:

“De nordiske samfunds ligelige karakter gør det lettere for borgerne at foretrække en høj solidaritetsgrad frem for individualistiske værdier og få dem til at tage afstand fra elitære holdninger. Der findes således en forholdsvis lille afstand mellem dem, der styrer, og dem, der styres i de nordiske lande. Dette gør det tydeligvis lettere for den offentlige sektor at fokusere på befolkningens behov, samtidig med at den i højere grad end i andre lande må se sig udsat for offentlighedens kritik”.

Der er tre ting ved rapporten, som støtter min argumentation i denne artikel. For det første bekræfter dens analyser endnu engang den kulturelt-institutionelle forklaringsmodels anvendelighed; altså tesen om, at nationale normer, værdier og institutioner har betydning for det enkelte lands tilpasningsevne i forhold til globaliseringen.

For det andet bekræfter den Fukuyamas hævde af, at en stats evne til at fungere afhænger af, at den nyder demokratisk legitimitet og understøttes af en national konsensus om grundlæggende normer og værdier og et gensidighedsforhold mellem borgerne og de offentlige institutioner.

Endelige bekræfter den konklusionen fra det tidligere refererede irske eksempel: at social sammenhængskraft er en afgørende betingelse for en vellykket gennemførelse af større politiske beslutninger, der indebærer en social omstillingsproces. I den situation er det af afgørende betydning, at borgerne er solidariske med hinanden og loyale over for staten. Det samme gælder opretholdelsen af velfærdsstaten.

Loyaliteten over for staten – som kan ses som et udslag af en gensidighed mellem staten og det civile samfund – afhænger givetvis af en veludviklet demokratisk kultur. Rapporten ender da interessant nok også med nærmest at fastslå, at ‘small is beautiful’. Den konstaterer nemlig, at “de mest vellykkede opskrifter [på hvordan et samfund kan tilpasse sig de forandrede økonomiske vilkår] inden for OECD-området i det sidste årti er kommet fra mindre lande”, hvor beslutningerne tages tæt på borgerne. De større lande kunne derfor med fordel overveje, hvordan magtstanden mellem borgerne og staten kunne reduceres.

På den måde kommer rapporten i

virkeligheden også til at konkludere – om end det forbliver mellem linjerne – at EU bør søge at bevare de nationale særpræg i stedet for at udvikle sig til en europæisk superstat. For selv om de nordiske landes nationale institutioner og traditioner naturligvis ikke uden videre lader sig overtage af andre, hævdes den nordiske model dog at kunne levere inspiration til andre lande i EU som ‘analytisk model’. På den baggrund hævder rapporten, at EU “fungerer bedst, når unionens medlemslande deler deres viden og ekspertise og samarbejder inden for et system, hvor [national] tradition og innovation indgår i et samspil”.

### **Føderation af nationalstater**

En opinionsmåling foretaget af det irske analyseinstitut MRBI i maj 2001 viste, at 43 % af den irske befolkning mente, at det var vigtigere for Irland at beskytte sin ‘uafhængighed i forhold til EU’ end at ‘gøre alt for at integrere sig fuldt ud med EU’, mens 42 % foretog den omvendte prioritering. Få uger efter stemte et flertal på 54 % mod Nice-traktaten.

Folkeafstemningen i Irland var et chok for regeringen, Irlands partnere i EU og de lande i Øst- og Centraleuropa, som ventede på at blive optaget i EU. Selv om den irske regering i oktober året efter sikrede sig det fornødne flertal, viste målinger, at irernes syn på integrationsproblematikken var uforandret. Og selv

om irerne sandsynligvis ville have stemt ja til Forfatningstraktaten, så viser både de og afstemningsresultaterne, at den irske regering ikke længere kan betragte befolkningens støtte til yderligere europæisk integration som automatisk eller sikker. Den samme erkendelse er de fleste andre lande i EU i færd med at nå.

En væsentlig grund dertil er helt afgjort, at EU aldrig har erhvervet en politisk legitimitet af samme art som den, nationalstaterne nyder. Borgerne har ikke den samme følelse af ‘ejerskab’ i forhold til EU’s institutioner, som de har i forhold til deres egne stater og offentlige institutioner. Det skyldes den måde, nationalstaterne har udviklet sig på historisk: som rammer for borgernes frihed, sikkerhed og rettigheder skabt gennem en proces, hvorunder de er blevet tilkendt stadig større demokratisk medbestemmelse og medansvar.

Rent sprogligt betyder demokrati som bekendt ‘folkestyre’. Endnu er der ikke meget, der tyder på udviklingen af stærke kollektive identiteter på niveauer over det nationale, som kan berettige brugen af dette ord inden for en overnational, europæisk sammenhæng.

Selv om en form for europæisk identitet givetvis langsomt er ved at udvikle sig, så er den endnu af en sådan karakter, at det forekommer vanskeligt at forestille sig, at den nogensinde vil kunne erstatte eller erhverve samme betydning som de na-

tionale identiteter. I stedet vil den dog sandsynligvis kunne blive stærk nok til at udgøre et nødvendigt mentalt grundlag for et nært samarbejde mellem stater og nationer i Europa. Derved vil Europa kunne udvikle sig til et 'dynamisk rum', hvor nationale institutioner og diskurser spiller sammen gennem både samarbejde og konkurrence.

Men det betyder naturligvis, at den pragmatiske linje fortsat må være bærende for det europæiske projekt, sådan som den har været det fra begyndelsen. Det betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at der nu ikke længere skal være plads til visioner og idealisme. Tværtimod er der nu – og måske især efter østudvidelsen og den forestående integration af Balkan-landene – mere end nogensinde brug for at skabe de rette rammer for EU som en føderation af nationalstater.

At der må blive tale om en anden slags vision end tidligere skyldes også, at EU's hidtidige forestilling om Europa ikke længere kan fastholdes. De seneste udvidelser har jo afsløret, at forestillingen om en fælleseuropæisk kultur altid har haft mere karakter af nyttig politisk illusion end realitet. Den har overskygget den kendsgerning, at Europa rummer forskellige nationale og subregionale politiske kulturer og

socialt traditioner, som udløser spændinger af både positiv og negativ karakter. Nu lader det sig ikke længere skjule, at Europa ikke alene består af nationale og subregionale kulturer, men også af forskellige civilisatoriske traditioner.

Disse kulturer og traditioner lader sig ikke umiddelbart forene, og hvis man alligevel vil forsøge at gennemføre en forening mellem dem, vil det kaste EU ud i en krise, som vil blive værre end den nuværende krise over Forfatningstraktaten. Til gengæld lader de sig sandsynligvis forene. Specielt hvis der udvikles en struktur med demokratisk gennemskuelighed og en klar kompetencefordeling mellem nationalstaterne og EU's institutioner.

På den måde vil EU for alvor kunne nyde folkelig opbakning som en nødvendig og nyttig regional ramme for nationalstaterne i en globaliseret verden. Vi har altså brug for både en national og en europæisk diskurs og ikke kun for en global.

*Michael Böss er lektor i historie, samfundsforhold og irske studier ved Institut for Sprog, Litteratur og Kultur, Aarhus Universitet. I maj i år udgav han bogen 'Forsvar for nationen: Nationalstaten under globaliseringen' på Aarhus Universitetsforlag.*