

onsudviklingen ikke har været så glat, skyldes det endvidere at visse politiske områder er mere følsomme end andre for nationalstaterne. I den forbindelse har man blandt kritikere af teorien sondret mellem *high politics* og *low politics*. Det sidste vedrører foranstaltninger til fremme af borgernes velfærd der netop er det område som neofunktionalismen koncentrerer sig om. Spill-over effekten har her utvivlsomt betydning. Men det samme kan ikke uden videre siges når det drejer sig om 'high politics', hvormed der især refereres til staternes udenrigs- og forsvarspolitik.

Neofunktionalismen har været bedst til at forklare fremskridtene og dårligst til at forklare tilbageskridtene i integrationsprocessen. Det er derfor naturligt at den – til trods for sine svagheder blev bragt på bane igen da EU fra 1985 oplevede en ny dynamisk udvikling. Neofunktionalismens indflydelse kan sågar spores i den konkrete strategi, EU-Kommissionen oprindeligt lagde frem for gennemførelsen af den økonomiske og monetære union. Den blev opdelt i tre faser ud fra den betragtning at landene nærmest var tvunget til at gå vide-

re til næste fase når foranstaltningerne i den foregående fase var gennemført. Denne indbyggede spill-over mekanisme i ØMU'ens realisering har utvivlsomt haft en effekt, men den har ikke afholdt lande som Danmark og Storbritannien fra at holde sig uden for vigtige dele af ØMU'en. Det er resultatet af en folkelig modstand der ikke indgår i den neofunktionalistiske teori.

Det forfatningsforslag der var med til at præge EU's udvikling i de første år efter årtusindskiftet (se s. 91-92), kan ses som en slags spill-over fra både ØMU'en og udvikelsesplanerne. Men også her kom den folkelige modstand ind som en kæp i hjulet. Da forslaget blev forkastet ved folkeafstemninger i Frankrig og Holland i 2005, måtte det trækkes tilbage. Med Lissabon-traktaten fra 2007 videreføres mange af de oprindelige elementer fra forfatningsforslaget. Og med EU's nyeste tiltag til overvindelse af eurokrisen synes integrationen at bevæge sig yderligere fremad. Måske gør spill-over effekten sig derfor alligevel gældende i dette tilfælde, dens gennemslag er blot trægere end neofunktionalisterne forventede.

4 Transaktionsanalyse og traditionalisme

Endnu to af de klassiske integrationsretninger mangler at blive omtalt. De adskiller sig hver for sig på afgørende punkter fra de foregående.

Transaktionsanalysen har sit navn fra den vægt den lægger på transaktioner over grænserne. Ved transaktioner forstås betalingsstrømme, kommunikation, person- og vareudvekslinger. Det var målinger af handelssamkvem, studenterudvekslinger, turisme og postforsendelser, der oprindeligt lå til grund for transaktionsanalysen; og hermed havde den en stærk empirisk forank-

ring. Omfanget af transaktioner blev anset for en målestok for hvor langt integrationen var skredet frem. Men det var ikke et mål i sig selv at øge transaktionsmængden. Den ville sætte gang i en videregående integrationsproces ud fra sammenhængen i figur 6.5.

Ligesom føderalisterne og funktionalisterne har transaktionsanalytikerne været motiveret af ønsket om at skabe fred. Men i modsætning til de to andre retninger lægger transaktionsanalysen mindre vægt på oprettelsen af fælles institutioner. Det afgø-

FIGUR 6.5 Integrationsproces ifølge transaktionsanalysen



rende er at integrationen medfører en vi-følelse eller fællesskabsfølelse mellem befolkningerne i de lande der deltager i integrationsprocessen. Bliver vi-følelsen tilstrækkelig stor, opnås en tilstand med "pålidelige forventninger om fredelig forandring". Herved er dannet et såkaldt sikkerhedsfællesskab, der er kendetegnet ved at militære midler er udelukket til løsning af uoverensstemmelser mellem de deltagende stater. De nordiske lande er et godt eksempel herpå. Sikkerhedsfællesskabet er her opstået uden at det har været nødvendigt at oprette overstatslige institutioner.

Det ses at transaktionsanalysen lægger stor vægt på de processer der finder sted uden for det snævert politiske område. Økonomiske og sociokulturelle faktorer tillægges stor betydning. Det giver transaktionsanalysen både en styrke og en svagheit i forhold til de andre teorier. Den får inddraget nogle faktorer der ellers er forsømt; men den undlader at beskæftige sig med sammenhængen mellem udviklingen på det økonomisk-sociale niveau og det politiske. Teorien opererer ganske vist med at sikkerhedsfællesskabet *kan* føre til dannelsen af en politisk union, jf. den stiplede pil i figuren (der sondres mellem pluralistiske sikkerhedsfællesskaber uden unionsdannelse og sammensmeltede sikkerhedsfællesskaber med unionsdannelse); men den giver ingen forklaring på hvordan denne proces finder sted.

Den anden retning der skal omtales her, *intergovernmentalismen* (eller *traditionalismen*), er først sent blevet medtaget som

integrationsretning på linie med de øvrige. Men den opfattelse der ligger til grund, prægede længe den officielle holdning i Storbritannien og de skandinaviske lande – og gør det til dels stadig.

Alle de hidtil behandlede teorier lægger vægt på de processer, der finder sted 'bag om' de statslige aktører. Intergovernmentalismen – eller traditionalismen – repræsenterer et opgør med denne opfattelse. Den fastholder staten som den afgørende aktør i det internationale system. Ifølge traditionalisterne kan integrationsprocessen dybest set kun forstås ud fra de enkelte staters interesser og samspillet mellem dem. Udviklingen i det internationale system betyder at staterne på en række områder ser en interesse i at udvide deres samarbejde. Dette samarbejde kan føre til integration i form af dannelsen af internationale organisationer, men den afgørende magt bør bibeholdes på det statslige niveau.

Et træk af traditionalistisk tankegang findes i diskussionen af om et nyt politisk fællesskab skal have form af en føderation eller en konføderation. Forskellen mellem de to statsformer vedrører spørgsmålet om magten hovedsageligt skal placeres på det overstatslige niveau (føderation) eller på det nationale (konføderation). EU's omdannelse til en konføderation har i lange perioder været foretrukket af Frankrig, og denne forestilling ligger også til grund for en stor del af den europapolitiske tænkning i Storbritannien. Konføderationsmålsætningen afspejler en grundholdning i intergovernmentalismen – om end den i