

FORSKNING OM EUROPAFRÅGOR

vid
Göteborgs universitet
2006

Redaktörer:
Rutger Lindahl Per Cramér

Centrum för Europafrågor vid Göteborgs universitet
Skrift nr 20

©2007 Centrum för Europaforskning/Författarna
Tryck: Vasastadens Bokbinderi AB
ISSN: 1104-5507
ISBN: 978-91-89608-20-7

Innehåll

Förord.....	i
För höga förväntningar på högskoleutbildning i Rumänien?	1
<i>Daniela Andrén och Thomas Andrén</i>	
Kan en nation tala tre språk? Flerspråkighet och identitet i Luxemburg.....	23
<i>Katharina Vajta och Mats Andrén</i>	
The European Union as a Global Actor in the South.....	43
<i>Fredrik Söderbaum och Patrik Stålgren</i>	
Americans were from Venus and Europeans from Mars Trading Places in International Relations	63
<i>Mikael Baaz</i>	
En europeiserad utrikespolitik? – om moralsyn i svensk deklarerad utrikespolitik	113
<i>Douglas Brommesson</i>	
Tidigare artiklar i serien.....	137

Förord

Centrum för Europaforskning vid Göteborgs universitet (CERGU) har till huvudsyfte att stimulera utveckling av mångvetenskaplig forskning och utbildning med inriktning på Europafrågor. CERGU fungerar som en kontaktpunkt för forskare och forskarstuderande inom olika ämnesområden och som stöd för kontakter mellan forskare i Sverige och utomlands, liksom mellan forskare och det omgivande samhället.

Forskningsprojekt kan antingen drivas i CERGU:s egen regi eller anknytas till centret och därmed erhålla stöd för t.ex. anordnandet av workshops, konferenser och publicering av forskningsresultat. Sedan år 2005 finansierar CERGU två forskare på postdok-nivå, samt två doktorander.

År 1993 inledde CERGU en serie med fakultetsgemensamma forskningsseminarier. Från dessa publiceras en årsbok innehållande bidrag från olika sektorer inom den vid Göteborgs universitet omfattande Europaforskningen. Föreliggande upplaga av CERGU:s årsbok *Forskning om Europafrågor* innehåller sex kapitel vilka bygger på de presentationer som forskarna gav under Europaforskningens dag vid Göteborgs universitet i december 2006.

Det är vår förhoppning att årsbokens innehåll skall uppfattas som intressant läsning och stimulera till nya kontakter mellan forskare, liksom mellan forskare och intressenter inom näringsliv, offentlig sektor och en Europaintresserad allmänhet. För aktuell information om verksamhet inom CERGU hänvisas till hemsidan www.cergu.gu.se.

Göteborg juni 2007

Rutger Lindahl

Per Cramér

För höga förväntningar på högskoleutbildning i Rumänien?*

Daniela Andrén och Thomas Andrén

Institutionen för nationalekonomi med statistik, Handelshögskolan

Introduktion

Från och med januari 2007 fick EU två nya medlemsländer: Bulgarien och Rumänien, som blev underkända i en tidigare anslutningsomgång i maj 2004, då EU fick tio nya medlemmar.¹ För att anpassa ekonomierna till EU:s standard, har samtliga länder fått ett omfattande stöd till reformprocesser relaterade till marknadsekonomi, konstitutionell demokrati, rättssamhälle. Som exempel, fick Rumänien och Bulgarien i uppgift att reducera korrruptionen, reformera det juridiska systemet, och garantera rättigheterna för den romska minoriteten. Samtidigt var produktionssystemet under stor omvandling i de båda länderna, vilket hade direkta negativa konsekvenser för medborgarnas välfärd i termer av arbete, arbetslöshet och löner etc. Efter en omfattande finansiell hjälp, speciellt i form av lån (IMF och Världsbanken), lyckades dock ekonomierna till slut att visa en positiv tillväxt. Samtidigt ökade tyvärr inkomstojämlikheten och fattigdomen fram till slutet av 1990-talet. I Rumänien uppskattades att runt 7 procent av befolkningen låg under fattigdomsnivån 1989. Till följd av de genomförda förändringarna under 1990-talet ökade denna andel kraftigt (25,4 procent i 1995 och 35,9 procent i 2000). I början av 2000-talet fick dock detta problem en ökad politisk uppmärksamhet, vilket innebar att situationen förbättrades något. Bland annat genomfördes 2002 anti-fattigdomskommissioner som ett stöd till kommunerna att bekämpa fattigdom och social utslagning. Redan 2003 sjönk befolkningens andel som låg under fattigdomsnivån till 25,1 procent.²

* Denna studie är ett resultat av forskningsprojektet "Humankapital, kön och arbetsmarknadsutfall i omstrukturerande ekonomier: Lärdomar från Rumänien" som finansieras av Vetenskapsrådet. För mer information kontakta författarna på Daniela.Andren@economics.gu.se eller Thomas.Andren@economics.gu.se.

¹ Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

² Mer information om fattigdom i Rumänien och de regionala anti-fattigdomskommissionerna finns på <http://www.caspis.ro/pagini/en/index.php>.

Dessutom finns även förhoppningar om förbättringar via de pågående förändringarna i Europa. Ett exempel i denna riktning är *Bolognaprocessen* och *Lissabonstrategin* som satsar på förändringar i högskoleutbildnings- och forskningssystemet för att fram till år 2010 göra EU till ”världens mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomi”. Målsättningen kan tyckas något överdriven, men medför en del positiva effekter som både mikro och makro litteraturen inom nationalekonomin understryker, nämligen utbildningens betydelse för att minska de ökade olikheterna i samhället.

Vad kan man då förvänta sig av dessa förändringar i de nya medlemsländerna? Rumänien, till exempel, upplevde en kraftig tillväxt inom högskoleutbildning åren efter den kommunistiska regimens fall 1989. Från det akademiska året 1990/91 och två år framåt ökade antalet utbildningsplatser med omkring 30 procent och fram till och med 1998/99 hade antalet ökat med ungefär 100 procent. Tillväxten av nya högskolor med nya utbildningsplatser fortsatte och fram till 2004/05 hade antalet ökat med runt 200 procent. Detta visar tydligt att den fria arbetsmarknaden hade, och fortfarande har, ett stort uppdämt behov av högutbildad arbetskraft. Men även om efterfrågan på högskoleutbildning ännu inte har mättats, uppstår ändå frågan om det finns en risk för överutbildning av befolkningen i landet. En strikt tolkning av överutbildningshypotesen menar att överutbildning leder till en högre arbetslöshet bland högskoleutbildade, vilket i sin tur skulle leda till fallande löner för denna grupp. Denna lönereducering medför att högskoleutbildningspremien skulle sjunka,³ vilket i sin tur skulle leda till ett minskat intresse för högskoleutbildning.

Vid sidan av det ökande antalet utbildningsplatser för högskoleutbildning, kan man identifiera en ny trend i Rumänien: *kompetensflykt* (så kallad ”brain drain”) till Europa, USA, och Kanada. Även om det finns studier som hävdar (t.ex. Stark, 2003) att kompetensflykt från fattiga länder inte nödvändigtvis behöver vara ett problem för landet,⁴ så finns dock en oro över detta hos regeringen. Detta är ändå bara en liten del av den stora *arbetskraftsflykten* från Rumänien. Omkring 2 miljoner människor (ungefär en tiondel av den rumänska befolkningen) arbetade (laglig eller olaglig) utomlands 2005, med en stor andel inom jordbruk och byggnadssektorn i latinska länder (ungefär 1,2 miljoner i Italien och 0,5 miljoner i Spanien).⁵ Vallet av länder kan vara relaterade till det egna språket, rumänskan, som är ett latinskt språk, men också till efterfrågan på arbetskraft i dessa sektorer. Om detta stämmer,

³ Vi använder högskoleutbildningspremie och avkastning på högskoleutbildning synonymt i denna studie.

⁴ Den kan till och med göra att fattiga länder växer ur sin fattigdom snabbare än de annars skulle ha gjort. Denna slutsats vänder upp och ned på det traditionella biståndstänkandet i ett enkelt resonemang: i ett fattigt land är möjligheten för högutbildade att få ett välbetalt jobb utomlands en studiemotiverande drivkraft, som är starkare än den som det egna landet kan erbjuda. Tas möjligheten att flytta utomlands bort helt (som hände i Rumänien på 1980-talet), blir utbildning för den enskilde individen mindre lönsamt och därför riskerar utbildningsnivån i det fattiga landet att falla. En annan positiv aspekt för hemlandets ekonomi är de pengar som skickas hem till familjen.

⁵ Kanada: 0,11 miljoner människor, Israel, USA och Storbritannien: 0,03-0,06 miljoner människor (European industrial relations observatory on-line, 2006).

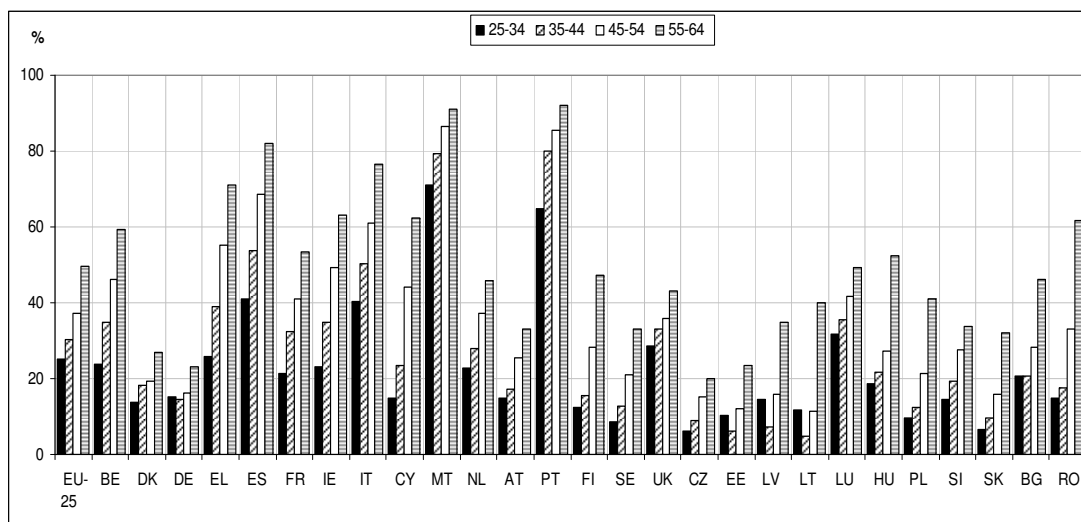
finns det ingen anledning till oro för en eventuell "social turism" till Sverige, på det sätt som Göran Perssons varnade för i samband med utvidgningen 2004.

Med detta som bakgrund, har denna studie som målsättning att skatta högskoleutbildningspremien i Rumänien under 1990-talet, och att jämföra denna med motsvarande förhållande i Sverige. Denna jämförelse motiveras av ett antal intressanta likheter med avseende på den institutionella strukturen av högskoleutbildningssystemet i både länderna före 1990 (året för den kommunistiska regimen fall i Rumänien). Dessa likheter avser framför allt: 1) ett kraftigt ökat utbud av högskoleutbildning på 1970-talet; 2) avgiftsfri högskoleutbildning; 3) centralt reglerad utbildningsplan för hela landet 4) avtalsreglerad startlön (centralt reglerad via nationalplan i Rumänien, och oftast via kollektivavtal i Sverige). Under 1990-talet upplevde dessutom båda länderna stora förändringar på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet som hade en påverkan på löneutvecklingen. Nittiotalets transformering av Rumänien från en kontrollerad planekonomi till en fri marknadsekonomi, tillsammans med ambitionerna av att upptas som medlem i EU och NATO, påverkade starkt arbetsmarknadens omstrukturering och efterfrågan för olika yrken som medförde ökade löneskillnader mellan yrken och olika utbildningsnivåer. Omstruktureringen av arbetsmarknaden ledde till omfattande nedläggningar av tidigare industrier (i synnerhet inom metall - och textilindustrin) och till att många arbeten försvann inom byggnads- och gruvsektorn samt inom den offentliga sektorn. Samtidigt har de utländska nyinvesteringarna och utbyggnaden av den privata servicenäringen skapat nya arbeten. Nittiotalets kris på den svenska arbetsmarknaden var den djupaste och längsta sedan den världsomspännande trettiotaldepressionen. Underskott i statsbudgeten och EU-anpassningen gjorde neddragningar inom den offentliga sektorn nödvändiga. Därför ökade arbetslösheten dramatiskt i båda länderna den första halvan av 1990-talet. Förutom detta lämnade många äldre arbetskraften i förtidspension och ett stort antal yngre personer fortsatte i utbildning i brist på möjligheter att få arbete). Mot slutet av decenniet förbättrades så småningom arbetsmarknadssituationen i både Sverige och Rumänien.

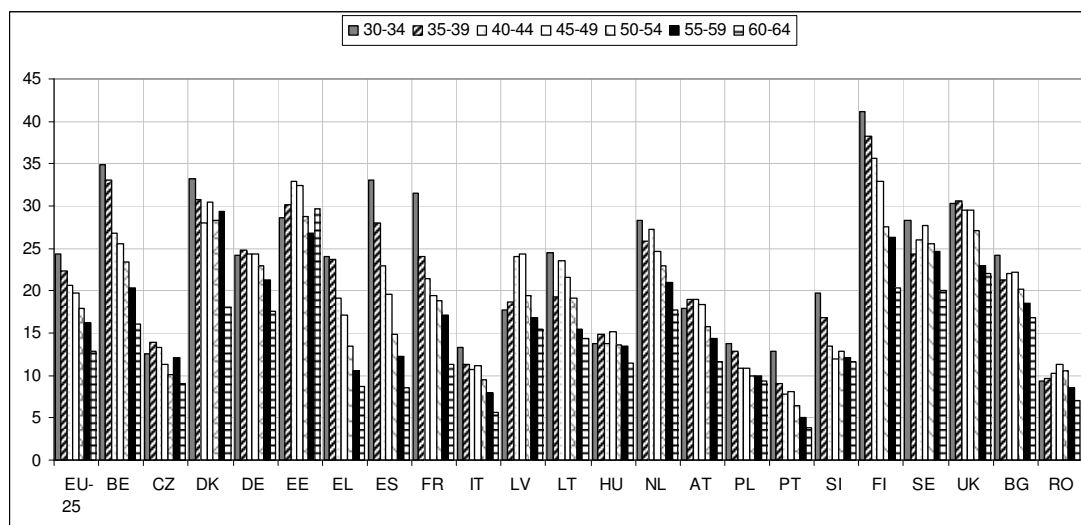
Utbildningspremien i Europa

Utbildningssystemen i enskilda länder beror på ländernas regeringar och deras utvecklingsambitioner i utbildningssektorn. Sedan 1980 har dock förändringar på den europeiska arbetsmarknaden (speciellt övergången från tung industri till servicesektorn) medfört en ökad efterfrågan på högskoleutbildad och specialiserad arbetskraft. Detta har medfört att även efterfrågan på högskoleutbildning ökat i de flesta länder i Europa. Den ökade efterfrågan på utbildning som kom från förändringar på arbetsmarknaden förstärks ytterligare av att allt större kohorter av stu-

denter väljer att gå på gymnasiet (Figur 1), samtidigt som en större andel av dessa har blivit behöriga att påbörja en universitetsutbildning (Figur 2).⁶



Figur 1 Befolkningens andel utan fullbordad gymnasieutbildning efter ålderskohorter



Figur 2 Befolkningens andel med högskoleutbildning efter ålderskohorter

Empiri för ett antal europeiska länder visar att utbildning spelar en viktig roll för att öka både framtida löner och inkomstillväxt,⁷ och att reducera inkomstjämligheter.⁸ Den privatekonomiska *avkastningen på utbildning* (så väl som det så kalla-

⁶ Källan: Key Data on Education in Europe 2005, med följande betydelse för förkortningarna: BE Belgien, CZ Tjeckien, DE Tyskland, EE Estonia, EL Grekland, ES Spanien, FR Frankrike, IE Irland, IT Italien, LV Lettland, LT Litauen, LU Luxemburg, HU Ungern, MT Malta, NL Nederländerna, AT Österrike, PL Polen, PT Portugal, SI Slovenien, SK Slovakien, FI Finland, SE Sverige, UK Förenade kungariket/Storbritannien; och de nya EU medlemsländerna: BG Bulgarien och RO Rumänien.

⁷ Se till exempel en sammanställning av Krueger och Lindhal (1999).

⁸ Asplund, R. och E. Barth (eds.), (2005)

de *högskolelöne-gapet*) varierar kraftigt inom EU (3-12 procent för varje ytterligare år av utbildning), och det finns inga tecken idag som tyder på att dessa skillnader skulle komma att harmoniseras.⁹ Samtidigt visar det sig att relativlönerna för högutbildad arbetskraft har ökat, vilket kan förklaras av en allt snabbare ökning av *efterfrågan* i förhållande till *utbudet* av högutbildad arbetskraft.¹⁰ En del empiri från Centrala och Östra Europa pekar på att i jämförelse med hur det var under den socialistiska perioden så har avkastningen på utbildning ökat för högutbildade.¹¹ Både hastigheten på den ekonomiska omvandlingen från planekonomi till marknadsekonomi, och graden av ekonomisk ojämnavikt som kommer av makroekonomisk instabilitet, hjälper till att förklara skillnader i ökningstakt i avkastning på utbildning över tid och mellan länder.¹²

Institutionell struktur

Bolognaprocessen

Bolognaprocessen inleddes 1999 av 29 europeiska länder som undertecknade Bolognadeklarationen som syftar till att skapa ett europeiskt område för högre utbildning till år 2010. Den ultimata målsättningen är att etablera vad som kommer att kallas ”a European Higher Education Area”, dvs. ett utbildningsområde där forskare, lärare och studenter skall kunna röra sig fritt mellan lärosätena. För att detta skall vara möjligt måste det finnas ett gemensamt bedömningssystem av meriter som beräknas vara klart 2010. Av denna anledning är målsättningen att: 1) introducera två huvud cykler (grundnivå och master/forskar nivå) i samtliga länder, där den första utbildningsnivån inte får vara kortare än tre år;¹³ 2) införa ett europeiskt betygstransfersystem; och 3) eliminera andra problem för att förenkla mobiliteten för studenter och universitetslärare/forskare.

⁹ Den empiriska forskningen som skattar storleken på avkastningen från utbildning sträcker sig från modeller som använder den klassiska linjära regressions modellen (OLS), till strukturella modeller som använder dynamisk programmering för att på ett mer realistiskt sätt modellera beslutsprocessen. Ett flertal ansatser justerar för selektion, censurering och trunkering etc. Card (1999, 2001) sammanfattar litteraturen med fokus på det kausala sambandet mellan utbildning och inkomst. Harmon et. al (2003) beskriver de teoretiska argumenten som ligger som grund för den senare empiriska forskningen, och Sianesi och Van Reenen (2003) ger en sammanfattning och kritisk analys av den empiriska litteraturen med fokus på effekterna av human kapital på makroekonomiska faktorer, och de metoder som används där.

¹⁰ Detta är resultat från projektet ”Public funding and private returns to education – PURE”, som involverade 15 länder i Europa (Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Holland, Irland, Italien, Norge, Portugal, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland, Österrike). En detaljerad beskrivning av projektet återfinns på projektets hemsida: www.etla.fi/PURE.

¹¹ Flanagan (1995) och Chase (1997) för Tjeckien och Slovakien; Jones och Ilayperuma (1994) för Bulgarien; och Halpern och Korösi (1997) för Ungern.

¹² Fleisher et al. (2005) presenterar en metaanalys av 39 studier som behandlar avkastning på utbildning i 11 länder från Central och Öst Europa inklusive Ryssland och Kina, och som sträcker sig över en tidsperiod från 1975 till och med 2002.

¹³ Se Figur A1 i Bilagan för utvecklingen i denna riktning.

Gemensamt för de europeiska länderna är ett minimikrav för antagning till högskoleutbildning som är satt till en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. Dessutom har tills nyligen nästan samtliga europeiska universitet (med undantag för Storbritannien) varit kontrollerade av staten (på nationell och/eller regional nivå). Kontrollen avsåg framförallt utbildningens längd, titel, utnämning av lärare och administrativ personal, studentantagning, och i vissa länder även utbildningens utformning, kursinnehåll och slutlig examination. På grund av detta hade man relativt enhetliga system inom respektive land, medan skillnaderna mellan länder ofta var stora i dessa avseenden. Processerna för att reformera högskoleutbildningen i syfte att uppfylla Bolognaprocessens kriterier varierade därför stort mellan länderna. Den allmänna tendensen under senare år tyder på en större utbredning av decentralisering av högskoleutbildningen och ett större tillmötesgående för autonoma universitet parallellt med införandet om krav på en extern kvalitetskontroll för att säkerställa de nationella målsättningarna.¹⁴

Rumänien

Fram till den kommunistiska regimens fall 1989, var möjligheterna att påbörja en universitetsutbildning starkt begränsad och under strikt kontroll av staten på ett sådant sätt att antalet utbildningsplatser och inriktningen på utbildningen skulle passa in i den övergripande planen över landets ekonomiska behov. Det starkt begränsade utbudet av högskoleutbildning tillsammans med utbildningens symboliska värde,¹⁵ ledde till ett överskott i efterfrågan på högskoleutbildning. Den förhöjda efterfrågan började täckas under 1990-talet genom etableringar inom den privata sektorn tillsammans med en expansion i det redan existerande offentliga utbildningssystemet.¹⁶ Både privata och offentliga institutioner justerade och anpassade utbudet av specialiserade kurser efter arbetsmarknadens ökade efterfrågan på revisorer, jurister, ekonomer, företagsledare och konsulter etc. Under det akademiska året 2004/2005 stod antagningen till ekonomi och juristutbildningarna för 38 procent av det totala utbudet av utbildningsplatser (ekonomi 29 procent, juridik 9 procent), medan ingenjörsutbildningarna bara stod för 25 procent. Dessa siffror skiljer sig markant från de innan kommunismens fall, där de tekniska utbildningarna dominerade utbudet och stod för ungefär 65 procent av utbildningsplatserna. Ekonom och juristutbildningarnas andel var då bara 9,5 procent respektive 1,5 procent av det totala antalet utbildningsplatserna i landet.

¹⁴ "Key Data on Education in Europe 2005", Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2005.

¹⁵ Utbildningens symboliska värde har funktioner i ett socialt system som ligger utanför de rena privatekonomiska vinsterna. Den ökade efterfrågan på utbildning är därför inte bara kopplat till ökade möjligheter att få ett arbete, förväntad ökad produktivitet och förväntad individuell ekonomisk avkastning.

¹⁶ Den offentliga utbildningssektorn ökade signifikant i kvantitativa termer genom omorganiseringar inom existerande institutioner och en expansion med små filialer över hela landet. Även vissa eftergymnasiala yrkesinriktade skolor fick tillbaka deras lagliga status som institution för högskoleutbildning.

Första åren efter regimskiftet 1989, gick processen av högskolereformen mycket långsamt, och man kunde se förändringar i termer av målsättning. Under de senare åren har detta förändrats och fokus ligger nu istället på förändringar av kursernas innehåll, förändringar i utbildningens struktur och förändringar i syfte att anpassa sig till EU:s standard för högskoleutbildning.

Sverige

De övergripande institutionella förändringarna i det svenska samhället relaterade till högskoleutbildning startade under 1970-talet genom en expansion av universitet och högskolor och genom introduceringen av ett mycket förmånligt bidrags- och lånesystem för studenter. Dessa två faktorer bidrog till att öka både utbud och efterfrågan på högskoleutbildning: antalet utbildningsplatser på universiteten ökade från omkring 10000 per år i början av 1960-talet till 143 988 studenter vid höst-antagningen 1995.

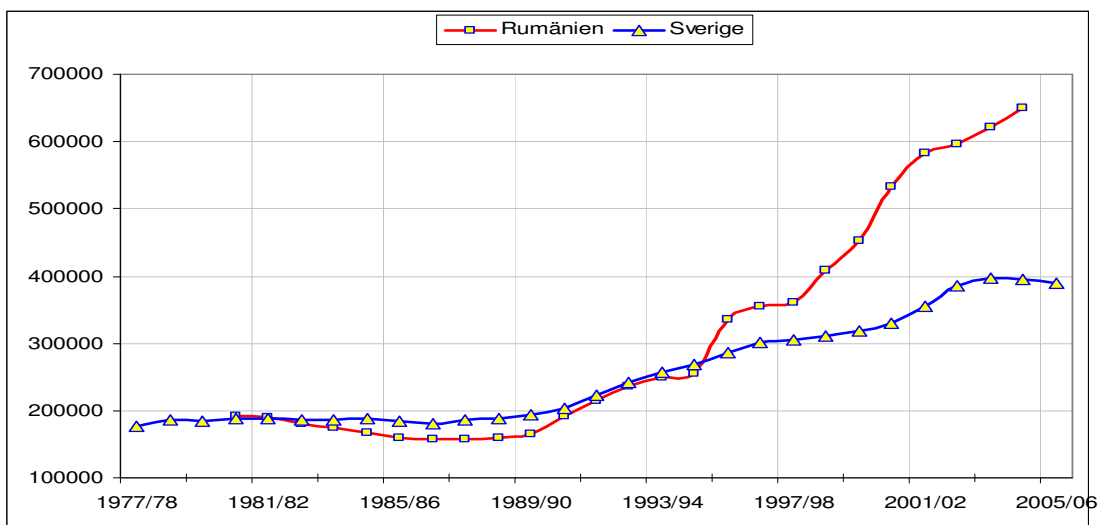
Den grundläggande högskoleutbildningen reformerades 1977 och 1993. Efter 1977 års reform var i praktiken all högskoleutbildning inkorporerad i ett omfattande system, och resurserna allokerades efter behov (mätt i termer av planerad aktivitet) i de olika utbildningssektorerna eller inom de olika fakulteterna. Efter 1993 års reform förändrades allokeringskriterierna för att istället vara relaterade till institutionens egen kapacitet och efter bästa utnyttjande av resurser (mätt i termer av antal studenter som tar examen). Fram till 1989, var det staten dvs. regeringen som fastställde innehållet i utbildningen, för att på så sätt få en harmoni över landets olika utbildningssäten. Efter 1993 års reform förändrades detta så att det lokala lärosätet själv kunde bestämma över studiernas organisation och bredden av kurser som skulle erbjudas. Detta har medfört att studenterna har givits en större möjlighet att sätta ihop och välja sin egen utbildning efter egna intressen.

Under hösten 2005, stod antagningen till program mot yrkesexamen inom samhällsvetenskaperna och juridik för omkring 10 procent av platserna, medan tekniska utbildningar attraherade omkring 28 procent. Dessa andelar ändrar sig dock markant om man även skulle räkna med gruppen ”fristående kurser/övriga program”. Antagningen till samhällsvetenskaperna och juridik skulle i så fall komma upp till omkring 35 procent, medan de tekniska utbildningarna skulle motsvara omkring 19 procent.

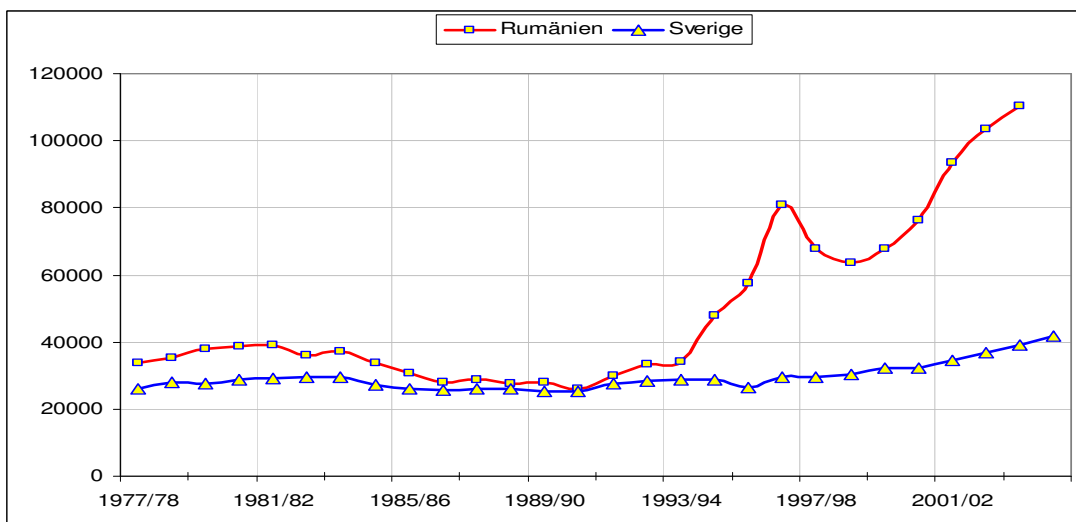
Rumänien och Sverige: jämförelse

Expansionen av den högre utbildningen i Sverige och Rumänien har medfört att allt fler får möjlighet att studera vid universitet och högskolor. Antalet studenter inom grundutbildningen i Sverige har ökat från 14 000 i mitten av 1940-talet, vid dåvarande universitet och högskolor, till 330 000 år 2005. I Rumänien kan man se en liknande utveckling där antalet studenter ökat från 26 000 i slutet av 1940-talet till 650 000 studenter 2005.

Även om Rumäniens befolkningsstorlek är ungefär 2,5 gånger så stor som Sveriges, var antalet studenter på 1980-talet större i Sverige än i Rumänien (se Figur 3). Men antalet studenter som examinerades inom högskolans grundutbildning hade dock en något bättre utveckling i Rumänien som dels skulle kunna förklaras av att den institutionella strukturen "tvingande" de som påbörjade en utbildning att även avsluta den inom den stipulerade tiden. Detta krav fanns inte i Sverige där man hade ett flexibelt och frivilligt system för de flesta linjer/program (Figur 4).



Figur 3 Antal registrerade studenter i högskolans grundutbildning



Figur 4 Antal studenter som tar sin första examen inom högskolans grundutbildning

En faktor som är viktig i beslutet för att påbörja en universitetsutbildning är finansieringen av studierna. I Sverige infördes ett generellt studiemedelssystem 1965, och alla som bedrev en eftergymnasial utbildning fick rätt till studiemedel (som består av en bidragsdel och en lånedel) oberoende av föräldrars

nas ekonomiska situation. 1989 höjdes totalnivå hos studiemedlen tillsammans med bidragsdelen, samtidigt som möjligheterna utvidgades för studiemedel vid utlandsstudier. Återbetalningsreglerna för lånedelen var mycket förmånlig och var inkomstrelaterad fram till pensionering då skulden avskrevs. Studiemedelssystemet reformerades dock 2001 genom att höja bidragsdelen något samtidigt som återbetalningsreglerna skärptes markant genom införandet av ett annuitetsbaserat återbetalningssystem som innebär att studielånen enligt huvudregeln skulle vara återbetalda senast vid 60 års ålder.

I Rumänien finansierades ungefär 75 procent av studenterna av sina föräldrar. Studenterna kunde endast få studiebidrag om föräldrarnas inkomster understeg en given nivå. Studiebidragets storlek var utformat för att enbart täcka kostnaderna för mat och logi, vilket innebär att de fortfarande fanns ett behov av ekonomiskt stöd från till exempel deras föräldrar. Ett litet antal studenter (1-2 per varje fakultet) kunde också få meritstipendier.

Under 1990 talet har det i både Sverige och Rumänien skett en successiv övergång från detaljerad centralplanering på nationell nivå till mål- och resultatstyrning. Besluten om utbildningsutbudets inriktning och organisation har i stor utsträckning överförts från central nivå till lärosätena själva. Även den interna organisationens tillsättning av nya tjänster beslutas numera av respektive lärosäte inom vissa rambestämmelser.

Empirisk analys

En person är mer benägen att påbörja en universitetsutbildning när arbetsmarknaden för högskoleutbildade är större och när alternativet innebär färre arbetserbjudanden. Men hur bedömer man om en universitetsutbildning är ett bättre alternativ för denna person senare i livet? För det första, måste personen *ha* en universitet utbildning, och för det andra, beror det på vilken målsättningsvariabel man vill analysera senare i personens liv (sysselsättning, lön, familjstatus, glädje eller livstillfredsställelse).

Det grundläggande problemet inom all utvärderingsforskning är att en och samma person inte kan befinna sig i två olika tillstånd samtidigt (t.ex. att arbeta och vara arbetslös, eller att vara frisk och sjuk). I ett utbildningssammanhang innebär detta att en person som genomgått en högskoleutbildning inte vid samma tillfälle kan observeras utan denna utbildning. Men, för varje högskoleutbildad person finns det ett *hypotetiskt* tillstånd utan högskoleutbildning; och på samma sätt finns det ett hypotetiskt tillstånd med en högskoleutbildning för personer utan en sådan. Om vi låter Y_1 avse potentiell inkomst med en högskoleutbildning och Y_0 potentiell inkomst utan en högskoleutbildning för samma individ, så skulle man på ett enkelt sätt kunna beräkna *inkomstpremien*

som följer av en genomförd högskoleutbildning genom att bestämma differensen mellan Y_1 och Y_0 vid en given tidpunkt. Tyvärr kan denna differens inte konstrueras då bara den ena delen (dvs. bara Y_1 eller bara Y_0) går att observera vid en given tidpunkt för en given person. En ansats för att lösa detta problem är att ersätta den icke observerbara komponenten med ett gruppmedelvärde. Detta löser tyvärr inte hela problemet då den önskvärda differensen för de med högskoleutbildning skulle bestå av $E[Y_1 | X, D=1] - E[Y_0 | X, D=1]$, där det andra väntevärdet, dvs. den genomsnittliga potentiella inkomsten utan en högskoleutbildning för de som genomfört en utbildning (det kontrafaktiska tillståndet) inte är observerbar. Indikatorvariabeln D anger om en person har genomgått en högskoleutbildning ($D=1$) eller inte ($D=0$). Eftersom $E[Y_0 | X, D=1]$, är *icke observerbar* brukar den approximeras med $E[Y_0 | X, D=0]$ (genomsnittlig inkomst för dem som inte har en högskoleutbildning).

Om det uppstår en differensen mellan den *potentiella* inkomsten utan högskoleutbildning för de med en högskoleutbildning, $E[Y_0 | X, D=1]$, och de utan en högskoleutbildning, $E[Y_0 | X, D=0]$, kommer detta att utgöra felet i skattningen av högskoleutbildningspremien, och målsättningen med varje utvärderingsstudie är därför att reducera eller eliminera detta fel, dvs. att göra denna skillnad så liten som möjligt.

Matchning, är en metod som på senare tid har blivit mycket populär, och som innebär att man kan matcha individer som genomgått en högskoleutbildning med individer som inte genomgått en högskoleutbildning men som i övrigt har identiska observerbara karakteristika. Matchningsansatsen bygger på idén att man med hjälp av observerbara karakteristika kan skapa ett *benägenhetsindex*, $P(W)$, och med hjälp av detta index på statistisk väg göra att $E[Y_0 | P(W), D=1] = E[Y_0 | P(W), D=0]$. Tanken är att när man betingar inkomsten med detta benägenhetsindex som beskriver selektionen till högskoleutbildning, kommer de två potentiella genomsnittliga inkomsterna att vara statistiskt oberoende av individens val. När detta inträffar har också skattningsfelet eliminerats (eller reducerats). Detta händer under förutsättning att benägenhetsindexet har konstruerats med variabler (W) som förklarar i stort sett hela beslutet in i en högskoleutbildning för individen.

Avkastningen på en högskoleutbildning kan med hjälp av denna ansats därför bestämmas på följande sätt:

$$\frac{1}{n_1} \sum_{i=1}^{n_1} Y_{1i}(W_i) - \hat{E}[Y_{0i} | P(W_i), D_i = 0],$$

där det senare väntevärdet representerar medelvärdet på den matchade gruppen av individer som inte genomgått någon högskoleutbildning men som har samma observerbara karakteristika som gruppen med en högskoleutbildning.

Den beräknade differens kommer nu att representera inkomstökningen till följd av högskoleutbildning för dem som valde att genomgå en högskoleutbildning.

Denna studie beräknar avkastningen på högskoleutbildning med två olika metoder: "treatment on the treated" (TT) och minsta kvadratmetoden (OLS). **TT** är en skattning av hur mycket mer i lön de som *själva valt* att gå en högskoleutbildning får i jämförelse med om de valt att inte göra detta. Denna effekt är större än den som skulle uppstå om man i stället var intresserad av inkomstförändringen hos en slumpmässigt vald individ i populationen. Skillnaden ligger i huruvida individen gjort sitt val att påbörja en utbildning själv. Tanken är att de med till exempel större skolastisk förmåga också väljer att påbörja en högskoleutbildning i högre utsträckning. Eftersom skolastisk förmåga även är korrelerad med individens lön, medför detta att den skattade effekten (högskoleutbildningspremien) kontamineras med något som inte enbart är relaterat till utbildningen, utan till individens förmåga. **OLS** är en metod som utgår ifrån att det inte finns någon speciell selektion in i utbildning utöver det som man kontrollerar för i regressionen, dvs. att icke observerade egenskaper inte skulle vara relevanta för valet. Om detta vore sant skulle OLS och TT vara lika. Den skattade differensen som finns mellan dem representerar därför selektionsfelet hos OLS estimatorn.

Data och resultat

För att skatta avkastningen på högskoleutbildning i Sverige och Rumänien använder vi två olika databaser. Den rumänska datamängden kommer från IHS (the Integrated Household Survey), en *intervjubaserad* hushållsdatabas av Rumäniens befolkning, medan den svenska datamängden kommer från SWIP (Swedish Income Panel) och som är en *registerbaserad paneldatabas* som utgör ett stratifierat urval av Sveriges befolkning.

IHS insamlades från årliga intervjuundersökningar som organiserades av den Rumänska centralbyrån för statistik (National Institute of Statistics) mellan 1994 och 2000. Fram till 1997 genomfördes undersökningarna över en 12 månaders period med en roterande panel av individer som intervjuades vid något av de månatliga intervjutillfällena som förekom under perioden april fram till och med mars det följande året. 1997 genomfördes intervjuerna över perioden april till och med november, och för de följande åren fram till och med 2000 genomfördes de över kalenderårets tolv månader. Antalet observationer tillgängliga för analys uppgår till 25 244 för år 1994 och 17 739 för år 2000.

SWIP består av två strata där det första utgör ett enprocentigt urval av den svenskfödda populationen, och det andra, ett tioprocentigt urval av den ut-

landsfödda populationen. De stratifierade urvalen skapades av Statistiska centralbyrån och drogs ursprungligen från 1978 års register över totalbefolkningen. Dessa ursprungsindivider följdes därefter över tiden varpå upprepade tvärsnitt gjorts årsvis.¹⁷

Den rumänska datamängden är rik på information över individernas socioekonomiska och demografiska egenskaper, men också över hushållets struktur och konsumtion, medan den svenska datamängden huvudsakligen innehåller information från skatteverkets register. SWIP är draget ur registret över totalbefolkningen som även innehåller information om individens utbildning. Dessvärre finns sådan information enbart från och med 1990.

När vi skattar avkastningen på högskoleutbildning i de båda länderna analyserar vi enbart individer som genomfört hela sin utbildning fram till och med gymnasiet inom samma land. Av den anledningen väljer vi att analysera enbart de svenskfödda, medan detta problem inte finns i den rumänska datamängden.¹⁸ Dessutom måste alla ha haft en teoretisk möjlighet att kunna påbörja en högskoleutbildning. Vi väljer därför att analysera personer som är minst 25 år gamla och som minst har avslutat en gymnasieutbildning. Ytterligare, tittar vi bara på dem som är anställda löntagare pga. att vi vill sortera bort de eventuella effekter som kommer från den större variationen i löner som egen företagarna medför, och som inte nödvändigtvis är relaterad till deras utbildning.

Tabellerna 1-4 innehåller beskrivande statistik för variablerna som ingår i skattningarna av högskoleutbildningspremien mellan 1994 och 2000 i Rumänien, och under hela 1990-talet i Sverige. Dessa rapporteras för kvinnor och män uppdelat efter utbildning (högskoleutbildning och gymnasieutbildning).

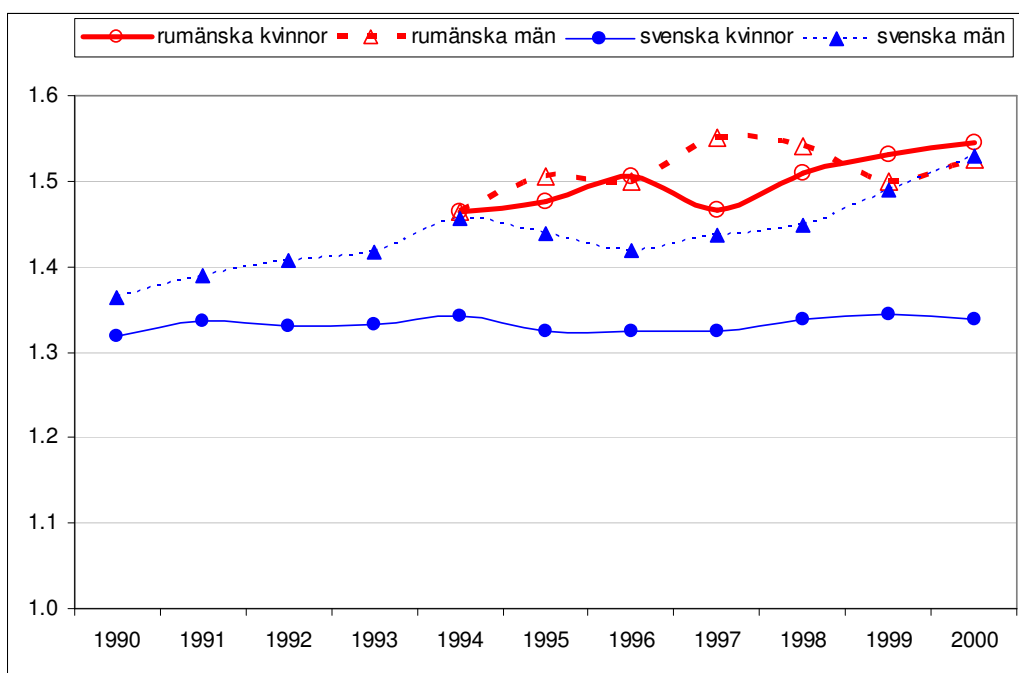
De viktigaste variablerna för denna studie är utbildning och inkomst. Dessvärre finns det en del skillnader mellan de två datamängderna som försvårar jämförbarheten något. Som exempel, en stor andel (cirka 35 procent) av dem som inte har någon högskoleutbildning i Rumänien har istället en yrkesinriktad utbildning. Detta betyder att de har haft en mycket lägre sannolikhet att kunna påbörja en högskoleutbildning. Detta gör att vi väljer att utesluta alla personer som inte har en gymnasieutbildning. En annan skillnad är att den svenska datamängden innehåller information om årsarbetsinkomst, medan den rumänska datamängden innehåller information om netto månadsarbetsinkomst (som beräknades med hjälp av den månatliga arbetsinkomsten, på det huvud-

¹⁷ Mer detaljerade information om SWIP finns på www.ssd.gu.se.

¹⁸ Mellan 1990 och 2000 ökade andelen utlandsfödda i Sverige från 9 till 12 procent, medan andelen i Rumänien inte har varit större än 0,05 procent. Till exempel, 1999 (det år då invandringen rapporterades för första gången i den rumänska statistiska årsboken) var antalet 10 078, medan motsvarande siffra för 2004 var 2 987 (eller 0,013 procent av den rumänska befolkningen). Trots detta, har det alltid funnits en relativ stor andel (runt 9 procent) som inte har rumänsk etnicitet. Denna grupp har dock samma rättigheter och alla har dessutom gått i skola i Rumänien.

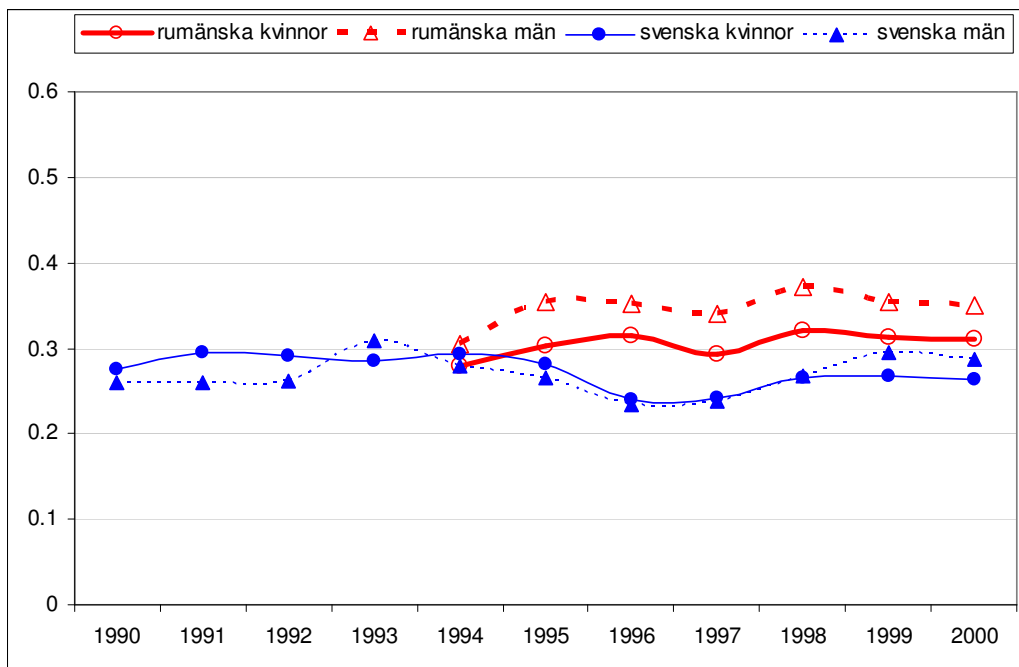
sakliga arbetet i den föregående månaden minus skatter och andra obligatoriska avgifter).¹⁹

Figur 5 visar den relativa inkomsten mellan högskoleutbildade och gymnasieutbildade uppdelat efter kön, i Rumänien och Sverige, och Figur 6 visar den *skattade* högskoleutbildningspremien (som är rapporterad som TT i Tabell 6 i Bilagan). I Rumänien var den relativa skillnaden mellan högskoleutbildade och gymnasieutbildades löner lite högre än i Sverige. Trenden var dock inte lika tydlig som i Sverige, där den ökade för män (från 1,3 i 1990 till 1,5 i 2000), och nästan var konstant (runt 1,3) för kvinnor. Den skattade högskoleutbildningspremien var också lite högre i Rumänien än i Sverige, men utvecklingen visar sig vara mer stabilt över tiden för både män och kvinnor. I Sverige fanns det nästan ingen skillnad mellan kvinnor och mäns högskoleutbildningspremie, medan skillnaden var signifikant större för män i Rumänien.



Figur 5 Högskoleutbildades relativlön efter kön i Rumänien och Sverige

¹⁹ För Rumänien har vi heller inte tillgång till något konsumentprisindex. För att justera för den omfattande inflation som fanns under året använder vi därför de genomsnittliga månadsvärdena av växelkursen mellan den amerikanska dollarn (USD) och den rumänska valutan lei (ROL) som inflationsmått för respektive månad.



Figur 6 Högskoleutbildningspremie efter kön i Rumänien och Sverige

Ett skäl till ökningen i relativlön av högskoleutbildade män i Sverige (som visas i Figur 5) skulle kunna vara att den grundläggande strukturen på arbetsmarknaden för män har förändrats. Men den empiriska analysen visar (i Figur 6) en högskolepremieutveckling som inte pekar åt det hållet. Detta tyder på att lönebildningen är en komplex process som tar hänsyn till många individuella egenskaper och som en enkel beskrivande statistik inte fångar upp. Trots det visar figurerna en hel del intressant fakta: 1994 hade Sverige och Rumänien en högskoleutbildningspremie som nästan låg på samma nivå. Under 1990-talet hade lönebildningen i både länderna genomgått stora förändringar. Sedan 1990 hade den centralt reglerade lönebildningen i Rumänien ersättas mer och mer av en individuell lönesättning, medan denna process inte var så progressiv i Sverige. Den ekonomiska krisen i Sverige under 1990-talets första hälft stoppade tillfälligt upp utvecklingen mot en mer individinriktad lönebildning, men som åter fortsatte under dess andra hälft. I de flesta fall har därför enskilda förvaltningar i de båda länderna fått allt större frihet att själva hantera lönefrågorna vid slutet av 1990-talet. Dessutom har lönebildningen också påverkats av den allmänna utvecklingen i ekonomin (företagsnedläggningar, utvecklingen inom IT-branschen etc.) som innebar förändringar på både in- och utflödena från arbetsmarknaden och som därmed hade en effekt på lönesättningen av högskoleutbildade och gymnasieutbildade.

Slutsatser

Den rumänska marknadsekonomin har visat att utbildningspremien i högsta grad är ett marknadsfenomen, och att kompensation för utbildning är en central del av marknadsmekanismen. Både det symboliska värdet av en högskoleutbildning och det låga utbudet av högutbildade tillsammans med en stigande relativlön medförde att allt fler lockas att utbilda sig. En hög relativlön leder efter viss tid till en ökning av efterfrågan på högskoleutbildning. Den förhöjda efterfrågan leder i sin tur till att antalet utbildningsplatser ökar varvid antalet högskoleutbildade ökar på arbetsmarknaden. När utbudet av högskoleutbildad arbetskraft ökar pressar detta ner relativlönen så mycket att utbudet sjunker vilket i förlängningen leder till att relativlönen åter ökar. På detta sätt fortsätter det i cykler över tiden.

Efterfrågan på högskoleutbildning fortsätter att stiga i Rumänien och detta antyder att utbildningspremien inte har blivit för hög i förhållande till de utbildades produktivitet, för att kunna pressa tillbaka lönerna på det sätt som hände tidigare i Sverige. Som exempel har högutbildades höga relativlöner sagts vara en förklaring till varför så många i slutet av 1960-talet lockades att välja högskoleutbildning. Dessutom var ökningen av utbudet av högutbildade 1977 en huvudorsak till varför relativlönerna för denna grupp sjönk senare år. Detta kan i sin tur förklara varför utbudet av högskoleutbildade stagnerade från mitten av 1980-talet, och som sedan troligen bidrog till att relativlönerna för högskoleutbildade började öka igen (Fredriksson, 1997; Björklund med flera, 2000).

Även om våra resultat visar att det inte finns så stora skillnader mellan lönerna av högskoleutbildade och gymnasieutbildade i Rumänien och Sverige, visar en rapport från Högskoleverket att högskoleutbildade i Sverige inte oroar sig för sin ekonomi och anknytning till arbetsmarknaden i samma utsträckning som ej högskoleutbildade. Dessutom upplever högskoleutbildade att den arbetsmarknad som har öppnat sig för dem har kvaliteter som ger dem en högre grad av personlig tillfredsställelse (Högskoleverket 2003).

Nya möjligheter orsakade av EU-medlemskapet och Bolognaprocessen kan göra att efterfrågan på högskoleutbildning i Rumänien kan fortsätta att stiga några år till. Politikerna måste dock vara förbereda med en handlingsplan som gör att högskoleutbildning är attraktiv även när relativlönerna för högutbildade börjar sjunka.

References

- Asplund, Rita och P.T. Pereira (eds.). 1999. Returns to Human Capital in Europe. A Literature Review, ETLA, The Research Institute of the Finnish Economy, Taloustieto Oy: Helsinki.
- Asplund, R. and E. Barth (eds.), 2005, Education and Wage Inequality in Europe: A Literature Review. ETLA, The Research Institute of the Finnish Economy, Series B212, Helsinki.
- Björklund, A., Edin, P.-A., Holmlund, B. och Wadensjö, E. (2000), Arbetsmarknaden, SNS förlag, Stockholm
- Card, D. 1999. 'The causal effect of education on earnings', Handbook of Labour Economics, vol. 3, edited by O. Ashenfelter and D. Card, North-Holland, Amsterdam.
- Card, D. 2001. "Estimating the Return to Schooling: Progress on Some Persistent Econometric Problems." *Econometrica* 69.
- European industrial relations observatory on-line. (2005), "Department for Labour Abroad established", <http://www.eiro.euroworld.com/2004/10/inbrief/ro0410102n.html>
- Krueger, A och M. Lindhal. 1999. "Education for Growth in Sweden and the World", *Swedish Economic Policy Review*, vol. 6(2), 289-339.
- Chase, R. S. 1997. Markets for communist human capital: Returns to education and experience in post-communist Czech Republic and Slovakia. *Industrial and Labor Relations Review* 51 (3): 401–23.
- Fleisher, B. M., K. Sabirianova och X. Wang, 2005, "Returns to skills and the speed of reforms: Evidence from Central and Eastern Europe, China, and Russia", *Journal of Comparative Economics*, Volume 33, Issue 2, 351-370.
- Flanagan, R. J. 1995. Wage structure in the transition of the Czech economy. IMF Working Paper 95/36.
- Fredriksson, P. 1997. Economic Incentives and the Demand for Higher Education, *Scandinavian Journal of Economics*, 99.
- Halpern, L., och G. Korösi. 1997. Labour market characteristics and profitability: Econometrics analysis of Hungarian firms, 1986–95. The William Davidson Institute Working Paper 41.
- Högskoleverket. 2003. Arbetsmarknad och högskoleutbildning. En rapport från Högskoleverkets arbetsmarknadsprogram 2003.
- Harmon, C., H. Oosterbeek och I. Walker. 2003. The Returns to Education: Microeconomics, *Journal of Economic Surveys* 17 (2), 115–155.
- Jones, D. C., and K. Ilayperuma. 1994. Wage determination under plan and early transition: Evidence from Bulgaria. Working Paper 94/7. Department of Economics, Hamilton College.

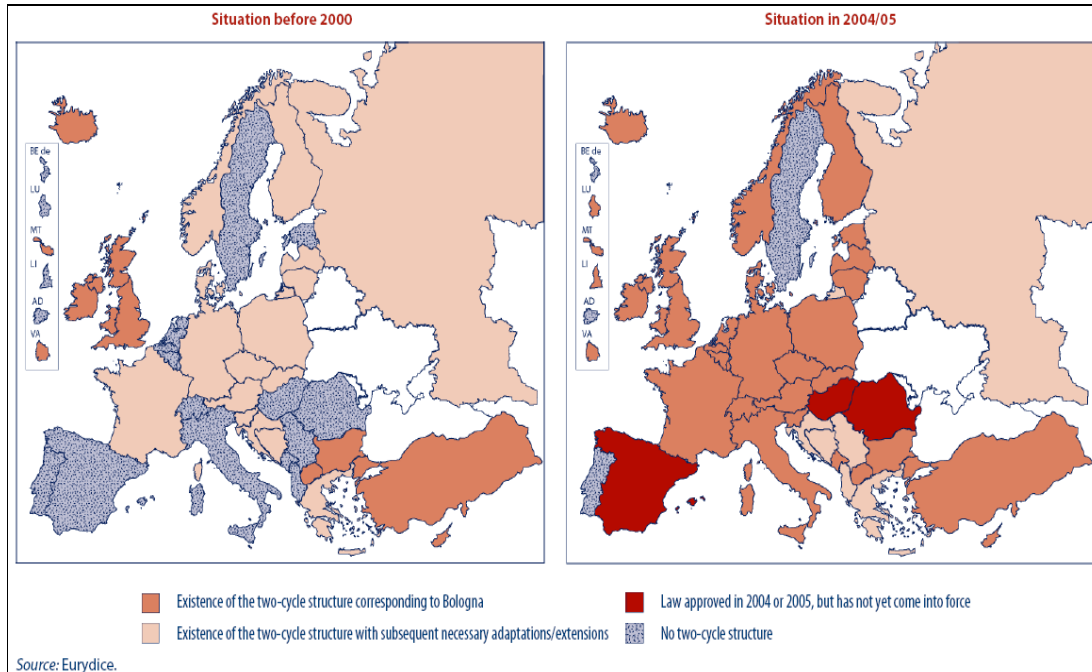
National Institute of Statistics, Romanian Statistical Yearbook (Anuarul statistic al României), olika år.

Sianesi, B. och Van Reenen, J. 2003. The Returns to Education: Macroeconomics, Journal of Economic Surveys 17 (2), 157–200.

Stark, O. 2003. Rethinking the Brain Drain, ZEF-Discussion Papers on Development Policy No. 71, Center for Development Research (ZEF), Bonn.

Statistiska centralbyrån, Statistisk Årsbok för Sverige (Statistical Yearbook of Sweden), olika år.

Bilaga



Figur A1: Utbredningen av EU:s två-cykel struktur före 2000 och 2004/05

Tabell 1 Beskrivande statistik* efter utbildning, rumänska kvinnor

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gymnasieutbildning							
Ålder	36,59 (7,8)	36,89 (7,7)	37,10 (7,7)	37,81 (7,9)	38,16 (7,9)	38,42 (8,0)	38,74 (8,0)
25-30 år gamla	0,28	0,27	0,27	0,22	0,21	0,19	0,17
Bor i Bukarests region	0,13	0,14	0,14	0,13	0,13	0,13	0,13
Bor på landsbygden	0,22	0,25	0,25	0,23	0,23	0,23	0,22
Barn 0-18 år	1,08	1,08	1,02	0,99	0,93	0,86	0,84
Gift	0,81	0,80	0,79	0,79	0,80	0,78	0,77
Månadsinkomst (i tusen ROL)	112,67 (49,9)	141,06 (60,4)	196,48 (98,5)	429,58 (221,1)	709,22 (303,2)	820,44 (346,7)	1433,97 (647,0)
Antal observationer	3901	3832	3784	2433	3566	3306	3098
Högskoleutbildning							
Ålder	40,48 (8,2)	40,76 (8,4)	41,04 (8,4)	41,06 (8,7)	41,13 (8,9)	40,65 (8,9)	40,77 (9,1)
25-30 år gamla	0,15	0,16	0,17	0,15	0,15	0,15	0,18
Bor i Bukarests region	0,13	0,14	0,15	0,13	0,15	0,14	0,14
Bor på landsbygden	0,11	0,12	0,13	0,11	0,11	0,12	0,11
Barn 0-18 år	0,79	0,74	0,70	0,71	0,65	0,64	0,61
Gift	0,75	0,75	0,74	0,73	0,71	0,71	0,70
Månadsinkomst (i tusen ROL)	164,99 (80,7)	208,24 (90,1)	295,93 (170,3)	630,03 (365,7)	1070,69 (515,1)	1255,92 (707,7)	2215,53 (1274,7)
Antal observationer	1280	1178	1170	804	1252	1174	1080

Not: Genomsnittsvärden rapporteras för samtliga variabler medan standardavvikelsen enbart rapporteras för kontinuerliga variabler (inom parenteser). Denna not gäller även för Tabellerna 2-4.

Tabell 2 Beskrivande statistik efter utbildning, rumänska män

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gymnasieutbildning							
Ålder	35,51 (8,1)	35,86 (8,2)	36,33 (8,1)	36,52 (8,2)	37,00 (8,2)	37,31 (8,0)	37,70 (8,2)
25-30 år gamla	0,34	0,34	0,32	0,31	0,26	0,23	0,22
Bor i Bukarests region	0,12	0,13	0,13	0,13	0,13	0,12	0,11
Bor på landsbygden	0,35	0,37	0,34	0,34	0,33	0,29	0,29
Barn 0-18 år	1,11	1,08	1,04	0,95	0,98	0,96	0,90
Gift	0,81	0,80	0,82	0,78	0,81	0,81	0,79
Månadsinkomst (i tusen ROL)	136,08 (70,3)	170,00 (75,6)	242,75 (120,1)	514,59 (302,4)	850,77 (385,4)	992,70 (426,9)	1784,14 (848,3)
Antal observationer	3711	3487	3229	2109	2948	2690	2621
Högskoleutbildning							
Ålder	41,84 (8,6)	41,88 (8,6)	42,19 (8,5)	42,58 (8,5)	42,59 (8,7)	42,39 (9,1)	42,62 (9,2)
25-30 år gamla	0,11	0,12	0,12	0,11	0,11	0,13	0,14
Bor i Bukarests region	0,13	0,14	0,12	0,10	0,12	0,13	0,12
Bor på landsbygden	0,13	0,14	0,14	0,13	0,14	0,13	0,13
Barn 0-18 år	0,91	0,88	0,84	0,79	0,76	0,72	0,66
Gift	0,88	0,88	0,88	0,86	0,87	0,85	0,84
Månadsinkomst (i tusen ROL)	199,20 (106,0)	256,07 (114,1)	364,22 (185,2)	798,09 (533,7)	1310,59 (809,7)	1488,49 (746,9)	2721,17 (1591,4)
Antal observationer	1716	1546	1423	996	1409	1324	1252

Tabell 3 Beskrivande statistik efter utbildning, svenska kvinnor

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gymnasieutbildning											
Ålder	38,58 (9,4)	38,79 (9,5)	39,08 (9,5)	39,24 (9,5)	39,55 (9,5)	39,75 (9,6)	39,99 (9,6)	40,22 (9,7)	40,42 (9,7)	40,69 (9,7)	40,46 (9,8)
25-30 år gamla	0,26	0,26	0,24	0,24	0,23	0,22	0,21	0,20	0,19	0,18	0,19
Bor i Stockholms kommun	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08	0,07	0,08	0,08
Bor i skogslän	0,22	0,23	0,23	0,23	0,23	0,22	0,22	0,22	0,22	0,22	0,21
Barn 0-18 år	0,91	0,94	0,94	0,96	0,97	0,96	0,96	0,95	0,95	0,94	0,94
Gift	0,58	0,56	0,55	0,54	0,54	0,53	0,52	0,51	0,50	0,49	0,47
Årsinkomst (i hundra kr)	1149,19 (491,6)	1183,40 (530,8)	1224,90 (555,1)	1235,34 (584,7)	1275,41 (618,6)	1314,42 (634,9)	1373,01 (686,5)	1431,17 (714,6)	1481,09 (750,8)	1560,27 (781,2)	1651,46 (876,3)
Antal observationer	7787	8322	8565	8656	8656	8772	8881	8921	8929	8987	10477
Högskoleutbildning											
Ålder	40,00 (8,7)	39,89 (8,8)	40,12 (8,9)	40,35 (9,0)	40,59 (9,1)	40,79 (9,2)	40,91 (9,3)	41,02 (9,4)	41,15 (9,6)	41,11 (9,7)	41,31 (9,8)
25-30 år gamla	0,17	0,18	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,18	0,19
Bor i Stockholms kommun	0,12	0,12	0,12	0,12	0,12	0,13	0,13	0,14	0,13	0,14	0,14
Bor i skogslän	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0,17	0,17	0,17
Barn 0-18 år	1,02	1,00	1,00	0,99	0,99	0,97	0,96	0,92	0,92	0,90	0,88
Gift	0,63	0,61	0,59	0,59	0,59	0,58	0,57	0,55	0,54	0,53	0,52
Årsinkomst (i hundra kr)	1514,91 (665,5)	1581,51 (727,3)	1629,46 (771,0)	1645,03 (805,6)	1711,15 (981,7)	1740,18 (881,4)	1817,86 (966,6)	1894,86 (1021,3)	1983,40 (1112,7)	2098,08 (1206,3)	2210,60 (1310,3)
Antal observationer	4523	5122	5269	5465	5627	5922	6155	6375	6638	6931	6666

Tabell 4 Beskrivande statistik efter utbildning, svenska män

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Gymnasieutbildning											
Ålder	39,06 (9,6)	39,06 (9,6)	39,18 (9,6)	39,35 (9,6)	39,59 (9,7)	39,74 (9,7)	39,94 (9,8)	40,10 (9,9)	40,28 (9,9)	40,33 (10,0)	40,14 (9,9)
25-30 år gamla	0,25	0,25	0,25	0,25	0,24	0,23	0,22	0,22	0,21	0,21	0,21
Bor i Stockholms kommun	0,07	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,07	0,08
Bor i skogslän	0,23	0,24	0,24	0,24	0,24	0,23	0,23	0,23	0,23	0,23	0,21
Barn 0-18 år	0,71	0,78	0,78	0,77	0,74	0,71	0,69	0,67	0,77	0,76	0,76
Gift	0,52	0,51	0,51	0,50	0,49	0,48	0,47	0,45	0,44	0,43	0,42
Årsinkomst (i hundra kr)	1778,30 (847,6)	1852,09 (993,4)	1837,41 (1030,8)	1818,62 (1097)	1898,81 (1344)	1957,21 (1157)	2064,77 (1219)	2132,15 (1254,8)	2218,59 (1321,6)	2298,90 (1340,6)	2511,12 (1665,7)
Antal observationer	7879	8327	8439	8471	8529	8793	8888	8986	9098	9326	11763
Högskoleutbildning											
Ålder	40,19 (8,8)	40,14 (8,9)	40,33 (9,0)	40,36 (9,1)	40,55 (9,2)	40,57 (9,4)	40,69 (9,5)	40,82 (9,6)	40,97 (9,7)	41,16 (9,7)	41,57 (10,2)
25-30 år gamla	0,17	0,18	0,19	0,19	0,19	0,20	0,19	0,19	0,19	0,18	0,19
Bor i Stockholms kommun	0,13	0,12	0,12	0,13	0,13	0,14	0,14	0,14	0,15	0,15	0,17
Bor i skogslän	0,18	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0,16	0,16	0,14
Barn 0-18 år	0,90	0,92	0,91	0,89	0,86	0,84	0,81	0,77	0,82	0,82	0,77
Gift	0,62	0,59	0,59	0,57	0,57	0,56	0,55	0,54	0,53	0,53	0,53
Årsinkomst (i hundra kr)	2423,80 (1416,3)	2574,24 (1751,4)	2585,56 (1778,1)	2575,71 (1853)	2763,79 (2458)	2816,16 (2831)	2930,87 (2239)	3062,86 (2379,8)	3214,56 (2469,5)	3425,68 (2863,4)	3841,40 (4582,1)
Antal observationer	4164	4618	4726	4925	5039	5291	5526	5705	5835	6066	4886

Tabell 5 Skattad högskoleutbildningspremie i Rumänien*

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kvinnor							
TT-parameter	0,280 (0,02)	0,302 (0,02)	0,314 (0,02)	0,294 (0,02)	0,321 (0,02)	0,314 (0,02)	0,311 (0,02)
OLS-parameter	0,323 (0,02)	0,332 (0,01)	0,343 (0,02)	0,314 (0,02)	0,349 (0,01)	0,372 (0,01)	0,374 (0,02)
Män							
TT-parameter	0,305 (0,02)	0,355 (0,01)	0,352 (0,02)	0,341 (0,02)	0,372 (0,02)	0,355 (0,02)	0,350 (0,02)
OLS-parameter	0,288 (0,01)	0,326 (0,01)	0,322 (0,02)	0,317 (0,02)	0,345 (0,01)	0,331 (0,01)	0,322 (0,02)

Not: Standard fel rapporteras inom parenteser. Denna not gäller även Tabell 6.

Tabell 6 Skattad högskoleutbildningspremie i Sverige

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Kvinnor											
TT-parameter	0,276 (0,01)	0,295 (0,01)	0,291 (0,01)	0,285 (0,02)	0,293 (0,02)	0,281 (0,02)	0,241 (0,02)	0,242 (0,02)	0,266 (0,02)	0,267 (0,01)	0,263 (0,02)
OLS-parameter	0,272 (0,01)	0,293 (0,01)	0,294 (0,01)	0,293 (0,01)	0,284 (0,01)	0,280 (0,01)	0,262 (0,02)	0,256 (0,02)	0,281 (0,02)	0,283 (0,01)	0,285 (0,01)
Män											
TT-parameter	0,259 (0,02)	0,259 (0,02)	0,262 (0,02)	0,310 (0,02)	0,280 (0,02)	0,265 (0,02)	0,233 (0,02)	0,238 (0,02)	0,267 (0,02)	0,295 (0,02)	0,288 (0,02)
OLS-parameter	0,246 (0,01)	0,256 (0,01)	0,247 (0,02)	0,282 (0,02)	0,275 (0,02)	0,263 (0,02)	0,236 (0,02)	0,244 (0,02)	0,274 (0,02)	0,276 (0,02)	0,275 (0,02)

Kan en nation tala tre språk? Flerspråkighet och identitet i Luxemburg

Katharina Vajta

Institutionen för romanska språk

Mats André

Institutionen för idéhistoria och vetenskapsteori, Göteborg universitet

Ett speciellt exempel

Luxemburg har under senare delen av 1900-talet utvecklats genom stor öppenhet och vilja att samarbeta med omgivande länder. Huvudstaden har blivit känd som finansiellt centrum, och där finner vi också flera EU-institutioner. I diskussioner kring Europa, EU och kulturell mångfald nämns Luxemburg allt som oftast som ett föredöme, eftersom man har hanterat sin språkliga och kulturella mångfald till synes framgångsrikt. Landet ses ibland som en symbol för den europeiska gemenskapen, en förebild och möjlig modell för lösning av konflikter och kontroverser. Det blir intressant och viktigt att studera Luxemburg för att utröna i vad mån landet erbjuder en modell för Europa.

Med sin speciella historia är Luxemburg ett illustrativt exempel på den europeiska problematik som handlar om att överskrida gränser. Dess lösningar för att hantera flerspråkighet kan bara förstås utifrån ett europeiskt och historiskt perspektiv. I dagens Europa, efter de senaste årtiondenas migrationsrörelser och nya gränsdragningar, har frågor aktualiserats som rör språkgränser. Därtill hör också de frågeställningar om språk och nationella identiteter som väcks av den europeiska integrationsprocessen. Kan nationell identitet överskrida språkliga gränser? Kan man gå från enspråkig till flerspråkig nationell identitet? Vilka

problem uppstår? Syftet med denna artikel är att beskriva problematiken och dess allmänna bakgrund så som den ser ut i Luxemburg, utveckla vilka frågor som väcks, framför allt inom områden som språkplanering och undervisning, och diskutera olika följder av den speciella situation som råder i landet.

Landet Luxemburg

Luxemburg är ett litet land, som ligger mitt i Europa mellan Frankrike, Tyskland och Belgien, med ungefär 460 000 invånare och knappt 2600 km². Här bor också många utlänningar: nästan 40% av befolkningen har annat medborgarskap. Förutom en stor grupp portugisiska invandrare, finns också till exempel italienare, fransmän och belgare. Det är ett ur religiös synpunkt relativt homogent land, de allra flesta invånarna (ca 95%) är katoliker.

De olika språken som används i Luxemburg – franska, tyska och lëtzebuergisch – har kommit att ses som en tillgång och en möjlighet, till skillnad från i andra europeiska stater där man under 1900-talet aktivt strävat efter att skapa språklig enhet och där ett språk kommit att bli det dominerande på bekostnad av andra. Genom sin historia har Luxemburg kommit att omfatta båda sidor av en av de viktigaste gränserna mitt i Europa, den mellan Romania och Germania, mellan det romanska och det germanska språkområdet. Flerspråkigheten har utvecklats utan att det medfört inre strider om till vilken sida av den fransk-tyska språk- och nationsgränsen området skall föras. Detta kan förefalla än mer anmärkningsvärt om man jämför med de stora grannarna Tysklands och Frankrikes ansträngningar att hävda sina nationella språk inom sina gränser, och även i motsättning till Belgiens stora svårigheter att förena fransk och flamländsk kultur, eller i kontrast med de språkliga konflikter som skakat Schweiz in på senare delen av 1900-talet.

I dag talas även andra språk i Luxemburg. Man beräknar att det varje år kommer ungefär 4000 utländska medborgare för att bosätta sig och att Storhertigdömet kommer att ha ca 700 000 invånare i mitten på detta århundrade. Med den utvecklingstakten kommer luxemburgarna att bli en minoritet i sitt eget land om ett tjugotal år, och de är det redan på arbetsmarknaden – 65% av den aktiva befolkningen är inte luxemburgare. Varje dag åker 100 000 personer över gränsen från Frankrike, Belgien eller Tyskland till sitt arbete i Luxemburg – de är *les frontaliers* och har självklart sin egen hemsida på internet, där man behandlar allt från skattefrågor till samåkning. Eftersom den luxemburgska ekonomin de senaste åren har varit god och arbetslösheten låg, har denna utländska arbetskraft inte utgjort något problem. Men i dag stiger arbetslöshets-siffrorna: från 2,6% år 2000, till 4,2% år 2004. (Se Statec.)

För femton år sedan bodde 385 000 personer i Luxemburg, att jämföra med dagens 460 000. En dramatisk ökning, med andra ord, som blir än mer intressant när man konstaterar att antalet luxemburgare bara ökat från 272 000 till 278 000. De motsvarar i dag 60% av befolkningen, av övriga 40% kommer en stor grupp från Portugal, och många från Italien, Belgien, Frankrike, Tyskland, men också från länder utanför EU, till exempel före detta Jugoslavien. (Se Stattec.)

Nationell identitet och gränser i Europa

Efter dessa noteringar om den luxemburgska situationen är det lämpligt att anlägga ett vidare perspektiv på nationell identitet och gränser. Frågan har varit aktuell i Europa genom hela 1800- och 1900-talen och den har varit nära länkad till nationalstaternas framträdande och utveckling. Det innebär att vi rör oss inom ett historiskt ramverk som sträcker sig tillbaka till hur föreställningen om nationen skapades under 1700-talet. Vid den tiden etablerades idéer om att ett gemensamt språk var centralt för att skapa en samlad nation. Detta var idéer som växte fram under olika förutsättningar i Luxemburgs omedelbara omgivning. I Frankrike fanns sedan ett par hundra år en enhetlig stat med centralistiska ambitioner. I Tyskland fanns en mängd mindre territoriella enheter, små och medelstora stater och framför allt Preussen i norr och Österrike i söder.

Idéhistoriskt är det den tyske filosofen Johann Gottfried Herder som mer än någon annan framstår som representant för idéerna om nationella språk. Det innebär inte att han var ensam om dem eller att han var den förste, utan att han dels utvecklade idéerna, dels hade ett enormt inflytande i Centraleuropa och inspirerade många andra tänkare att utveckla motsvarande idéer om andra nationer.

Herder betraktade en tysk nation som var splittrad. Formellt fanns ett tyskt förbund där den österrikiske kejsaren var överhuvud men detta saknade reell betydelse. Länderna, furste- och biskopsdömena var självständiga. Sedan utgången av trettioåriga kriget var det furstarna själva som avgjorde om deras landsändar skulle vara katolska eller protestantiska. När Herder hävdar att en nations karaktär ligger inpräglad i språket var det också en uppmaning att skapa ett mer enhetligt språk, som i sig kunde utgöra ett slags rum för den nationella andan. Så gick det att se en nationell gemenskap som skulle kunna växa fram trots den politiska och territoriella splittringen. På ett motsvarande sätt kunde tyska nationalister under 1800-talet påtala att en gemensam tullunion, ett ekonomiskt gemensamt Tyskland skulle hävda den tyska nationen trots dess splittring. Den var visserligen efter Napoleonkrigen och Versaillesfreden mindre då

de tyska staternas antal hade bantats till dryga trettio, men ändå påtaglig och i centrum för de tyska nationalisternas plåga. (Se Andrén 2001:81ff)

Frankrike hade på ett helt annat sätt en centralistisk tradition, som hade kraftigt förstärkts under den napoleonska eran. Det hänger naturligtvis samman med den grundläggande och uppenbara skillnad mellan Tyskland och Frankrike som ofta påtalats, där Frankrike fanns som en samlad statsbildning långt innan det växte fram en modern sammanhållande nationell identitet, medan det i Tyskland skapades en nationell identitet innan Bismarck drev fram en tysk stat. I nationalismforskning har det ofta gjorts en skillnad mellan Frankrike och Tyskland där det senare landet skulle ha mer av ett kulturellt nationsbegrepp, mer förknippat med romantiken, och det förra ett politiskt som skulle ha mer av upplysningens idéer i sig. (Se Brubaker 1992.)

Det hindrade inte att rörelsen för att hävda språket var stark också i Frankrike. Också här lades stor vikt vid att knyta samman den nationella identiteten med det franska språket. Detta har blivit både symbol för republiken och förmedlare av dess värderingar, och så sent som 1992 säkrades det i grundlagen: « La langue de la République est le français », republikens språk är franska. Sedan franska revolutionen skall språket ena nationen och dess medborgare, och därför måste alla tala tala franska och regionala språk undanröjas. Dialekter förbjöds och skolans roll blev att utbilda medborgarna på franska. Men språket utgör i sig inte något kriterium för den nationella tillhörigheten. I stället ses det som en enande faktor, ett medel som gör det möjligt att bevisa sin vilja att tillhöra: Genom att tala franska bevisar man sin trohet och lojalitet mot nationens gemenskap. (Se Vajta 2004:50-60.)

Det skapades ett mönster som blev stilbildande för Europa, där det knöts starka band mellan nation och språk. De nationella identiteter som skapades hade det gemensamma språket som en av sina viktigaste byggstenar. Det hade också andra delar, såsom föreställningen om att vara ett folk och att detta folk stod i ett speciellt förhållande till dess styrelse. Den legitimitet som härskaren kunde åberopa tänktes från senare delen av 1700-talet utgå från folket. Medborgarskap hör också hemma i detta kluster av föreställningar som kom att omgärda den nationella identiteten. Medborgarna var de som tillsammans utgjorde den nationella gemenskapen, de som överlät makt åt sina styresmän men också kunde ta den tillbaka. De befolkade det nationella rummet och byggde en nationell kultur och en nationell offentlighet runt det gemensamma språket.

Även om det fanns en stilbildande tradition där nationell identitet fogades samman med ett gemensamt språk, är det viktigt att se att detta inte var den enda möjligheten. Som främsta exempel måste nämnas Österrike, där huset Habsburg satt på kejsartronen. Landet gick inte fritt från 1800-talets så kallade nationella uppvaknanden, men dessa ägde rum inom en politisk gemenskap. Ungrarna kunde visserligen upprätta autonomi inom habsburgska riket från

1867, men både i den österrikiska och den ungerska delen fanns fortfarande många folkslag med nationalistiska tendenser som ivrade för det egna språket. Här fanns tjecker, polacker, italienare, rutener, slovenar, serber och kroater, för att bara nämna några. När det efterhand upprättades statistik som skulle fånga det nationella lapptäcket fanns det möjlighet för invånarna att välja mellan ett tjug olik folkslag. Därför talade man gärna från de styrandes sida om patriotism och den österrikiska idén, som innebar att staten inte hölls samman av ett gemensamt språk utan av lojalitet mot kejsaren och den statsbildning han stod i ledningen för. Under 1840-talet formulerades också tanken (i opposition mot det Metternichska enväldet) att det skulle skapas en allomfattande österrikisk nationalkänsla som inte skulle bygga på ett gemensamt språk. Då tyskarna och tyskan ändock hade en dominerande ställning i riket, var det naturligt att tjeckiska och andra slaviska nationalisterna vände sig mot detta. Men de var inte intresserade av att upprätta självständiga stater. De ville istället se ett Österrike som gav de olika folken samma rättigheter. Känslan av att ändå ha det bättre inom rikets gränser än utanför var stark, där väntade det tsaristiska Ryssland eller det Ottomanska Riket. I Österrike fanns utrymme att odla den språkliga mångfalden i en gemensam stat. (Se Andrén 2001, kap. 4 och 6.)

Det första världskriget slutade med det österrikiska kejsardömetts kollaps och det innebar också att idén om flernationella stater i Europa till stor del avskrevs. Centraleuropa organiserades nu efter principen om nationalstater. De olika delarna av Polen samlades till en stat, Österrike och Ungern jämte Estland, Lettland och Litauen blev självständiga stater. Bilden är inte heller nu entydig, Tjeckoslovakien och Jugoslavien bildades som flernationella stater. Detsamma gäller det självständiga Finland. Nationella minoriteter kom att leva vidare bland annat i Alsace.

Det är ändå tydligt att i 1900-talets Europa har nationella identiteter främst byggts genom att etablera språkliga gränser, så att ett lands och en nations gränser har motsvarats av en språklig gemenskap. Luxemburg ter sig på ett sätt som en kvarleva från äldre tider, då statlig enhet inte var grundad i språklig gemenskap. Men flerspråkigheten som ett inslag i landets nationella identitet kan också sägas bryta mot de stilbildande idealen och peka framåt som en möjlig väg att gå i Europa under början av 2000-talet.

Vår ansats är att förstå Luxemburg utifrån att landet exemplifierar den centrala europeiska problematik som rör överskridande av språkliga gränser. I ett begreppshistoriskt perspektiv är det intressant att notera hur begreppet gräns har förändrats under de senare århundradena. Den ursprungliga och under långa tider avgörande innebörden av gräns var att det fanns områden på dess båda sidor. (Grimm 1987) Gränser skiljde åt, men band också samman. Latinets "limes" var från början beteckningen på de befästningsverk som romarriket upprättade längs sina gränser. Deras funktion var dubbel: å ena sidan skulle de

skydda de romerska områdena mot intrång, å andra sidan försiggick där utbyte och kommers mellan riket och dess grannar. Under 1700-talet får begreppet en ny betydelse, som anger att det som finns på andra sidan gränsen inte är synligt eller tillgängligt. (Vajta 2004: 61ff) Gränsen förstås nu som ett hinder av sådan betydelse att den utgör ett mål eller en slutpunkt. (Grimm 1987) Detta är en betydelse som förstärks under det sena 1800-talets nationalism och nationalstatsbyggande. Geograferna börjar nu tala om ”naturliga gränser” som kan vara bergskedjor eller vattendrag, och att dessa är grund för kulturella och nationella gränser. (Andrén 2001: 56f)

Det viktiga med exemplet Luxemburg är att landet strävar efter att omfatta båda sidor av språk- och kulturgränsen mellan franskt och tyskt. Gräns måste med nödvändighet förstås i den äldre innebörden för att inte bli hinder för landets fortbestånd och utveckling. I Luxemburg förstås gräns ofta som en kreativ potential, där den blir till källa för ny och nyttig kunskap när den överskrids. (Davis 1994:53)

Efter första världskriget kom alltså Luxemburg att behålla flerspråkigheten som grundläggande identitetsmarkör. Den tidens försvarare av denna flerkulturella anda i Luxemburg utropade ”Mir wëlle bleiwe, wat mer sinn” som betyder att ”vi vill förbli vad vi är”. (Davis 1994: 49)

En flerkulturell nationalism skapades i Luxemburg när den europeiska utvecklingen gick åt ett annat håll. När uttrycket ”vi vill förbli vad vi är” i dag förs fram under diskussioner om den nationella identitetens värden, får det snarare en framåtsyftande innebörd. Speciellt när det läggs till att ”luxemburgarnas verkliga kännetecken är deras flerspråkighet”, vilket den sittande regeringschefen Jean-Claude Juncker hävdade i sin regeringsdeklaration 2004. (Juncker 2004)

Historiska valsituationer

Hur har då detta blivit möjligt? Hur kommer det sig att ett av Europas minsta länder lyckats behålla sin självständighet och inte inkorporerats av någon av sina större grannar? Hur kommer det sig att det utvecklats en flerspråkig nationell identitet?

Luxemburg är knappast ett land med en typisk europeisk historia eller en typisk europeisk karaktär. Det hade under 1700-talet tillhört i tur och ordning Spanien, Österrike och Frankrike, men dess reella självständighet inskränktes egentligen bara under den franska perioden. Efter Napoleonkrigen blev landet en del av det Tyska Förbundet och fördes liksom Belgien till den holländska kronan, men det hade sedan 1831 ett självstyre och en egen regering. Sin självständighet fick det 1890, efter ett århundrade då alla omgivande länder gjort an-

språk på dess territorium. (Davis 1994: 36ff, Newton 1996: 10ff) I den europeiska maktbalansen framstod det tydligen som mer rationellt att det fick styra sig självt än att någon annan makt kunde dra fördel av dess strategiska läge. Namnet Luxemburg – som betyder den lilla borgen – har kommit att symbolisera att detta lilla land kunnat hävda sin suveränitet.

Den historiska bakgrunden kan enklast fångas genom att ta fasta på några för landet avgörande situationer. Fyra tidpunkter kan urskiljas då avgörande vägval görs, som grundar sig både i situationer som en föränderlig omvärld skapar och i de val som görs inom landet.

Den första är vad som händer i samband med den revolutionära utvecklingen som ledde till Belgiens frigörelse från Nederländerna 1830 och händelserna därefter. Det var då en öppen fråga vad som skulle hända med storhertigdömet. För stora delar av den fransktalande befolkningen var det naturligt att ansluta sig till det nya landet. Men andra motsatte sig detta och kunde hämta stöd i det Tyska Förbundet och Preussen, vars trupper under från 1815 kontrollerade dess befästningsverk i huvudstaden. I den akuta situationen skickade William I av Nederländerna trupper mot de belgiska rebellerna. Belgien gjorde å sin sida anspråk på Luxemburg och kunde med stöd av franska trupper säkra sin självständighet. Den överenskommelse som slöts förde den huvudsakligen franskspråkiga delen av Luxemburg till Belgien, resten kvarstod under William, men Preussen kunde behålla en garnison om 24 000 man i landet. Till en början ville inte den nederländske kungen acceptera den nya ordningen, men 1839 undertecknade parterna ett fördrag som gav Luxemburg en större självständighet. (Newton 1996: 10f)

Man löd fortfarande formellt under den holländska kronan, de preussiska trupperna skulle stanna kvar, största delen av landet hade blivit belgiskt, men den resterande delen hade nu fått en självständighet och de territoriella gränser som det har ännu idag. Man kunde installera sin egen regering och efterhand antogs en egen konstitution efter belgisk förebild. (Davis 1994: 38) Efter 1830 drog William tillbaka sina dekret om att holländska skulle vara luxemburgarnas officiella språk och att det skulle användas i skolorna. Istället infördes nu den tvåspråkiga politiken, där franska och tyska jämfördes. Det innebar att skolorna även fortsättningsvis främst var riktade mot eliterna, eftersom bönderna till största del talade lëtzebuergisch. Samtidigt togs de första stegen till upprättande av litteratur och grammatik på lëtzebuergisch. (Davis 1994: 36f, Newton 1996: 34ff)

Den andra viktiga tidpunkten infaller när William II dör 1890 utan att efterlämna en arvinge. Luxemburg kan då med stöd i sin konstitution skilja sig från den holländska kronan och bli också nominellt självständigt. (Davis 1994: 13) Under ett par årtionden dessförinnan hade självstyret stärkts av en lyckosam ekonomisk utveckling som drevs på av utvinningen av de stora järnmalmsfyn-

digheterna. Åren efter frigörelsen från Holland inrättades egna gymnasieskolor (1891 och 1900), egna handelsskolor (1892 och 1901) och en egen yrkesskola (1896). (Newton 1996: 42ff) Kort sagt, här syns ett starkt luxemburgskt självmedvetande.

Den tredje tidpunkten är tiden omedelbart efter första världskriget, då landets befolkning ställdes inför ett regelrätt vägval. Landet var djupt splittrat. Bland liberaler och socialister ville man inrätta republik. Under kriget hade landet varit ockuperat av tyska trupper. Luxemburgs tyskvänliga storhertiginna hade efter de tyska truppers tillbakadragande lågt förtroende bland befolkningen och tvingades avsäga sig tronen som istället intogs av hennes syster. Vissa grupper ville att landet skulle anslutas till Frankrike, några att det skulle inkorporeras i Belgien, andra att landet skulle behålla sin självständighet. Man var enig om att lämna den tyska tullföreningen, som ju också upphörde med världskrigets utgång. Men skulle man upprätta en ekonomisk union med Frankrike eller skulle man göra det med Belgien? Frågorna var många och regeringen utlyste en folkomröstning som hölls hösten 1919. Den ena frågan rörde monarkins fortbestånd och i den röstade tre fjärdedelar för en fortsatt monarki. Den andra frågan var vilket land man skulle gå i ekonomisk union med. Här röstade tre fjärdedelar för Frankrike, men eftersom den franska regeringen i slutändan inte ville ha en sådan blev det istället en union med Belgien. (Newton 1996: 14f)

De antipatier som hade växt fram gentemot Tyskland blev naturligtvis kraftigt förstärkta under andra världskriget när tyskarna annekterade Storhertigdömet och gjorde det till en del av Tyska Riket. Sedan följde strävanden att genomdriva en förtyskning av landet som bland annat omfattade språket. (Newton 1996: 16) Man kan säga att utgången av det andra världskriget är den fjärde viktiga tidpunkten i landets historia. Nu trädde en självmedveten nationalism fram: ”’Letzeburg de Letzeburger’ /.../ Such is the watchword of our times, and which doubles and reinforces that of the former years: ’Mir wëlle bleiwe, wat mer sin’”. (Herchen 1950, citerat ur Davis 1994 s. 49.) Som en reaktion mot krigets upplevelser hävdades lëtzeburgisch som landets egna språk. Det blev en viktig del av den officiella språkpolitiken. De parlamentariska debatterna fördes nu på lëtzebuergisch och på franska, men inte alls längre på tyska. En process inleddes som mynnade ut i den nya språklagen 1984. (Davis 1994: 50f)

Det språkliga landskapet

Det språkliga landskapet i Luxemburg präglas i första hand av de tre språk som alla har sin historiska förankring: franska, tyska och lëtzebuergisch. Förklaringen till denna situation bör ses i den delning av dåvarande Luxemburg som gjordes 1839, då den fransktalande, wallonska, delen av landet definitivt

fördes till Belgien, i och med Londonfördraget. Luxemburg valde då att behålla franskan som administrativt och juridiskt språk, och att därigenom fortsätta vara ett flerspråkigt land. Sedan dess fördelar sig alltså inte språken territoriellt, som i Schweiz eller i grannlandet Belgien, utan de används i dag parallellt av medborgarna, som förväntas bli flerspråkiga genom skola och utbildning.

Luxemburgska, eller lëtzebuergisch som vi i fortsättningen kommer att kalla det, är en västgermansk, mosel-frankisk språkvariant, som talats i området sedan många århundraden. Vi återfinner samma dialekt, eller mycket nära släktingar till den, på andra sidan landets gränser, i franska Lorraine, i tyska Saarland och även i Belgien, i Arelerland runt staden Arlon. Eftersom dialekten saknat norm, har den sedan länge varit hänvisad till högtyska som standard-språk, då i första hand som skriftspråk. Det finns olika varianter och den som benämns "lëtzebuergisch" är en koine, som huvudsakligen används muntligt – luxemburgare har ofta inte kunskaper i dess stavning eller grammatik (se Berg & Weis, 2005:96). Man kan alltså se lëtzebuergisch som ett *ausbau language* i enlighet med Kloss (1967) terminologi.¹

Den flerspråkighet vi ser i dag har vuxit fram under andra delen av 1900-talet och förefaller vara säkrad genom en uttalad politisk vilja och genom lagar och praxis. Från att ha varit "bara" en dialekt, har lëtzebuergisch fått en allt starkare ställning och dessutom status som nationalspråk i och med 1984 års språklag. Detta kan ses som ett logiskt resultat av att man sedan andra världskriget tagit mer och mer avstånd från tyskan. Men nationalspråket står inte ensamt i fokus för språkpolitik och språkplanering, utan ställs bredvid såväl franska som tyska, vars användning regleras i lagen även om de inte fått status som officiella språk. Franska är det huvudsakliga språket för administrativa dokument. Det är också det språk som lagar och förordningar skrivs på innan de eventuellt översätts, och det är alltid den franska texten som gäller om det finns olika tolkningsmöjligheter. Men i en domstol får till exempel advokater och vittnen tala lëtzebuergisch. Myndigheter skall i görligaste mån svara på det språk de blir tilltalade eller tillskrivna på. Statsanställda skall kunna tala lëtzebuergisch, och för att bli medborgare ställs, förutom att man skall ha bott i landet i fem år och måste avsäga sig annat medborgarskap, vissa språkliga krav: Man skall man ha grundläggande aktiva kunskaper i ett av de tre språken franska, tyska eller lëtzebuergisch. Det krävs också att man ska kunna styrka kunskaper i lëtzebuergisch. Debatter i parlamentet äger ofta rum på lëtzebuergisch, men med inslag av franska och tyska, och man har föreslagit att kommunfullmäktiges sammanträ-

¹ Man kan definiera ett *Ausbau language* (eller *Ausbausprache*) som ett språk som från början varit en dialekt, utan skriftlig norm, men som av till exempel politiska orsaker skiljts från sitt historiska referensspråk, i detta fall lëtzebuergisch från tyska, och standardiserats. Även svenska och danska brukar ses som *Ausbau languages*. Ett senare exempel som ofta ges är serbiska och kroatiska, som officiell språkpolitik i dag vill särskilja.

den skall ske på lëtzebuergisch, något som har ansetts anmärkningsvärt med tanke på att det så sent som på sena 1940-talet var förbjudet att tala lëtzebuergisch i parlamentet. (Se Fehlen 1997; Esmein 1998.) Tidningar skriver på olika språk beroende på ämne, och det görs program på lëtzebuergisch både i radio och på TV. Gudstjänster brukar vara på lëtzebuergisch.

Men förutom franska, tyska och lëtzebuergisch, talas många andra språk. Det stora antalet invandrare, främst portugiser, men också fransmän, italienare, belgare och de sista åren på 1900-talet även invandrare från före detta Jugoslavien, sätter också sin prägel på det språkliga landskapet. Deras språk och deras plats i samhället måste tas med i beräkningen: Den stora demografiska förändringen i landet får även språkliga konsekvenser, med tanke på att andelen utlänningar ökat från knappt 30% till 40% av befolkningen mellan 1991 och 2006 (att jämföra med lite drygt 10% strax efter andra världskriget, 1947). Det är denna grupp som står för den stora ökningen av antalet invånare under motsvarande tid, från 385 000 till 460 000 personer. Bland dessa har antalet portugiser ökat från ca 39 000 personer till närmare 70 000, och antalet fransmän från 13 000 till 23 000 personer. (Se Statec.)

Språkens användning

Fehlen (2002) påpekar att även om lëtzebuergisch är luxemburgarnas modersmål, så gäller det för endast 85% av dem, och att 1% av dem över huvud taget inte kan tala det. Franska är det språk som talas av de flesta, närmare bestämt 96% av invånarna i landet, jämfört med 81% som talar tyska och 80% lëtzebuergisch. Men även utländska invånare lär sig tala nationalspråket: 40% av dem uppger att de använder lëtzebuergisch mer eller mindre ofta (se Fehlen 2004). De flesta luxemburgare är flerspråkiga, men deras språkliga kompetens beror på olika faktorer: ålder, geografisk hemvist, utbildning och socialgrupp. Den stora undersökningen Baleine som genomfördes i slutet på 1990-talet visade att det var betydligt fler som behärskade enbart lëtzebuergisch i de äldre (60-70 år) åldersgrupperna än i de yngre (25-34 år) och som också använde språket i vardagen, till exempel för att gå och handla. Dessutom talas lëtzebuergisch mer i landets norra och östra delar än i övriga landet som är mer industrialiserat. Anmärkningsvärt är att tyskan förefaller vara frånvarande från luxemburgarnas vardag, däremot används den ibland av utländska invånare (2%). (Se Projet Baleine 1997.) Bland invandrare talas ofta lëtzebuergisch av den andra generationen, men även här tenderar franskan att ta över som kommunikationsspråk, framför allt i huvudstaden. (Se Beirão 1997.)

Arbetslivet ställer varierande krav på språkkunskap, beroende på vilken bransch det gäller. Det är inte alltid som lëtzebuergisch är ett uttalat krav (även

om det brukar ses som en fördel), men det anses som en nödvändig kunskap inom områden som administration, undervisning, vård och omsorg och är ett villkor för att bli statsanställd. Vanligast är att tre språk efterfrågas, men 75% av platsannonserna är på franska. (Se Pigeron-Piroth & Fehlen, 2005.)

Inom familjen förekommer oftast (ca 70% av familjerna) ett enda språk. Det är lëtzebuergisch eller också ett annat språk, beroende på familjens ursprung. Men i drygt 18% av familjerna talas två språk, ofta lëtzebuergisch i kombination med ett annat (vanligast är franska eller portugisiska) – andelen övriga familjer som använder fler språk än två är alltså relativt stor. En förklaring kan vara den officiella flerspråkighetspolitiken, som avspeglar sig i privatlivet och underlättar användningen av flera olika språk även där. (Se Berg & Weis 2005:21.) Språkliga vanor och språklig kompetens hör dock ihop med utbildning och ställning i samhället. Davis (1994) visar att ju längre utbildning och ju högre upp på samhällsstegen, desto mer utvecklad flerspråkighet, och Treffers-Daller & Willemys (2002) anser att gränsen mellan språken inte är geografisk utan en i första hand socialt baserad gräns. Flerspråkig hierarki och social hierarki har alltså oftast ansetts vara parallella (se även Berg & Weis 2005:42).

Språkens legitimitet på den språkliga marknaden

Det är lëtzebuergisch som anses vara "kittet" i samhället, det språk som möjliggör och visar på integration och tillhörighet (se till exempel Beirão 1997, Berg & Weis 2005:46). Men även om många utlänningar lär sig lëtzebuergisch efter att ha kommit till landet (det finns kurser för vuxna), så är det franska de brukar tala både sinsemellan och med luxemburgarna. En naturlig förklaring är den höga andelen invånare som kommer från ett romanskspråkigt land och för vilka franska blir det naturliga gemensamma språket. De behöver egentligen inte lära sig lëtzebuergisch för att kunna leva i Luxemburg. Beirão (1997) konstaterar dock att användningen av franska minskar bland portugiser, eftersom de utgör en stor grupp (68 000 eller ca 13% av hela befolkningen) och kan leva sin vardag på portugisiska. (Se även Fehlen 2004.) Franskans ställning har förändrats över tid och från att historiskt ha varit ett prestigepspråk, har dess användning som ett slags "lingua franca" samtidigt gjort att dess status blivit lägre. Berg & Weis konstaterar att franska i dag både är ett prestigepspråk och ett vanligt språk invandrare emellan (2005:43). Franska språket har blivit vad som ibland kallas "la langue fédératrice" (ett uttryck som också kritiserats, se till exempel Magère m.fl., 1998:102) och dess betydelse ökar. (Se *Projet Baleine* 1997; Fehlen 2004.) Franska används alltså allt oftare i vardagslivet, inte minst på grund av alla fransktalande som dagligen åker över gränsen från Frankrike eller Belgien för att arbeta i Luxemburg. Till den komplexa språkliga marknad som skisserats

här bör man också lägga till engelska, som enligt Fehlen (1997) är att betrakta som första främmande språk i Luxemburg.

Med tanke på ovanstående beskrivning, kan det vara problematiskt att betrakta dagens språksituation i Luxemburg som en di- eller triglossi utan att omdefiniera och anpassa Fergusons klassiska definition (1959).² Det är knappast så att ett språk förekommer i enbart en viss typ av situationer, till exempel att franska alltid används i politiska sammanhang, lëtzebuergisch i familjen och tyska i skrift, även om man kan anse språken vara funktionellt indelade. Den språkliga marknaden (se Bourdieu 1982) i Luxemburg värdesätter tre språk: lëtzebuergisch, franska och tyska, och är alltså flerspråkig, men den bortser från invandrar-språken. Det legitima språket (*id.*) är inte ett enda, utan en kombination av tre olika. Fehlen (1997, 2004) har därför modifierat Bourdieus begrepp för att anpassa det till den specifika luxemburgska situationen, och talar i stället om en *compétence linguistique légitime*, som består av en kompetens i vart och ett av de tre språken – lëtzebuergisch, franska och tyska. För att besitta denna legitima språkliga kompetens bör man behärska franska i tal och skrift, kunna tyska – men gärna med en luxemburgsk prägel och helst inte alltför väl för att markera en identitet som icke-tysk, samt tala den specifika variant av lëtzebuergisch som fått status av koine, nämligen den som talas i landets centrala delar – varianterna från norra och östra delarna (ett jordbruksområde) anses "bondiska", de från södra Luxemburg (en industritrakt) släpiga och grova. Den legitima varianten av lëtzebuergisch skall gärna vara präglad av franska låneord, som för att visa på en frekvent användning av franska. Dessutom kan man även anse att engelska hör till den legitima kompetensen, på grund av att det är ett så efterfrågat språk.

Eftersom lëtzebuergisch hör till den legitima kompetensen, blir det problematiskt att inte tala detta språk. Inte för att det innebär så många konkreta svårigheter i vardagen, utan för att man genom att tala det kan komma att betraktas som luxemburgare och därmed som en fullgod del av det luxemburgska samhället. Bristen på kunskap i lëtzebuergisch kan leda till ett utanförskap, en avgränsning från den grupp som besitter kompetens i de tre legitima språken. Men Beirão (1997) konstaterar att utlänningar har större nytta av att lära sig franska, eftersom det är på franska officiella dokument skrivs och all administration sker – dokument, blanketter som skall fyllas i osv. Att en person då ska lära sig två nya språk vid sin ankomst till ett nytt land kan vara mycket begärt. Det finns en risk för att två olika språkgemenskaper skall växa fram, observerar Fehlen

² Enligt denna definition används en "högre" språkvariant i till exempel officiella sammanhang och i litteratur, medan det vanliga kommunikationsspråket är en "lägre" språkvariant. Som exempel brukar nämnas Schweiz, med högtyska och schwyzerdütsch, och Grekland, med katharevousa och demothiki. Begreppet har senare omprövats och vidgats till att omfatta även andra flerspråkiga situationer.

(1997), nämligen en som besitter den legitima språkliga kompetensen och en som möjligen är flerspråkig men med ”fel” språk, något som på sikt skulle kunna ge upphov till spänningar mellan olika grupper, inte minst i kärvare tider med stigande arbetslöshet. Dock anser han inte att de många fransktalande invånarna eller fransktalande *frontaliers* riskerar att bilda en egen språkgemenskap, eftersom de är eller tror sig vara i Luxemburg tillfälligt (se Fehlen 2006). Ett så stort språk som portugisiska hör inte heller i kombination med franska till den legitima kompetensen, vilket märks till exempel i skolan (se nedan). Thewes (2002) konstaterar att vi redan i dag kan bevittna hur inre gränser uppstår inom Luxemburg så att olika grupperingar kommer att leva var och en för sig, och ger som illustration till detta det faktum att fotbollsklubbar för portugiser förvägras att ingå i den luxemburgska ligan. Lëtzebuergisch blir en konkretisering av en sådan gräns, till exempel när man som utlänning söker arbete inom den offentliga sektorn, där kunskaper i språket är ett krav för anställning.

Till vardags växlar man mellan språken, och oundvikligen påverkas dessa av varandra. Kodväxling är ett vanligt fenomen. Davis (1994:133) ser det som fullt accepterat av talarna själva, något som kan anses höra till ovanligheterna eftersom den vanliga uppfattningen är att man bör hålla isär och inte blanda olika språk (se till exempel Vajta 2004:243-245). Vad som däremot ses som mindre positivt är påverkan från tyska: Efter andra världskriget har det blivit viktigt att markera en gräns mot grannen i öster, en skillnad som kan vara svår att upprätthålla med tanke på att språken ligger så pass nära varandra. Fehlen (2002) anser till och med att lëtzebuergisch språkligt sett närmar sig tyska alltmer. Men en talare är inte alltid ens medveten om sina växlingar och flerspråkighet innebär sällan särspråkighet. Det blir då befogat att ställa sig frågan i vilken utsträckning talarna i Luxemburg själva ser på språken som separata koder eller om de ser på sina språk som ett enhetligt språksystem, en enda mångfacetterad språklig repertoar där de hämtar vad som behövs för tillfället.

Språkplanering

Den ändring i grundlagen som gjordes 1948 preciserar i artikel 29 att det är en särskild språklag som skall reglera hur språken används i Luxemburg. Varken franska eller tyska nämns (och än mindre lëtzebuergisch, som på den tiden fortfarande ”bara” ses som en dialekt), en viktig skillnad från 1868 års grundlag som anses ha legitimerat en tvåspråkighet genom att nämna användningen av både franska och tyska. Detta medvetna förbiseende bör ses i ljuset av andra världskriget och som en reaktion mot den tyska annekteringen. Koppling till det som är tyskt undviks, till exempel noterar Berg & Weis (2005:37) att man efter kriget slutar använda namnvarianter innehållande ledet ”deutsch” för att benämna

lëtzebuergisch (till exempel *Moseldeutsch* eller *Arlonerdeutsch*). Men det dröjer över trettio år innan det kommer en språklag. Först 1984 bestämde den luxemburgska staten vilket språk som skulle vara det nationella, och även om både franska och tyska nämns i lagen, så får de inte officiell status utan det är deras officiella användning som regleras. Dialekten förlorar sin stämpel som dialekt och blir nationalspråk, även om negativa attityder kan leva kvar (se Rewenig 1997). Den får också ett officiellt namn – lëtzebuergisch – och därmed får nationen teoretisk möjlighet att låta ett eget språk motsvara ett eget territorium, där ett enda språk skulle kunna bli symbol för nationell enhet, såväl inom som utom landet. I och med det blir lëtzebuergisch ett tänkbart identitetskriterium, som kan användas både av luxemburgarna själva och av utomstående, i synnerhet då lagen slår fast att lëtzebuergisch är « la langue des Luxembourgeois » – lëtzebuergisch är luxemburgarnas språk, och inte Luxemburgs. Så har lagen också kritiserats för att etablera en skiljelinje mellan luxemburgare och invandrare (se Berg & Weis 2005:36-39).

Eftersom lëtzebuergisch är nationalspråk, skall det i princip få samma internationella status som engelska, spanska eller svenska, till exempel inom EU (i detta sammanhang har man dock valt att inte kräva att bli officiellt språk). Det etablerar sig också som en officiell diskontinuitet i tyskans kontinuum, eftersom det lämnat – åtminstone språkpolitiskt om än inte språkhistoriskt – sin lägre status som tysk dialekt, och i stället blivit ett eget germanskt språk i ett land som gränsar till Tyskland. Därmed kan man också göra anspråk inte bara på en roll för sitt språk i framtiden, utan också på en anknytning bakåt, på ett språkligt och kulturellt arv som är specifikt för Luxemburg. Lëtzebuergisch blir också föremål för vad som brukar kallas *corpus planning*, vilket innebär att man utvecklar en språklig standard, en norm som blir en möjlig referens i till exempel undervisningssammanhang. Första ordboken kom redan 1847, och nya har utarbetats under 1900-talet. Stavningen har dock ofta baserats på uttalet, eller varit hänvisad till tyskan (så sent som 1975 kom en bestämmelse om detta). I dag skrivs allt oftare på lëtzebuergisch, till exempel i tidningar, och det finns ett rättstavningsprogram på Internet (Cortina). Även litteratur på lëtzebuergisch finns, men det brukar vara den tyska litteraturhistorien som ses som den kulturella referensramen. (Se Berg & Weis 2005:40-43.)

Skolan

Luxemburgska barn skall börja i den obligatoriska förskolan när de är fyra år. Staten utgår i princip från att de kan lëtzebuergisch, och om de inte redan har med sig språket hemifrån är det nu de möter det för första gången eftersom det är obligatoriskt huvudspråk på förskolan. Sedan fortsätter undervisningen på

lëtzebuergisch på motsvarande låg- och mellanstadiet (*école primaire*), där det också finns läroböcker på språket. Barnen skall dock lära sig läsa och skriva på tyska. En timma i veckan ägnas åt undervisning i lëtzebuergisch, som i stor utsträckning också är kommunikationsspråk i klassrummet och det språk man undervisar på, tillsammans med tyska. Undervisning i franska får eleverna från andra året på lågstadiet, andra terminen, med tre timmar i veckan. En stor del av timplanen på 28 timmar i veckan ägnas åt tyska och franska, med fem respektive sju timmar från och med tredje året. Lëtzebuergisch förekommer på lektionerna i lëtzebuergisch, men bara någon timme i veckan, och får vara kommunikationsspråk i vissa ämnen som musik och gymnastik. Tanken är dock att mer och mer övergå till undervisning på tyska. Högstadiet och gymnasiet ingår i vad som kallas *enseignement secondaire*. Först undervisas ämnena på tyska, förutom matematik som undervisas på franska. På gymnasiet kan, beroende på vald inriktning, upp till tjugo av trettio undervisningstimmar ägnas åt språk (inklusive ett främmande språk), och i genomsnitt ägnas ungefär halva timplanen åt språkundervisning. Man undervisas alltså både på språken och i språken. De läromedel som används är ofta utländska och på franska eller tyska, något som kan vålla problem och svårigheter men ses som förberedande för högre studier utomlands. På det stora hela är lëtzebuergisch i stort sett frånvarande i undervisningen, vilket kan anses som paradoxalt och förvånande med tanke på att det är nationalspråk. I slutet av skolgången sker i stort sett all undervisning på franska. För att fortsätta med högre studier flyttar luxemburgare ofta utomlands och då till Frankrike eller Tyskland, länder där Luxemburg har avtal med vissa universitet. (Se Berg & Weis 2005:50-84.)

Det säger sig självt att den stora andelen utlänningar i landet måste avspeglats i skolan, där ca 36% av eleverna inte är luxemburgare. Av dessa utländska barn har ca tre fjärdedelar sitt ursprung i ett romanskspråkigt land, vilket innebär att de utgör en relativt stor grupp. Skolsystemet är dock enbart anpassat till de inhemska barnen, som har lëtzebuergisch som hemspråk och då undervisas på och i sitt eget språk när de börjar skolan. Dessutom lär sig barnen läsa och skriva på tyska, inte på lëtzebuergisch, och undervisningen i tyska baseras på kunskaperna i lëtzebuergisch och tvärtom. Lëtzebuergisch blir alltså ett hinder, som skall passeras en första gång vid skolstart, då barnen inte bara skall lära sig läsa och skriva utan dessutom skall göra det på ett nytt språk, vilket kan vara svårt för luxemburgska barn men ännu svårare för dem som har till exempel portugisiska eller italienska som modersmål. Nästa gång hindret uppstår blir i samband med övergången från mellanstadiet till högstadiet, då elevernas betyg inte bara i matematik utan också i franska och tyska är avgörande för den inriktning de senare kan välja. Dessa svårigheter anses vara förklaringen till att ett antal barn väljer att gå i skola i närliggande Frankrike eller Belgien. Att låta barn med annat modersmål än lëtzebuergisch lära sig läsa och skriva på till ex-

empel franska har diskuterats, men frågan är kontroversiell: Skall Luxemburg på så vis helt avstå från nationalspråket i skolan? Dessutom diskuteras om skolan då skulle bidra till att skapa två separata grupper i ett och samma samhälle, nämligen de som kan lëtzebuergisch och de som inte kan lëtzebuergisch. Frågan har också debatterats i parlamentet, som kommit fram till att det var viktigt att ha kvar ett enhetligt, flerspråkigt skolsystem där nationalspråket främjas vid tidig ålder, men att det skulle vidtas åtgärder för att stötta de barn som behövde det. (Se Berg & Weis 2005:100; Fehlen 2002, 2006.)

Flerspråkigheten visar här upp en tveeggad sida. Dels ses den som en viktig resurs och rentav en nödvändighet, dels är den orsaken till många misslyckanden i skolan. Det är vanligt att elever måste gå om en klass och på lågstadiet är 20% av dem äldre än sina klasskamrater. Antalet elever som inte går ut skolan med slutbetyg är ovanligt högt, med internationella mått mätt. Fehlen observerar att den luxemburgska skolan är mycket elitistisk och selekterande, just genom språkundervisningen, som ligger bakom många avhopp. (Se Fehlen 1997, 2002.) I ett första steg är det bristande kunskaper i tyska hos de elever som inte har en germanskspråkig familjebakgrund när de börjar skolan, och i ett andra steg är det franskan som vållar svårigheter när elever kommer upp i åldrarna och skall följa undervisning på franska, och då framför allt för de luxemburgska elever som kommer från en lägre socialgrupp. (Se Berg & Weis 2005:89-93.) Den luxemburgska legitima flerspråkigheten blir tillgänglig enbart för en elit som lyckas i skolan, medan den faktiska flerspråkighet som finns parallellt med den legitima vållar problem för dem som blir utestängda från den legitima kompetensen. Systemet har kritiserats för att vara otidsenligt och för att förstärka ojämlikhet genom att försvåra invandrabarns skolgång (Thewes 2002). Europarådet (2006) har i en rapport tagit upp dess avigssidor och konstaterat att andra språk än de tre som nämns i språklagen inte synliggörs, trots att en så stor del av befolkningen är berörd av dem.

Integration och utestötning

Luxemburg kan uppfattas som en idé om att integrera språkliga och kulturella gränser inom den egna nationen. Dessa gränser införlivas och blir till självklara komponenter i landets kultur, och bygger en nationell identitet på grundvalen av just gränsöverskridanden och olikheter – tvärtemot vad som varit det vanliga i nationalstaternas Europa. Så presenterar det sig också på sin egen officiella hemsida på internet.

Här slås tydligt fast att det finns en luxemburgisk identitet som har lëtzebuergisch som sitt språk, men att landet också använder franska och tyska i officiella sammanhang. Valet av språk på Luxemburgs officiella hemsida

(www.luxemburg.lu) är talande. Här är huvudspråket franska. Detta kanske inte är så konstigt med tanke på att det också är en hemsida som vänder sig till alla utanför Luxemburg som söker information om landet. Inom landet är franska, som redan nämnts, huvudspråk i juridiska och administrativa sammanhang. Det ligger nära geografiskt och talas inte bara i Frankrike utan också i Belgien. Det är ett världsspråk och det som är mest tillgängligt för invandrargrupperna från Portugal och Italien. På ett sätt kunde tyska vara ett alternativ och det förekommer också sporadiskt på hemsidorna. Men det har en svagare ställning än de båda andra språken. Efter andra världskrigets erfarenhet av tysk ockupation har lëtzeburgisch stärkt sin ställning på tyskans bekostnad.

På hemsidan bjuds inga översättningar av de franska texterna, utan det förutsätts att alla kan förstå, att alla medborgare kan läsa franska. Däremot är den senaste regeringsförklaringen avfattad på lëtzebuergisch, i enlighet med anspråket på att en väsentlig del av den luxemburgiska identiteten hör hemma i att använda detta språk. Deklarationen är också tillgänglig i en fransk översättning, vilket stärker bilden av franskans viktiga roll. En fråga som väcks är om vi här kan iakttä en viktig dubbelhet i Luxemburgs nationella identitet.

Vi har här betonat dels den gränsöverskridande komponenten, dels att lëtzebuergiska språkets roll är att vara en gräns gentemot invandrargrupper och över huvud taget utåt. Vi har sett olika flera exempel som sammantaget visar att det finns en grundläggande paradox i den nationella identiteten.

Den fråga som måste ställas är vilka gränser som den nationella identiteten överskrider. De gränser som överbryggas är de som går mellan lëtzeburgisk, franskspråkig och tysktalande identiteter. Historiska omständigheter har skapat en situation där språken används parallellt. Språkpolitiskt har detta hanterats genom att verka för en allmän kompetens bland luxemburgarna att använda alla tre språken. Detta har man i viss mån lyckats med på så sätt att många luxemburgare faktiskt behärskar språken. Därtill har flerspråkigheten blivit en integrerad del av den nationella identiteten; för att räknas som en äkta luxemburgare skall du kunna de tre språken. Landet har därmed lyckats med att överbrygga de gränser som är historiskt överlämnade. Man har lyckats komma till rätta med sin brokiga historiska erfarenhet.

Mer problematisk ter sig den nationella identiteten och den etablerade språkpolitiken i relation till de nya språkliga gränser som följt med den relativt sett kraftiga immigrationen. Då uppvisar man istället en språkessentialistisk hållning, som fungerar exkluderande gentemot immigranter, till exempel i skolan. Det är samma hållning som för utdelande av medborgarskap föreskriver förmåga att tala lëtzebuergiska och avvisar dubbelt medborgarskap. Slutsatsen skulle då bli att det finns en sida av Luxemburgs nationella identitet där idén om att överskrida språkliga gränser kan studeras som ett intressant exempel på hur man kan hantera centrala integrationsproblem i dagens Europa. Men också att

det finns en annan sida som blivit framträdande under intryck av immigration och som vi väl känner från Europas 1900-talshistoria, där den språkliga kompetensen används som verktyg för att dra en gräns mellan de som tillhör nationen och de som är uteslutna. En motsägelsefull situation verkar uppstå. Den kan sägas illustrera den uppfattning som var vanlig under det europeiska 1900-talet – den språkliga identiteten används exkluderande: en nation, ett språk. Samtidigt förefaller en annan ståndpunkt att utvecklas, en som tillåter och bejakar integration av språkliga gränser. Här finns en helt avgörande fråga, som är *vilka* språk som blir bärare av den nationella identiteten. I en mångspråkig situation skulle också en flerspråkig nationell identitet kunna bära exkluderande inslag.

Referenser

- Andrén Mats (2001), Att frambringa det uthärdliga: studier kring gränser, nationalism och individualism i Centraleuropa, Hedemora, Gidlund.
- Beirão Delfina (1997), "Les langues au quotidien", *Forum* 177.
(<http://www.forum.lu/>)
- Berg, Charles & Christiane Weis (2005), Sociologie de l'enseignement des langues dans un environnement multilingue. Rapport national en vue de l'élaboration du profil des linguistiques éducatives luxembourgeoises, Luxembourg, Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle et Centre d'études sur la situation des jeunes en Europe. (www.men.public.lu/)
- Bourdieu Pierre (1982), Ce que parler veut dire. L'économie des échanges linguistiques, Paris, Fayard.
- Brubaker William Rogers (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge Mass., Harvard University Press.
- Davis Kathryn Anne (1994), Language Planning in Multilingual Contexts: Policies, Communities, and Schools in Luxembourg, Amsterdam, Benjamins.
- Esmein Bernard (1998), "L'évolution de la situation linguistique et culturelle au Luxembourg depuis 1975" Magère P., Esmein B. & Poty M., *La situation de la langue française parmi les autres langues en usage au Grand-Duché de Luxembourg*, Metz, Université de Metz.
- Europarådet 2006, *Profil de la politique linguistique éducative. Grand-Duché de Luxembourg*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, Luxembourg, Ministère de l'Éducation nationale et de la Formation professionnelle.
(<http://www.men.public.lu/> eller: <http://www.coe.int/>)
- Fehlen Fernand (1997), "Parlez français, s.v.p.!" *Forum* 177.
(<http://www.forum.lu/>)
- Fehlen Fernand (2002), "Luxembourg, a Multilingual Society at the Romance/Germanic Language Border", *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, vol. 23, no 1&2.
- Fehlen Fernand (2004), "Le « francique » : dialecte, langue régionale, langue nationale ?" *Glottopol* n° 4. (<http://www.univ-rouen.fr/dyalang/glottopol>)
- Fehlen Fernand (2006), "Le marché de l'emploi transfrontalier et le marché linguistique du Luxembourg", *Actes du séminaire transfrontalier EURES-OIE – Dimensions socio-économiques de la mobilité transfrontalière*.
(<http://www.eureslux.org/eures.taf?Idnav=22>)
- Ferguson Charles A. (1959), "Diglossia", *Word* 15.
- Grimm, Jacob och Wilhelm, (1984 [1887]). *Deutsches Wörterbuch*, München.

- Juncker, Jean-Claude “Déclaration du Premier ministre Jean Claude Juncker portant sur le programme gouvernemental (4 août 2004)”. (<http://www.gouvernement.lu>, 2006-06-08)
- Kloss Heinz (1967), ”Abstand Languages and Ausbau Languages”, *Anthropological Linguistics* 9:7.
- Magère Philippe, Bernard Esmein & Max Poty (1998), La situation de la langue française parmi les autres langues en usage au Grand-Duché de Luxembourg, Metz, Université de Metz.
- Newton Gerald ed. (1996), Luxembourg and Lëtzebuergesch: Language and Communication at the Crossroads of Europe, Oxford, Clarendon Press.
- Pigeron-Piroth Isabelle & Fernand Fehlen (2005), *Les langues dans les offres d'emploi 1984-2004*, Luxembourg, Université du Luxembourg. (<http://www.statistiques.public.lu>)
- Projet Baleine (1997), ”Un sondage sur les parlers au Luxembourg”, *Forum* 177. (<http://www.forum.lu/>)
- Rewenig Guy (1997) ”Les écrivains sont les saltimbanques de la langue”, *Forum* 177. (<http://www.forum.lu/>)
- Statec, Portail des statistiques du Luxembourg, Service central de la statistique et des études économiques. (<http://www.statistiques.public.lu>)
- Thewes Guy (1997), ”Le Luxembourg, un pays pluriel. Un siècle d'immigration et d'intégration”, *Forum* 177. (<http://www.forum.lu/>)
- Trausch Gilbert (2003), *Histoire du Luxembourg*, Toulouse, Privat.
- Treffers-Daller Jeanine & Roland Willemyns (2002), ”Aspects of the Romance-Germanic Language Border: An Introduction”, *Journal of Multilingual and Multicultural Development* Vol. 23, Nos 1
- Vajta Katharina (2004), Nous n'avons plus de langue pour nos fêtes de famille. Le changement de langue dans une famille alsacienne, Göteborg, Acta Universitatis Gothoburgensis.

The European Union as a Global Actor in the South

Fredrik Söderbaum

Institutionen för globala studier

Patrik Stålgren

Statsvetenskapliga institutionen

The EU is a major player on the international scene. It aims to be a positive force for change by contributing to better harnessing of globalisation and more equitable sharing of the opportunities and wealth it generates. Its action supports the efforts of the developing countries themselves (European Commission, 2005)

Introduction

Following the tragedies of World War II the main concern for the European Community (EC) was uniting the nations and peoples of Europe. But as the EC expanded and took on more and more functions within Europe, the need for a comprehensive and coherent external approach became evident. Today's EU has a wide range of economic, political, social, and increasingly also cultural relations with virtually every continent and country in the world. In fact, the EU's "presence" is felt more or less everywhere, albeit more in some policy areas and counterpart regions and countries than in others (Bretherton and Vogler, 2006; Hill and Smith, 2005).

There are, however, many different views on what type of political "animal" the EU actually is and on the nature and impact of its external relations. Al-

though the EU is to an increasing extent referred to as one of the two superpowers of the world, it is still not a “state” (Ginsberg, 2001). The sceptics argue that the EU has diffuse and ineffective foreign policies, and that it is divided between the interests of its member states. As a result the EU is, from this perspective, only a potential actor in world politics. Even the proponents have different interpretations of the EU as a global actor, and why and how its foreign policies are shaped. In short, the EU is often perceived as an ambiguous polity and its foreign policy profile appears to be a moving target.

There are obviously many issues to explore regarding the EU’s actorness, such as to what extent and under what conditions the EU should be understood as a global actor (and not). A crucial question is how common and “unitary” the policy-making process is within the EU. However, even if there are coordination failures within the EU, this does not necessarily detract from the “actorness” of the EU. There can be similar disagreements within states, but even if states are not unified we do not dismiss them as actors.¹ The EU can act as a collective actor in international affairs and be seen as “one” by outsiders, for instance, when signing a trade agreement or when disbursing aid. On the other hand, being a global actor is more demanding than simply a regional organization or a “region”. To obtain legitimacy as a global actor from members states as well as in the international community the EU has to acquire some degree of “actorness”, defined as the capacity “to develop presence, to become identifiable, aggregate interests, formulate goals and policies, make and implement decisions” (Rüland, 2002: 6; also cf. Bretherton and Vogler, 2006). Hettne (2007) use the same concept to emphasize the progressive nature of the EU’s external relations: “actorness is a variable based on conscious organized efforts to shape the external world in accordance with the values, interests and identity of the actor.” In addition, this conceptualization of the EU’s global actorness emphasize the close relationship between the EU’s internal development and external policies. As pointed out by Hill and Smith (2005) “we need to combine an understanding of the EU’s internal character with an analysis of its international situation. The very conception of international “actorness” depends on bringing “inside” and “outside” into a relationship with each other, just as agents and structures are mutually dependent (p. 5).

This chapter draws on the experiences of a recently concluded research project on the EU’s role in the world funded by the Swedish Agency for European Policy Studies (SIEPS) (Söderbaum and Stålgren, 2007; Söderbaum and van Langenhove, 2006); and gives comparative conclusions on variation in the EU’s actorness in different policy areas (trade, aid and security) and across different counterpart regions in the South (Africa, Asia and Latin America).

¹ Thanks to Karen Smith for emphasizing this point.

The chapter is structured into three sections. We start out by providing an account of EU's actorness building on institutional arrangements and policy objectives within EU's foreign policy complex, using illustrations from the policy areas of trade, aid and security. Thereafter we provide three accounts of the EU's actorness towards the South, with particular emphasis on the EU's inter-regional policies towards Africa, Asia and Latin America. Finally, in the conclusion we sum up the main arguments and also discuss the prospects of the EU's role as a global actor in the South.

The Foreign Policy Complex of the EU

The EU's external relations and foreign policies have become increasingly comprehensive as well as complex, covering most regions and countries in the world as well as fields of activity. Björn Hettne (2007) refers to the Foreign Policy Complex (FPC) of the EU in order to understand the intricate machinery through which the EU's actorness is being realized. In this sense, the FPC gives an operationalization of actorness in terms of institutional structures and policy objectives. The complexity of this foreign policy system derives from a variety of factors, such as:

- (1) the nature of and interaction between the supranational and the inter-governmental levels and modes of policy-formulation and decision-making
- 2) the pillar system and the different competencies with regard to where decisions are taken
- (3) the multiplicity of common institutions (e.g. the Commission, the Council, the European Parliament and special agencies) and policy instruments
- (4) the multiplicity of foreign policy objectives, for instance regional co-operation, human rights, democracy and good governance, conflict prevention, sustainable development, security and fighting international crime.

Understanding EU in terms of FPC helps to demonstrate that the reality and practice of the EU's external relations is much more complex, multidimensional but also more ambiguous than what is stated in the EU's official policy documents. As is evident in the empirical analysis below, the FPC furthermore changes over time in regard to different policy areas (trade, aid and security) and counterparts (Africa, Asia and Latin America).

It is often stated in the literature that the EU is a strong and recognized economic actor. Whereas history displays ample examples of national interests overriding economic considerations and potential trade relations, the Common Commercial Policy (CCP) is a triumph of the community method over member states' individual interests. In fact, it is quite difficult to identify major conflicts within the EU as far as commercial and trading relations towards the global South is concerned, and many of the individual member states have subordinated themselves to the common EU trading agenda. This coincides with a strong competence of the European Commission and majority-voting in the Council. But the picture is much more complex in the other policy areas investigated such as international development policy, and security policy.

The EU's ambition to become a global actor beyond trade and commercial policy is blocked both by a structural conflict between the Commission and the national interests of the EU member states and by the pillar structure. More specifically, there are obvious conflicts between the supranational level, especially the Commission's visions and interests, and the often competing interests of EU member states, and there is little evidence of that will be easily resolved in other policy areas than trade and CCP. Likewise, there is a "structural conflict between pillars, revealing a lack of coordination, coherence, and consistency. ... In fact a large number of issues would be more effectively handled by more cross-pillar operation, or a complete abandoning of the pillared approach, which also was the purpose with the suggested constitution, now in limbo. This has been a main setback for the pursuit of coherence and consistency, affecting the various components of actorship" (Hettne, 2007).

In spite of increasing ambitions of the Commission to represent the member states in the field of development policy, much remains before one can speak a common EU development policy and strong actorness. Following negotiations between the Council, the Commission and the European Parliament, the principles and objectives for the EU's development policy was set down for the first time in a joint statement in year 2000 and then revised in 2005 and referred to as the "European Consensus" (EU, 2000; EU, 2005). There is however little convincing empirical evidence of that the highly proclaimed development policy has started to take form in actual engagements, and the European Commission is not able to *de facto* represent the member states and the EU as a whole. "Since aid and development policy is one of the areas of EU action subject to shared competence, individual member states can and do continue to conduct national aid/development policy according to national priorities and preferences" (Farrell, 2007). Grimm adds to this by emphasizing that, "A complete communitarisation of development cooperation is not politically desirable for many EU member states, and would presumably be of questionable value for a number of developing countries" (Grimm, 2007).

The Commission thus conducts its affairs just like any other donor, and it is simply perceived as the 26th EU member state (see Söderbaum and Stålgren, 2007). As a result, what is repeatedly referred to in official EU documents as the ambition of the Commission/Community to “add value” beyond what can be done by individual EU member states is mainly to be understood as a rhetorical device utilized as a means to boost the EU’s and in particular the Commission’s legitimacy more than anything else. The evidence, for instance from Africa, suggests that in countries and regions where there is a history of engagement from the EU member states, the “value added” of the Commission/EU’s development policy is ambiguous, to say the least. The fragmented responsibility within the EU’s institutions is one of several examples of this. As Grimm points out, the geographical division of responsibilities for external relations within the Commission is indeed problematic, in particular with regard to Africa, where there is a unsustainable overlap between DG Dev and DG Relex (Grimm, 2007). Furthermore, interviewees having experienced engagements with the Commission testified to its inflexible bureaucracy and even a lack of willingness to cooperate, showing no genuine ambitions to be a nexus of Commission and member states’ international development cooperations, or to take up a complementing role in a commonly agreed division of labour

Notwithstanding, as underlined by Haglund-Morrissey (2007), development cooperation in Latin America shows that the European Commission is able to play a more substantive role in cases where the EU member states lack prior engagements or strong commitments. However, being able to assert its position where there are no or few other competing actors only adds marginally to the EU’s actorness.

Moving on to the third policy area dealt with in our research project (security and conflict management), one would think that the complexities of the inter-governmental mode of decision-making would be fundamentally at odds with the need for a high level of flexibility and ability to make quick decisions in this policy field. A common view in the literature is also that the EU as an actor is an economic giant but a political dwarf. As pointed out by Sven Grimm (2007), the EU has nevertheless started to show a rather surprisingly high level of actorness in the security field. One reason is the conceptualization of security that goes well beyond conventional large-scale military intervention to include, for instance terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, and state failure. Given the multiplicity of new security threats, the EU member states have been able to overcome some internal differences, which in turn have consolidated the EU as a global actor. Similarly, the idea that “conflict prevention and threat prevention cannot start too early” (European Council, 2003: 7) has led to a pro-activeness that has given the EU’s intergovernmental machinery of decision-making adequate time to respond. In addition, the EU has played on its

image as a “civilian power” and engaged in a securitization of much of its external relations thereby making economic and development policies its most effective “weapon”. Similarly, drawing on its arsenal of conditionality and non-tariff trade barriers, the EU has developed a “post-modern” approach to eminent and potential threats steaming from the global South.

In the 1990s EU policy makers were faced with the regional conflict configuration in the Great Lakes region (GLR). Reflecting divergent member states interests in the region, the EU only managed to give a half-hearted response and in spite of repeated declarations that conflict resolution in the GLR was a top priority in the CSFP, the Union’s lack of actorness was apparent in the slow developments towards a clear regional response. Much due to the limited and short-term EU intervention in the DRC’s province of Ituri in 2004, the EU’s response to the Great Lakes conflict is nevertheless often cited as a success.

Furthermore, at least until recently, the EU has also failed to provide a unified response in the Middle East, especially in the Israeli-Palestinian peace process. As Lindholm-Schulz (2007) points out, “European policy-making towards the Middle East is still mostly formed as bilateral policies by individual member states”. The conventional reason is the competing national interests of major EU member states and the sensitivities around yielding national sovereignty in the field of security policy and armed engagement. The EU formed the Quartet together with the Russian Federation, the UN and the US, which played a role in formulating the Roadmap for Peace in response to the escalation of violence in the region in April 2002. However, as Lindholm-Schulz points out, the most important instrument for stability in the region has been the Euro-Mediterranean Partnership (EMP) and the Barcelona Process, which has suffered from asymmetric negotiating positions, conflicting interests within both regions, and a lack of genuine trust in the Arab partners stemming from that the EU has regarded the regional as notoriously unstable and as a cradle of international terrorism. In fact, the Arab states have viewed the EMP as “an instrument to promote EU-interests rather than as a framework for a common security agenda” (Lindholm-Schulz, 2007).

To conclude, it comes as no surprise that the area of trade policies represents by far the most successful case of EU actorness. By contrast, its development policy remains a much more ambiguous affair with post-colonial bilateral interests mixed up with idealistic concerns and a uneasy institutional structure that cripple EU actorness. Given the lack of a firm institutional and legal basis, the mixed success of EU actorness in the area of security is indeed noteworthy and seems best attributed to a combination of an institutional and conceptual ingenuity.

EU actorness and interregionalism in the South²

Although interregionalism is not explicitly mentioned as an objective in the Treaty on the European Union (TEU) it is deeply rooted in the European Commission and in the EU's foreign policies. There is a long history of a rather loose (or "hybrid") form of interregionalism and region-to-region relationships between EU and the African, Caribbean and Pacific (ACP) group of countries. The interregional foreign policy has been expressed many times by a number of leading politicians and policy-makers during the last decade (albeit not always in the same way). In 1990 then German Minister of Foreign Affairs, Hans-Dietrich Genscher, stated, with reference to interregional relations, that "the path of the political dialogue and economic cooperation embarked upon by the EC in a spirit of true partnership is proving to be the path of the future" (quoted in Edwards and Regelsberger, 1990: vii-viii). More recently, in September 2001 an interregional model was proposed by the Belgian Prime Minister, Guy Verhofstadt, then President of the European Council, who suggested that the current G8 should be replaced by a G8 based on more adequate regional representation:

... we need to create a forum where the leading continental partnerships can all speak on an equal footing: the European Union, the African Union, the Common market of the South (MERCOSUR), the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), the North American Free Trade Agreement (NAFTA), etc (Verhofstadt, 2001).

Over the last decade interregional cooperation has been further consolidated as a key feature of the EU's foreign policies. Hence, we are witnessing a trend whereby the European Commission seeks to promote what is considered as the European "model" of foreign policy, built on promoting regional cooperation throughout the world and interregional (region-to-region) relations and partnerships. This is particularly evident in the EU's relationship with the South, i.e. Africa, Asia and Latin America. "Inter-regional cooperation offers support to processes of regional cooperation in other regions and enables the counterpart groupings to respond to globalization, thus improving their profiles as global actors" (de Flers and Regelsberger, 2005: 318). From the EU's point of view, interregionalism not only justifies and promotes the EU's own existence and efficiency as a global actor, the strategy also promotes the legitimacy and efficiency of other regions (eventually as "actors"), which in turn promotes further

² This section draws on Fredrik Söderbaum, Patrik Stålgren and Luk van Langenhove (2005) "EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis", in Söderbaum Fredrik and Luk van Langenhove (eds) *The EU as a Global Actor: The Role of Interregionalism*, Special issue of *Journal of European Integration*, Vol 27, No 4 (December). Also see Söderbaum and van Langenhove (2006).

EU actorness as well as a pattern of cross-cutting interregionalism in the world system.

In what follows below we outline three of the most widely discussed (and partly intersecting) explanations of the EU's foreign policy relations towards Africa, Asia and Latin America, with a particular emphasis on the EU's interregional policies: (i) the promotion of liberal internationalism; (ii) the promotion of the EU's identity as a global actor; and (iii) the promotion of the EU's power.

The promotion of liberal internationalism

Many of the official statements and proclamations released by the European Commission underline the liberal and idealist underpinnings of the EU. As an example, one can refer to the conclusions of the European Council of June 2004 where it was stated that "the Union must continue to strengthen its leadership role in the fight against global poverty". And, in a document outlining the EU's external relations the European Commission proudly states that:

The EU is particularly active in promoting the human aspects of international relations, such as solidarity, human rights and democracy. the Union works with other countries and international organisations to bring everyone the benefits of open markets, economic growth and stability in an increasingly interdependent world. A major challenge now is to spread peace and security beyond the European Union's borders. To meet this challenge, the EU is developing a common foreign and security policy so that it can act as a force for stability, cooperation and understanding in the wider world (European Commission, 2004a: 1, 3).

The EU's external relations objectives, with a strong emphasis on the "human" benefits of economic interdependence, democracy, human rights and the principles of sustainable and participatory development, are often referred to as a "liberal internationalist" approach to international relations (Smith, 2003). The EU often proclaims solidarity as a foundation of its external relations. An example is the joint statement in November 2000 by the Council and the Commission on the European Community's Development Policy:

The European Union provides approximately half of all public aid to the developing countries and is their main trading partner in many cases. Its activity covers all the regions of the world. This effort reflects the essential solidarity which is an underlying feature of its international activity. The exercise of such solidarity must be seen as a major political challenge. In accordance with the principles upon which it is based, the Union needs to put this message across in every forum and ensure that it is disseminated, particularly in other industrialised countries (EU, 2000: 1).

The same policy document asserts that "Community action is more neutral than action by the Member States, which have their own history and are bound by a specific legal system. Community solidarity and the Community's integrated

approach to cooperation are undoubtedly major assets” (ibid: 4). It is no exaggeration to say that the EU sees itself as a model for the rest of the world.

The EU often proclaims that multilateral trade liberalisation is important for fostering not only economic growth but also environmentally sustainable development and social equality all over the world. As stated in a recent document from the Commission: “Freer trade can mean more business opportunities, more efficient allocation of resources and more wealth” (European Commission, 2001a). According to the official discourse, this is stated to be particularly important for the countries in the South. In fact, a crucial ingredient in the EU’s development strategy is to integrate developing countries into the global economy and to promote their own efforts at regional integration (ibid). These objectives have led the EU to support regional integration efforts around the world and to enhance interregional cooperation. With regard to the ACP countries, the official strategy goes as follows:

... the Union is combining trade and aid in a new way in the next generation of “economic partnership agreements”, currently being negotiated with the ACP countries and due to be in place by 2008. The idea is to help the ACP countries integrate with their regional neighbours as a step towards global integration, and to help them build institutional capacities and apply principles of good governance. At the same time, the EU will continue to open its markets to products from the ACP group, and other developing countries (European Commission, 2001a).

Behind this statement is the belief that the EU should try to consolidate regional integration arrangements among developing countries *because* regional integration is seen as “an important step towards their integration in the world economy” (European Commission, 2004a: 10). Besides helping developing countries to integrate into the world economy and among them, it is also believed in EU circles that regional integration and cooperation can enhance peace, prevent conflict, promote cross-border problem-solving and the better use and management of natural resources.

What this shows is that fostering region-building and interregionalism has become important not only for the promotion of trade and aid but also as means for comprehensive social and economic development on a global scale. Supporting and promoting regional integration and cooperation has received recognition as one of the six focal areas through which the EU can contribute to development around the world and in a range of different sectors (the other being: linking trade and development; support for macro-economic policies and promotion of equitable access to social services; transport; food security and sustainable rural development; and institutional capacity-building) (EU, 2000).

In sum, promoting and even contributing to building regional integration schemes around the world serve a double function to the EU: on the one hand, it allows bringing in the human aspect and development issues into international

relations, while on the other hand, it creates entities that can start having relations with the EU as regions (i.e., ultimately performing as international “actors”).

Building the EU’s identity as a global actor

This section emphasizes the attempts by the EU to build its identity as a global actor in its own right. The first proposal by the Commission, which was then revised and resulted in the “The European Concensus” on development, states:

The EU’s external action reflect its identity as a global player and partner working to promote its objectives, its values, /.../ The external action also aims at integrating the external dimension of the EU’s internal policies and, as such, at representing the European model. (COM 2005: 4)

The EU’s Asia strategy beginning in 2001 provides another example of a case where the EU’s underlying interests are outlined in a straightforward manner and which does not automatically correspond to the normative agenda of liberal internationalism outlined above:

There is one clear core objective to guide the future development of EU-Asia relations into the coming decade: we must focus on strengthening the EU’s political and economic presence across the region, and raising this to a level commensurate with the growing global weight of an enlarged EU (European Commission, 2001b: 15).

This citation illustrates that the EU’s foreign policy is also motivated by the promotion of the EU as a global actor through strengthening its “presence”. Presence is intimately related to both identity building and “actorness” (Brethton and Vogler, 2006; Hettne, 2005). The objectives to establish “presence” and “actorness” have only recently become more salient for actors in the EU. Interestingly, the recent official introduction to a document outlining the EU’s external relations states that:

The EU did not set out to become a world power. Born in the aftermath of World War II, its first concern was bringing together the nations and peoples of Europe. But as the Union expanded and took on more responsibilities, it had to define its relationships with the rest of the world (European Commission, 2004a: 3).

During the last decade it seems to have become evident in the Commission and in leading policy-circles that the EU’s increasing economic weight and geographical size are linked to an imperative to become a global actor by playing a more important political and security role in the world. Thus, in order to play such a global role in the world it is necessary that the EU increases its actorness and attains the qualities of an actor that is capable of making more autonomous foreign policy decisions. One of many examples of this trend was the Cologne European Council meeting in June 1999, where it was decided that “the Union must have the capacity for autonomous action” and this is only possible if it is

backed up “by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises without prejudice to actions by NATO” (European Council, 2005).

There is a rather striking self-confidence within the EU regarding the importance of its own integration experiences as well as the ‘need’ for it to be/become a global actor. In an historical overview of the European Commission’s activities it is stated that the Commission delegations serve the purpose of “taking both the idea and reality of European Union to a world *hungry for its presence*” (our emphasis) (European Commission, 2004b: 59). This self-image was also displayed in the original proposal for what became the European Consensus within development policy which put forward as its rationale that “The political and intellectual impact of EU’s financial contributions in the area of development is not yet fully recognized and deployed”.

The EU’s attempts to promote interregionalism can at least partly be explained by the self-image to “give” the EU to a world “hungry for its presence”. Spreading the EU experience implies therefore promoting region-building around the world. One of the main vehicles for this project of external relations is, as we have argued, the doctrine of interregional relations. In other words, the building the EU’s identity as a global actor is closely related to and reinforced by a process of region-building and interregionalism. Interregionalism not only justifies and promotes the EU’s “actorness” (both within EU itself and to the rest of the world), but also strengthens the legitimacy of other regions, which in turn promotes further region-building and cross-cutting patterns of interregionalism. Thus, the EU’s preference for region-building and interregionalism has implications not only for the foreign policy of the EU, but also for the organisation of the world polity where regional actors such as the EU gain legitimacy.

A crucial ingredient in understanding the EU’s role in the promotion of regionalism is its self-image as the “natural” point of reference for regional initiatives. The EU tries to promote its own regional experience as the norm for region-building throughout the globe, which is at least partly due to its self-identity. In so doing it seeks to increase its own actorness on the global scene. The EU is eagerly persuading other regions, especially in Africa but also elsewhere, to follow its own example, which it sees as “a model for integration between countries in other regions of the world” (European Commission, 2004a: 3). The EU is (consciously and unconsciously) projecting its own particular regional integration model to the rest of the world. The EU considers itself as the world champion of regional integration and it believes that it has a special mission as well as competence to promote regionalism around the globe.

Although in official rhetoric the EU does not claim to “export” the European integration model, its self-image as “the most advanced regional integration project in the world” transpires from a closer analysis of its policies and part-

nerships (European Commission, 1995). In the same policy document, for example, the European model of integration is proclaimed as the most important reference model for virtually all regional initiatives in the world (especially in the South):

There are a number of lessons that can be drawn from the experience of regional integration in various parts of the world. Probably the most important lesson can be derived from the European experience, not only on account of its long history but also because, to a large extent, it can be considered as the only successful example of regional integration so far (European Commission, 1995: 8).

It should not be overlooked that the European integration experience is rooted in its own historical context and as such not automatically transferable to other parts of the world. But it is clear that promoting the EU experience as globally applicable, the EU's own identity and legitimacy as a global actor increases.

According to the official rhetoric, the "human aspects" of international relations and the liberal internationalist agenda are often put forward as the main motives of the EU's foreign policy behaviour. This is tightly linked to the so-called "civilian power" argument, which has recently gained much momentum in the research community. According to this view, the EU can be seen as a "civilian power", pursuing a value loaded foreign policy which first and foremost stems from the values promoted internally within the Union, such as social pluralism, the rule of law, democracy, and market economy etc. (see Hettne 2004; Telo, 2006). These values are seen as "universal" and deemed to be part of a civilian as opposed to a militaristic foreign policy (often associated with the USA). A constructivist (and critical) analysis suggests that a so-called "civilian" foreign policy can be part of a strategy to manifest the EU's identity as a benevolent global actor. Seen from this perspective, the EU's promotion of interregionalism as a model for its foreign relations is primarily a vehicle to gain international acceptance for the EU's own regional integration process and thus not the humanitarian needs of the world. Interregionalism is then determined "by the ongoing need to forge a common European identity among the people of its constituent nations and by a belief in the utility of regions as a unit for organising the global economy" (Aggarwal and Fogarty, 2004: 14). The way to achieve this is by actually creating regional integration schemes and regions elsewhere that can act as counterparts. In a Westphalian world of states, the EU will always remain a special and somewhat isolated case. But in a world order where regions have, next to states, a firm place, the EU would be less isolated. To the extent that other regional actors primarily deal with the EU rather than with individual member states, integration will be reinforced, so the EU's bid for interregionalism is, in this view, driven by an intraregional need to manifest the EU's regional experience as a globally accepted polity. This is linked to the

idea of global legitimacy – the idea of emulating or even rejecting EU-style regionalism represents an explicit recognition of the EU's regional actorness.

Power asymmetries

Our analysis suggests a variation in the way that the EU conducts its foreign policies, especially interregionalism, towards different regions. Hence, the nature and content of the EU's policies is above all depending on who is the counterpart. The differences in the EU's behaviour towards Africa compared to Asia are most striking. The differences in approach are evident in that EU-Asia cooperation, most apparently in the ASEM framework, is frequently stated to be among "equals", which contrasts sharply with the EU-Africa relationship, which is asserted as "a model for how rich countries can help poorer ones" (European Commission, 2004a: 9) or as a means where EU can help Africa help itself.

The EU-Asia partnership is seen more as a meeting place where much can "be gained from dialogue and exchange of best practice". In the EU's Asia strategy, it is stated that "there is no single 'European model' of social governance" (European Commission, 2001b: 17), a statement that is to be understood in the context that the EU places little emphasis on good governance and human rights in its relations with Asia (with main exception of Myanmar) and that there are different views regarding opening of free markets and free trade. Again, this is in sharp contrast with the EU-Africa relationships, where the EU places more emphasis on both economic and market-based liberalization as well as the use of political conditionality.

A closer integration of the African countries and regions into the global economy is, in the EU's official rhetoric, seen as the way for future trading relations as well as a development strategy, which according to the EU is stated to be of mutual gain, both for the EU and for the weaker partner regions (also cf. European Commission, 2004a: 3). However, Farrell (2005) suggests that this is by no means the idealist agenda emphasized in official discourse, but a way to promote the EU's self interest. She claims that the EU's agenda is not based on a concern for African development and the spread of cosmopolitan values but rather reveals the realist/self-interest of the EU. According to Farrell, Africa is useful for its markets, natural resources and minerals, and the EU's interregionalism is not driven by the ideal and norm-laden values so often emphasized by political leaders and policy-makers. Furthermore, Farrell is also critical of the shift of emphasis in the interregional partnership from aid to trade, and towards increased political conditionality and the interregional political dialogue, which are means to establish hegemonic control. The new type of interregionalism with Africa is said to reinforce the power asymmetries between the African group of countries and the EU.

Santander (2005) reveals a quite similar picture in the EU-Mercosur partnership. The value-loaded motives of win-win cooperation through free interregional trade is emphasized hand in hand with greater economic self-interest to bolster the EU's presence and access to fast growing economies. Santander emphasizes that the EU has a high degree of rhetorical commitment to free trade but keeps its high non-tariff barriers with regard to agricultural products, where the weaker partners have the most to gain. In other words, EU-Mercosur cooperation is an interregional relationship primarily built on the interests of the strongest.

In our assessment, this variation in interregional relations is linked to questions of relevance and power. The EU cannot deny the contemporary relevance and power of key East Asian states, resulting in reasonably symmetric partnerships. This is not the case of African states, and frequently not with Latin America. What this suggests is that whereas much of EU's interregional relations are conducted under the pretext of mutual benefits and win-win solutions, the distribution of these benefits seems to be a function of the relative power positions of the EU vis-à-vis its counterparts. The stronger the counterpart, the more concessions are given by the EU. With weaker "partners", the EU dictates much more of the conditions for interregional cooperation. This seems to explain the difference between the EU's relations towards the relatively strong East Asian region, as opposed to the weak African and to a lesser extent also Latin American counterparts. The relatively stronger East Asian regions benefit from access to European markets and are to a large extent invited to "equal" partnerships with the EU. With regard to East Asia there are few conditionalities attached to cooperation. Towards Africa, on the other hand, there are both economic and political conditionalities attached, and access is on the EU's own conditions. Mercosur seems to lie between the two extremes.

Conclusion

The EU is an odd species in the international politics fauna. In an attempt to pin down the characteristics of "the beast", this chapter suggests a complex and sometimes contradictory picture of the EU's actorness and external relations with the South. The analysis took its point of departure in that the EU's external relations can partly be characterized as a foreign policy complex (FPC) structured around different modes of decision-making, the outdated pillar system, a multiplicity of common institutions and policy instruments, and conflicting objectives within an ever-increasing number of policy areas. These components of the EU's policy machinery were never designed to create a coordinated global actor, and they have not done so by default. The EU's current patchy external

relations result from its unique historical development and the often competing interests by actors outside and inside the Union, which have been institutionalized in organizations and legal prescriptions more or less taking on a life of their own.

In the attempts, particularly by the Commission but also by certain EU member states and the European Parliament, to legitimize the EU's role in global politics, we are witnessing an increasing emphasis and rhetoric centred on the EU as a "civilian power", its superior normative foundation, and the "value added" of the EU compared to what the member states can do individually. Reviewing its actual policies across three continents (Africa, Asia and Latin America) and in three of the most important policy areas (trade, aid, security), the conclusion of our research project is that much remains before this benevolent European actor can present itself to the South. Much like other "actors" in world politics, including the member states, the EU's actions are characterized by the pursuit of power and the manifestation of identities as well as norms and values (including solidarity). Going beyond the EU's official strategies and policy statements, which often have a strong but somewhat misleading egalitarian flavour, this research project shows that its deeds are much about establishing itself as a global actor (identity) and pursuing hard material interests (power). In that sense, the EU is a familiar species in the global family.

In comparison to other political actors in world politics, most notably nation-states, the EU's dilemma is that its legitimacy and also actorness depends at least partly on the existence of other regional bodies. In a world order dominated by nation-states and with an absence of strong regions (with weak actorness), the EU's rather unique characteristics translates into a disadvantage reducing its power and questioning its international legitimacy. From a world order perspective the fundamental problem for the EU is that in a Westphalian world of states, the EU will always remain a special and somewhat isolated case. Powerful nation-states (such as the US) will continue to do business with individual European nation-states and as such undermine the deepening of the European integration process. But in a world order where regions have, next to nation-states, a firm place, the EU would be less isolated. To the extent that other regions primarily deal with the EU rather than with individual member states, this will further spur regional cooperation as well as interregionalism around the world. Hence, the EU's bid for interregionalism is driven by the need to manifest the EU's regional experience as a globally accepted polity. This is linked to the idea of global legitimacy – the idea of emulating or even rejecting EU-style regionalism represents an explicit recognition of the EU's global actorness.

This quest for a regionalized world order may be described as a way for the EU to "act itself into being", largely by acting vis-à-vis what it perceives to be

other regions (cf. Gilson, 2006: 75). According to this view, interregionalism creates a global public reality, which not only structures interregional relations but also has a constitutive role in the formation of regions. Interregionalism creates and legitimizes regional actors including, and perhaps most significantly, the EU. Therefore the EU is likely to continue to pursue interregional relations as an important and sometimes even preferred model for its external relations. But since the EU at the same needs to face up to the realities of globalization, interregionalism is likely to continue to be a pragmatic strategy rather than a programmatic doctrine. Judging from its deeds rather than its declarations, the EU has no a priori preference for interregionalism, and is pragmatic and flexible enough to employ a mixture of bilateral, multilateral and interregional policies.

References

- Aggarwal, Vinod K. and Edward Fogarty (eds.) (2004), *EU Trade Strategies: Between Regionalism and Globalism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bretherton, Charlotte and John Vogler (2006), *The European Union as a Global Actor*, London and New York: Routledge (2nd edition).
- De Fleurs, Nicole Alecu and Elfriede Regelsberger (2005), "The EU and Inter-regional Cooperation", in Christopher Hill and Michael Smith (eds.), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Edwards, G. and Regelsberger, E. (eds.) (1990), *Europe's Global Links: the European Community and Inter-regional Cooperation*, London: Pinter Publishers.
- EU (2000), *The European Community's Development Policy*, Statement by the Council and the Commission, Brussels, 10 November 2000.
- EU (2005), "The European Consensus on Development", joint statement by the Council, and the representatives of the governments of the Member States meeting within the Council the European Parliament and the Commission.
- European Council (2003), *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- European Council (2005) Policies: Security and Defence Policies. Available at: http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=261&lang=en&mode=g. Retrieved 21 January 2005.
- European Commission (1995) "European Community support for regional economic integration efforts among developing countries", Communication from the Commission, 16 June.
- European Commission (2001a) The European Union and the World, Brussels, March. Available at: http://www.delken.cec.eu.int/en/eu_global_player/4.htm. Accessed 15 February 2005.
- European Commission (2001b) "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships", Communication from the Commission, COM (2001) 469, September 4.
- European Commission (2002), "Annual Report 2001 from the Commission to the Council and the European Parliament: On the EC Development Policy and the Implementation of the External Assistance".
- European Commission (2004a) *A World Player: The European Union's External Relations*, DG for Press and Communication, Brussels, July 2001.

- European Commission (2004b) Taking Europe to the world — 50 years of the European Commission's External Service, DG External Relations. Available at: http://europa.eu.int/comm/external_relations/library/publication.htm. Accessed 15 February 2005.
- European Commission (2005) Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Proposal for a Joint Declaration by the Council, the European Parliament and the Commission on the European Union Development Policy: "The European Concensus" {SEC(2005)929}.
- Farrell, Mary (2005) "A Triumph of Realism over Idealism? Cooperation Between the European Union and Africa", in Fredrik Söderbaum and Luk van Langenhove (eds) *The EU as a Global Actor: The Role of Interregionalism, Journal of European Integration*, Vol 27, No 4 (December).
- Farrell, Mary (2007) "EU-Asia Cooperation: From Interregionalism to Bilateralism?", in Fredrik Söderbaum and Patrik Stålgren (eds.) (2007) *EU and the Global South*. Boulder, CO: Lynne Rienner (forthcoming).
- Gilson, Julie (2006) "New Interregionalism? The EU and East Asia", in Fredrik Söderbaum and Luk van Langenhove (eds.) *The EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism*, London: Routledge.
- Ginsberg, R. H. (1992), "Conceptualising the European Union as an International Actor: Narrowing the Theoretical Capability-Expectations Gap", *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 3, pp. 429-54.
- Grimm, Sven (2007) "EU foreign policy and external relations: Trade, aid and security", in Fredrik Söderbaum and Patrik Stålgren (eds.) (2007) *EU and the Global South*. Boulder, CO: Lynne Rienner (forthcoming).
- Haglund-Morrissey, Anne (2007) "EU and Latin America: The Nature of Interregional Development Cooperation", in Fredrik Söderbaum and Patrik Stålgren (eds.) (2007) *EU and the Global South*. Boulder, CO: Lynne Rienner (forthcoming).
- Hettne, B. (2004) "Interregionalism and World Order", paper presented at SGIR Fifth Pan-European International Relations Conference, The Hague, September 9-11.
- Hettne, B. (2005) *Reconstructing World Order*, in Mary Farrell, Björn Hettne and Luk van Langenhove (eds.) *Global Politics of Regionalism*. London: Pluto Press.
- Hettne, Björn (2007), "European Union as a Global Actor: an Anatomy of Actorship", in Fredrik Söderbaum and Patrik Stålgren (eds.) (2007) *EU and the Global South*. Boulder, CO: Lynne Rienner (forthcoming).
- Hill, Christopher and Michael Smith (eds.) (2005), *International Relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

-
- Lindholm-Schulz, Helena (2007), "Security as an Interregional Concern: EU and the Middle East", in Fredrik Söderbaum and Patrik Stålgren (eds.) (2007) *EU and the Global South*. Boulder, CO: Lynne Rienner (forthcoming).
- Rüland, Jürgen (2002) Inter- and Transregionalism: Remarks on the State of the Art of a New Research Agenda, *National Europe Centre Paper No. 35*, Paper prepared for the Workshop on Asia-Pacific Studies in Australia and Europe: A Research Agenda for the Future, Australian National University, 5-6 July.
- Santander, Sebastian (2005) The European dialogue with MERCOSUR: a relationship based on strategic and neo-liberal principles, in Fredrik Söderbaum and Luk van Langenhove (eds) *The EU as a Global Actor: The Role of Interregionalism*, *Journal of European Integration*, Vol 27, No 4 (December).
- Smith, Karen (2003) "EU External Relations", in M. Cini (ed) *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Söderbaum, Fredrik and Patrik Stålgren (eds.) (2007) *EU and the Global South*. Boulder, CO: Lynne Rienner (forthcoming).
- Söderbaum, Fredrik and Luk van Langenhove (eds.) (2006), *EU as a Global Player. The Politics of Interregionalism*, London: Routledge.
- Söderbaum, Fredrik, Patrik Stålgren and Luk van Langenhove (2005) "EU as a Global Actor and the Dynamics of Interregionalism: a Comparative Analysis", in Söderbaum Fredrik and Luk van Langenhove (eds) *The EU as a Global Actor: The Role of Interregionalism*, Special issue of *Journal of European Integration*, Vol 27, No 4 (December).
- Telò, Mario (2006), *Europe: a Civilian Power?*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Verhofstadt, Guy (2001), "The Paradox of Anti-Globalisation", *The Guardian*, September 28.

Americans were from Venus and Europeans from Mars

Trading Places in International Relations

Mikael Baaz

Juridiska institutionen och Centrum för Europaforskning (CERGU)

Introduction

In June 1999 – ten years after the end of the Cold War (which for more than four decades divided Europe as well as the rest of the world into two conflicting poles) – the United States (US), the only remaining *superpower*, and the European Union (EU), one out of four *great powers* in the world (see Buzan, 2004, Ch. 6), held a summit in Bonn and signed the *Bonn Declaration*. The Declaration was a commitment to a “full and equal partnership” in economic, *political*, and *security* affairs. This recognition was generally considered a step forward from the New Transatlantic Agenda (NTA) and the EU-US Joint Action Plan agreed upon in 1995.

The Bonn Declaration outlines how the EU and the US want to shape their relationship over the next decade and is embedded in the NTA process. In essence it reads: “together we can advance our shared *values*, our common security and our mutual prosperity more effectively than either of us can alone” (The Bonn Declaration, 1999, italics added). The document signals a spirit of mutual values, interests and objectives, and a vision of a common transatlantic leadership of the world (cf. Baaz 2006a). Since then, however, much has happened.

The US was on the 11th of September 2001 target for devastating terror attacks (hereafter 9/11). Two days after the attacks the French newspaper *Le Monde* proclaimed on the page-one headline: “Nous sommes tous américains”. Most of the world, including the whole of Europe, was willing to accept Ameri-

can leadership in the, by President Bush, declared, “War on terror” (Newhouse 2004, p. 3). Agreement preserved and only a few weeks after 9/11 a broad US-led coalition initiated military operations against Afghanistan. The Taliban regime was removed and al-Qaeda (the terror network held responsible for the 9/11 attacks) lost an important base for (preparing) their activities. The transatlantic agreement seemed tighter than ever before. Hence, in seizing the moment, the Bush administration could have set about strengthening the transatlantic cooperation with its European allies and, in extension, stabilising the most serious sources of instability in current international relations – the Middle East, Southwest Asia, and Northeast Asia. But, the opportunity was lost.

Only eighteen months after 9/11 the situation looks completely different. The US is openly attacking the foundations, multilateralism (or at least plurilateralism) and international law, underlying the current world order (see Fischer 2007, p. 4). In March 2003, the American administration expands the war on terror beyond Afghanistan and attacks Iraq. The illegal “preventive” military attack launched by the US and UK on Iraq was met with protests worldwide. The (continental) European disapproval was strong and loudly expressed (Baaz 2006a, 2006b and 2006c; and, McCormick, 2005, Ch. 9).

Fissures in the relations between the EU and the US are nothing new, on the contrary. But the fissure in transatlantic relations has never appeared more evident than during the lead up to the US-led invasion of Iraq in 2003. While George W. Bush has used the phrase “moment of truth” for both the United Nations (UN) and Iraq, another moment of truth is for America and Europe to face the reality that they possibly no longer share the same values, interests and objectives or even the same strategic culture. Robert Kagan, author and a former US State Department official, writes:

[I]t is time to stop pretending that Europeans and Americans share a common view of the world, or even that they occupy the same world. On the all-important question of power — the efficacy of power, the morality of power, the desirability of power — American and European perspectives are diverging. Europe is turning away from power, or to put it a little differently, it is moving beyond power into a self-contained world of laws and rules and transnational negotiation and cooperation. It is entering a post-historical paradise of peace and relative prosperity, the realization of Kant’s “Perpetual Peace.” The United States, meanwhile, remains mired in history, exercising power in the anarchic Hobbesian world where international laws and rules are unreliable and where true security and the defence and promotion of a liberal order still depends on the possession and use of military might. That is why on major strategic and international questions today, Americans are from Mars and Europeans are from Venus: They agree on little and understand one another less and less. And this state of affairs is not transitory — the product of one American election or one catastrophic event. The reasons for the transatlantic divide are deep, long in development, and likely to endure. When it comes to setting national priorities, determining threats, defining challenges,

and fashioning and implementing foreign and defense policies, the United States and Europe have parted ways (Kagan 2003, p 3f, italics added)

The aim of this essay is to discuss and problemise the fissure observed by Robert Kagan; its historical origin and development as well as its potential consequences not only for the Transatlantic Relations but also the future “world order”. In the work will also be discussed questions like: What kind of international agents are the US and the EU, respectively? What values, interests and objectives do they promote internationally? What international strategies do they apply to promote their values, interests and objectives? In sum, what are their “international identities”, respectively, and how have these identities developed over time? The discussions in the essay are organised around five core concepts, namely: international society, world order, ideology, foreign policy and diplomacy (cf. Bull 1995, Ch. 5-9).

The rest of the work is divided into ten sections. The first section develops the theoretical frame used to sort the discussions carried out; the second section introduces classical European balance-of-power-thinking; and, the third American legalism. Two sections discussing the evolution of European cooperation after the end of WW II and the growth of a common European foreign, security and defence policy, respectively, follows thereafter. In section six, the US – EU relations during the Cold War is in focus; next, the end of the Cold War, the developments within the EU and the US, respectively, as well as the relations between the two is examined. In the following section, the rise and ideological content of neo-Conservatism are briefly presented. This section is followed by an analysis of the Iraq crisis and the fissure it caused between the US and the EU (as well as within the EU). The essay is completed with a section presenting some concluding reflections, both regarding the relations between the US and the EU, as well as the future world order.

Analytical Frame

The overall approach used in the essay is best described as a *comparative legal political historical sociological one*. The focus of the discussions carried out below are how societies, national, regional as well as the international one, has developed through history and what common rules and institutions have been developed.

Current “international society” is the product of long and complex historical social processes. According to Hedley Bull and Adam Watson (1984, p. 1), two of the founding fathers of the so-called *English (Historical) School* of International Relations, an “international society” can be described as:

[A] group of states (or more generally, a group of independent political communities) which not merely form a system [i.e. an international system], in the sense that the behaviour of each necessary factor in the calculations of the others, but also have established by dialogue and consent common rules and institutions for the conduct of their relations, and recognise their common interest in maintaining these arrangements.

By using this definition it is possible to separate between “international system” and “international society”. The former concept is more basic and precedes the latter. The concept “world order” can be understood as the (collected) pattern of activities maintaining the fundamental values of international society. The current world order is best described as an “anarchical society” (see Bull, 1995); no superior authority exists (anarchy), but there exists some sort of system of rules (international law) that states as well as other international agents recognise and applies in their mutual relations (society).

World order as an analytical concept is possible to divide into three dimensions: structure, governance, and legitimacy. Polarity is, according to Barry Buzan (2004, Ch. 3), the simplest and most traditional way to characterise the international (power) *structure*. It can be multipolar, bipolar or unipolar. After the end of WW II an earlier multipolar international structure was changed to a bipolar one; after the collapse of the USSR in 1991 tendencies towards a multipolar structure was once again possible to discern. The current fissure in the relation between the US and the EU can partly be explained by American attempts trying to create a unipolar world.

Governance (which should be distinguished from the structure) can be multilateral, plurilateral (with regional as a special case), bilateral or unilateral. The UN is commonly recognised as a multilateral form of governance, i.e. a form of governance where all potential agents, or at least can be if they accept the rules connected to membership, are included. But, at least regarding international peace and security, it is, due to the right of veto, best described as a plurilateral form, i.e. a decision-making process where several, but not all agents are represented (see the UN Charter, 1945, Ch. VI). A version of the plurilateral form of governance is the regional one; a form of governance limiting membership in space, due to geography. The EU serves as a good example of this form of governance. Unilateral governance alludes to a form of decision-making in which one agent acts one-sided; and, bilateral governance to a process including two parties (Hettne 2003, p. 18).

Legitimacy can vary from legality (an order in which international law is obeyed) to anarchy (an order in which the national interest rules completely). Alternatives between these two end-poles are more or less legitimate or morally justifiable grounds of justification (for different actions, like e.g. intervention) (Hettne 2003, p. 18. cf. Clark 2005).

To summarise, a world order contains structural as well as ideational (like ideas, values, and ideologies) relations, but also different material interests, political relations, military and economic capability, discursive control (i.e. control over what can be discussed and what cannot) as well as other relations (of power) (Baaz 1999 and 2002, Ch. 4, especially Fig. 4.4)

A world order changes (slowly) under the influence of different political and economic actions, international agreements, and counter discourses as well as other social activities. At the core of these activities we find different states “foreign policies” (i.e. the goals that an agent seeks to realise abroad, the values that give rise to them, and the means or instruments used to pursue them) (Wittkopf and McCormick 2004, p. 6). The organisation of international commerce and civil society may help improve world welfare, but they will not assure world order. States and empires are in the business of producing world order (Maier 2005).

There are two major stages within the foreign policy processes of states – the making and the implementation of policy. The making of foreign policy is, simply put, the exclusive business of government; after the key decisions have been made, the government hands over them to their foreign departments for implementation. In formulating (foreign) policy, ideologies (or worldviews) play an important role. Ideology is an illusive concept. In this essay is used a broad and commonsensical definition of the term. Hence, when speaking about ideology I have in mind “an interrelated set of convictions or assumptions that reduces the complexities of a particular slice of reality to easily comprehensible terms and suggests appropriate ways of dealing with that reality” (Hunt 1987, p. xi). Henry Kissinger writes: “The convictions that leaders have formed before reaching high office are the intellectual capital they will consume as long as they continue in office” (Kissinger cited in Hunt 1987, p. 1). Hence, ideology matters, it is the intellectual underpinnings of foreign policies.

Diplomacy (understood as an institutionalised and professionalized communication process between international agents that through negotiation seeks to resolve conflict short of war) is an important policy instrument. Persuasion, i.e. pure diplomacy, may be sufficient to achieve policy objectives abroad. Typically, however, diplomacy is linked to other policy instruments to produce what is known as “mixed diplomacy”. In this case diplomacy becomes a communications channel through which the use or threatened use of other instruments is transmitted to other agents. Persuasion is often more successful if sticks and/or carrots are attached. Among the other policy instruments linked to diplomacy we find *inter alia* military force (the use of violence), economic measures, and subversion (including propaganda, intelligence activities and assistance of rebel groups). The effectiveness of mixed diplomacy in achieving policy goals set up depends on a number of factors such as, the nature of the objective sought, the

availability of adequate instruments, the nature of the chosen “mix”, the costs attached to the use of particular instruments, et cetera (White 2001, pp. 327f). Diplomacy usually has comparative advantages over other instruments, not at least regarding availability, costs, and legitimacy/legality.

Bilateral diplomacy is still an important structural feature of current international society, but it has been increasingly supplemented by plurilateral and multilateral forms of diplomacy (or decision-making processes) with a mixture of state and non-state agents involved. International organisations, whether they are intergovernmental organisations like the UN or intergovernmental organisations like e.g. major transnational corporations, tend to act diplomatically in very much the same sense as states. At the regional level, complex plurilateral types of diplomacy have evolved lately. The most developed we find in Europe.

European balance-of-power

The procedural starting point of current, modern “international society” is commonly identified with the Peace of Westphalia, concluded in 1648 (Wight 1977, p. 150ff). The Peace Treaty signalled the end of feudal heteronomy, which replaced the Roman Empire, and the rise of sovereign states in Europe; the states emerged where, however, not modern, but absolutist. The legitimacy of the absolutist state rested on a decidedly pre-modern set of Christian and dynastic constitutional values. Until the end of the Napoleonic Wars (1815), the preservation of a divinely ordained, rigidly hierarchical order constituted the moral purpose of the sovereign territorial-state. To preserve this European world order, God invested European monarchs with supreme authority, and an authoritative norm of procedural justice evolved. Monarchs ruled bound only by natural and divine law, their commands constituted the sole basis of legitimate law (Reus-Smit 1999, p. 8f).

The absolutist European international society was based on three principles. First, *rex emperor in regno suo* (the king is emperor in its own realm). This is a norm specifying that sovereigns not are subjected to any higher political authority (than themselves). Hence, every sovereign is independent and equal to every other sovereign. Second, *cujus regio, ejus religio* (the ruler determines the religion of his realm). This norm specifies that no outsiders have the right to intervene in a sovereign state, or jurisdiction, on religious grounds. Third, the principle of the *balance-of-power*, which was a principle, intended to prevent any hegemony from arising and dominating everybody else (Jackson 2001, p. 43f). These principles, made by states for states, shaped an institutional practice between absolutist states, informing the institutions of “old diplomacy” (charac-

terised by e.g. alliances, secret treaties and power politics) and “naturalist” international law (Reus-Smit 1999, Ch. 5).

The anti-hegemonial notion of a countervailing alliance of major powers aimed at keeping the freedom of all member states and maintaining a pluralist European international society as a whole. Napoleon Bonaparte, who tried to establish a continental hegemony, posed the greatest historical threat to the balance in Europe before the twentieth century. This attempt was, however, stopped and Napoleon was forced to abdicate in April 1814. A peace was signed in Paris one month later. The Peace of Paris was followed by a great conference in Vienna (Jackson 2001, p. 44).

The overall aim with the Vienna Conference, lasting from September 1814 to June 1815, was to reconstruct the European international system after the Napoleonic wars. The most important missions for the members of the conference were to secure the peace and protect Europe from future political upheavals. This was done by the (re)implementation of two principles; on the one hand, the principle of *legitimacy*, and, on the other hand, the above mentioned *balance-of-power principle*. The core idea of the former principle was that only royal houses in the line of succession should be entitled to state authority. Hence, the Sovereigns expelled by Napoleon should be reinstated. By the balance-of-power principle the victorious powers wanted to create guarantees against future French conquests. As a consequence, France became surrounded by strong states (Stavrianos 1995, pp. 377f; and, McKay, et.al. 2000, pp. 776ff). The allied powers were, however, due to self-interest as well as traditional ideas about the balance-of-power, relatively moderate towards France at the negotiations in Vienna. The idea underlying this arrangement was based upon the *perils of revolution*. Henceforth, this idea is to be considered an ideological core underlying the foreign policy of the European states.

The moral purpose of the state changed from the preservation of a divinely ordained hierarchical social order (i.e. absolutism) to the augmentation of individuals' purposes and potentials. Gradually a new “legislative” norm of procedural justice was developed. Rightful law was considered to have two characteristics. It had to be authored by those subject to the law, on the one hand, and, it had to be equally binding on all citizens in all like cases, on the other hand. The previous mode of rule determination was replaced by the legislative codification of formal, reciprocally binding agreements. From the mid-nineteenth century onward, this legislative norm of procedural justice informed the double revolution of the two major institutions of our modern international society, namely *contractual international law* and *multilateralism* (Reus-Smith 1999, Ch. 6).

After the defeat of Napoleon, order in Europe was, Adam Watson argues, maintained by the collective hegemonial authority of the Concert of Europe,

eventually a concert of *all* great powers in the European international society, not just the victors. Other states were able to affect the working of the society in proportion to their influence and power (i.e. their weight in the system) and were able to affect the discussions and action of the great powers. The *Concert of Europe*, bolstered by Kantian logic as it was (see Kant 1991), in fact, meant that the great powers accepted limits to their own freedom of action and imposed limits on other states. It produced political order by providing a flexible machinery for setting disputes (even if some adjustments were effected by the limited use of force). The great powers felt responsible for the functioning of the European system of states as a whole (Watson 1992, p. 6). If conflicts of interests or new revolutionary movements appeared the powers of the Concert united to solve these problems at European conferences or, if necessary, through military interventions (Palmer and Colton 1986, p. 381). Hereby, the constitutional structure of Europe developed from absolutism to *modernism*.

The operation of the European Concert can be divided into three periods, reaching from prosperity to decline and finally decomposition. The first period, from 1815 to 1848, was a period of peace between the great powers, and repression of social and political revolution. During this period the five great powers came very close to function as a directorate. "By claiming and exercising the right to collective intervention", Adam Watson writes, "the great powers were able to maintain something like a dominion over the fragmented quarter of European society outside their administration" (Watson 1992, p. 242).

The second period, lasting from 1848 to 1871 was a period of increasing popular nationalism, of revolution against the established political order, and (minor) wars of adjustment between the great powers. The year of 1848 is known as the year of revolutions. This year there were revolutions in France but also in the German and Italian lands. Nationalism, democracy and increasing interest in external affairs, together exercised an increasing influence on the functioning of the European society. The most dangerous threat to the European balance was growing pan-Germanism (and eventually pan-Italianism), but even in the most difficult circumstances the concert continued to function. A series of congresses and conferences, from time to time after a trial of force, achieved compromises acceptable to the five great states (Austria/Hungary, France, UK, Prussia, and Russia) as well as others directly concerned (Watson 1992, p. 243f). This period is ended by the final unification of the Italian land, the so-called *Risorgimento*, completed in 1871.

The third period, from 1871 to the end of the nineteenth century, was, once again, a period of peace, however, an uneasy peace. Germany was, unified in 1871, now the strongest power on the European continent (see McKay, et.al. 2000, pp. 801ff, especially the map on p. 803); hence, the balance which had maintained and adjusted itself since the congress in Vienna, first in peace and

then in minor wars, turned fragile. In the meantime, the Industrial revolution and popular nationalism imposed an increasing pressure in Europe. The last thirty years of the century was a period of accelerating economic and territorial expansion outward, away from the pressure at the centre, by the great powers as well as some smaller powers. This competitive outward expansion, however, was managed by the concert by agreement (McKay, et.al. 2000, pp. 826ff; and, Watson 1992, p. 248f). But, the unification of Germany and Italy disturbed, in the long run, the European balance-of-power.

The spread of European political control beyond Europe, which began in the late fifteenth century and only came to an end in the first half of the twentieth century, was (at least initially) an expansion of European colonialism and imperialism. Since its interception, international society has encompassed states belonging to different geographical, cultural, and religious areas. In spite of the fact that the most intense intercourse took place between European states, treaties were also concluded with other states by which Europe had come into contact with, chiefly the Mogul Empire, the Ottoman Empire, Persia, China, Japan, Burma, and Siam, as well as Ethiopia, Liberia, and Haiti. But, for many centuries the most active and prominent members of the international society were the states in Europe. The US joined in 1783, and the Latin American countries in the beginning of the nineteenth century. Hence, non-Christian states lived for many years in the margin of the international society; not participating very actively, nor playing any major role. It was the European countries that set the tone from the outset and played a dominant role throughout (Cassese 2001, p. 22; Hettne, 2003 pp. 67ff; Stavrianos 1995, Ch. 24 and 25; and, Watson 1984, pp. 13ff and 1992, pp. 186ff).

The history of modern Europe is, to a great extent, a history of political and economic rivalry and particularly war between sovereign states. European rivalries were conducted wherever European ambitions and power could be projected. European states entered into competitions with one another to penetrate and control economically desirable and militarily useful areas in other parts of the world. Until the nineteenth century large-scale wars were fought by those states outside the continent. Non-European territories and populations came under the control of European rulers by conquest and occupation (Jackson 2001, p. 45).

Non-European states bowed to Western “superiority” and eventually submitted the rules elaborated by the European countries. The Western countries developed two different classes of relations with the “outside” world, depending on whether this world was made up of proper “states”, such as the Ottoman Empire, China or Japan, or if it was made up of communities lacking any organised central authority and instead consisted of tribal communities or communities dominated by local rulers, as was the case in Africa but also different

parts of Asia. With the former, Western states based their relations on what has been known as the “capitulation system”. The latter were considered mere objects of conquest and appropriation; and were therefore turned into colonies (Cassese 2001, p. 22).

“Capitulations” were agreements (most likely called so since they were divided into numbered chapter, so-called *capitula*) concluded by Western states with Moslem rulers, eventually the Ottoman Empire, some Arab countries, China, Japan, Persia, and Siam ever since the sixteenth century. The “capitulatory” regime was consolidated in the seventeenth and eighteenth centuries. The purpose of capitulations was to impose conditions for the residence of Europeans nationals in the territory of non-European countries. Most capitulations included the following basic provisions: (i) Europeans who were nationals of a contracting party could not be expelled from the country without the consent of their consul; (ii) they had the right to practise public worship of their Christian faith; (iii) they enjoyed freedom of trade and commerce and were exempted from certain import and export duties; (iv) reprisals against them were prohibited; and, (v) jurisdiction over disputes between Europeans belonged to the consul of the defendant or, in criminal cases, of the victim, while in the case of disputes between a European and a national of the territorial state the jurisdiction devolved upon the judges of the latter state (Cassese 2001, p. 23).

Several features of the capitulation regime are noteworthy. First, Europeans made their legal systems *extraterritorial* and thereby made up a legal community completely separate from the local one. Second, the “regime” was not based on reciprocity; it was unilateral. The overwhelming inequality on which capitulation rested was in fact clearly indicative of the existing relations. Third, certain states did not see capitulations as detrimental to their sovereignty. In Japan, for instance, national laws were considered as something sacred, for the benefit of which foreigners were not worthy of enjoyment. Even so, Western rights of extraterritoriality constituted severe restraints of the sovereignty of the territorial state (Cassese 2001, pp. 23f).

Countries lacking any state-like structure, or where governed by a great number of local authorities feuding one another frequently, experienced even more restraints in their sovereignty than did the states signing capitulation agreements. These countries were gradually subjected to the colonial domination of Western powers (Cassese 2001, p. 24). To summarise, most non-western political systems were not able to resist Western imperialism and lost their independence, indirectly or directly, as a result. A second ideological core idea underlying European foreign policy from this time onwards was *racism*; i.e. an apprehension that there existed a hierarchy of race and, in extension, that Europe had a specific responsibility to govern the world (cf. Hunt 1987, Ch. 3).

During the latter half of the twentieth century, after the unification of the Italian and German lands, the balance-of-power in Europe was, as we have seen, eventually disrupted. European powers clashed over imperial issues, especially when Germany started to seek colonies and markets. Furthermore, a number of European dynasties found themselves in a state of collapse, leaving open the question of what territorial and constitutional arrangements would replace these empires when they finally disintegrated. At the same time, nationalism was growing in Europe, particularly in the Balkans and Central Europe, with nationalist movements asserting their claims to statehood in the decaying Austro-Hungarian and Ottoman empires. This combination of tensions, imperial, nationalist, and economic, resulted in WW I, which broke out in 1914 (Carruthers, 2005, p. 67). The war had enormous consequences for Europe and the world. At least ten million lives were lost during the four years that the war lasted. Another twenty million people had sustained war-related injuries. Total direct costs of the war estimated 180 billion USD and the indirect costs at more than 150 billion USD. The four great empires that had exercised authority over more than 100 million in the “old” world – Hohenzollern Germany, Habsburg Austria-Hungary, Romanov Russia, and Ottoman Turkey – had either disappeared or were soon to expire (Keylor 2001, p. 72). Europe’s demotion as the pre-eminent continent had begun.

A number of the terms of the Versailles Peace Treaty (1919), which ended WW I and aimed to repair the political and economic fabric of half the world and to prevent a recurrence of the type of organised violence that had recently been brought to an end, were influenced by the so-called “Fourteen Points” supplied by the American President Woodrow Wilson. The Fourteen Points included *inter alia* that international diplomacy should be carried out publicly, the removal of economic barriers, and the formation of a general association of nations to afford mutual guarantees of political independence and territorial integrity to all states. The American approach to world order was not based on balance-of-power, but *collective security* and *cooperation*. The approach was *multilateral* and *legalistic*. It had, however, little practical impact on world affairs after WW I and yet another world war was needed to change this state-of-affairs (Baaz 2006d).

The second stage of the expansion of international society was via reactive nationalism and anti-imperialism. Indigenous political leaders made claims for decolonisation and independence, based on Western ideas of self-determination. This “revolt against the West”, as Hedley Bull put it, started already after the end of WW I but accelerated after the end of WW II, and was the main vehicle by which international society expanded after WW II. From 1948 onwards the European overseas colonial realms gradually vanished. The final act of European decolonisation completing the globalisation of international society was

the dissolution of the USSR at the end of the Cold War. During the 1990s there was for the first time in history *one inclusive international society of global extent*.

To summarise, until at least the end of WW II, Europeans rather than Americans populated Mars. The Europeans gradually moved from their home-planet to Venus after 1945, not by will but by necessity. The Americans, however, did not move definitely from Venus to Mars until the end of the Cold War. When they finally did so, they did it reluctantly, carrying a heavy carriage-load of furniture with them from their old planetary settlement.

American Legalism

During the period between 1763 and 1789 the vast majority of the British colonies successfully revolted and established a new state, a *republic*, named the United States of America. This was formally done on the 4th of July 1776 when the Congress adopted the Declaration of Independence. George Washington, assisted by France, finally defeated the British at Yorktown in 1781. The peace treaty, which recognised the independence of the American republic, was signed at Paris in 1783 (McKay, et.al. 2000, pp. 717ff; Palmer and Colton 1986, pp. 289ff; and, Stavrianos 1995, p. 463f). The US differed from the old states in Europe. The new country had no king, no standing army, no colonies, and was based on the principle of division of power, between the President, the Supreme Court, and the Parliament, on the one hand, and, the Federal Government and the state governments, on the other hand.

A very important question for the new republic was how it should engage in the world. The framers confronted this question only four years after ratifying the Constitution when England went to war with France. President George Washington opted for neutrality. He calculated that the small and fragile experiment in republican government would likely be crushed if it joined a battle between the world's two greatest powers. Washington's vision of an America trading happily with Europe but otherwise stood apart from it became the cornerstone of the new nation's foreign policy (Daalder and Lindsay 2003, pp. 3f; Jentleson 2004, 75ff; and, Keylor 2006, p. 18f). The approach of Washington was *isolationist*.

When established, the US was an inconsequential agrarian country of only thirteen states; none of them west of Mississippi. A hundred year's later the US was an industrial colossus that spanned a continent. Its new status as a leading power, economically speaking brought with it growing demands from within to pursue imperial ambitions. Intellectuals used Social Darwinian argument to advocate territorial expansion as a demonstration of American superiority. Church

groups saw American imperialism as means to spread Christianity to “primitive” areas of the world. The opportunity that imperialists have waited for came with the Spanish-American War in 1898. With this war, *internationalists* for the first time triumphed over isolationists in the struggle to define the national interest of the US. As a result of the war, the US gained almost all of Spain’s colonies, including the Philippines, Guam, and Puerto Rico. Cuba was granted independence, but the US imposed various restrictions on the new government, including prohibiting alliances with other countries. The War propelled the US directly into the affairs of the Orient, where the great powers of Europe had already staked out their respective colonial claims, and therefore indirectly into the European *balance-of-power system*. The Spanish-American War marks the beginning of a new American expansionism. However, the imperialist cause would soon begin to struggle. Imperialists were challenged, not only by isolationists, but also from within the internationalist camp itself (Daalder and Lindsay 2003, p. 4f; Holmes, 2006; and, Smith, 2004).

In the pre-WW I era of international relations, the major dilemma confronting American politicians was the reconciliation of the new US course of world imperialism commenced by the Spanish-American War with the traditional US foreign policy supposedly based on the inalienable rights of the individual, the self-determination of people, the sovereign equality and independence of states, non-intervention, respect for international law, and the peaceful settlement of international disputes. The majority politician viewpoint accepted US imperialism, like war, as an irreversible fact of international life that must be dealt with on its own terms. But, the imperative behind American imperialism should not be, as in the case of European imperialism, territorial aggrandizement and economic enrichment, but ultimately the achievement of the American dream of freedom, independence, dignity, and equality for all the peoples living within the current US imperial domain and beyond (Boyle 1999, pp. 19f). This ideological core idea underlying American foreign policy can be labelled “the vision of national greatness” or “American exceptionalism” (Hunt 1987, Ch. 2; and, Lipset 1996).

Despite vociferous advocacy in favour of a resolutely interventionist US foreign policy throughout the Western hemisphere in the aftermath of the Spanish-American War, for the most part American politicians did not believe that the US should radically depart from its traditional foreign policy and actively engage in the European balance-of-power system. The US had both the luxury and the duty it was argued, to abstain from choosing sides between the contending alliance systems in Europe, since such a choice could easily precipitate the country into a war over another state’s interests.

Isolationism in peace and neutrality in war was, however, not the same as passivity, on the contrary. It was vital for the US, it was argued, to pursue a for-

foreign policy, which actively promoted *international law* and *international organisations* to the members of the international society for the express purpose of preventing a general war (that could pull in the US). This mission was to be accomplished by a foreign policy that sought to change the *modus operandi* of the European balance-of-power system from the constant threat and use of force to reliance instead on new rules of international law and new institutions for the peaceful settlements of international disputes (Boyle 1999, p. 21).

Woodrow Wilson took office, sharing with his predecessors an unwavering belief in American exceptionalism, in 1913. A few years later, he told Congress: “We insist upon security in prosecuting our self-chosen lines of national development. We do more than that. We demand it also for others” (Wilson 1915, p. 96, cited in Daalder and Lindsay 2003). Not very surprisingly, in 1917, when Wilson plunged the US into WW I, a European war, he did not argue that war was necessary due to German endangerment of the US. He argued that involvement was needed because “the world must be made safe for democracy” (Wilson, the 2nd of April 1917, p. 120). This vision of his should, he argued, be fulfilled by extending the reach of *international law* and the building of *international organisations* rather than by using force (see e.g. Wilson, the 8th of January, 1918). The approach was international, multilateral and legalistic (Smith 2003, p. 240).

President Wilson travelled to the Paris Peace Conference in December 1918 to advance his ideas on deeply sceptical European leaders. He was ultimately forced to compromise on many of the particulars in his vision. But, in the end he prevailed on the core point. The Treaty of Versailles, signed on the 28th of June 1919, established a *League of Nations* that would “respect and preserve as against the territorial integrity and existing political independence of all” (Wilson cited in Ellis 1928, p. 489). He returned to the US convinced that the idea of “collective security” would prevent new wars and, as a consequence, remake international relations.

The Wilsonian view, also known as “Liberal Internationalism”, on international relations was, however, not unchallenged after WW I, on the contrary. It was challenged by, on the one hand, traditional isolationists, deriving their ideas from George Washington, arguing that the US should not intervene in European power politics, and, on the other hand, advocates for the so-called Lodge School (after the Conservative Senator Henry Cabot Lodge), who argued in favour of a foreign policy of the free hand; a foreign policy where the US room for manoeuvre was not tied by different international commitments. The latter view (represented not only by Republicans, but also Democrats) was international to its character, but the internationalism expressed was anti-League arguing that the US had to preserve a free hand to act abroad and not tie its fate to

the interests of others (Daalder and Lindsay 2003, pp. 7ff). Francis A. Boyle (1999, p. 144) writes:

The dominant interpretation among historians, political scientists, and international lawyers is that during the period between the First and the Second World Wars, the U.S. government simply retreated to its traditional foreign policies of isolationism in peace and neutrality in war vis-à-vis the rest of the world that went all the way back to Washington's Farewell Address. But the situation was far more complicated than that, the U.S. government continued to pursue a foreign policy based on the active promotion of international law and organizations for the rest of the world. In this regard, there was a remarkable degree of continuity between U.S. legalist foreign policy during the 1898-1922 era and the interwar period of its history.

Among the concrete results of this policy, the following achievements deserve to be mentioned: the Washington Naval Conference (1921-22), the Kellogg-Briand Pact (1928), the Stimson Doctrine (1931), US neutrality legislation, and a number of inter-American conferences. In sum, the US government continued to pursue a legalist alternative to the European balance-of-power oriented interpretation of international relations throughout the interwar period, though without dealing with the League of Nations.

The weak, partly due to the non-participation of the US, League of Nations was not able to prevent the outbreak of a new major war, only twenty years after the signing of the Versailles Treaty. The Second World War, like the First, began as a European conflict precipitated by the issue of minorities in Eastern Europe. Between 1939 and 1941 the military campaigns were waged on European battlefields. Japan's attack on Pearl Harbor, however, transformed the war into a global struggle just as the American intervention in 1917 had transformed the First World War.

The Second World War completed the undermining of Europe's global hegemony that started already after the First World War. Although three out of the five great powers of the time — the USSR, Britain, and France — were European, the Eurocentric international society, which had prevailed since the sixteenth century, was at an end. A bipolar world superseded the earlier multipolar world of nineteenth century geopolitics. The declaration of principles in the Atlantic Charter, agreed upon in 1941, promising self-determination and self-government for all, eventually also heralded the end of European colonialism (Stavrianos 1995, p. 656).

During the course of WW II, American politicians gained a better comprehension of the essential wisdom of the pre-WW I US legalist approach to international relations. On the 30th of October 1943, the US, the UK, the USSR, and China proclaimed the Moscow Declaration, which, among other things recognised "the necessity of establishing at the earliest practicable date a general international organization, based on the principle of the sovereign equality of all

peace-loving States, and open to membership by all such States large and small, for the maintenance of international peace and security". The US Senate approved the Organisation, the United Nations (UN), on the 28th of July 1945. The US Senate also, reluctantly, accepted the compulsory jurisdiction of the International Court of Justice (ICJ) in 1946. Hereby, the pre-WW I US legalist approach to international relations finally attained its full completion (Boyle 1999, pp. 151f).

The founding of the UN, initiated and pursued by the US, was a critical step in the creation of a new, post-war, world order. In the past, wars had never been of worldwide magnitude. Nor had states ever possessed the means of destruction capable of annihilating mankind. Therefore, *peace was now the principal goal of the international society*. Peace was considered the fundamental purpose of all states, a purpose to which all other purposes — including respect for international law and promotion of justice — ought to be subordinated. When the framers of the UN Charter upgraded peace to such high rank, they did not, Antonio Cassese argues, naïvely pursue the goal of permanent and universal peace, on the contrary. The framers were aware that international friction and armed conflicts between states not would disappear by some legislative decree. They more realistically set about to construct a system that was designed to make armed conflicts exceptional events, to be controlled and terminated by means of international institutionalised cooperation. To be brief, *the designers of the UN aimed at achieving a condition of things where the absence of violence in international relations was to be a fairly normal condition* (Cassese 2001, p. 36. See also Schlesinger 2003). The most important articles in the UN Charter are Art. 2(4), the prohibition on the use of force, and Art. 2(7), the so-called "non-intervention" principle.

However, the ambitious UN collective security system did not work in practice due to the antagonism (regarding power, ideology, and proximity taken together) that developed between the former Allies shortly after the signing of the Charter, and during the Cold War, in the following fully four decades. Hence, the UN failed to achieve its prime objective, to maintain international peace and security (see Malanczuk 1997, p. 27; and, Art. 1, the UN Charter, 1945).

The rise of the US as a world power after the end of the war was very important in international relations. Its conflict with the USSR, the other super power, provided one of the crucial dynamics in world politics, and one that affected — directly or indirectly — every part of the globe. The rise of the USSR is equally crucial in understanding international relations during this period. Relations between the USSR and its Eastern European "allies", with the People's Republic of China (hereafter only China), and with various revolutionary movements and governments around the world, was vital issues during Cold War international

relations, as well as key factors in Soviet-American affairs (Scott 2005, pp. 98f).

After 1945, (European) imperialism was, as we know, viewed with growing international hostility. Different European states held different attitudes towards decolonisation. Some states, like e.g. the UK, decided to leave while others wished to preserve their colonial empire, in part (like France) or in whole (like Portugal). The process of decolonisation, which started in Asia and continued in Africa, was relatively peaceful in many cases, while it led to revolutionary wars in others, like e.g. Algeria, Malaya, and Angola, whose scale and cruelty depended on the attitudes of the colonial power and the nationalist movement. The struggle for independence became embroiled in Cold War conflicts when the superpowers and/or their allies became involved (Scott 2005, pp. 95ff).

To summarise, the Cold War and the decolonisation process discouraged more active involvement by the UN in international relations as well as within states. The UN could not function as meant. In spite of the shortcomings described, the UN survived and achieved solid, however, unspectacular successes, largely by accepting the facts of international life, including the new bipolar structure of the world. *Generally speaking, the UN contributed to uphold some sort of Venusian spirit in international relations.*

The US and the development of the post-WW II European Cooperation

After the end of WW II, there were no longer five or six European great powers, more or less equal in weight and authority, able to balance one another, controlling the continent and the outside world. Instead, two superpowers — the US and the USSR — dominated the post-WW II scene. Neither was fully European. The indisputably European powers — the UK, France, Germany, and Italy — were in decline or eclipse. The old European system of states was no longer able to regulate its own continent, still less the rest of the world (Bell 2001, p. 40).

In March 1947, the American President Harry S. Truman presented his view on foreign policy, *The Truman Doctrine*, in which he argued that a threat against the so-called free world (i.e. non-communist states) where hence to be considered as a threat on US security. The same year, George Kennan, under the pseudonym X, elaborated the Truman Doctrine in the journal *Foreign Affairs* more in detail. He wrote: "... the main element of any United States policy towards the Soviet Union must be of a long-term, patient but firm and vigilant containment of Russian expansive tendencies" (Kennan 1947). In these circumstances, with increasing international tension, there existed in Washington a

strong will to work for a quick economic recovery of Western Europe. This, the Truman administration argued, should be combined by a closer economic, security and military cooperation among the Western European states (see e.g. Marshall 1947).

The hallmark of Truman's foreign policy was its *blend of power and cooperation*. President Truman was willing to use the great power of the US to remake world affairs, both to serve American interests and to advance American values. He, and his advisors, however, calculated that US power could more easily be sustained, with less chance of engendering antagonism, if it were embedded in multilateral institutions and organisations like: the UN, the International Monetary Fund (IMF), the World Bank (IBRD), and the General Agreement of Tariffs and Trade (GATT). *Even though the US had the power to act unilaterally, it accepted, at least notionally, that its right to act should be constrained by international law* (Daalder and Lindsay 2003, p. 10).

The foreign policy of the Truman administration was, however, not unanimously commended. The most severe challenge came not from isolationists, but from hard-line conservatives who believed that Truman's policy of containing the USSR was too timid. These critics believed that the US did not only have a strategic but also a moral interest in working to liberate nations that had fallen under the control of the USSR. Truman rejected these proposals, since he judged the costs of the wars that inevitably would follow as too high (Daalder and Lindsay 2003, p. 10).

Even though Truman's successor, Dwight Eisenhower, campaigned on criticising the *doctrine of containment*, he, once in office, embraced the foreign policy blueprint of his precursor. As a consequence, the Truman Doctrine became the US basic approach to international relations during the Cold War.

Already in 1947, France and the UK entered into a bilateral defensive alliance aiming to face possible future German revanchism. This alliance was eventually transformed into the so-called Brussels Pact. The Western European defence cooperation was further strengthened in April 1949, with establishment of the Atlantic Pact. Even though France accepted the creation of a sovereign West German state, the administration in Paris was reluctant to the idea that this state should be a strong state. French interests collided with American interests regarding this issue. It is in relief to this clash of interests what followed – the Schuman plan, introducing the idea of European supranationalism – must be understood (Cramér 1998, p. 232ff).

On the 18th of April 1951 West Germany, France, Italy, Belgium, the Netherlands, and Luxembourg signed the Treaty of Paris, hereby creating the European Coal and Steel Community (ECSC). The founding of the ECSC was a small step in itself, but remarkable since it was the first time European governments had given up significant powers to a supranational organisation. While

the ECSC made modest but solid achievements in its first four years, there were limits to its abilities and Europeanists felt that something more needed to be done to give momentum to the cause of integration. In consequence, the two treaties of Rome, one creating the European Economic Community (ECC) and the other creating the European Atomic Energy Community (Euratom), were signed in March 1957. In 1962 the European Parliament saw the light of day. Despite the achievements, the ECC was a small, exclusive, and elitist club. The most obvious absentee was UK, which continued to view itself after WW II as a world power. That notion ended, however, with the 1956 Suez crisis, which shook the foundations of UK's special relationship with the US, and also made it clear that most of the key decisions on world politics and economic issues was driven by the US and the USSR. After the Suez crisis the UK decided not to confront the US, but instead to give a more or less unconditional support to Washington and trying to influence from within. The UK chose the US before Europe. As a consequence Charles de Gaulle henceforth considered the UK a Trojan horse in the European cooperation and underlined that the development of the Franco-German axis was the key in the European collaboration. Hence, France vetoed a British application for joining the community in 1963. Britain reapplied in 1967, but was once again vetoed by France. The same year the three Communities (the ECSC, the EEC, and the Euratom) merged to form the European Community (EC). The UK was eventually accepted as a member of the Union in 1973 together with Denmark and Ireland. The Six had now become the Nine. The Nine became the Ten in 1981 when Greece entered the EC. Portugal and Spain joined in 1986 (McCormick, 2005).

In February 1986, the Single European Act (SEA) was signed in Luxembourg. The passage of this act was widely acclaimed as the most important and successful step in the process of European integration since the Treaty of Rome. Like the SEA before it, the Treaty on European Union (usually known as the Maastricht Treaty), signed in 1992, made some substantial changes to the contract among the member states of the EU. In 1995, Sweden, Finland and Austria joined the Union. In December 2000, the Treaty of Nice, making preparations for eastward enlargement, was signed and in 2002 the Euro (the common currency) was finally adopted. In May 2004, the EU undertook its most significant enlargement ever when ten eastern European and Mediterranean states joined. In December 2004, the EU finally agreed to open membership negotiations with Turkey. The negotiations (which are expected to take between ten and fifteen years) started on the 3rd of October 2005 (see Baaz 2005). On the 1st of January 2007, two new members, namely Bulgaria and Romania, were accepted in the EU.

To summarise, the EU is more than an international organisation, but less than a state. A fundamental question is whether the 27 member states should be

thought of separately or in terms of a single large bloc? The EU is best thought of as a political entity *sui generis* and should therefore be thought of both in terms of 27 member states and as a large bloc. In extension, does this odd political entity have a common foreign and security policy? If so, what does it look like. These questions are in focus in the next section of the essay.

The Growth of a European Common Foreign and Security Policy

A common foreign and security policy (CFSP) for most part of Europe might have seemed an impossible dream in the way back at the end of WW II. Yet a contemporary EU CFSP policy, which aims often succeed in the organisation of a common, though not yet comprehensive, foreign policy for 27 European states is slowly emerging (Smith 2003, p. 34).

In their attempts trying to formulate a CFSP, the European leaders have found themselves being pulled in different directions. It is, on the one hand, clear for them that the EU will have more power and influence in international relations if the member states act as a group rather than independently. But, on the other hand, they fear that cooperation will interfere with the freedom of member states to address matters of national rather than of European interests. This tension has undermined attempts to formulate common policy positions, let alone create a common foreign policy (McCormick 2005, p. 209).

Another tension in the debate about a European CFSP is the question of how the EU should relate to the US. Among the member states, two schools of thought can be identified. *Atlanticists*, like e.g. the UK, the Netherlands, Portugal as well as many of the new Eastern European members, underlines the importance of the security relationship with the US, and are reluctant to do anything that could be interpreted as undermining or replacing the security shield. *Europeanists* (or *Continentalists*), especially France, look more towards European independence and believe that the EU should reduce its reliance on the defensive shield traditionally provided by the US and develop a more independent and unanimous foreign, security policy and defence (McCormick 2005, p. 215).

In the early 1950s, the West Europeans were still very far away from the concept of any common or coordinated policy in the foreign and security domains. But the establishment of the ECSC laid the groundwork for further discussions around the difficult issues of security and defence. The French government proposed in 1950, modelled upon the Schuman Plan and the putative ECSC, a European Defence Community (EDC) that would include a Western European Army, including military units from all member states. The initiative,

however, failed when the French National Assembly refused to ratify the Treaty in 1954. Other initiatives trying to establish foreign and defence policy cooperation, like e.g. the European Political Community and President Charles de Gaulle's plans for regular meetings among the leaders of the Six to coordinate foreign policy, also failed (McCormick 2005, pp. 210; and, Smith 2003, Ch. 2).

Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands, and the UK signed the Brussels Treaty of mutual defence in 1948. The year after, the North Atlantic Treaty, the basis for the North Atlantic Treaty Organisation (NATO), was signed. In 1954 the Western European Union (WEU) was established on the basis of the Brussels Treaty, and expanded to include Italy and West Germany (who also joined the NATO). For a time, the WEU served as a framework for discussion between the Six and the UK. After the UK finally joined the EC, the WEU was dormant (Smith 2003, p. 235).

After the "failure" of coordinating their countries foreign policy, the leaders of the EC focused on building the single market, and it was only at a summit in The Hague in 1969 that they decided to look again at foreign policy (Smith 2003, p.p. 66f). In 1970 they agreed to promote the European Political Cooperation (EPC), a process by which the foreign ministers of the Six would meet and discuss, but also coordinate, foreign policy positions (see the 1970 Luxembourg Report). The EPC was, however, only a voluntarily agreement outside the EC; it was not adopted into the founding treaties and no laws were adopted on foreign policy. Hence, each member state could still act independently and most key decisions on foreign policy had to be unanimous. The EPC process was strictly intergovernmental. But consultations eventually became habit-forming and, in consequence, the European Council was launched in 1974, partly to bring leaders of the member states together to coordinate policies (see the 1973 Copenhagen Report; and, the 1973 Document on the European Identity). The cooperation was further developed *inter alia* through the 1974 Gymnich Agreement, the 1974 Paris Summit, the 1975 Tindemans Report, the 1981 London Report, the 1983 Solemn Declaration on EU, and, the 1984 European Parliament Draft Treaty Establishing the EU. With the 1987 SEA the EPC was finally given formal recognition. The SEA confirms that the member states would "endeavour jointly to formulate and implement a European foreign policy" (see the SEA, 1987, section III, Art. 30). In 1984 the WEU is also reactivated.

A few years after the coming into force of the SEA dramatic occurrences took place on the international scene — the Cold War was brought to an end, Germany was reunified, the first Gulf War broke out, and the USSR was dismantled. In 1990, the first Gulf War breaks out. This war took the EC with surprise, left it divided and led to the conclusion, in the words of the Belgian foreign minister Mark Eyskens, that the EC was "an economic giant, a political

dwarf, and a military work” (*New York Times*, the 25th of January 1991). The division over the war (in which *inter alia* the UK committed 35.000 troops, Ireland stayed neutral, and Belgium refused to sell artillery shells to UK) underlined the need for Europe to address its foreign policy more forcefully. In retrospective, it also heralded latter tensions in the transatlantic alliance as well as within the EU.

US-EU relations during the Cold War

After some initial hesitation in the first years after the war, the US from 1947 onward, until the mid-1960s promoted the integration of Western Europe strongly; after the mid-1960s the support was less strong, but still existing. By promoting the unification process of Europe, the US behaved rather differently from other leading powers in history. Traditionally “empires” have been ruled from a centre, which tries to guard its special position, always fearing anything looking like an alternative centre. Hence, in promoting European integration the US was clearly different from earlier Great Powers. In spite of this unique position, the US still wanted to exercise some form of control over Western Europe. Thus, the overall objective of the US did not differ from earlier Great powers. But the ways in which the US defined its control and methods to keep this control were rather different from earlier Great Powers (Lundestad 1998, p. 1ff). Jean Monnet commented the American insistence on European integration as follows, it “is the first time in history that a great power, instead of basing its policy on ruling by dividing, has consistently and resolutely backed the creation of a large Community uniting peoples previously apart” (Monnet, cited in Duchêne 1994, p. 386). The ultimate goal of President Dwight D. Eisenhower and Secretary of State John Foster Dulles was that *the American federal experience would be repeated on the American continent*. But the US did not support an integrated Western Europe in the sense of a “third force” often discussed, especially among European leftist in general and Charles de Gaulle in particular. In the American perspective, the European integration was always to be fitted into a wider Atlantic framework (Backlund 1967; and, Lundestad 1998, pp. 4ff).

The US – EU relationship has over the years blown hot and cold, which is only to be expected given that the US and the EU are both major allies and major competitors. The history of the Atlantic alliance is largely the history of its internecine struggles. In spite of the struggles, there was, however, a mutual understanding that the threat posed by USSR was the central geopolitical challenge of time. Europe was the primary terrain on which the threat had to be con-

fronted. Hence, the West Europeans were, periodically reluctant, the primary allies of the US (Gordon and Shapiro 2004, p. 19).

After WW II, the relations were warm. Relations, however, cooled in the early 1960s with President de Gaulle's concerns about American influence in Europe. But, even after de Gaulle had shown that the idea of Europe could be used to challenge the US quite directly, the Americans continued to support the objective of European integration. The relations, however, continued to cool as the Europeans fell out with the US over Vietnam. It was nevertheless not until the first half of the 1970s, during the presidency of Richard Nixon, that the US announced a re-evaluation of the traditional strong American support for European integration. The Nixon administration argued that European integration was best left largely to the Europeans themselves; they, not the US should be the engine behind such integration. The Carter administration, however, returned to a policy of supporting European integration more directly. President Ronald Reagan kept up some of the integrationist rhetoric, but persisted that Europe should shoulder a bigger share of the free world's responsibilities. During the Reagan administration US – EU relations in many ways foreshadowed the clash that eventually would emerge in 2002-2003. The administration of George W. H. Bush (the older Bush), however, expressed a strong support for the EU. The Transatlantic Declaration of the 23rd of November 1990, with its system for regular consultations between the US and the EC, was to be the formalised expression of President Bush's view. This view was also adopted, however with some hesitation, by William Jefferson (Bill) Clinton, during his first tenure.

To summarise, even though European governments periodically criticised American policy they refrained from actively opposing US policy activism around the world. The US likewise refrained from undermining the project of European integration, including some regional and global arrangements that were plainly contrary to the narrow interests of sectors of the American economy. The terms of the Atlantic bargain were modified periodically, but the underlying bargain endured. (Andrews 2005, p. 257)

From the end of the Cold War to 9/11

The events of 1989-1991, from the collapse of the Iron Curtain to the dismantling of the USSR, represent a historical turning point in at least three respects. *Primo*, they marked the end of the bipolar structure, which the international society had assumed since the late 1940s. *Secundo*, important changes took place at the level of the nation-state. The end of the Cold War enforced a redefinition of the national interests on all states and in some case a reshaping of the states

themselves. Several former communist states besides the USSR, like e.g. Yugoslavia and Czechoslovakia, was dismantled. *Tertio*, international organisations were given modified or new roles. The most obvious example was the ending of the virtually automatic split in the United Nations (UN) Security Council (SC) along Cold War lines. The end of the Cold War released the potential for the UN to work as a genuinely multilateral organisation. The end of the Cold War also had impact on various plurilateral treaty organisations. The Warsaw Pact was disbanded and the NATO struggled to redefine itself in a context in which European security as a whole was being redefined. Questions too were raised about possible roles for existing European security organisations like e.g. the WEU. The EU debated expansion of its membership to include states from Eastern Europe. To summarise, the end of the Cold War saw radical changes on the structural level of international society, at the level of the state, and in international organisations (Cox 2005, pp. 133f; and, Crockatt 2005, p. 112). Hence, it is possible to speak about the dawn of a new world order – *A post-Cold War world order*.

In fact, the term “New World Order” began to be used in the summer of 1990 when Iraq invaded Kuwait and thereby sparking the first major post-Cold War international crisis. In political terms the war to liberate Kuwait implied the possibility of new elements in the old picture: a renewed respect for, as well as a greater unity within, the UN – where it was possible for SC to approve the use of force against Saddam Hussein (see SC res. 665 and 678, 1990); an acceptance that the US held particular, hegemonic, responsibilities; and, a readiness to respond forcefully to those who used aggression to challenge the new world order. The UN was now, for the first time since the founding of the organisation, able to protect international peace and security by collective means, i.e. as initially intended. *The chief idea was that the US (eventually) should lead the world away from the old balance-of-power approach to international peace and security, and instead foster a “universalist” alternative, with a revitalised UN and a new World Trade Organisation (WTO)*. More ominous possibilities were, however, also possible to detect. One crucial question was whether the now undisputed hegemony would act in accordance with internationalist principles or with American national interests. Many in the West in the beginning of the 1990s were (too) attracted by the idea that the world would be policed by the US, ignoring the fact that the US might not be willing to bear the cost and the possibility that the exercise of the American hegemony might not be universally welcomed (Baaz 2006c, 2006d and 2006e; and, Young and Kent 2004, pp. 605f).

With the end of the Cold War, the EC was increasingly expected (by the US) to take on (wider) international responsibilities, like e.g. spreading peace and security to Eastern Europe. In November 1990, as we know, the Transatlantic

Declaration was signed. This declaration aims to confirm the determination of the US and the EC to strengthen their partnership in order to *inter alia* support democracy, the rule of law and respect for human rights and individual liberty, and promote prosperity and social progress world-wide; safeguard peace and promote international security, by cooperating with other nations against aggression and coercion, by contributing to the settlement of conflicts in the world and by reinforcing the role of the UN and other international organisations; pursue policies aimed at achieving a sound world economy marked by sustained economic growth with low inflation, a high level of employment, equitable social conditions, in a framework of international stability. To achieve their common goals, the EC and its members and the US decided to inform and consult each other on important matters of common interest, both political and economic, with a view to bringing their positions as close as possible, without prejudice to their respective independence. In appropriate international bodies, in particular, they will seek close cooperation (see the Transatlantic Declaration on EC-US Relations, 1990).

One consequence of the new situation in international relations and the division among the member states of the EC regarding the Gulf War was, as argued previously, that pressure grew for a review of the EPC. The result was its replacement under the Treaty on European Union (also known as the Maastricht Treaty), signed in 1992, by the Common Foreign and Security Policy (CFSP), the second out of three pillars (constituting the EU). But despite the new label, the goals of the CFSP were only loosely defined, with vague talk regarding the need to secure “common values and fundamental interests”; to “preserve peace and strengthen cooperation”; and, to “promote international cooperation” (see Title V, the Treaty on European Union, 1992). Hence, the CFSP’s institutional structure resembles the one of the EPC. The European Council sets the broad guidelines and the Council of Foreign Ministers takes decisions to implement them. The CFSP does not fall under the jurisdiction of the European Court of Justice (ECJ). Under the Maastricht Treaty, CFSP activities can be funded via the Community budget. The CFSP differs in one respect fundamentally from the EPC – it covers *defence*. The end of the Cold War spurred the development of a EU defence dimension, since the US was gradually withdrawing its troops from Western Europe. In 1992, the WEU foreign and defence ministers – meeting at Petersberg, Germany – also issued a new initiative. The Petersberg Declaration states that military units from the member states, acting under the authority of the WEU, could be used to engage in humanitarian and rescue tasks, peacekeeping, and crisis management tasks (Smith 2003, pp. 234ff).

With its membership expanding and the acknowledgment under the terms of Maastricht that it should be “developed as the defence component of the EC, and as a means to strengthen the European pillar of the Atlantic Alliance”, the

WEU underwent a reformation (see the Role of the WEU and its relations with the EU and the Atlantic Alliance, 10 December 1991). The WEU Secretariat was moved from London to Brussels in 1993.

In 1997, Tony Blair became Prime Minister in the UK. He signalled a willingness to see the UK play a more central role in EU defence and foreign policy matters. As a consequence, he and the French president Jacques Chirac explored the potential of an Anglo-French axis in European security matters. In 1998, after a meeting in St. Malo, France, the two leaders declared that if the EU should be in position to play a full role in international relations, it “must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and the readiness to do so”. To meet these demands, they proposed the creation of European rapid reaction force (see the St. Malo Declaration on European Defence, 1998). Gerhard Schröder, the German chancellor, later endorsed the St. Malo Declaration (McCormick 2005, p. 217; and, Smith 2003, pp. 235f).

The 1997 Treaty of Amsterdam, reforming the CFSP pillar of the EU substantially, including the creation of a high representative for the CFSP, resulted in a closer association between the WEU and the EU as well as the incorporation of the Petersberg tasks into the EU treaties. After the conclusion of the Amsterdam Treaty, which entered into force in 1999, the CFSP’s output has continued to grow. The European Council has agreed upon a number of common strategies, like e.g. on Russia and Ukraine (1999) as well as the Mediterranean (2000). The overall idea is that the common strategies must add value to what the EU is doing already. Furthermore, they should clearly set priorities.

A major element of the CFSP is the European Security and Defence Policy (ESDP). The ESDP is the successor of the European Security and Defence Identity (ESDI) (a term used to describe the work aiming to develop a common European defence and security policy during the 1990s) under NATO, but it differs in that it falls under the jurisdiction of the EU itself and includes countries with no ties to the NATO. In June 1999 the European Council decided to incorporate the role of the WEU within the EU, hereby effectively shutting down the recently reformed WEU.

To summarise, the process of European foreign and security cooperation since the creation of the ECSC in 1952 has gradually been *legalised*, in that rules have been clarified, codified, and increasingly invested with the status of (regional) international law. This development took off slowly but has gradually accelerated, especially after the end of the Cold War. After Maastricht, a “Brusselisation” of European foreign, security and defence policy has taken place. This development has taken place in agreement with the US. The signing of the NTA, the EU-US Joint Action Plan, and the Bonn Declaration underscores this fact. Hence, the European common foreign, security, and defence policy has

followed several paths during the 1990s, developing simultaneously within the WEU, the NATO and the EU itself.

Though the EU has during the last decades articulated common objectives in different treaties and other declarations reflecting a “Liberal Internationalist” approach to international relations, encompassing a belief in the benefits of economic interdependence as well as the utility of international institutions; the approach reflects a legalistic view of “global governance” close to the one developed by the US during the most part of the twentieth century. *The Europeans have hereby definitely completed their move from Mars to Venus begun after the end of WW II.*

The objectives of the EU CFSP and ESDP are: to safeguard the common values, fundamental interests and independence of the Union; to strengthen the security of the Union and its Member States in all ways; to preserve peace and strengthen international security, in accordance with the principles of the UN Charter as well as the principles of the Helsinki Final Act and the objectives of the Paris Charter; to promote international cooperation; to develop and consolidate democracy and the rule of law, and respect for human rights and fundamental freedoms (see e.g. the Treaty on European Union, Art. J2.). *The objectives of the CFSP and ESDP constitute the core of the international identity of the EU.* One obstacle with the EU common external objectives is the lack of any priority which objectives is more important and should be given priority.

The European Security Strategy (ESS), *A Secure Europe in a Better World*, (approved in Brussels on the 12th of December 2003 by the European Council) is the policy document guiding the EU’s international security strategy. This document is the first of its kind, expressing a joint strategy for Europe. The policy document can be considered a counterpart to the National Security Strategy (NSS) of the US.

In 1992, Bill Clinton defeated George Bush in the presidential election by exploiting the slogan “It’s the economy, stupid”. He did that against a President who focused on international relations while the living standards in the US were stagnant. Clinton, however, recognised that, while the US was unique in its military strength, it could not exercise *isolationism*, since it needed access to global markets for its own economic good. Hence, there was no return to pre-war isolationism.

As the Cold War ground on and the US’s transatlantic allies became less willing to follow Washington’s lead the internal debate regarding American foreign policy was intensified. The main debate was not whether the US should engage the world, but how it should be done. During the 1990s it became harder and harder for the President in office to reconcile between those who emphasised a traditional “Liberal Internationalist” approach, with roots back to President Wilson, and those who stressed the free exercise of power, counting their

roots back to Senator Lodge. Advocates for the former approach saw new possibilities for building multilateral organisations, while advocates for the latter approach decried the ineffectiveness of most international organisations as well as despaired the constraints they placed on the freedom of act of the US. These differences became wide open with the demise of the USSR. Eventually those who emphasised multilateral governance and international law lost their long-standing trump card held over those who favoured unilateral exercise of US power. The American foreign policy debate of the 1990s was initially considered as a replay of the inter-war debate between internationalists and isolationists. Some voices, indeed, called for the US to return home, but this view was a distinctly minority view. Most Americans had little interest in disengaging from the world. They liked the new American predominance (Daalder and Lindsay 2003, pp. 11f)

During his first period in office, Bill Clinton in most ways stood for a continuation of the traditional Wilsonian approach of building a world order based on *multilateralism* and *the rule of law*. Clinton's opponents criticised his foreign policy on several grounds, but one in particular stood out. He failed, it was argued, to recognise that, with the demise of the USSR, the US finally had the freedom to act as it saw fit. During his second term adjustments were made. Clinton slowly began the move of the US towards a more assertive, unilateral role in international relations in which US interests would triumph over the idea of contributing to a new just world order. The successor to the earlier doctrine of *containment*, introduced by Truman, became the strategy of *enlargement* – enlargement of the world's free community, i.e. countering aggression and supporting liberalisation of states hostile to democracy. In the first place it was hoped that the US would act in line with the UN, but in his second term Clinton seemed more and more willing to act unilaterally (Young and Kent 2004, p. 609f).

After the end of the Cold War, Europe was no longer directly dependent for its security on the US, and the key issues for American foreign policy now lay outside Europe. The Yugoslavia crisis following in the wake of the Cold War signalled, according to Foreign Minister Jacques Poos of Luxembourg, who held the presidency of the EC in 1991, “the hour of Europe, not the hour of the Americans” (see e.g. Dempsey 2006). However, as it turned out, the EC was incapable of handling the European crisis without American leadership. In the summer 1995, Washington finally decided to take the lead, and set about convincing the Europeans, who were reluctant to intervene, of the necessity for forceful and concerted action. The inequality of the partners in the Transatlantic Alliance was evident. The differences between the EU and the US also came to the fore in the Kosovo crisis during 1998-1999. It was the NATO, led by the

US, who intervened in the Balkans again, not the EU (Baaz 2006d, 2007a and 2007b).

Even though the Clinton administration was committed to alliance consensus and adherence to multilateral norms, especially during its first period in office, the commitment was not without limitations, particularly given the growing hostility toward such norms in the Republican-controlled Congress over time. During the latter part of Clinton's presidency, Congressional opposition to compromises with allies and multilateral constraints reached a level unseen since before WW II. The same year as NTA was signed Clinton argued in his National Security Strategy (NSS) that the US would use "decisive and if necessary unilateral" force when the interests of the US were at stake. One issue separating the US and the EU was how to deal with so-called "rough" states *inter alia* Iran, Iraq, North Korea, Cuba, and Libya. Iraq was, since the first Gulf War object for intense discussions as well as several UN SC resolutions since the end of the war, most notably was resolution 687 (from 1991) regulating the peace conditions. Resolution 687 contains demands on extensive weapon inspections by the UN. Already from the beginning, i.e. the end of the war, the US and Europe diverged, the Americans tilted towards coercion while Europeans promoted engagement, using dialogue, trade and investment, and, in extension, full membership in the international society for Iraq.

In December 1998, the, since 1991, continuing obstruction of the weapons inspectors finally led to the departure of the UN inspection mission from Iraq. Short after the redraw of the inspectors the US and the UK launched Operation *Dessert Fox*, a four days air and missile strike toward targets deemed crucial to Saddam Hussein's grip on power. France, Russia and China condemned the operation. Full-scale invasion of Iraq was, however, a domestic political impossibility in both the US and the UK. Not even the Bush administration pursued this alternative before 9/11 2001. The terror attacks on 9/11 changed the American standpoint on Iraq and eventually the unequal alliance between the EU and the US was more stretched than ever before (Gordon and Shapiro 2004, Ch. 1).

9/11 and the neo-Conservartive moment

Just before the end of the Cold War a group of intellectuals and policymakers began to argue that the moment had come to create an American-dominated world order. Some of them called the moment the "unipolarist imperative". Instead of reducing military spending, the US, they argued, needed to expand its military reach to every region of the world, using the tremendous economic and military power of the US to create a *Pax Americana* (or even an *American Empire*). This ideology of American pre-eminence has variously been called "Pax

Americanism”, “Unipolarism”, “Democratic Globalism”, “neo-Manifest Destiniarism”, neo-Reaganism”, and “neo-Conservatism” (Dorrien 2004, pp. 1ff).

Neo-Conservatism, the label used in this essay, has, by Charles Krauthammer, been described as an independent school of thought – besides “Isolationism”, “Liberal Internationalism”, and “Realism” – in the American foreign-policy debates during the 1990s. It has been defined as a kind of *muscular* Wilsonianism – minus international institutions – that seeks to use US military supremacy to support US security interests and democracy simultaneously (Fukuyama 2004). The “father” of the perspective Irving Kristol has given yet another definition of the neo-Conservative school of thought. He has defined a *neo-conservative* as “a liberal ... mugged by reality” (Kristol cited in North 2003).

The German-born philosopher Leo Strauss (1899-1973) is considered an important source of influence for American Conservatism in general and neo-Conservatism in particular. Strauss was born a Jew and fled from Nazi-Germany in 1938. After his arrival to the US he eventually ended up at the University of Chicago. He brought one important lesson from his experiences of the Nazis with him to the US, namely that democracy would not survive if it is not strong and rise against tyranny, which by nature is expansionist. Nazism, as well as Communism, Strauss argued, was made possible because “modernity” had betrayed the European core values reason and civilisation. The Enlightenment had undermined morality thanks to its *relativism*, by refusing to admit that there existed any supreme good. Political Philosophy should, according to Strauss, not abandon value judgements and good regimes has a duty to defend themselves against bad or evil regimes (see Lodenius 2003, Ch. 9; and, Norton 2004). Allan Bloom, disciple and populariser of Strauss, passed on his ideas later (Mann 2004, p. 25).

Another important figure at the University of Chicago was the armaments expert Albert Wohlstetter. He also contributed to the development of the neo-Conservative ideology. He served as a mentor for Richard Perle and Paul Wolfowitz. Wohlstetter as well as Irving Kristol, father of not only American neo-Conservatism but also William Kristol, was in his youth an active Trotskyist (Dorrien 2004, Ch. 1). Today’s neo-Conservatism could to a certain extent be described as inverted Trotskyism, while Trotsky believed in the “permanent revolution” and wished to export Socialism to as many countries as possible, neo-Conservatives wish to export democracy, if necessary by the use of force, all over the world (Lodenius 2003, p. 87).

Michael Harrington, a socialist author and activist, to characterise former Leftists who had moved significantly to the right, possibly first used the term neo-Conservatism around 1970. The neo-Conservatives distinguished themselves from others on the left by allying with the Nixon administration over for-

foreign policy, especially in their anti-communism, their support for the Vietnam War, and vociferous opposition to the USSR. By calling them neo-Conservatives, Harrington implied that they should not be considered as the right-wing of the left but *the left-wing of the right*. Most of them were New York Jews who shuddered at the anti-Semitism and xenophobia of the old right. Uncomfortable and odd from the beginning, the neo-Conservatives eventually merged into the mainstream American Republican right, especially during the presidency of Ronald Reagan. In spite of this, the term neo-Conservatism persisted (Dorrien 2003, pp. 8ff). Hence, neo-Conservatism can be defined as “an intellectual movement originated by former leftists that promotes militant anti-communism, capitalist economics, a minimal welfare state, the rule of traditional elites, and the return to traditional cultural values” (Dorrien 2003, p. 14). To European Conservatives, American neo-Conservatism is not Conservatism at all.

It was Ronald Reagan who finally became the rainmaker of the neo-Conservatives; several of them – like e.g. Robert Kagan, William Kristol, Richard Perle, and Paul Wolfowitz won high-ranking positions in the Reagan administration. The neo-Conservatives, however, despised President George H. W. Bush’s *status quo* Realism and lack of ideological conviction – prizing stability over doing the right thing. Even though they celebrated when he went to war in 1990, they felt marginalized in his administration and resented the condescending way they were treated by members of Bush’s inner circle. In fact, several neo-Conservatives were so disgusted with Bush’s cramped Realism that they supported Bill Clinton in the 1992 election. Most neo-Conservatives had, however, moved to far to the right to come back to the Democratic Party. Their political domicile was now the Republican Party (Dorrien 2003, pp. 10ff).

In 1997, the “Project for a New American Century” (PNAC) was founded by *inter alia* William Kristol (Chair), Robert Kagan, Paul Wolfowitz, Richard Perle, Dick Cheney, and Donald Rumsfeld. The PNAC is a neo-Conservative think tank, based in Washington DC, with the goal of promoting “American global leadership”. Among other things, the think tank expresses a new foreign policy with regard to Iraq and other potential aggressor states. They dismiss “containment” in favour of “pre-emption” (or more correct, prevention) and advocate the use of force in Iraq to protect the US interests in the Gulf (Baaz 2006d). On the PNAC’s website (www.newamericancentury.org) the organisation’s “statement of principles” is spelled out. It read as follows: “we need to increase defense spending significantly if we are to carry out our global responsibilities today and modernize our armed forces for the future”; “we need to strengthen our ties to democratic allies and to challenge regimes hostile to our interests and values”; “we need to promote the cause of political and economic freedom abroad”; and, “we need to accept responsibility for America’s unique

role in preserving and extending an international order friendly to our security, our prosperity, and our principles”. The persons behind the PNAC had no direct influence on the foreign policy of the Clinton administration. But we know that Clinton seemed more and more willing to act unilaterally during the last years of his presidency than during his earlier year. Hence, it is at least possible to speak about an indirect influence.

As George W. Bush campaigned for the presidency in 1999 and 2000, he step by step settled upon a consistent theme. In deflecting questions about his lack in foreign policy, he stated again and again that he possessed an eminent group of advisers (known as the *Vulcans*), a group with vastly more experience than the Democrats. The persons he referred to were especially: Dick Cheney, Colin Powell, Condoleezza Rice, Paul Wolfowitz and Richard Armitage. Since several of these individuals had worked together with his father, there were suggestions as well as expectations that the US’s relations with the world were about to be restored to what they had been during the first Bush administration (Mann 2004, pp. ixff).

George W. Bush was appointed the 43rd President of the US and entered into office in January 2001. Earlier made predictions and expectations of restoration and continuity of his father foreign policy were soon shown to be wrong. From its first months in office, the new Bush foreign policy team (made up by his earlier advisers) made clear that it would deal with the world in new ways. In fact, the Bush administration was about to deliver a revolution in American foreign policy (Baaz 2006c, 2006d and 2006e; and, Daalder and Lindsay 2003, p 13).

During his first eight months in office, however, Bush made the neo-Conservatives disappointed. They were appointed high positions in the administration, but had little substantial impact on the formulation of American (foreign) policy. On the most key issues, Bush straddled between the Realists and the neo-Conservative wing of the Republican Party (Dorrien 2004, p. 74). In fact, he was rather “passive”. Rather than unveiling new initiatives, Bush’s foreign policy during his first eight months in office focused on extracting the US from existing ones, like e.g. the Kyoto Protocol, the new protocol to the Biological Weapons Convention, the Comprehensive Test Ban Treaty, and the International Criminal Court (Baaz 2006e). To liberate American foreign policy from multilateral restraints was indeed in line with the neo-Conservative agenda. But it was not enough. For the rest of the world, however, it was a signal of what to come: “more arrogance and more unilateralism” (Moisi, cited in Traub 2001, p. 32).

The 9/11 terror attacks marked the end of the post-Cold War era. It also changed the course of Bush’s presidency. Many of his critics (but also his friends) hoped that the terror attacks would change the way he viewed the world, that it would turn him from a passive unilateralist to a card-carrying mul-

tilateralist. But it soon became clear that he did not draw the lessons from 9/11 that some thought he should. After 9/11, George W. Bush appeared as a “crusading” internationalist, who fully had embraced Woodrow Wilson’s vision of a democratic world and who was willing to use the superior military might of the US to realise it. The defining mission of his presidency became the *war on terrorism* (Cox 2005, pp. 152ff; and, Daalder and Lindsay 2003, pp. 78ff).

One consequence of the terror attacks 9/11 was that the differences that since the mid-1990s had divided the US from its (European) allies and friends gave way to widespread solidarity and support. The UN SC passed a resolution authorising all necessary steps to respond to the attacks and the NATO for the first time in its history invoked Art. 5, i.e. the solemn obligation to come to the defence of a fellow member under attack. But, in spite of the UN SC resolution and the invocation of Art. 5, George Bush largely eschewed offers of help from his friends and allies in waging the military intervention in Afghanistan – the response to the terror attacks (Daalder and Lindsay 2003, pp 80f). In spite of this reluctance, troops from many countries eventually participated in the military intervention, which had wide political support (legitimacy) and was in compliance with international law.

One year after the 9/11 terror attacks, George W. Bush launched his *NSS of the US*, also known as the *Bush Doctrine*, characterised by its focus on pre-emptive (or more correct *preventive*) self-defence (Baaz 2006d). Bush’s foreign policy strategy, at its broadest level, is based on two beliefs. First, since the world is a dangerous place – much closer to Thomas Hobbes’s state of nature, in which life is a *bellum omnium contra omnes*, than to Immanuel Kant’s perpetual peace, in which the idea of a law of world citizenship is no high-flown or exaggerated notion – the security of the US is best, if not only, secured if the constraints imposed by friends, allies and international organisations are shed. Second, power matters. An America unbound, should use its (military) strength to change the status quos in the world. The US should aggressively go abroad and hunting done monsters. Power is more than *capability*, it is also about *will* (see Baaz 2002, pp. 206ff, especially fig. 4.3 and fig. 4.4).

The US is a unique great power; it is the home of democracy and justice. In short, the US is (considered) exceptional. Hence, the US now has a unique opportunity and responsibility to spread democracy to the rest of the world. The practical consequences of these beliefs were a decided preference for unilateral action; when unilateral action is impossible or unwise, coalitions should be built *ad hoc*, by the creation of coalitions of the willing, this strategy is also known as “a la carte multilateralism” (Haass, cited in Shanker 2001, p. A1). Pre-emption was no longer considered a last resort of American foreign policy; in fact, the US should not act just pre-emptively against immanent threats, but also preventively against potential threats (see Baaz 2006d). Furthermore, the US

should use its unchallenged power to produce regime change in “rogue states”. To conclude, the US foreign policy after the Cold War should seek to transform the unipolar moment into a unipolar era by precluding “the emergence of any potential future global competitor” (*New York Times*, the 8th of March 1992).

In January 2002, with the war in Afghanistan “won”, President Bush hinted a new phase in the war on terror and in March 2003, the American administration implemented the Bush Doctrine in practice for the first time and expanded the war on terror beyond Afghanistan and attacked Iraq. The preventive military attack launched by the US and a coalition of the willing on Iraq was met with protests worldwide, not only in the Moslem world as might be expected, but also in e.g. Europe, where the disapproval was strong. (McCormick 2005, Ch. 9).

The foreign policy of the Bush administration is not only based on American “exceptionalism”, but also a fear of what is happening in the Islamic world today (a development towards increasing radical islamisation). Hence the ideology underlying the foreign policy of the Bush administration is also based on perils of revolution and racism. Hence, *US foreign policy has eventually turned more Marsian than Venusian.*

The Irac Crisis and the Transatlantic split

Already in August 2002, Chancellor Gerhard Schröder publicly declared that Germany would not provide any troops or money for a military operation against Iraq. In France, officials said that only the SC could authorise the use of force against Iraq. Bush decided to try to get UN approval for a forceful stance towards Iraq. This decision was followed by eight weeks of tough negotiations.

On the 8th of November 2002, the UN SC finally adopted resolution 1441, demanding full, immediate, and active collaboration by the Iraqi government with the UN arms inspectors in accordance with SC resolution 687 (1991). If the Iraqi government did not approve they risked facing serious consequences. Five days later Iraq, reluctantly, announced that they should follow the resolution. The first inspection was carried out on the 27th of November. SC resolution 1441 further demanded that Iraq should give an up-to-date, exact, full, and complete report regarding all aspects of its programme for weapons of mass-destruction within 30 days. If not, they could face serious consequences, a euphemism for armed attacks (Blix 2004, pp. 92ff).

That the transatlantic allies – especially the US and France – were going to diverge over Iraq was relatively clear one month after the passing of UN SC resolution 1441, when Iraq submitted its weapons declaration on the 7th of December 2002. The declaration did not meet the standards set by SC resolution

1441; it was neither currently accurate, nor full and complete. In the mind of the Bush administration, war appeared inevitable. But few other countries shared this view; a false declaration was not enough to launch armed attacks. The UK reluctantly supported the US. President Jacques Chirac, however, made it clear that France would only support the use of force after an explicit decision by the UN SC based on a report motivated by the inspectors, i.e. a second resolution. Hence, Germany and France both held a common anti-war position and hopes for transatlantic agreement were fading. The (new) Franco-German solidarity was about more than opposition to the Iraq war itself. It was also about re-establishing a Franco-German leadership of the EU and also about influencing the future of Europe, and, in extension, the world order.

As tensions between US, on the one hand, and, France and Germany, on the other hand, deepened, so did the strains among the Europeans themselves. The UK, Spain, Italy, Poland, Hungary, Denmark, Portugal, and the Czech Republic, expressed solidarity with the US by an open letter published in the *Wall Street Journal* as well as several leading European newspapers. The signatories of the letter did not only expressed solidarity with the US, they also used the opportunity to make a statement about the future of Europe, contrasting their own Atlanticist vision with the Continental vision put forth by France and Germany. This action, publishing an open letter without consulting the EU partners, was a distinct slap at the very notion of the common foreign, security and defence policy that the EU was developing. To conclude, by early February 2005, the international community was deeply divided over Iraq. The tension between the US and Europe was severe (Baaz 2006a and 2006d; and, Gordon and Shapiro 2004, Ch. 5).

On the 24th of February 2003, the US, the UK, and Spain introduced a second resolution declaring that Iraq had failed to meet its obligation. Luke warm negotiations followed. The US showed little interest in being flexible, the country wanted to attack Iraq (Blix 2004). On the 6th of March, George W. Bush said:

No matter what the whip count is, we're calling for the vote. We want to see people stand up and say what their opinion is about Saddam Hussein --- It's time for people to show their cards, to let the world know where they stand when it comes to Saddam. (Bush, the 6th of March, 2003)

But it was too late. A second resolution was not to fail only because of a French and (likely) Russian veto; there was, in fact, not even a majority for Bush and Blair to claim a moral victory, i.e. only a minority of the fifteen members of the SC would vote in favour of attacking Iraq. In consequence, the leaders of the US, UK, and Spain held a summit in the Azores (a small islands in the Atlantic) on the 16th of March and three days later the three countries attacked Iraq, without the explicit backing of the UN SC. The diplomatic dis-

agreement over Iraq produced the worst transatlantic crisis within living memory.

Completion

The Bush revolution in foreign policy implies a fundamental change in modern international society. The revolution has, at least indirectly, dissociated the US from the world order the country has profoundly contributed to create and supported since at least 1945. During the 1990s, the post-WW II world order, founded on the UN Charter in general and the principles of *non-violence* and *non-intervention* in particular, has been first devaluated, then weakened and eventually openly attacked. At the outset of the twentieth century, the US was in the forefront of the movement to create international law. But at the twilight of the century, the US started to distrust and undermine its own creation (Boyle 1999, p. 70).

A practical consequence of the American change in foreign policy attitude is, among other things, the most serious breakdown in transatlantic relations following the US-led invasion of Iraq in 2003. It is still too early to fully appreciate its impact on transatlantic relations, but there is no question that they have changed. The depth of public opposition to US policy was remarkable, as was the division among the leaders of the EU's major powers. The fissure is not so much a result of Europe changing or moving away from the US as of a Europe reluctant to join America in its strategic revolution. For Americans, 9/11 changed the world; for Europeans it changed the US (Gordon and Shapiro 2004, p. 61ff). For some, like e.g. Kagan (2003), the dispute has shown that the worldviews of the US and the EU are now so different, and the opportunity so clear for an influential agent to emerge that can offer alternative analyses and prescriptions for global problems, that the war on terrorism may ultimately be seen as the beginning of a fundamental change not just in the nature of the transatlantic relationship, but in the balance of influence in the post-Cold War world. It is certainly difficult to imagine the effects being quickly forgotten.

It is, however, not only between the US and the EU a fissure has developed following the reorientation of the American foreign policy. In fact, fissures run between the US and most parts of the world today, something, which became very clear when the US was unable to raise support in the UN for the military intervention in Iraq in March 2003 (Baaz 2006d).

On the 1st of May 2003, President Bush declared the war in Iraq to be essentially completed. Even if the US won the war they have not managed to win the peace. The conflict remains and the last months of 2006 were the most violent months in the country for the last two years. The country runs the risk to be dis-

integrated. Since the “end” of the war some 3.000 American soldiers and some 30.000 civilian Iraqis have been killed (some figures speaks about some 650.000 killed civilian Iraqis). Briefly put, Iraq is in chaos. Lately President Bush have resigned and does not protest when parallels to the Vietnam War is drawn by journalists in interviews and on press conferences. Furthermore, the President has stated, regarding the issue of withdrawal of American troops from Iraq that it is not for him to make such a decision, but for future presidents. The military occupation of Iraq is also expensive. For 2006 it is estimated that it, together with US engagement in Afghanistan will cost more than 10 billions monthly. In January 2007 President Bush took the controversial decision to increase the American military presence in Iraq with 21.500 new troops. To conclude, nothing in the short run indicates a quick end to the problems in Iraq.

The true motives for President Bush’s determination to overthrow Saddam remain shrouded in mystery. It has been put forward that Iraq was a showcase, a demonstration that it is the US setting the international agenda; that it had to do with oil; that it had to do with Israel and the second coming of the Messiah, et cetera. Even if the motives for the invasion of Iraq still are shrouded, the long-term consequences of the actions taken slowly start to crystallize.

The US is seizing the moment following in the wake of 9/11 to mount an empire-building effort on a global scale. The chief idea is to *transform the unipolar moment into unipolar era*, by precluding “the emergence of any potential future global competitor”. Within this overall idea, subordinated other ideas — like e.g.: that peace-keeping operations should be led by the US rather than the UN; that the US ought to establish a US Space Force to control outer space as well as controlling the cyber space; that the US should “work actively” to democratise China; that the US should deal with the rouge states of the world, in order to create regime changes; and, that the US should increase its defence expenditures dramatically — are possible to identify (Kagan and Kristol, eds. 2000; Lodenius 2003, pp. 116ff; the NSS 2002; and, the PNAC 2000).

After the end of the Cold War the UN SC was more active than ever before. This activism, however, started to decrease when the organisation celebrated its fiftieth anniversary, especially due to the setbacks the US suffered in Somalia. The activism was broken definitely in 1999, when the US and the NATO chose to ignore the SC and launched air raids against the FRY. Most, but not all, states of the international society were positive towards the actions taken due to the humanitarian situation in Kosovo. The violent intervention in the FRY was illegal, however, considered legitimate. Though, it is important to note that the NATO intervention in Kosovo revived the old Just War Doctrine and undermined the strict expression of the prohibition of use and threat to use force found in Art. 2(4), the UN Charter (Baaz 2006b, 2006c, 2006d, 2006e, 2007a and 2007b). This development was taken a few steps further in the wake of

9/11, when the right to self-defence was given a more extensive interpretation than before. Indeed, the intervention in Afghanistan was legal as well as legitimate. But, once again, the international community expressed a more liberal view regarding the use of force as a legitimate means in international relations than before. The consequences of this, more liberal view on the use force, had unforeseen consequences. In 2003, violence was, once again, used without a mandate from the UN SC. In fact, the use of force applied by the US and the UK was in direct opposition to the explicit will of the SC. The military intervention in Iraq violated the prohibition of the use force in international law and thereby violated the most fundamental principles of international law. One quite obvious conclusion can be drawn so far, namely that every loosening on the prohibition of the use force in international relations, regardless of the intentions underlying such a decision is well-meaning (like in Kosovo, 1999), must be considered carefully, since a restrictive interpretation of the prohibition can lead to an escalation of the use of military force, and be used for promoting national or other interests guised in legal or legitimate terms. This is exactly what happened in the wake of 9/11.

What we are witnessing is the decline from an “anarchical society”, with relatively fixed rules and norms, a society, which in some regions has developed into security communities (like the EU), to a more pure form of anarchy where the right of the strongest and extended (arbitrary) use of force is prevailing. The new American doctrine is in direct contravention against the international law developed after the end of the Second World War. The consequence is increasing anarchy. But anarchy, sooner or later, turns into some sort of stability or order, which can be either legal or more or less imperialistic (Hettne 2003, p. 174ff).

An international legal order, however, presupposes some sort of balance-of-power; something that we apparently do not find in current international society. The imperial ambitions of the US have been stretched to the entire world after the collapse of the USSR. Historical parallels can be drawn. Several, not so pleasant, precursors exist. But the current situation is different. It has never in history existed anything that even distantly looks like the total monopoly on force that the US posses today (Chomsky 2003, *passim*).

Besides playing right into the terrorist’s hand and making the world a more unpredictable and dangerous place than before, several other consequences can be discerned. Let me just mention a few. It is possible that China will take the lead in a more reactive formation, than the one we see today, aimed at containment of the US, possibly joined by some combination of Europe, Russia, or Japan. The consequence is global rivalry among leading states, which could waste huge amounts of resources, risk the recurrence of major strategic warfare and divert (proper) attention from a number of highly important issues, like e.g.: the

environment (including global warming and the growing scarcity of fresh water); HIV/AIDS; global migration (including trafficking); human rights; and, drugs; but also more “concrete” regional problems like e.g.: the Israeli-Palestinian conflict; the conflicts in Chechnya, Sudan, the Democratic Republic of Congo, and Indonesia; and, the development of nuclear programmes by countries like North Korea and Iran. All these issues are rendering a verdict of dysfunctionality on the current world order and on the ways international life is currently organised. The backward turn that the current American foreign policy constitutes risk of reversing a series of encouraging trends — like e.g. redressing past injustices suffered by certain groups (such as indigenous peoples, Holocaust victims, and former colonised people); moves towards accountability of political leaders (like Slobodan Milosevic and Augusto Pinochet); the establishment of a permanent international criminal court (the ICC); widespread demands for participation and functioning democratic procedures in the conduct of international affairs; the establishment of the “global compact” under UN auspices; and regional initiatives (especially the EU) — that was visible during the end of the twentieth century (Falk 2003 , pp. 174f).

By declaring war on terror, but even more by invading Iraq, President Bush has, as argued, played right into the terrorist’s hand. So has the torture conducted by American soldiers in the Abu Ghraib prison; it has been a propaganda dream comes true for the terrorists. As handled so far, the Great War on Terror is more likely to bring about *a permanent state of war* (Vidal 2002). Instead of a brilliant demonstration of what international assistance can do for a Muslim country, there has been very little progress in Afghanistan as well as in the region, and the initial enthusiasm with which the Taliban overthrow was greeted has dissipated.

Furthermore, it appears that Saddam Hussein planned waging a guerrilla war. He may, George Soros argues, have had this in mind as early as October 2002, when he released all the prisoners from Iraqi jails (Soros 2004, p. 61). The guerrilla warfare forces the invaders to behave like occupying powers. The consequence is suspicious of the civilian Iraqi population as well as inflicting insults and injuries turning the population against the American troops. Iraq has become a magnet, attracting terrorists from all over the world. The American presence in Iraq was intended to pacify the Middle East, in order to secure American security; the result has been the opposite. American military power is constantly growing although the country’s overall security most likely is declining.

To conclude, the US administration finds itself in a quagmire that is in some ways reminiscent of Vietnam. Domestic pressure for redrawing is building up, just as it did back in the 1960s and 1970s for redrawing from Vietnam. The American administration is trying to create reality, not deal with it. The prob-

lem with the reasoning of the current administration is that no effective world order can rest solely on coercion. Every nation, even a power as dominant as the US is today, benefits from a world order in which most governments abide voluntarily by shared norms, whether of commerce, democracy or peace.

Until the arrival of the Bush administration in 2001, Washington seemed to understand the importance of promoting such values as the rule of law and respect for human rights, as well as building US military power. Responsible leadership was given as much priority as power. But the Bush administration sees little reason to continue submitting to international standards. Its vision of unbridled American latitude is short-sighted. Rejecting American accountability undermines the rule of law and leaves only a system of coercion. That radical vision does not serve America's interests, and it certainly does not serve the world's. As a matter of fact, it is counter-productive and dangerous (Baaz 2006c and 2006d).

The US and the EU increasingly see the world from different perspectives. Iraq was a notable case in point, but Americans and Europeans have also been out of step on issues as varied as the Arab-Israeli conflict, climate change, capital punishment, how to deal with Iran and South Korea, and participation in the ICC. The Bush administration policy choices are driven increasingly by unilateralism and by the use of force, rather than diplomacy, to achieve its objectives. Building on a different set of values, the EU can offer a different set of analyses of international problems, a different set of solutions, and an approach to international relations based more on multilateralism and diplomacy.

Over time the EC/EU has become increasingly extroverted, and integration now has implications not just for internal European relations, but also for Europe's relations with the rest of the world. The changes of the last few years have made it clear that the EU must work to give its identity clearer definition, to assert itself on the global stage, and to build the kind of political influence that it needs as a new superpower.

The EU shares the analysis made by the Bush administration regarding the global security environment and what constitutes key threats, namely terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts (like those in Kashmir, the Great Lakes, the Korean Peninsula, and above all, in the Middle East), state failure (e.g. Somalia, Liberia, and Afghanistan under the Taliban), and organised crime. The EU, however, propose a different strategy to address the threats. Focus is on conflict prevention and threat prevention and the development of a stronger international society (see the NSS and the ESS).

The EU is aware that in order to take more responsibility for and be more active in international relations it needs to strengthen necessary capabilities, like making the militaries of the member states more flexible, including pooling and sharing assets, developing stronger diplomatic capability, making the CFSP and

ESDP more coherent, and working with partners, including the US, Russia, countries in the Middle East, Africa, Latin America, and Asia. The fulfilment of these ambitions is possible only within an effective multilateral system; a strong international society, well functioning international institutions and a rule-based international order. The fundamental framework for international relations is, according to the EU, the UN Charter. To strengthen the UN, equipping it to fulfil its responsibilities and to act effectively, is an outspoken European priority. The EU works to support the UN as it responds to threats to international peace and security (the ESS). Hereby, strategically speaking, the EU differs from the US.

The conflict over Iraq has, however, also shown the depth of the rift within the EU, between, on the one hand, France, Germany, and their *Continentalists* supporters, and, on the other hand, UK and the Atlantic-oriented members of the EU. The governments of the member states of the EU were divided right down the middle on this critical question. This, of course, makes the realization of the European Strategy complicated.

While the central trends identified above are generally negative for the transatlantic relations, there exist additional counter-balancing factors beyond those enumerated. There will most likely not be any direct confrontation between the US and the EU as whole. What seems more likely is an extensive political conflict between the US and some countries, accompanied by a more general slow drifting apart of the two continents. The two sides of the Atlantic are just not as important to each other as they were during the Cold War, especially in military terms. However, the conclusion that the break-up of the transatlantic alliance is inevitable seems premature. The alliance can still be saved. At the end of the day, American and European interests (and values) remain highly similar. They have never been identical. The description of a militaristic U.S. and a pacifistic inward oriented Europe indeed has a measure of truth, but it is also a caricature. The EU divided, as it was never denied that Iraq was a problem, but the parts of Europe opposing the US disagreed about the militaristic solution to the problem proposed by the US.

There existed certainly strong and important structural, cultural, and historical factors that led the U.S. to launch a war on Iraq while substantial and important parts of the EU opposed it. But, it was the philosophies, personalities, decisions, and mistakes of the political leaders to be in office in 2001 to 2003 that led to the depth of the transatlantic clash over Iraq. The deep unpopularity of President Bush in Europe in 2003n when he decided to deal with Saddam Hussein militarily made things worse. The EU was asked not only to support a war the wisdom of which they strongly questioned, but also to give support to politically back an American president whose priorities they did not share and whose vision of leadership seemed to offer them very little in return for their

support. A different administration in Washington may or may have not decided to confront Saddam Hussein in 2002, but it would most likely placed a higher premium on multilateralism, facing less hostility, than did the President Bush. Furthermore, the Atlanticism Chancellor Gerhard Schröder seemed so interested in promoting the years before, pledging for unlimited solidarity with the US after 9/11, was sacrificed on the altar of political populism in 2002. The Gaullist French President Jacques Chirac made the transatlantic clash far more severe than it needed to be. Chirac had long personal relationships with the leaders in the Middle East and strongly developed views about the region. Hereby he was the perfect foil for an American president viewing the US the natural leader of the free world. To summarise, the crisis that to a certain extent seemed to be the inevitable result of powerful centrifugal forces splitting the Atlantic alliance might have been less severe, or possibly even avoided, under different circumstances. This is not to say that there were not (and still are) genuine divisions across the Atlantic. But, it is absolutely clear that a severe number of contingent factors came together to turn what might have otherwise been just another major diplomatic challenge for the Atlantic Alliance into a crisis that risked to tear it apart. (Gordon and Shapiro 2004, pp. 11 and 158f; and, Trachtenberg 2005).

Since the outbreak of the Iraq crisis, Germany has elected a new Chancellor (Angela Merkel), France is facing a presidential election in 2007 in which Jacques Chirac is not one of the major candidates, if a candidate at all, and the US will have a new president in January 2009. In fact, the Atlantic antagonism so strongly expressed in 2003 is already starting to cease.

The Congressional election on the 7th of November 2006 can in practice be considered a popular vote on how President Bush has handled the War on Terror in general and the Iraq War in particular. The result proved disappointing for the Republicans, who lost majority in both the House of Representatives as well as in the Senate. The Democrats want to do things differently and they will be able to influence the last two years of Bush's presidency. But, the Democratic victory in the election to the Senate does not necessarily imply that they will win the presidential election in 2008, since the 2006 election result is probably best understood as a protest against President Bush and not as an expression of strong support for the Democrats. Hence, if U.S. foreign policy from 2009 onwards will imply a return to traditional Wilsonianism, isolationism, balance-of-power influenced realism or something completely different still remains to be seen (Baaz 2002, and 2006d). But the current neo-Conservative foreign policy is, as shown above, quite atypical for the US and not very much to its own purpose, to guarantee US security.

The Atlantic partnership has survived past crises intact, even if it was transformed during the process. It can do so again, if, but only if, the political will to

accomplish this objective is mobilised. Necessary political will is possible to mobilise, on both sides of the Atlantic, if the correct lessons are learned from the Iraq war.

Hopefully the aftermath of the Iraq war should be enough to convince the U.S. that even superpowers sometimes need allies as well as to convince Europeans that the world needs a responsible US participating in the (re)construction of a legal and just world order. Even though the US and Europe does not share the same values any more, they certainly share a common interest, namely, as expressed in the Bonn Declaration, a common responsibility to take the lead towards world security and prosperity. These goals can, as has been proven lately, not be reached by unilateralism but only through Transatlantic cooperation.

References

- Andrews, David (2005): "Is Atlanticism Dead?" in David M. Andrews (ed.): *The Atlantic Alliance under Stress: US-European Relations after Iraq*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Baaz, Mikael (1999): "Meta-theoretical Foundations for the Study of International Relations from the Perspective of the New Political Economy of Development", *Journal of International Relations and Development*, no. 2, vol. 4, pp. 461-471.
- Baaz, Mikael (2002): *A Meta-theoretical Foundation for the Study of International Relations in a Global Era: A Social Constructivist Approach*. Göteborg: Padrigu Papers. Submitted to M.E. Sharpe Inc. Armonk, NY.
- Baaz, Mikael (2005): "Europas viktiga vägval" (Aktuella frågor), *Sydsvenska Dagbladet* (<http://sydsvenskan.se/opinion/aktuellafragor/article121566.ece>). 2005-10-0
- Baaz, Mikael (2006a): "Så kan ett enat Europa balansera USA", *Göteborgsposten*. (<http://www.gp.se/gp/jsp/Crosslink.jsp?d=114&a=265475>). 2006-03-20.
- Baaz, Mikael (2006b): "Stoppa Bush kärnvapenplan" (Brännpunkt), *Svenska Dagbladet*. (http://www.svd.se/dynamiskt/brannpunkt/did_12518738.asp). 2006-04-29.
- Baaz, Mikael (2006c): "Katastrofal doktrin" (Aktuella frågor), *Sydsvenska Dagbladet*. (<http://sydsvenskan.se/opinion/aktuellafragor/article156780.ece>). 2006-05-03.
- Baaz, Mikael (2006d): *The World Order and the Changing View on Violence as a Legal/Legitimate Means in International Relations*. Göteborg: CERGU. Skrift nr 19. ISBN 91-89608-19-4.
- Baaz, Mikael (2006e): "The Bush Doctrine and Repudiation of International Law and Regimes". Paper presented at the Conference Globalization and Peacebuilding, 6 – 8 November 2006, Uppsala, organised by the Swedish Network for Peace, Conflict and Development Research (<http://www.peacenetwerk.se/U2006.html>). Conference proceedings/book chapter.
- Baaz, Mikael (forthcoming 2007a): "Human Rights or Human Wrongs? Towards a 'Thin' Universal Code of Human Rights for the Twenty-first Century", *Juridisk Tidskrift*, no. 4, 2006/2007.
- Baaz, Mikael (forthcoming, 2007b): "Statssuveränitet och humanitär intervention: (O)förenliga principer i dagens globaliserade värld?", *Retfærd*, no. 2, 2007.
- Backlund, Leif (1967): *Charles de Gaulle*. Malmö: Bengt Forsbergs Förlag.
- Bell, P. M. H. (2001): *The World Since 1945: An International History*. London: Arnold.

- Blix, Hans (2004): *Avväpna Irak*. Bonnier Fakta: Stockholm.
- Boyle, Francis A. (1999): *Foundations of World Order: The Legalist Approach to International Relations, 1898-1922*. Durham and London: Duke University Press.
- Bull, Hedley (1995): *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. London: MacMillan, 2nd ed.
- Bull, Hedley och Watson, Adam (1984): *The Expansion of International Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Bush, George W.: "President Discusses Iraq in National Press Conference", Washington D.C., the 6th of March 2003 (www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030306-8.html). The site was visited 2006-03-06.
- Buzan, Barry (2004): *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-First Century*. Cambridge: Polity Press.
- Carruthers, Susan L. (2005): "International History, 1900-1945", in John Baylis and Steve Smith (eds.): *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press.
- Cassese, Antonio (2001): *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Chomsky, Noam (2003): *Hegemony or Survival: America's Quest for Global Dominance*. New York: Metropolitan Books.
- Clark, Ian (2005): *Legitimacy in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Cox, Michael (2005): "From the Cold War to the War on Terror", in John Baylis and Steve Smith (eds.): *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press, 3rd ed.
- Cramér, Per (1998): *Neutralitet och europeisk integration*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Crockatt, Richard (2001): "The End of the Cold War", in John Baylis and Steve Smith (eds.): *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Daalder, Ivo H. and James M. Lindsay (2003): *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Dempsey, Judy (2006): "From Europe: European leaders face knife's edge in Mideast", *International Herald Tribune*, 2006-07-31. (www.iht.com/articles/2006/07/31/news/letter.php). The site was visited 2007-01-18.
- Dorrien, Gary (2004): *Imperial Designs: Neoconservatism and the New Pax Americana*. New York: Routledge.
- Duchêne, Francois (1994): *Jean Monnet: The First Statesman of Interdependence*. New York: W. W. Norton and Company.

- Falk, Richard (2003): *The Great War on Terror*. Gloucestershire: Arris Books.
- Fischer, Joschka (2007): "Måtte USA åter börja samarbeta", *Dagens nyheter*, 2007-01-03 (translation by Peter Wolodarski).
- Fukuyama, Francis (2004): "The Neoconservative Movement", *National Interest*. (www.findarticles.com/p/articles/mi_m2751/is_76/ai_n6127311). The site was visited 2007-01-18.
- Gordon, Philip H. and Jeremy Shapiro (2004): *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*. New York: McGraw-Hill.
- Hettne, Björn (2003): *Från Pax Romana till Pax Americana: Europa och världssordningen* [From Pax Romana to Pax Americana: Europe and the World Order]. Stockholm: Santérus förlag.
- Holmes, James R. (2006): *Theodore Roosevelt and World Order: Police Power in International Relations*. Washington D.C.: Potomac Books, Inc.
- Hunt, Michael H. (1987): *Ideology and U.S. Foreign Policy*. London: Yale University Press.
- Jackson, Robert H (2001): "The Evolution of International Society", in John Baylis and Steve Smith (eds.): *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Jentleson, Bruce W. (2004): *American Foreign Policy. The Dynamics of Choice in the 21st Century*. New York: W.W. Norton and Company.
- Kagan, Robert (2003): *Of Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*. New York: Alfred A. Knopf.
- Kagan, Paul and William Kristol (eds.) (2000): *Present Dangers: Crisis and Opportunity in American Foreign and Defence Policy*. San Francisco: Encounter Books.
- Kant, Immanuel (1991): *Political Writings* (ed. Hans Reiss). Cambridge: Cambridge University Press.
- Kennan, George (1947): "The Sources of Soviet Conduct", *Foreign Affairs*, July 1947.
- Keylor, William R. (2006): *The Twentieth Century World and Beyond. An International History since 1900*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1996): *American Exceptionalism: A Double-Edged Sword*. New York: W.W. Norton and Company.
- Lodén, Peter (2003): *Bushs nya värld: Ett imperium föds*. Helsingfors: Tiger-text.
- Lundestad, Geir (1998): "Empire" by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997. Oxford: Oxford University Press.
- Lundestad, Geir (2005): "Toward Transatlantic Drift" in David M. Andrews (ed.): *The Atlantic Alliance under Stress: US-European Relations after Iraq*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Maier, Charles S. (2005): "Introduction: An American Empire? The Problems of Frontiers and Peace in Twenty-First-Century Politics", in Lloyd C. Gardner and Marilyn B. Young (eds.): *The New American Empire: A 21st Century Teach-in on U.S. Foreign Policy*. New York: The New Press.
- Malanczuk, Peter (1997): *Akehurst's Modern Introduction to International Law*. London: Routledge
- Mann, James (2004): *The Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*. New York: Viking.
- Marshall, George C. (1947): "The Marshall Plan", Speech given at Harvard University on the 5th of June 1947
- McKay, John P., et.al. (2000): *A History of World Societies*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- McCormick, John (2005): *Understanding the European Union: A Concise Introduction*. Houndmills: Palgrave Macmillan
- Newhouse, John (2004): *Imperial America: The Bush Assault on the World Order*. New York: Vintage Books.
- Norton, Anne (2004): *Leo Strauss and the Politics of American Empire*. New Haven and London: Yale University Press.
- Palmer, Robert R. and Joel Colton (1986): *Nya tidens världshistoria*. Stockholm: Esselte Studium.
- Reus-Smit, Christian (1999): *The Moral Purpose of the State: Culture, Social Identity, and Institutional Rationality in International Relations*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Soros, George (2004): *The Bubble of American Supremacy*. London: Weidenfeld and Nicolson.
- Thomas, Scott M (2005): *The Global Resurgence of Religion and the Transformation of International Relations: The Struggle for the Soul of the Twenty-first Century*. New York: Palgrave/MacMillan.
- Schlesinger, Stephen C. (2003): *Act of Creation: The Founding of the United Nations — A Story of Superpowers, Secret Agents, Wartime Allies and Enemies, and Their Quest for a Peaceful World*. Boulder: Westview Press.
- Shanker, Thom (2001): "White House Says the U.S. is not a Loner, Just Choosy", *New York Times*, the 31st of July, p. A 1.
- Smith, Karen E. (2003): *European Union Foreign Policy in a Changing World*. Cambridge: Polity Press.
- Smith, Neil (2004): *American Empire: Roosevelt's Geographer and the Prelude to Globalization*. Berkeley: University of California Press.
- Stavrianos, L. S. (1995): *The World since 1500: A Global History*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Trachtenberg, Marc (2005): "The Iraq Crisis and the Future of the Western Alliance" in David M. Andrews (ed.): *The Atlantic Alliance under Stress: US-European Relations after Iraq*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Traub, James (2001) "W.'s World", *New York Times Magazine*, the 14th of January.
- Watson, Adam (1992): *The Evolution of International Society*. London: Routledge.
- Wight, Martin (1977): *System of States*. Leicester: Leicester University Press.
- Wilson, Woodrow (1917): *War Messages*. 65th Cong., 1st Sess. Senate Doc. No. 5, Serial No. 7264, Washington, D.C., 1917; pp. 3-8. 1917-04-02. (www.lib.byu.edu/~rdh/wwi/1917/wilswarm.html). The site was visited 2007-01-28.
- Wilson, Woodrow (1918): "Address to a Joint Session of Congress on the Conditions of Peace". The 8th January, 1918. (www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65405). The site was visited 2007-01-28
- Wittkopf, Eugene R. and James M. McCormick (2004): *The Domestic Sources of American Foreign Policy*. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers, Inc. 4th ed.
- Young, John W. and John Kent (2004): *International Relations Since 1945: A Global History*. Oxford: Oxford University Press.

Primary Sources

- Treaty on the European Union (1992)
- The UN Charter (1945)
- A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy, ESS (2003) (www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf). The site was visited 2007-01-28.
- Declaration of Western European Union on the role of Western European Union and its relations with the European Union and with the Atlantic Alliance (10th of December, 1991) (http://www.assembly-weu.org/en/documents/sessions_ordinaires/key/declaration_22_july97.php?PHPSESSID=f3137d60...). The site was visited 2007-01-28.
- The Bonn Declaration (1999) (http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/intro/sum99.htm). The site was visited 2007-01-18.
- The EU-U.S. Joint Action Plan (1999) (http://europa.eu.int/comm/external_relations/us/action_plan). The site was visited 2007-01-18.
- The National Security Strategy of the US, NSS (2002) (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>). The site was visited 2007-01-28.

The New Transatlantic Agenda, NTA (1999)

(<http://www.eurunion.org/partner/agenda.htm>). The site was visited 2007-01-28.

The St. Malo Declaration on European Defence (1998)

The Transatlantic Declaration on EC-US Relations (1990)

(http://ec.europa.eu/comm/external_relations/us/economic_partnership/declaration_1990.htm). The site was visited 2007-01-28.

UN Security Council Resolution 665 (1990)

UN Security Council Resolution 678 (1990)

UN Security Council Resolution 687 (1991)

UN Security Council Resolution 1441 (2002)

The New York Times (1992): "Excerpts from Pentagon's Plan: 'Prevent the Re-Emergence of a New Rival. The 8th of March, p. A 14.

The Project For the New American Century (PNAC) (2000): "REBUILDING AMERICA'S DEFENSES Strategy, Forces and Resources For a New Century". (<http://www.newamericancentury.org/defensenationalsecurity.htm>). The site was visited 2007-01-28.

The Project for a New American Century, webpage:

www.newamericancentury.org. The site was visited 2007-01-28.

En europeiserad utrikespolitik? – om moralsyn i svensk deklarerad utrikespolitik¹

Douglas Brommesson

Statsvetenskapliga institutionen

En förändrad moralsyn?

Svensk utrikespolitik förändrades efter kalla krigets slut. Genom strukturella studier i form av t.ex. voteringsanalyser och statistik kring statsbesök har vi sedan tidigare kunnat notera en strukturellt sett *europeiserad* utrikespolitik² med större fokus på närområdet efter kalla kriget, än tidigare. Detta skedde delvis på bekostnad av det tidigare omvittrade engagemanget för tredje världen. Genomslaget för detta nya europeiska fokus i den svenska utrikespolitiken visade sig inte minst, och visar sig fortfarande, genom det svenska röstningsbeteende i FN:s generalförsamling. Sveriges tidigare stöd till syd³ förbyttes från 90-talets början till ett ytterst västlojalt röstningsbeteende. Här kan det noteras att i de voteringar i FN:s generalförsamling där västländerna och utvecklingsländerna i syd skiljde sig åt i

¹ Kapitlet bygger på författarens avhandling ”*Från Hanoi till Bryssel – moralsyn i deklarerad svensk utrikespolitik 1969-1996*” Santérus förlag, 2007

² Europeiseringsbegreppet är onekligen mångfacetterat och dess definitioner många. För två utmärkta genomgångar av dessa olika begreppsdefinitioner se Olsen 2003 och Britz 2005. Inledningsvis används begreppet i en bredare induktiv mening, att utrikespolitiken allt mer kommit att kretsa kring frågeställningar som har en tydlig koppling till det europeiska närområdet. Jag återkommer till europeiseringsbegreppets teoretiska implikationer i ett senare avsnitt.

³ Syd syftar här på den grupp som tidigare benämndes tredje världen och som idag istället benämns som länderna i syd, syftande på att de flesta av dessa länder finns på södra halvklotet.

ståndpunkter röstade Sverige under 80-talet lika ofta med utvecklingsländerna i syd som med länderna i väst. Från 90-talet och framåt är detta röstningsbeteende kraftigt förändrat där Sverige nu istället väljer att rösta med västländerna i en stor majoritet av de voteringar där västländerna intar en annan ståndpunkt än utvecklingsländerna i syd. Sverige väljer nästintill aldrig att stödja de ståndpunkter sydländerna för fram när dessa ståndpunkter strider mot västländernas.⁴ Sveriges västorienterade röstningsbeteende har manifesterats under både socialdemokratiska och borgerliga regeringar varför regeringsskiftet inte tycks förklara en förändrad svensk utrikespolitik på 1990-talet, åtminstone inte den delen av utrikespolitiken som manifesteras i röstningsbeteendet i FN. Det är också viktigt att betona att den nya utrikespolitiska linjen i flera hänseenden bär influenser från hela andra hälften av 1900-talet. Tydliga europeiseringstendenser kan observeras redan på 1960- och 1970-talen där t.ex. det säkerhetspolitiska samtalet inom ESK och Palmes rundresor i Europa under 1970- och 1980-talen där möjligheterna för ett svenskt närmande till EG sonderades är två exempel på ett tydligare Europafokus i den svenska utrikespolitiken innan kalla krigets slut. Även om det således fanns företrädare för en linje med tydligare europeiskt inslag även under 1970- och 1980-talen så var det ändå i slutet av 1980-talet och framförallt under början av 1990-talet denna linje fick fullt genomslag. Vi kan tala om en gradvis förskjutning från en allmänt internationalistisk linje till en större betoning av den europeiska samhörigheten.

Men de empiriska illustrationer jag hittills pekat på rör framförallt olika medel för utrikespolitiken. Frågan är om förändringen av dessa medel korresponderar till en med djupgående förändring av också utrikespolitikens mål. Jag menar att ett sätt att nå kunskap om en sådan mer djupgående förändring är att studera moralsynen i utrikespolitiken. Med moralsyn avses här de uppfattningar rörande moral, d.v.s. uppfattningar om rätt och orätt handlande⁵ en aktör – i detta fall Sverige – omhuldar som eftersträvansvärda. Genom att anknyta till aktörens moralsyn kan vi studera denna aktörs grundläggande prioriteringar för utrikespolitiken, och därmed nå bakom de ovan refererade strukturella studierna.

Redan inledningsvis är det viktigt att understryka att det inte handlar om att avgöra om Sveriges utrikespolitik är moralisk eller omoralisk. Tvärtom

⁴ Strömvik 1999 och Sjöstedt 2002. De båda grupperna, väst och syd, är i omröstningarna homogena och gränsdragningen tydlig. De voteringar som studerats av Sjöstedt är de voteringar där det finns en sådan tydlig skillnad i voteringsresultat mellan väst och syd och inte omröstningar som är avgränsade till några särskilda policyområden. Ett annat exempel är den svenska erkännandepolitiken som genom det tidiga erkännandet av de baltiska republikerna fick en tydlig regional profil (för vidare diskussion kring erkännandepolitiken se Ekengren 1999).

⁵ Jmf. Ottosson 2000:27

rymmer i princip allt utrikespolitiskt agerande någon form av moralsyn. Utgår vi t.ex. från ett strikt nationalistiskt egenintresse kan det möjligen anses som omoraliskt utifrån ett konsekvensetiskt perspektiv att utsätta det egna landet för risken att bli marginaliserat genom alltför kraftfull kritik av stormakter. Utifrån en mer pliktetisk uppfattning kan det tvärtom ses som moraliskt högtstående att se bortom egenintresset och att då riskera det samma blir än mer högtstående i moraliskt hänseende. Utifrån detta resonemang kan hävdas att all utrikespolitik är moralisk i något hänseende, allt agerande utgår från en moralsyn, dock inte alltid en moralsyn vi vill anamma.⁶ Istället för att fråga oss om Sverige drivit en moralisk utrikespolitik är det därför rimligare att fråga oss vilken moralsyn som har präglat och präglar svensk utrikespolitik. På samma sätt blir moralsynen avgörande för hur vi ska förhålla oss till den ovan diskuterade förskjutningen mot ett mer regionalt fokus i utrikespolitiken. För att överhuvudtaget kunna diskutera hurvida en förändrad utrikespolitik är bra eller dålig, god eller ond, positiv eller negativ så måste vi först analysera samma utrikespolitik och karakterisera denna empiriskt. Först därefter kan eventuella normativa studier ta vid.

Syfte och disposition

Syftet är därför i det följande att karakterisera målen, och den moralsyn dessa mål uttrycker, i den deklarerade svenska utrikespolitiken under två tillfällen, ett tillfälle före och ett tillfälle efter kalla krigets slut. Att jag ska karakterisera moralsynen i den deklarerade utrikespolitiken, och inte t.ex. i det faktiska agerandet beror på att den deklarerade utrikespolitiken gör det betydligt enklare att nå en rättvis jämförelse. En karakterisering av moral-

⁶ K.J. Holsti (1995) är en av många teoretiker inom studiet av internationell politik som redogör för motsatsförhållandet mellan å ena sidan en realistisk tradition och å andra sidan en moralistisk. I min diskussion i avsnitt 3 nedan kan dessa traditioner kopplas samman med Machiavelli å ena sidan och Kant å andra sidan. Med etiketteringen "realistisk" och "moralistisk" ges en antydning om att den ena traditionen skulle vara högre moraliskt stående än den andra och att realism får anses vara omoralisk. Istället bör man, som också Holsti gör, notera att den realistiska hållningen allt som oftast motiveras av moralargument, som t.ex. att idealism riskerar att leda till stora ideologiska motsättningar som slutar med kaos. Kontentan av detta resonemang blir att uppdelningen av "realister" och "moralister" svårligen låter sig göras. En annan distinktion vid sidan om distinktionen mellan olika moralsyner är distinktionen mellan olika etiska argument för respektive hållning. Här är det framförallt skillnaden mellan pliktetik och konsekvensetik som är relevant (jmf. Badersten 2004). Pliktetikern menar att vi har en skyldighet att agera på ett visst sätt oavsett konsekvenserna medan konsekvensetikern tvärtom menar att det är konsekvenserna av vårt handlande som är avgörande.

synen i det faktiska agerandet skulle vara beroende av ett stort hemligstämplat material och låter sig därför inte göras.⁷

I den här texten gör jag alltså två empiriska nedslag i den svenska utrikespolitiken där jag karakteriserar målen och den moralsyn dessa mål uttrycker i den deklarerade utrikespolitiken för att på så sätt kunna nå en djupare förståelse av svensk utrikespolitik.⁸ Nedslagen görs strax efter två tillfällen i den svenska politiska samtidshistorien då Sverige fått borgerliga regeringar. På så sätt möjliggörs en mer rättvisande jämförelse. Det första tillfället är riksmötet 1977-1978 och det andra tillfället är riksmötet 1991-1992. De utrikespolitiska målen så som de deklarerats av regeringens representanter under dessa riksmöten karakteriseras utifrån fyra idealtyper som bygger på fyra dominerande etiska traditioner inom studiet av internationell politik, nämligen de machiavelliska, kantianska, grotianska och marxistiska traditionerna.

Efter de empiriska analyserna av den deklarerade utrikespolitiken under dessa båda riksmöten så argumenterar jag för att de empiriska resultaten bör få konsekvenser för europeiseringsbegreppet.

Men innan dess utvecklar jag resonemangen kring moralsynen och argumenterar för att moralsynen manifesteras i utrikespolitikens grad av exklusion. Sedan formulerar jag fyra idealtyper utifrån tänkandet i de fyra etiska traditioner jag redan nämnt. Utifrån dessa fyra etiska traditioner karakteriseras alltså moralsynen i den deklarerade utrikespolitiken under åren 1977-1978 respektive 1991-1992.

Exklusion

Jag har så långt talat om moralsynen som ”lekmannamässiga uppfattningar om rätt och fel”. Men vad ska vi mer precist leta efter för att hitta sådana uppfattningar och därmed kunna karakterisera en utrikespolitiks moralsyn? I moralsynen är som tidigare nämnts förhållandet till andra aktörer avgörande.⁹ Det är i relationen till den aktör som ligger utanför det absoluta och

⁷ Det ska också sägas att utrymmet som står till buds inte möjliggör en heltäckande karakterisering av svensk utrikespolitik under den här aktuella tidsperioden. Istället ska de empiriska nedslagen ses som illustrationer. För en mer omfattande och fördjupad studie se istället Brommesson 2007, kommande.

⁸ Att jag studerar den deklarerade utrikespolitiken innebär förvisso att det kan finnas ett annat tänkande i den faktiskt förda utrikespolitiken bakom kulisserna. Men jag menar att det ändå är sannolikt att den deklarerade utrikespolitiken speglar den moraliska övertygelsen hos regeringarna. Främst p.g.a. att den deklarerade politiken har kunnat formuleras mer genomtänkt utan krav på ett snabbt agerande vid en krishändelse eller något annat akut tillfälle. Den deklarerade politiken speglar istället en mer genomtänkt långsiktig linje.

⁹ Jmf. Bjereld 2000

direkta egna ansvaret som den verkliga moralsynen manifesteras. Att agera i enlighet med moraliska ideal är möjligen inte så svårt när detta agerande ligger i det egna intresset. När det istället handlar om att förhålla sig till en annan aktörs intresse visar sig däremot mer grundläggande prioriteringar. Hur en stat förhåller sig till en annan blir därför viktigt att studera för att på så sätt kunna studera aktörens syn på skyldigheter och rättigheter gentemot varandra i det internationella samhället. Annorlunda uttryckt kan detta beskrivas som att moralsynen innefattar uppfattningar om vilka som ska inkluderas i och vilka som ska exkluderas från den gemenskap aktören själv är en del av.

Exklusion ska med andra ord förstås som en särskiljande praktik gentemot andra subjekt. Exklusion utgör den ena polen i en dikotomi, där den andra polen är inklusion, och visar på aktörens uppfattning om behovet av engagemang, ansvar och skyldigheter gentemot förhållanden utanför den egna staten eller regionala sfären. Exklusion handlar också om den egna statens rättigheter, rätten till suverän kontroll och territoriell integritet. Olika uttryck av exklusion visar således på var fokus för politiken ligger, vilka som omfattas av den exklusiva ”vi-gruppen” och vilka som exkluderas från denna gemenskap och avförs som ”de andra”.

Exklusion känner vi igen från många olika politikområden inom såväl internationell som nationell politik. Från den nationella politiken handlar det inte minst om den demokratiska statens avgränsning av demos, allt från den tidiga atenska demokratin med ett demos som bara inbegrep en mindre privilegierad grupp i samhället till dagens demokrati som sätter tydliga gränser gentemot samhällsinvånare utan medborgarskap. I den internationella politiken har forskningen visat hur avgränsning gentemot ”de andra” skapar diskursiva praktiker som rättfärdigar det egna agerandet. Statsvetaren Roxanne Lynn Doty visar t.ex. genom en diskursanalys av brittisk och amerikansk kolonialpolitik gentemot Kenya respektive Filipinerna hur ett förtryck av periferin (kolonierna) motiveras av en självförhärligad självbild. Förtrycket syftar då till att göra ”dem” lika ”oss”, det är med andra ord för ”infödingarnas” bästa som de vita styr, ”vi” har ju visat hur man bygger upp ett land förr.¹⁰

Ett annat exempel som rör relationen mellan väst och tredje världen är Matthew Todd Bradleys studie av västerlandets tveksamhet inför afrikanska demokratiexperiment. Demokratiexperiment som faller utanför statssystemet, t.ex. i form av klandemokrati, beskrivs som något annorlunda och

¹⁰ Doty 1996

bortdefinieras som ”de andras” demokrati. Den västerländska demokratin blir exklusiv i förhållande till den afrikanska.¹¹

Den norske statsvetaren Iver B Neumann ger oss ytterligare ett exempel utifrån en diskursanalytisk utgångspunkt. Neumann studerar den norska Europadebatten från 1600-talet fram till de båda folkomröstningarna på 1900-talet, 1972 och 1994. Genom att studera begreppsmakten i debatten kan Neumann visa hur begrepp som i historien förknippats med förtryck och imperialism kommit att förknippas med Europa och EU, vilket resulterat i en skepticism gentemot Europa. Begreppet union är ett exempel som i den norska diskursen tolkats i ljuset av den svensk-norska unionen, en union som knappast kan sägas ha varit på norrmännens villkor. Europa blir då något annat, eller ”de andra”, jämfört med Norge och norrmännen.¹² Ett liknande Europarelaterat exempel är Anders Hellströms avhandling *Bringing Europe Down to Earth* där författaren studerar europeisk identitet genom att söka svar på frågan om vad som skiljer ”oss européer” från ”de andra”.¹³

Den diskursiva forskningen, dit flera av de här refererade verken får räknas, hjälper oss att dekonstruera olika begrepps och praktikers betydelse i den internationella politiken.¹⁴ Denna forskning går därmed förbi syftet med den föreliggande studien på så sätt att den tar innehållet i politiken för givet och istället studerar innehållets funktion. Därför är det inte i första hand den diskursiva utgångspunkten som kan berika min studie utan istället det fokus på exklusion och gränsdragning mot ”de andra” som denna forskning ofta fokuserat på. Istället för att studera funktionen av denna exklusion är mitt fokus deskriptivt i den meningen att det är förekomsten av en exkluderande moralsyn som studeras, inte vilka konsekvenser denna förekomst får.

Denna typ av exklusion inom en stats utrikespolitik kan naturligtvis manifesteras på många olika sätt men jag menar att dessa olika manifestationer kan hänföras till en av två kategorier, territoriell och icketerritoriell gemenskap. Den territoriella gemenskapen rymmer den exklusion som rör den rumsliga och fysiska organiseringen av politiken och den icketerritoriella gemenskapen rymmer den sociala organiseringen.

¹¹ Bradley 2005

¹² Neumann 2001

¹³ Hellström 2006

¹⁴ För ytterligare exempel se Rodney Bruce Halls översiktsartikel (Hall 2001).

Fyra idealtyper

För att kunna karakterisera den förda politikens legitimering utifrån olika etiska traditioner kan vi ta hjälp av det relativt flitigt använda begreppet *belief system*¹⁵. *Belief system* rör allmänna värderingar kring politiska ställningstaganden, inte bara vad som kan ses som bra och dåligt i moraliskt hänseende, utan mer allmänt vad som kan anses vara ett rationellt agerande utifrån bilder av ”*det förflutna, det närvarande och framtiden*”¹⁶. Genom olika etiska traditioner kan jag isolera den del av rådande *belief system* i Sverige, som tydligt rör synen på det egna moraliska ansvaret. Jag vill nu visa hur detta tar sig uttryck i denna studies fyra traditioner, den machiavelliska, kantianska, grotianska och marxistiska traditionen. Detta är fyra traditioner som representerar fyra dominerande teoretiska inriktningar i studiet av internationell politik.

Machiavelliska idealtypen

Enligt den machiavelliska traditionen präglas det internationella rummet av anarki eftersom staterna till sin natur strävar efter att stärka den egna säkerheten genom ökad makt. Dessa strävande kanaliseras genom den egna staten på grund av dess suveränitet och kontroll över territoriet. Denna världssyn ger upphov till en övertygelse där statens rättigheter och skyldigheter förknippas med det egna statskontrollerade territoriet. Staten har en skyldighet gentemot sina medborgare att värna det egna territoriet och därmed medborgarnas säkerhet. Staten har däremot inga förpliktelser gentemot aktörer utanför territoriet, dessa är istället ”den andre”, den potentiella fienden. Genom att den egna säkerheten garanteras genom suveränitet så är strukturer som garanterar denna suveränitet viktiga – särskilt för små stater - exempel kan här vara folkrättens bestämmelser om statssoveränitet. Om deltagande i olika former av gemenskaper och allianser blir aktuellt är det utifrån en syn på deltagandet som ytterligare ett verktyg för att trygga den egna säkerheten. Men varken folkrätt eller internationellt samarbete har något egenvärde, istället är det ett medel för att trygga den egna makten och säkerheten.

Kantianska idealtypen

Enligt den kantianska traditionen har alla människor del av samma okränkbara fri- och rättigheter. Denna utgångspunkt gör också att individen är den

¹⁵ Se t.ex. Bergquist 1970:19-ff

¹⁶ Ibid.

centrala aktören, också i den internationella politiken. Liksom i den machiavelliska traditionen är utgångspunkten anarki och kaos, men enligt den kantianska traditionen kan människan utvecklas och lära sig av tidigare misstag. Detta gör att den kantianska traditionen präglas av en utvecklingsoptimism, inte minst när det gäller möjligheter till internationellt samarbete. Utifrån fokus på individen i den kantianska traditionen blir också individens rätt till självbestämmande, t.ex. i form av demokrati, centralt. Demokrati är också, tillsammans med handel, en central väg som främjar individers tillgodogörande av universella mänskliga rättigheterna. Att demokratin främjar dessa rättigheter ter sig möjligen självklart, medan en diktator kan använda en befolkning som medel kommer ett demokratiskt styre att se till de egna rättigheterna som ju är en garant för det demokratiska styret. Handeln främjar vidare de mänskliga rättigheterna genom att det samarbete som kommer med dessa storheter. Genom handel och gemensamt demokratiskt beslutsfattande vävs människor samman och hamnar i en ömsesidig beroendeställning till varandra och därmed omöjliggörs dessutom allvarliga konflikter. Men så länge det finns platser där människors mänskliga rättigheter inte tillgodoses finns det en förpliktelse i den kantianska traditionen att främja spridandet av dessa rättigheter.

Grotianska idealtypen

Den grotianska traditionen präglas liksom den kantianska av mänskliga fri- och rättigheter som liksom hos den kantianska traditionen ses som universella. Samtidigt präglas det internationella systemet enligt den grotianska traditionen av anarki. För att hantera anarkin är två begrepp centrala, samhälle och ordning. Begreppen samhälle och ordning innebär här att den grotianska traditionen ser det som möjligt att bygga ett internationellt samhälle där det råder ordning baserat på gemensamma normer kring hur stater ska uppföra sig i relationerna sinsemellan. Territoriet och den egna staten är en viktig del av detta internationella samhälle. Territoriet och staten spelar en viktig roll genom det internationella systemets statsuppbyggnad och om världens stater agerar för att upprätthålla detta system kan en hållbar ordning skapas. De som respekterar andra stater och dessa staters integritet blir därför en del av det internationella samhället. Inom samhället har alla en skyldighet att följa den internationella rätten där uppförandenormer regleras. Men den internationella rätten reglerar också individers rättigheter varför tillhörigheten till det internationella samhället ställer krav på åtminstone en grundläggande respekt för mänskliga rättigheter. Den internationella rätten är också ett viktigt medel för att skapa en gemensam ordning

och därmed också ett internationellt samhälle. Genom en stark internationell rätt kan steg för steg också individuella fri- och rättigheter etableras. Den internationella rättens hot om gemensamt ingripande från det internationella samhället när dessa fri- och rättigheter kränks utgör ett incitament för att inte kränka dessa värden.

Marxistiska idealtypen

I den marxistiska traditionen är människans grundläggande behov materiella. Genom det kapitalistiska systemet kontrollerar och exploaterar kapitalisterna detta behov hos arbetarklassen och ställer arbetarklassen i en beroendeställning. Samhället präglas därför av en klasskonflikt. Denna klasskonflikt pågår såväl inom stater som mellan stater. Genom det beroendeförhållande som kapitalismen och imperialismen medför så omöjliggörs för arbetarklassen att ta del av frukterna av den gemensamma produktionen. Ett sätt att ändra på detta är att etablera det socialistiska klasslösa samhället där egendomen förvaltas gemensamt. Ett centralt mål för marxismen är därför att bekämpa beroendeförhållandet och etablera en jämlikt samhälle, först inom den egna staten och när kampen är vunnen där också mellan stater. Därför har det egna territoriet en viktig roll på kort sikt men målet är gränslöst. I den internationella politiken handlar det inte minst om att bryta beroendeförhållandet mellan den rika utvecklade världen i norr, i delar av marxistisk teori beskrivet som centrum, och den fattiga underutvecklade världen i söder, ofta beskrivet som periferin. Genom att bryta detta beroendeförhållande mellan centrumstaten/erna och staterna i periferin som kontrolleras och exploateras av de förra kan en verklig suveränitet vinnas. Detta kan göras på olika sätt men grundläggande är att de perifera staterna och stater som identifierar sig med dessa enas i kampen mot imperialismen. Låt oss nu med hjälp av dessa fyra traditioner och idealtyper karakterisera moralsynen i den deklarerade utrikespolitiken vid två nedslag, 1977-1978 och 1991-1992.

Utrikespolitisk moralsyn 1977-1978

Med regeringen Fälldin 1976 kom stödet för de mänskliga rättigheterna att få ett starkt genombrott i den deklarerade svenska utrikespolitiken. Med stödet för de mänskliga rättigheterna förstärktes på ett plan den globala gemenskapsdimensionen i den svenska utrikespolitikens moralsyn. ”Vi-gemenskapen” stod nu att finna med stater och aktörer som uttryckte ett

stöd för de mänskliga rättigheterna, varhelst dessa fanns. Samtidigt fick den nordiska tillhörigheten en något annorlunda roll i den förda utrikespolitiken jämfört med den föregående perioden. Norden utgjorde nu ett tydligt territoriellt hem där skyddet för de mänskliga rättigheterna var etablerat. Det territoriella perspektivet är således något dubbelt i mitten och slutet av 1970-talet. Den nordiska tillhörigheten uttrycktes inte bara i territoriella termer utan också i form av en icketerritoriell gemenskap, som byggde på en gemensam kultur, en gemensam historia och gemensamma värderingar. Men den tydligast grunden för den nordiska gemenskapen var ändå det faktum att de nordiska staterna, trots skiljda säkerhetspolitiska lösningar, delade ett något ansträngt och mer påpassat säkerhetspolitiskt läge där stormakternas intresse för Norden tilltagit. Det ska också tilläggas att de värderingar som uttrycktes som gemensamma för de nordiska länderna också gavs en europeisk tillhörighet. Såväl territorierna Norden som (Väst-) Europa stod som hem för de mänskliga rättigheterna.

Territoriell gemenskap

En av de tydligaste territoriella utgångspunkterna, förutom den egna staten, är alltså det nordiska samarbetet. Såväl utrikesministern Karin Söder och statsministern Thorbjörn Fälldin uppvisar ett stort engagemang just för detta samarbete. Karin Söder menar att ”det nordiska samarbetet är en självklar grund för vår utrikespolitik”¹⁷. Att stödet för det nordiska samarbetet inte bara är en hjärtefråga för Fälldin och Söder framgår av den tydliga roll detta samarbete och närheten till Norden såväl i territoriell som i värderingsmässig mening får i regeringsförklaringarna under perioden, ett illustrativt exempel är regeringsförklaringen 1978.

*Det nordiska samarbetet är en ovärderlig tillgång för vårt land. Den förening av geografisk närhet, kulturella och historiska band och samstämmigheten i politiska grundvärderingar som präglar de nordiska länderna är unik.*¹⁸

Det nordiska samarbetet manifesterar existensen av en särskild territoriell såväl som icketerritoriell gemenskap som bygger både på det strategiska läget men framförallt på gemensamma värderingar formade under en gemensam historia. Det är därför ingen överdrift att påstå att det är utgångspunkten i det nordiska samarbetet som är den självklara principiella övertygelsen under perioden vad gäller internationellt samarbete. Men det

¹⁷ Utrikesminister Karin Söders anförande om Sverige och Europa på Utrikespolitiska institutet den 23 februari (Utrikesfrågor 1977:16).

¹⁸ Regeringsdeklaration vid utrikesdebatten i riksdagen den 15 mars 1978, avgiven av Karin Söder (Utrikesfrågor 1978:19).

är inte det enda området eller den enda arenan som väcker det svenska engagemanget. Europa med de olika samarbetsmönster som växt fram under efterkrigstiden är som vi kunnat se ovan också en viktig territoriell enhet gentemot vilken den svenska utrikespolitiken måste formulera en hållning. Precis som i det nordiska samarbetet finns det en självklar territoriell grund i och med att Sverige är en del av Europa likväl som Sverige är en del av Norden. Men precis som i fallet med det nordiska samarbetet bygger den svenska europapolitiken minst lika mycket på en icketerritoriell gemenskap i form av gemensamma övertygelser. Vi återkommer till denna icketerritoriella dimension nedan.

Icketerritoriell gemenskap

När Fälldinregeringens utrikespolitik redovisas av utrikesminister Karin Söder inför riksdagen ett drygt halvår efter maktskiftet sammanfattas de utrikespolitiska målen som att ”medverka till att forma en värld där folken lever i fred, ekonomisk och social trygghet och åtnjuter mänskliga fri- och rättigheter”¹⁹.

Också i relationerna till den förtryckta svarta befolkningen i Sydafrika är det kränkningarna av de mänskliga rättigheter som är grunden för kritiken mot apartheidregimen.

*Det internationella samfundet får inte förtrötts i sina ansträngningar att stödja den överväldigande befolkningsmajoriteten i dess kamp för sina mänskliga rättigheter. Särskild betydelse får gemensamma aktioner inom FN:s ram.*²⁰

Det kan jämföras med tidigare socialdemokratiska regeringar där engagemanget i södra Afrika grundats mer på materiella rättigheter, drägliga levnadsförhållanden och kamp för befrielse än på immateriella rättigheter som demokrati och flerpartisystem.

Mänskliga fri- och rättigheterna har onekligen en central ställning som principiell övertygelse hos regeringen Fälldin. Men vi kan alltså samtidigt också se att kampen för drägliga materiella levnadsvillkor kvarstår. I dessa stycken är de svenska utrikespolitiska målen väl så starka som under föregående socialdemokratiska regeringar. I början av perioden, 1977, heter det från Karin Söder i regeringens utrikespolitiska deklaration att

Vi i den rika världen får inte inskränka oss till att dela med oss av våra tillgångar till u-länderna. Vi måste solidariskt tillsammans med dessa länder arbeta för ett

¹⁹ Regeringsdeklaration vid utrikesdebatten i riksdagen 30 mars 1977, avgiven av Karin Söder (1977:28).

²⁰ Regeringsdeklaration vid utrikesdebatten 30 mars 1977, avgiven av utrikesminister Karin Söder (Utrikesfrågor 1977:24).

*förnuftigt bruk av världens resurser och en mera rättvis fördelning av dem mellan världens folk.*²¹

Men när det gäller stödet för de mänskliga rättigheterna kan vi, som antytts ovan, se en annan intressant dimension. Stödet för såväl Norden som Europa som territoriell utgångspunkt för utrikespolitiken motiveras inte sällan i icketerritoriella termer där dessa territoriella enheter blir bärare av idéer om mänskliga rättigheter. Karin Söder uttrycker detta på följande sätt 1977:

*En [...] viktig utgångspunkt för vår Europapolitik har varit vår fasta förankring i den västerländska demokratins idéer. Den värdegemenskapen kommer till uttryck i vårt medlemskap från första början i Europarådet. [...] Dessa värderingar och intressen skall tillgodoses inom ramen för vår utrikespolitiska huvudlinje: alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig.*²²

Genom medlemskapet i Europarådet ser den svenska regeringen alltså ett ställningstagande för de västerländska demokratiska idéerna. Samarbetet ska därför inte bara betraktas som ett territoriellt samarbete mellan stater som råkar vara belägna i Europa. Men även om den svenska regeringens ställningstagande för demokrati och mänskliga rättigheter kan tyckas tydligt, både när det kanaliseras genom samarbetet inom Europarådet som här, eller genom det nordiska samarbetet, är det ändå ett ställningstagande som begränsas av den svenska neutralitetspolitiken. Stödet för dessa västerländska demokratiska idéer har att förverkligas inom de ramar som den svenska neutralitetspolitiken satt upp. Och detta är en bild som är stark i mitten av 1970-talet, det är neutralitetspolitiken som är den självklara utgångspunkten och övriga delar av utrikespolitiken får formas därefter. Vid Folk och försvars konferens i Sälen 1978 menar Thorbjörn Fälldin att "neutralitetspolitiken [framstår för de flesta] som en självklarhet" utifrån Sveriges "historiska erfarenheter och traditioner, vårt geografiska och strategiska läge samt våra inre förutsättningar"²³.

Men det är inte bara i relation till det nationella egenintresset som synen på europeiskt samarbete måste avgränsas. Också i relation till den omgivande världen måste gränser dras upp, eller snarare raseras. Karin Söder säger att

²¹ Regeringsdeklarationen vid utrikesdebatten i riksdagen 30 mars 1977, avgiven av Karin Söder (Utrikesfrågor 1977:19).

²² Utrikesminister Karin Söders anförande om Sverige och Europa på Utrikespolitiska institutet den 23 februari (Utrikesfrågor 1977:10).

²³ Anförande av statsminister Fälldin vid Folk och Försvars konferens i Storlien den 6 februari 1978 (Utrikesfrågor 1978:9-10).

Överhuvud är det vår givna utgångspunkt att Europa inte får vara någonting exklusivt. Tvärtom får de idéer som vi förbinder med den europeiska traditionen sitt naturliga uttryck i en öppen hållning till världen utanför. Inte minst gäller detta gentemot de fattiga länderna.²⁴

Europa ska därför inte förstås som en exkluderande gemenskap enligt Söder. Detta kan tyckas något paradoxalt eftersom just förekomsten av något som kallas Europa och europeiska värden förutsätter att det finns något som inte är Europa och som inte är europeiska värden. Möjligen ska vi istället förstå utrikesministern som att denna tillhörighet är öppen för alla. Något som pekar i denna riktning är uppmaningen till varje enskild stat att främja dessa värden. Ansvar för att främja dessa värden och motarbeta företeelser som förföljelse, förtryck och tortyr ”ligger i första hand på varje enskild stat”. Men det finns samtidigt ”underliggande sammanhang som ingen enskild nation kan komma tillrätta med – sammanhang som är i verklig mening globala”²⁵. Stödet för internationellt samarbete kring dessa globala sammanhang är ett av många exempel på tilltron till internationellt samarbete generellt i den svenska utrikespolitiken. Ett annat är utbytet med de östeuropeiska staterna.

Vi önskar ett naturligt umgänge med alla nationer i vår närhet (i Östeuropa, förf. anm.) som betytt så mycket för vårt lands utveckling kulturellt och ekonomiskt. Om den kontakt vi önskar skall fylla sitt syfte, måste utbytet ske i fria former och på en bred folklig bas. Avspänningen bör också ge utrymme för en öppen och fri diskussion om grundläggande politiska och ideologiska frågor.²⁶

Utbytet med de kommunistiska satellitstaterna bygger alltså på en gemensam kultur och handel tillbaka i tiden. Men samtidigt räcker inte denna grund för utbytet utan det betonas också att utbytet ska få ske fritt och att olika strömningar i öststatsdiktaturerna ska få komma till tals. Också detta får ses i ljuset av betoningen av mänskliga rättigheter.

Men utbytet ska också ses i ljuset av betoningen på avspänning och Sveriges skyldighet att främja denna som en central del i de utrikespolitiska målen. Karin Söder konstaterar att det bidrag Sverige kan lämna till en fortsatt avspänningsprocess kan tyckas begränsat men ändå kvarstår kravet på Sverige att göra vad som står i dess förmåga.²⁷

²⁴ Utrikesminister Karin Söders anförande om Sverige och Europa på Utrikespolitiska institutet den 23 februari (Utrikesfrågor 1977:17).

²⁵ Regeringsdeklaration vid utrikesdebatten 30 mars 1977, avgiven av utrikesminister Karin Söder (Utrikesfrågor 1977:18).

²⁶ Utrikesminister Karin Söders anförande om Sverige och Europa på Utrikespolitiska institutet den 23 februari (Utrikesfrågor 1977:15).

²⁷ Regeringsdeklarationen vid utrikesdebatten i riksdagen 30 mars 1977, avgiven av Karin Söder (Utrikesfrågor 1977:18).

Ytterst är det egenintresset som ligger till grund också för avspänningssträvandena. Söder deklarerar att "Sverige har ett uppenbart intresse av att avspänningspolitiken i världen fortsätter"²⁸. Den relativt lugna säkerhetspolitiska situationen i Norden är särskilt viktig att bevara, både för den egna säkerheten men också som en modell för avspänningen i ett större perspektiv.

Moralsynen i de nedslag jag gjort i den deklarerade utrikespolitiken under åren 1977 och 1978 kombinerar en världssyn där maktkamp råder mellan supermakterna, med en förvisning om att konsekvenserna av denna maktkamp, det kalla kriget, kan begränsas genom internationellt samarbete och utbyte. Läger vi till maktkampen också en syn på människan som skyddsvärd med skyddsvärda rättigheter får vi det universella perspektiv som vi finner i den grotianska traditionen. Denna universella syn på de mänskliga rättigheterna finner vi förvisso också i den kantianska traditionen men då inte i kombination med dels maktkampsperspektivet och dels tilltron till internationellt samarbete och utbyte också med de stater som inte delar de västeuropeiska idéerna om demokrati och mänskliga rättigheter. Också det faktum att Sverige väljer att förbli neutrala och inte går i en allians för att gemensamt ta strid för de västerländska värderingarna pekar i riktning mot den grotianska traditionen, snarare än den kantianska.

I termer av exklusion ser vi en nationell territoriell gemenskap som uttrycker det svenska territoriet som skyddsvärd. Den nationella territorialiteten blir överhuvudtaget viktigare i ljuset av kränkningar av territoriet. Den icketerritoriella gemenskapen uttrycker samtidigt en global samhörighet med personer och stater som slår vakt om de mänskliga rättigheter men också övriga delar av den internationella rättsordningen, som den territoriella integriteten och olika internationella avtal. Detta sammantaget gör att moralsynen i de nedslag från den deklarerade utrikespolitiken 1977-1978 som gjorts här bör karakteriseras som grotiansk.

Utrikespolitisk moralsyn 1991-1992

Med valet i september 1991 fick Sverige en borgerlig regering efter nio år av socialdemokratiskt minoritetsstyre. Inför valet hade moderatledaren Carl Bildt deklarerat att det var nödvändigt för Sverige att lägga om sin utrikespolitiska linje för att kunna möjliggöra ett medlemskap i EG och senare EU. Bildt tog det svenska röstningsbeteendet i FN:s generalförsamling

²⁸ Ibid. s. 21.

som exempel, de svenska intressena stod att finna i Europa och därför skulle också Sverige rösta med EG-medlemmarna och inte - som fallet var innan den borgerliga regeringen tillträdde – med länderna i tredje världen när dessa stod mot EG- och de övriga väststaterna.²⁹ När sedan Bildt blev statsminister och de borgerliga partierna hamnade i regeringsställning kom också denna linje att fullföljas där röstningsbeteendet lades om till en linje som främjade bilden av den gode europén.

Det var inte bara den nya regeringen med dess tydligare Europafokus som gjorde att förutsättningarna för svensk utrikespolitik var nya. Slutet av kalla kriget och hela den process av frigörelse som fortfarande pågick 1991 medförde också att den utrikes- och säkerhetspolitiska situationen var ny.

Territoriell gemenskap

Det första principiellt intressanta talet under den regeringen Bildt avseende tematiken i den här studien var när den nya utrikesministern Margaretha af Ugglas slog fast Bildtregeringens utrikespolitiska linjer i riksdagen den 17 oktober 1991. En av de mer framträdande riktlinjerna var av territoriell art och denna har jag redan antytt, Sveriges utrikespolitiska intressen stod att finna i Europa och inte i tredje världen. Af Ugglas konstaterade att ”mycket värdefull tid har gått förlorad i utvecklingen av våra förbindelser med Europa. Den aktiva utrikespolitik Sverige förde under 70- och 80-talen gjorde endast få mellanlandningar i de västeuropeiska huvudstäderna på väg till mer exotiska platser”.³⁰ Den nya utrikespolitiken ska emellertid ändra på detta låter af Ugglas förstå när hon meddelar att ”den europeiska identiteten i vår utrikespolitik får ökad betydelse”.³¹ Denna europeiska identitet ska ersätta stödet till ”den typ av enpartistater (*i Afrika, författarens anm.*) som Sverige under en tid av ideologiskt betingad dubbelmoral höll under armarna i tredje världen”.³²

Det europeiska territoriet blir synonymt med vissa värderingar (se nedan under *Gemenskap*) och som européer har vi därför en skyldighet att sluta upp bakom dessa värderingar, också genom att ta aktiv del av samarbete inom - och ytterst försvar av - detta territorium.³³ Det europeiska territoriet blir en rumslig spegelbild av de politiska ideal regeringen vill främja och även en symbol för det territoriella hemmet som definierar vår plats i en

²⁹ Bildt i Dagens Nyheter 910701, s. A4

³⁰ Af Ugglas i Utrikesfrågor 1991:82

³¹ *ibid.*

³² Utrikesfrågor 1991:83

³³ Sverige har här en skyldighet att försvara sitt vidsträckt territorium i solidaritet med den europeiska säkerhetsarkitekturen (Bildt i Utrikesfrågor 1991:96 och Af Ugglas i Utrikesfrågor 1991:115).

global miljö med en specifik politisk kultur (och, kan vi anta, även en specifik kultur på andra områden).

Vad är då den grundläggande motiveringen till att utrikespolitiken bör omorienteras territoriellt till ett tydligare europeiskt fokus? I sitt linjetal i Bonn i november 1991 över den starkare europeiska identiteten i svensk utrikespolitik säger statsminister Carl Bildt att det inte är de ekonomiska skälen som är avgörande, dessa kan mötas även utanför EG inom ramen för EES-avtalet som ger de flesta ekonomiska fördelar som kommer med EU-medlemskap. Istället säger Bildt att det är ”idealen om integration och samarbete” som är drivkraften bakom den svenska ansökan om medlemskap i EG/EU.

Vi bör också notera en omsvängning i den svenska synen på en annan principiell territoriell aspekt av utrikespolitiken, nämligen synen på territoriell integritet. Tidigare var det svenska stödet till folkrätt och territoriell suveränitet totalt. I början av 1990-talet står detta stöd förvisso kvar men med tydligare reservationer för folkrättens begränsningar och statsuveränitetens moraliska gränser. Främst märks detta på betoningen av försvar för mänskliga rättigheter och frånvaron av referenser till folkrätten som tidigare varit helt dominerande. När nu folkrätten väl nämns är det uteslutande med hänvisning till de mänskliga rättigheterna och inte till statsuveräniteten. Skyddet av dessa mänskliga rättigheter är en oavvislig och universell skyldighet.³⁴

Den ökade betoningen på det europeiska territoriet och dess roll hänger tätt samman med de värderingar och den värdegemenskap regeringen ser i Europa. Den fysiska territoriella gemenskapen hänger således samman med den immateriella gemenskapen.

Icketerritoriell gemenskap

Den territoriella ansatsen med ett snävare europeiskt fokus motsvaras i gemenskapsaspekten av en tydligare betoning på de värden som betraktas som europeiska eller i varje fall västerländska. Det handlar då om att främja frihet, demokrati och marknadsekonomi som universella värden men som har sin idémässiga hemvist i Europa. Utrikesminister Margaretha Af Ugglas sammanfattar den borgerliga regeringens utrikespolitik med att bl.a. slå fast att ”stödet för frihet, demokrati och marknadsekonomi kommer att genomsyra alla delar av vår utrikespolitik och prägla vårt bistånd till utvecklingsländerna.”³⁵ Biståndsministern och biträdande utrikesminis-

³⁴ Se t.ex. Af Ugglas i Utrikesfrågor 1992:17

³⁵ Utrikesfrågor 1991:84

tern Alf Svensson instämmer och betonar att ”demokratibegreppet och marknadsekonomins principer... skall vara alla länders ledstjärna.”³⁶

Med bas på det europeiska territoriet växer en ny värdegemenskap fram enligt den borgerliga regeringen. Denna värdegemenskap är en förpliktigande gemenskap och Sverige måste därför ta sitt ansvar för att integrationen fortsätter att utvecklas och fördjupas. Men det finns också en förpliktelse att främja de europeiska värdena ut över världen, värdena är alltså universella. Af Ugglas sammanfattar denna förpliktelse i sitt tal ”Från självtillräcklighet till samverkan” i december 1991 på Utrikespolitiska institutet. I polemik mot den tredje vägens utrikespolitik som ofta förknippats med Olof Palme säger af Ugglas att ”många inte förstod (under 70- och 80-talen) att verklig gemensam säkerhet bara är möjlig på grundval av gemensamma värderingar.”³⁷

Hela utrikespolitiken inklusive biståndspolitiken har att främja dessa värderingar, balanserandet mellan ett kommunistiskt och ett kapitalistiskt block är förbi, dels av realpolitiska skäl med kommunismens sammanbrott i Europa men framförallt av ideologiska skäl. För att kunna främja en verklig frigörelse hos förtryckta folk och stater måste marknadsekonomi, mänskliga rättigheter och demokrati främjas, ”ett lands utveckling kan inte skiljas från den om befolkningens mänskliga rättigheter.”³⁸

Utifrån de här redovisade nedslagen i den svenska utrikespolitiken i början av 1990-talet kan vi se tydliga ideologiska skiljelinjer gentemot den tidigare förda aktiva utrikespolitiken. Skiljelinjen går inte främst mellan aktivism och passivitet, även regeringen Bildt deklarerar att Sverige ska vara en tydlig röst i världen. Skiljelinjen går istället mellan vilka värden det är som denna tydliga röst ska torgföra. Från att tidigare intagit en position där den ekonomiska och sociala frigörelsen i tredje världen betonats kommer istället den svenska positionen mer tydligt att betona ett individperspektiv på universella grunder men med europeisk bas. Ett individperspektiv där mänskliga rättigheter med demokratin är det tydligaste inslaget men där också marknadsekonomi och frihandel lyfts fram som viktiga medel för att främja fred och säkerhet.

Utifrån de begränsade nedslag jag gjort här av svensk utrikespolitik under början av 1990-talet, menar jag att Sverige för en utrikespolitik som bör karakteriseras som kantiansk. Detta ställningstagande gör jag utifrån betoningen på universella individuella rättigheter men också utifrån den

³⁶ Utrikesfrågor 1991:85

³⁷ Utrikesfrågor 1991:104, 1992:13

³⁸ Utrikesfrågor 1991:17

egna skyldigheten att främja dessa rättigheter. Också betoningen på marknadsekonomi som en väg till ökat samarbete och interdependens och därmed större möjligheter till fred stärker den kantianska profilen. Även den negativa bilden, d.v.s. vilken politik man vill bekämpa, pekar i kantiansk riktning. Kritiken mot såväl icke-demokratiska som planekonomiska system å ena sidan och tveågsna demokratiska regeringar som inte vågar stå upp för demokratins ideal å andra sidan ger stöd för den kantianska idealtypen.

Finns det då någon reservation att göra mot denna klassificering? Ja, som jag tidigare kunnat visa finns det i den förda utrikespolitiken tydligt exklusiva drag. Även om de värden som regeringen vill främja ses som universella så är de ändå hemmahörande i Europa. Gemenskapen man vill vara en del av är europeisk och Sverige bör aktivt främja en bild av sig själv som "den gode europén". Dessa exklusiva drag ger den i övrigt kantianskt färgade utrikespolitiken en machiavellisk bismak.

En substantiell europeisering

Tidigare kvantitativa undersökningar har visat att Sverige från 1990-talets början röstar med EU-länderna i FN:s generalförsamling i större utsträckning än tidigare³⁹ och att frekvensen av statsbesök till och från (väst-)europeiska stater tilltagit från samma tidpunkt.⁴⁰ Som jag kunnat visa i min studie så har dessa kvantitativa mått fått genomslag också i kvalitativ bemärkelse. Vi kan t.ex. se detta i de båda borgerliga regeringarnas europapolitik. I fallet med regeringen Fälldin finns det förvisso en uttalad värdemässig närhet till Europa. Men denna närhet får inte utslag i ställningstaganden för ett medlemskap i EU eller några andra med långtgående förpliktelser gentemot EU eller enskilda europeiska stater. I fallet med regeringen Bildt har däremot den värdemässiga närheten till Europa förstärkts genom en ansökan om EU-medlemskap och starka uttalanden som ett solidariskt och förpliktigande förhållande till EU och Europa. Om vi återvänder till exklusionsbegreppet så kan vi beskriva denna förändring som att exkluderande dragen i svensk utrikespolitik gått från att utgå från den egna staten och Norden till att utgå från ett europeiskt centrum. Mot bakgrund av detta menar jag att vi kan dra slutsatsen att den strukturella europeise-

³⁹ Strömvik 1999 och Sjöstedt 2002

⁴⁰ Demker och Malmström 1999

ringen jag tidigare pekat på i termer av besöksutbyte och röstningsbeteende i FN, också motsvaras av en kvalitativ europeisering av moralsynen.

Men vad menar jag då mer specifikt med att moralsynen europeiserats? Ja intuitivt anar vi vad som avses med europeisering i empiriskt hänseende men i teoretiskt hänseende visar forskningen upp en splittrad bild av begreppet. En stor del av den hittillsvarande forskningen kring europeisering har haft en tendens att i första hand inrikta sig på analys av förändring av formella strukturer. Kevin Featherstone betonar t.ex. den europeiska nivåns strukturella påverkan på nationell och subnationell nivå som en viktig del av europeiseringsbegreppet.⁴¹ I övrigt får europeiseringsbegreppet och dess bruk i aktuell forskning beskrivas som komplext. De tendenser som vanligen kläs i detta begrepp rör relationer mellan europeisk och nationell nivå och då främst hur dessa relationer påverkar strukturer och förutsättningar för policyutformning på respektive nivå. Risse, Cowles och Caporaso definierar t.ex. europeisering som ”*framväxten och utvecklingen av specifika governance-strukturer på europeisk nivå*”⁴².

Europeiseringsbegreppets mångfacetterade dimensioner visas bl.a. av Johan P. Olsen som redovisar inte mindre än fem olika områden som är föremål för förändring i termer av europeisering. Olsen beskriver europeisering som förändring av externa territoriella gränser, utveckling av institutioner på europeisk nivå, påverkan av nationella governancesystem från ett europeisk centrum, export av distinkt europeiska organisationsformer till områden utanför Europa och slutligen framväxten av ett politiskt enande projekt.⁴³ Olsen pekar därmed på den komplexitet som europeiseringsbegreppet rymmer, på gott och ont. Jag menar att det är också komplexiteten i Olsens definition som gör att den vinner störst trovärdighet.

Men många av de definitioner av begreppet som idag används, som t.ex. Featherstones och Risses, Cowles och Caparasos, fokuserar alltför ensidigt på formen och ser mindre till innehållet, d.v.s. vad dessa strukturer fylls med för innehåll och framförallt hur detta innehåll motiveras i termer av skyldigheter gentemot andra aktörer.⁴⁴ Accepterar vi t.ex. den ovan refererade forskningen om att europeisering i allt väsentligt rör strukturell påverkan och vi också accepterar att Sverige är strukturellt europeiserat, t.ex. vad gäller lagstiftning och myndighetsorganisering, så måste vi fråga oss vad denna europeisering inneburit för politikens innehåll. För att nå pu-

⁴¹ Featherstone 2002

⁴² 2001:1, min översättning

⁴³ 2001:923-924

⁴⁴ se också Tonra 2001

delns kärna räcker det inte med att studera en strukturell europeisering, det är när resultatet av den strukturella europeiseringen studeras i den förda politikens innehåll som vi kan se dess verkliga genomslag.⁴⁵ Detta betyder inte att en strukturell europeisering som en process är ointressant att studera. Men för att fånga hela kedjan måste vi också studera utfallet som denna process främjar, vi måste med andra ord studera den substantiella europeiseringen. En sådan substantiell betydelse av europeiseringsbegreppet har jag kunnat visa på, genom studiet av hur den utrikespolitiska moralsynen förändrats under närmandet till EG/EU.

När slutsatsen här nu dras att moralsynen i svensk utrikespolitik har europeiserats avses därför *framväxten av en politisk moralsyn som tar sin utgångspunkt i en europeisk tillhörighet, såväl rumsligt som värderingsmässigt*. Givet denna definition av europeiseringsbegreppet blir det nödvändigt att skilja på en substantiell europeisering, vilket min definition berör, och en strukturell europeisering som vi kunnat se exempel på i den forskning som refererats ovan, t.ex. framväxten av europeiska governancesystem och europeiska institutioner. Den substantiella europeiseringen ska uppfattas som slutprodukten vilken högst troligt kan ha främjats av en strukturell europeiseringsprocess, även om detta möjliga kausala förhållande inte prövats i avhandlingen.

Som stöd för detta antagande kan vi se hur framväxten av en substantiell europeisering i allt väsentligt sammanfaller med den strukturella europeiseringen som tilltar under förhandlingarna om medlemskap i EG/EU under början av 1990-talet. Inom ramen för denna strukturella europeisering så får svenska toppolitiker tillgång till en ny arena med ett närmare internationellt samarbete än vad några andra svenska politiker fått tidigare i historien. Att svenskar på individnivå påverkas av dessa intryck och vill framstå som goda européer är inte någon särskilt djärv spekulation.⁴⁶ Denna socialiseringsprocess kan antas ha fått konsekvenser för den substantiella europeiseringen. Men också andra aspekter av den strukturella europeiseringen leder i denna riktning. Ett tydligt exempel är anpassningen av den svenska lagstiftningen till EU-lag som ytterligare förstärker den svenska tillhörigheten till Europa.

* * *

⁴⁵ Jmf Britz 2004 som argumenterar för att det är förändringar i politikens innehåll snarare än dess form som bör vara fokus för europeiseringsbegreppet.

⁴⁶ Jmf. Checkel 2003 där författaren studerar hur nationella tjänstemän som representerar sitt land vid Europarådet i Strasbourg utvecklar en tillhörighet till denna europeiska institution.

Sammanfattar vi resultaten kan vi konstatera att moralsynen i svensk utrikespolitik har förändrats över tid. Studiens empiriska nedslag visade en förändring från en grotiansk tradition till en kantiansk tradition. Denna kantianska tradition har klätts i en europeisk klädnad, den kantianska moralsynen har getts en europeisk tillhörighet. Detta kan vi se i den ofta upprepade uppfattningen i svensk utrikespolitik under tiden efter kalla kriget att Europa är ett hem för individens rättigheter.⁴⁷ I termer av teoretiska resultat har vi sett hur de exkluderande dragen i moralsynen har förstärkts av att Sverige som en del av Europa har ansetts komma utgöra en modell som står i kontrast till, i vissa avseenden, mindre framgångsrika territorier.

Berättelserna om territoriet blir bärare av territoriets betydelse och dess egenskaper. Den svenska deklarerade utrikespolitiken är bärare av berättelsen om olika territorier som antingen symboliserar goda värderingar med vilka vi känner samhörighet, eller som symboliserar värderingar vi tar avstånd ifrån. Territoriet står också som en symbol för människor vi på samma sätt antingen känner gemenskap med och som är en del av vårt "vi", eller som vi tar avstånd från och hör till "de andra".

Men det är inte bara den egna berättelsen som formar gemenskapen med andra aktörer i den svenska utrikespolitiken. Den deklarerade moralsynen i svensk utrikespolitik förändras också i hög utsträckning i takt med förändringen av det internationell-politiska klimatet. Exakt hur denna påverkan ser ut eller vilka mekanismer som främjar sådana influenser har inte belagts här utan måste studeras vidare. Men när det gäller de mål som fått genomslag vid undersökningens slutpunkt i moralsynen i den svenska deklarerade utrikespolitiken har jag med hjälp av samtida forskning om europeiseringsprocesser kunnat ge ett tänkbart förslag på hur dessa mål främjats och fått genomslag i svensk utrikespolitisk moralsyn.

⁴⁷ Det ska påpekas att vi kan se spår av denna relation också under tiden före murens fall och innan vägen mot ett svenskt medlemskap i EG/EU inleddes (se kap 5)

Referenser

Offentligt tryck

Utrikesfrågor 1977-1978 och 1991-1992 (fyra volymer), Stockholm: Utrikesdepartementet.

Litteratur

- Badersten, Björn (2004) *Att studera det önskvärda*, Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bjereld, Ulf (2000) *Staten och det goda livet: en bok om moral och politik*, Stockholm: Nerenius & Santéus.
- Bergquist, Mats (1970) *Sverige och EEC*, Stockholm: Norstedts.
- Bradley, Matthew Todd (2005) "'The Other': Precursory African Conceptions of Democracy" i *International Studies Review* 2005/7:407-431
- Britz, Marlena, (2004) *The Europeanization of Defence Industry Policy*, Statsvetenskapliga institutionen, Stockholm.
- Brommesson, Douglas (2007, kommande) *Från Hanoi till Bryssel – moralsyn i deklarerad svensk utrikespolitik 1969-1996*, Stockholm: Santéus.
- Checkel, Jeffrey (2003) "'Going Native' In Europe? – Theorizing Social Interaction in European Institutions" i *Comparative Political Studies* 2003/1-2.
- Dagens Nyheter* (1991-07-01), debattartikel av Carl Bildt.
- Demker, Marie (1993) *I nationens intresse – Gaullismens partiideologi 1947-1990*, Stockholm: Nerenius & Santéus förlag.
- Doty, Roxanne Lynn (1996) *Imperial encounters: the politics of representation in North-South relations*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Featherstone, Kevin (2002) "Europeanization in Theory and Practice" i Davidsson, Eriksson och Hallenberg, *Europeanization of Security and Defence Policy*, Stockholm: Försvarshögskolan.
- Goldstein, Judith and Keohane, Robert O. (1993) *Ideas and foreign policy – Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Hall, Rodney Bruce (2001) "Applying the 'Self/Other' Nexus in International Relations" i *International Studies Review* 2001/1
- Hellström, Anders (2006) *Bringing Europe Down to Earth*, Lund: Stockholm University Press.

-
- Holsti, K.J. (1995) *International Politics - A Framework For Analysis*, London: Prentice-Hall International Limited.
- Neumann, Iver B. (1999) *Uses of other – “The East” in European Identity Formation*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Olsen, Johan P. (2001) “The many faces of Europeanization” i *Journal of Common Market Studies*, 2002/5, s. 921-952, Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Ottosson, Sten (2000) *Den (o)moraliska utrikespolitiken*, Stockholm: Santérus förlag.
- Risse-Kappen, Thomas (1991) “Public Opinion, Domestic Structure and Foreign Policy in Liberal Democracies” i *World Politics* 1991/43:479-512.
- Sjöstedt, Martin (2002) *En väststat som andra?* Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.
- Strömvik, Maria (1999) “Sverige och EU:s utrikes- och säkerhetspolitik: Ett intensivt men hemligt förhållande?” i Karl Magnus Johansson (ed.) *Sverige i EU*, Stockholm: SNS Förlag.
- Tonra, Ben (2001) *The Europeanisation of National Policy - Dutch, Danish and Irish Foreign Policy in the European Union*, Burlington: Ashgate.

Tidigare artiklar i serien

- Albi, A. Europe Agreement and European Integration in Estonia - Constitutional Aspects, *Forskning om Europafrågor Nr 11*
- Alvstam, C.G. EU:s utvidgning österut: Uppkomsten av nya geografiska mönster i transitionens spår, *Forskning om Europafrågor Nr 7*
- Alvstam, C.G. Rumslig ekonomisk interaktion i Europa, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Andersson, H. Hur gemensam är EU:s "gemensamma" flyktingpolitik?, *Forskning om Europafrågor Nr 15*
- Andrén, M. Att frambringa det uthärdliga, *Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Anthony, I. Balancing competing priorities in foreign and trade policy: restraining proliferation while completing the single market, *Forskning om Europafrågor Nr 10*
- Berg, L. Hallänning, svensk, europé? - euron och känslan av hemmahörande, *Forskning om Europafrågor Nr 17*
- Bjereld, U. Sammanställning av pågående europarelaterad forskning vid samhällsvetenskapliga fakulteten, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Björnberg, U. Familje och familjepolitiken - en internationell jämförelse, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Björnberg, U. Welfare policy and employment in the context of family change in eight North-European countries, *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Boholm, Å - R. Löfstedt - U.Strandberg Understanding Siting Controversy: Issues of Local Identity, Trust and Stigma, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Boholm, Å. Commemorating Chernobyl: Visual Information and the Cultural Construction of Risk Messages, *Forskning om Europafrågor Nr 4*
- Brodin, A. Ports in Transition: The Changing Situation for Ports in Russia and the Baltic States in Times of Geopolitical and Economical Transition, *Forskning om Europafrågor Nr 8*

- Brodin, A. Russian Transit Trade in the Baltic Sea Region, *Forskning om Europafrågor Nr 14*
- Brodin, A. Uppbyggnad av ny infrastruktur: Rysslands och de baltiska staternas utrikeshandel med väst, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Brothén, M. Kombination av kontakter, *Forskning om Europafrågor Nr 13*
- Bågenholm, A. Understanding Constraints An analysis of the Determinants of Success and Failure in the East European Reform Process, *Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Carle, J. Social and political activity among unemployed young people in Six Northern European Countries, *Forskning om Europafrågor Nr 7*
- Cramér, P. Noteringar rörande subsidiaritetspolitikens tillämpning i framtidens EG/EU, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Cramér, P. Utgångspunkter för en rättsvetenskaplig studie av fenomenet regleringskonkurrens - om rättslig reglering i ett globaliserat ekonomiskt system, *Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Cramér, P. Nationell kärnavfallspolitik i en europeisk union? *Forskning om Europafrågor Nr 17*
- Czarniawska, B. European Capitals 2000: On Local Construction of Universal Models, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Demker, M. Religion och politik - den europeiska kristdemokratin, *Forskning om Europafrågor Nr 2*
- Erhag, T. Finansiering av social trygghet och fri rörlighet inom EU, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Gardberg Morner, C. Att leva som ensamstående mamma i Italien - skiss av en sydeuropeisk välfärdsmodell, *Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Garvi, M. & Kullenberg, M. ICT, an enabling Force- Service Location, Work Forms, and the Individual. A Case Study of Scandinavian Teleworkers in the Sun Belt, *Forskning om Europafrågor Nr 7*
- Grinell, K. Vilka européer är sevärda? Exemplet sydlänningen, *Forskning om Europafrågor Nr 17*
- Gråbacke, C. Organiserad fritid för arbetarklassen. Rese- och fritidsorganisationer i mellankrigstidens Europa, *Forskning om Europafrågor Nr 16*
- Gustafsson, B. Socialbidragets varaktighet i Sverige och Tyskland, *Forskning om Europafrågor Nr 4*

-
- Gustafsson, K-E. Komparativa studier av europeisk dagstidnings utgivning, *Forskning om Europafrågor Nr 3*
- Haerpfer, C. A New Index of Democracy: The Democratisation of the Mass Public in Central and Eastern European Countries 1991-1998, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Hagsgård, A. När är en nationell domstol skyldig att begära prejudiciella tolkningsbesked från EG-domstolen?, *Forskning om Europafrågor Nr 2*
- Hammarlund, K.G. Det dubbla arvet: Internationalism och nationalism i det europeiska forskarsamhället, *Forskning om Europafrågor Nr 7*
- Hammes, K. Trade Credits, a financing alternative? A comparative study, *Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Haupt Dirk R. The Future Relationship between the Rules on Export of Dual-Use Goods and the Exemption Laid down in Article 296(1)(b) EC Legal Viewpoints Darting a Side-Glance at the EU Code of Conduct on Arms Exports, *Forskning om Europafrågor Nr 10*
- Hettne, B. 350 år av Westfalisk ordning, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Hettne, B. Om integration och desintegration i Europa, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Jagudina, Z. Civil Society in the Daily Life of Post-Soviet Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Jagudina, Z. The Politics of the Public Sphere in Post-Soviet Russia: Theories and Practices. Narratives about People and Community, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Johansson, A. Staten, Nationen och Individerna Om identitetspolitik i det post-kommunistiska Central- och Östeuropa, *Forskning om Europafrågor Nr 15*
- Jotun, P. Nationsbildande i Östeuropa, *Forskning om Europafrågor Nr 4*
- Jörnmark, J. Europeiskt kol och europeisk desintegration, *Forskning om Europafrågor Nr 2*
- Kahn, M. The Bulldog watches the Bear: British Government assessments of Soviet strength 1939-45, and the emergence of the Cold War, *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Karlsson, B. Handelsavtalen med Sovjetunionen och Polen 1946-47, *Forskning om Europafrågor Nr 1*

-
- Karlsson, B. Sweden and European economic cooperation in the 1950:s, *Forskning om Europafrågor Nr 7*
- Katz, K. & Vinokurova, N. Women and Men in Taganrog, *Forskning om Europafrågor Nr 13*
- Koutrakos, P. The inter-pillar approach to the legal regulation of exports of dual-use goods, *Forskning om Europafrågor Nr 10*
- Leht, H. Baltic Case Estonia's relations with the WTO, *Forskning om Europafrågor Nr 11*
- Leht, H. The Free Trade Agreements Concluded by Estonia with Non-EU Countries - in the Context of the WTO and the EU Membership, *Forskning om Europafrågor Nr 11*
- Leppänen, K. Elin Wägner-International Contacts and Networks, *Forskning om Europafrågor Nr 15*
- Lindahl, R. Från europeiskt politiskt samarbete till gemensam utrikes- och säkerhetspolitik, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Lindahl, R. Västsvenska åsikter om Europasamarbete, *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Lindblad, S. Knowledge, Governance and Social Inclusion/Exclusion *Forskning om Europafrågor Nr 17*
- Lindkvist, T. Sveriges medeltida europeisering *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Lindström, K. The mass media's production of destination images: Mallorca's image in three Swedish Newspapers 1950-2000, *Forskning om Europafrågor Nr 15*
- Lorentzon, S. Användningen av informationsteknologi i ett internationellt geografiskt perspektiv, *Forskning om Europafrågor Nr 2*
- Lundgren Rydén, L. EU - en utmaning för den svenska arbetarrörelsen, *Forskning om Europafrågor Nr 13*
- Malmström, C. Myten om de regionala partiernas betydelse, *Forskning om Europafrågor Nr 4*
- Mezhuev, V. Samovlastie: The Tradition of Autocracy in Contemporary Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Moberg, A. Politiska villkorsklausuler i EU:s externa relationer – sann omtanke eller oroande sanning? , *Forskning om Europafrågor Nr 16*

-
- Månson, P. Modernity, Identity, Rationality: The Transformation of Everyday Life in Post-Soviet Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Månson, P. Russia under Putin: Trends and Prospects, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Månson, P. Vart går Ryssland? , *Forskning om Europafrågor Nr 3*
- Månsson, S-A Brothel "Europe" - International Prostitution and Traffic in Women, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Mårtenson, R. Kulturens påverkan på personliga relationer i europeiskt affärliv, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Naurin, D. & Lindahl, R. Flexibel integration och utanförskapets politiska pris, *Forskning om Europafrågor Nr 16*
- Nilsson, I. Demokrati och demokratins förutsättningar i Rumänien, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Nilsson, T. "De rika och mäktiga" En komparativ studie av förändring och kontinuitet inom företagareliter i Sverige, England och Tyskland 1880-1980, *Forskning om Europafrågor Nr 12*
- Nordström, L. Sveriges relationer till omvärlden - ekonomi och kultur, *Forskning om Europafrågor Nr 1*
- Olljum, A. Estonia, the New Regionalism and European Integration, *Forskning om Europafrågor Nr 3*
- Olsen Lundh, C. Kan man köpa sig rätten att förorena? Det europeiska utsläppshandelssystemet för koldioxid, *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Olsson, U. Europeiska affärsbanker i ett historiskt perspektiv, *Forskning om Europafrågor Nr 3*
- Peterson, B. Identifying the Enemy Within: Internal Enemys Image and Collective Identity in Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Petrov, K. Medborgarrösten - en idéhistorisk jämförelse mellan rysk-sovjetisk glasnost och västeuropeisk offentlighet, *Forskning om Europafrågor Nr 7*
- Piirainen, T. Learning to Live with the Market: Urban Households In Russia and the Official and Informal Economies, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Raba, K. The Balance of Rights and Duties in the Europe Agreement between Estonia and the European Union, *Forskning om Europafrågor Nr 11*

- Rylander, D. Förändrade kontaktmönster i södra Östersjöområdet - nätverkstjänsternas roll i den regionala utvecklingen, *Forskning om Europafrågor Nr 4*
- Shmulyar, O. Everyday Life Encounters with Markets in Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Shmulyar, O. Success "a la Russe": A Case of New Russians, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Sobis, I. The Western Assistance to the Polish Employment Service in Transition: The Case of Lodz, 1989-97, *Forskning om Europafrågor Nr 13*
- Spehar, A. "Eastern European Women" Winners or Losers in Post-Communist Transitions? *Forskning om Europafrågor Nr 20*
- Svensson, L. G. Professionella strategier för internationalisering, *Forskning om Europafrågor Nr 2*
- Szücs, S. Den politiskt kontrollerade konflikten: Jämförande studier av lokalt ledarskap och demokratisk utveckling i Europa, *Forskning om Europafrågor Nr 3*
- Telasuo, C. Institutionella skillnader och institutionell förändring i ekonomisk politik i Sverige och Finland under efterkrigstiden, *Forskning om Europafrågor Nr 6*
- Töllborg, D. (ed) National Security and the Rule of Law, *Forskning om Europafrågor Nr 5*
- Vajta, K. Språket förgår, kulturen består? Om språkskifte och regional identitet på gränsen mellan Frankrike och Tyskland, *Forskning om Europafrågor Nr 16*
- Wallace, C. Household Strategies and the Role of Different Economies in Russia, *Forskning om Europafrågor Nr 9*
- Wallin, U. Rapporteringen i svensk dagspress av EMU-omröstningskampanjen, *Forskning om Europafrågor Nr 16*
- Weibull, L. Comparing European Newspaper Systems: Some Perspective, *Forskning om Europafrågor Nr 13*
- Velicu, A. Civic Catechism and Reason during the French Revolution, *Forskning om Europafrågor Nr 13*
- Westerhäll, L. Fri rörlighet och social trygghet i ett integrations perspektiv, *Forskning om Europafrågor Nr 4*

Wihlborg, C. De institutionella ramarna för omvandling av f.d. planekonomier till, *Forskning om Europafrågor Nr 2*

Wihlborg, C. The European Shadow Financial Regulatory Committee, *Forskning om Europafrågor Nr 7*

Wiig, P. "Gemensamt kunskapande"-tankar från ett pågående EU-projekt, *Forskning om Europafrågor Nr 15*

Zdravomyslova, O. Youth in Russia: Experiencing Transformation: Some Trends of 90s, *Forskning om Europafrågor Nr 9*

Zukova, G. Uniform Interpretation and Application of the Europe Association Agreements. Work for the Association Councils or for judiciary? , *Forskning om Europafrågor Nr 11*