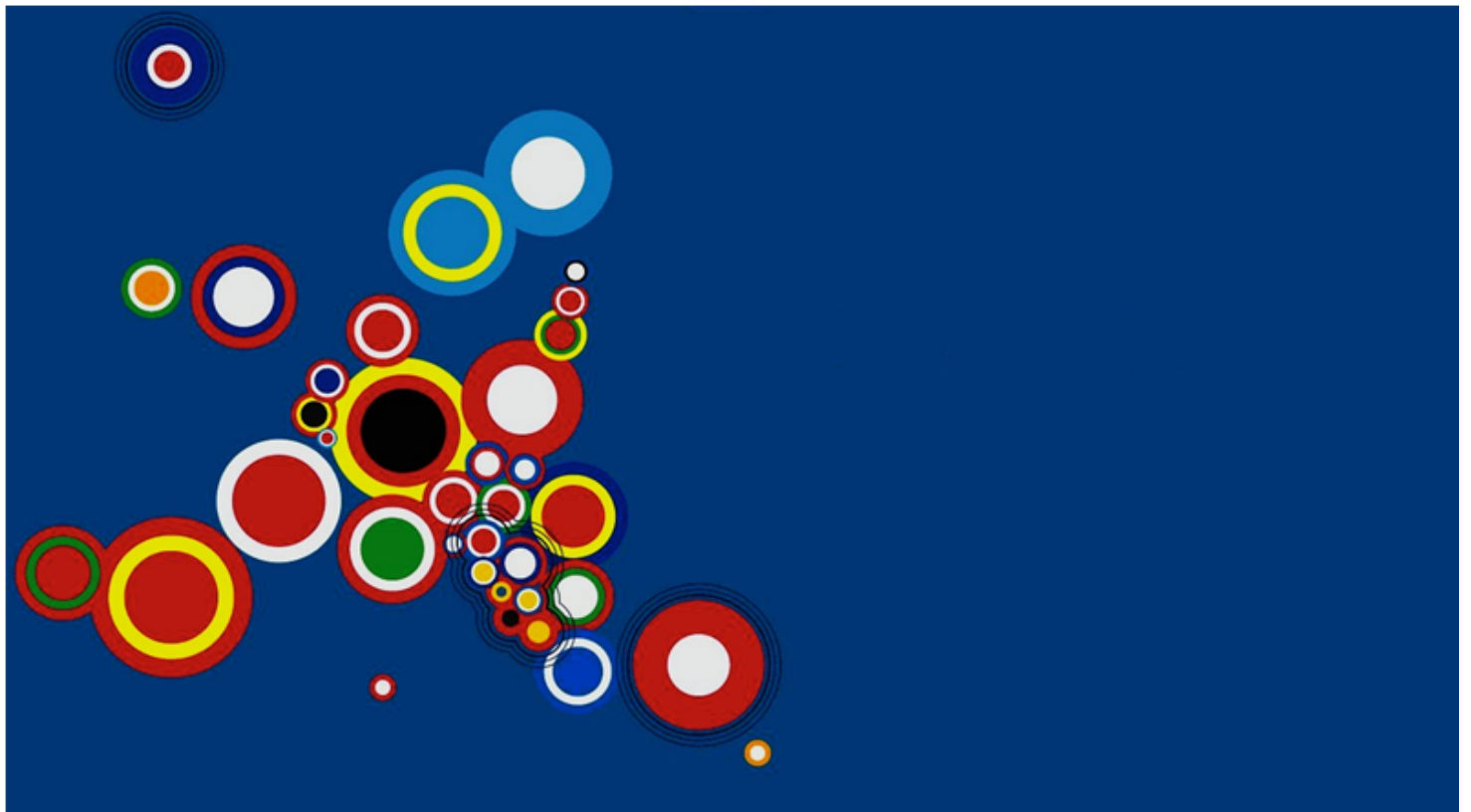


Cand.ling.merc. – Engelsk og Europæiske Studier
Copenhagen Business School 2014

Kandidatafhandling

EU's Fredsprojekt

En analyse af EU's incitament & udfordringer i forhold til indlemmelse af det tidligere Jugoslavien i Den Europæiske Union



Cathrine Storm Sørensen
181188

Specialevejleder: Erik Lonning
Afleveringsdato: 14. juli 2014

Typeenheder: 181.717 (79,8 NS)

EU's Fredsprojekt: En analyse af EU's incitamenter & udfordringer i forhold til indlemmelse af det tidligere Jugoslavien i Den Europæiske Union

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
Indledning	5
Introduktion.....	5
Problemformulering.....	6
Metode	7
Afgrænsning.....	8
Teori.....	9
Den neofunktionalistiske tilgang til europæisk udvikling.....	10
Interdependens og behovet for samhørighed.....	13
Europæisk identitet.....	14
Hoveddel 1 – Det tidligere Jugoslaviens vej til EU	17
Historisk baggrund	17
Jugoslavien 1918-1980	18
Milosevic, opbrud og optrapning	20
Opløsning og krig	21
Efterkrigstid og tilnærmelse til EU	25
EU's udvidelsespolitik	27
Københavnskriterierne	29
Fokusområder	30
Respekt for og beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder	31
Retsstatsprincippet	32
Regionalt samarbejde.....	33
Incitamenter for EU i forhold til optagelse af det tidligere Jugoslavien	34
Politiske incitamenter: Normativt grundlag og stormagtspolitik	34
Geo- og sikkerhedspolitik	37
Udfordringer for EU i forhold til optagelse af det tidligere Jugoslavien	40
Stabilitet, momentum og udviklingsperspektiver	40
EU's rummelighed og europæisk identitet.....	42
Hoveddel 2 – Fremtidens EU.....	46
Erfaringer fra udvidelse med Slovenien og Kroatien	46
Fredsprojekt i det tidligere Jugoslavien	48
Sammenhængskraft i EU efter indlemmelse af det tidligere Jugoslavien	49
En ny fortælling om Europa	51
Forenet i mangfoldighed?	53
Konklusion	55
Bibliografi.....	57

Abstract

The EU's Peace Project: An analysis of the incentives and challenges for the EU in regards to the admission of the former Yugoslavia in the European Union

This thesis examines the incentives and challenges for the EU in regards to the admission of the former Yugoslavia in the European Union as well as the EU's ability to absorb these countries. Furthermore, the consequences of the enlargement with the region on the EU's cohesiveness and feeling of identity will be examined.

The EU is at its core a peace project that is reflected in the historic development of a unique organisation focusing on interdependence as a means to make military conflict unthinkable. The development has been in coherence with the neofunctionalist theory on integration, where a spill-over effect results in natural expansion of areas of cooperation. Moreover, the deepened integration following the spill-over effect has affected most policy areas of the EU except the cultural areas of identity and cohesion. The main consequence of this development is a democratic deficit, which manifests in low participation at the European Parliament elections, rejection of treaties in several countries, euro barometer surveys showing high distrust rates towards European institutions as well as solidarity issues, which were emphasized in the light of the economic crisis.

There are two main incentives for the EU in regards to enlargement with the former Yugoslav countries. The first is based on the normative principles on which the EU is built. According to Ian Manners, these are peace, freedom, democracy, rule of law and human rights. These are essential to the EU's soft power and appeal. It is a fundamental priority for the EU to ensure peace and stability on the European continent as well as prove to the international society that the EU can take responsibility for its own region, despite initial diplomatic mistakes made in the early 1990s. Another important incentive is accordingly geographical and security policy incentives, which are based on the importance of securing the former Yugoslav countries in EU-perspectives. Especially Serbia presents security policy issues due to the country's role in the wars and the historically good relationship with Russia.

The enlargement policy of the EU is focused on principles of conditionality connecting the accession process to the specific progress each country makes towards meeting both the Copenhagen criteria and the specific criteria concerning consequences of the wars in the 1990s. Moreover, the credibility of the EU is dependent on acknowledging any progress made, which challenges the absorption capacity of the union. Therefore, it is important that the EU maintain a balance in ensuring stability, momentum and the development perspectives of the countries in the enlargement process, which furthermore are interconnected with the EU's possibility of creating a European identity. For the EU to function as a peace project in the former Yugoslavia, it can be concluded that there has been a line of successes in the enlargement process. However, it can be argued that in order for the fulfilment of the EU's ambitions in regards to creating peace and stability in the region, all the countries must accede – and this perspective is in several cases a lengthy process.

The future cohesive force of the EU is challenged by the lack of solidarity and European identity, which is needed in order to ensure the legitimacy of the EU. Despite initiatives like *A new narrative for Europe*, which attempts to create grounds for future solidarity and acceptance of diversity as identity, the European population has not embraced Europe as their identity. Thereby, it can be concluded that the EU's future prospects of creating a strong cohesive force depends on whether the EU is capable of creating solidarity and a common identity within the European population, which can legitimize the EU as well as the vision that lies in the motto *united in diversity*.

Indledning

Introduktion

"(...) the Nobel Peace Prize for 2012 is to be awarded to the European Union (EU). (...) The division between East and West has to a large extent been brought to an end; democracy has been strengthened; many ethnically-based national conflicts have been settled" (Den Norske Nobelkomite, 2012).

Den Europæiske Union (EU) som fredsprojekt. Tildelingen af Nobels Fredspris er af signifikant betydning for EU i en tid der er præget af krisestemning og usikkerhed. Da Robert Schuman i 1950 præsenterede forslaget, der et lille år efter, i 1951, betød underskrivelsen af traktaten for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF), var der formentlig ingen der havde turde drømme om at EU 60 år senere skulle blive til et så omfattende samarbejde – dette både i bredden og dybden. Målet var at skabe en konstruktion, der kunne forhindre Vesttyskland i en eventuel oprustning og på den måde tvinge freden ned over Europa. Og det er lykkedes. Således udtrykte Herman Van Rompuy det i takketalen i Oslo i 2012: *"Fred er nu en selvfølge. Krig er blevet utænkelig. Dog er "utænkelig" ikke ensbetydende med "umulig". Og det er derfor, vi er samlet her i dag. Europa skal holde sit løfte om fred. Jeg tror på, at dette stadig i sidste instans er formålet med Unionen"* (Rompuy, 2012).

Løftet om fred er altafgørende for EU at holde. Essensen af EU's tiltrækningskraft er udsigten til fred, stabilitet og fremgang, og det er succesen med at skabe dette der gør EU til et vellykket og attraktivt projekt og er samtidig grundlaget for EU's mulighed for at fungere som fredsprojekt. Derfor er det også af høj prioritet for EU at være primus motor i forhold til at motivere de tidligere jugoslaviske lande til at arbejde hen imod medlemskab. Udover ansvaret for regionen som EU har påtaget sig, har EU også en række andre interesser i at optage de tidligere jugoslaviske lande, som ligger omkranset af medlemslande og stadig slikker sårene efter de voldsomme krige i 1990'erne. Disse er blandt andre geo- og sikkerhedspolitiske, normative og stormagtspolitiske. Processen er i gang; med Slovenien og nu også Kroatien som medlemslande, Serbien, Makedonien og Montenegro der har opnået status som kandidatlande samt Bosnien og Kosovo med status af potentielle kandidatlande (Bremerbank, 2013).

EU står i dag overfor udfordringer, der lægger pres på samarbejdet. I forhold til de tidligere jugoslaviske lande, er der et konkret ansvar EU ønsker at leve op til og den anspændte situation i regionen efter krigenes afslutning, har tvunget EU til at handle hurtigt og effektivt for at sikre fremskridt i fredsprocessen og udviklingen af naboskabsfølelse landene imellem samt for at undgå at landene vender sig mod øst. En anden udfordring er den økonomiske krise som har ramt EU hårdt og efterladt adskillige lande i så alvorlige problemer at det udfordrer EU både økonomisk og solidaritetsmæssigt. Følgeligt har arbejdsløshedsrater på op imod 50 % i især syd- og østeuropæiske lande (Eurostat, 2014; Ritzau, 2014), givet befolkningerne en følelse af at EU har svigtet og at solidaritet og handling mangler. Den økonomiske krise har betydet at den europæiske solidaritet er udfordret, da mange lande ikke, som man havde håbet, har udvist vilje til at tage fælles ansvar for hele unionen (Skau, 2011). Samtidig med at EU arbejder for at undgå at de kriseramte lande ryger ned i afgrunden, er opbakningen til EU i de mindre hårdt ramte lande også dalende, idet

befolkningerne ikke føler at det er deres ansvar at samle op efter lande som man mener har ageret økonomisk uansvarligt.

Denne tendens tydeliggør en afgørende problemstilling, som kan true samarbejdets legitimitet: Manglen på fælles identitet, kultur og samhørighedsfølelse. Det demokratiske grundlag for unionen bygger på borgernes tillid til EU's politiske institutioner, men udvidelserne – både i dybden og bredden – de seneste 10-20 år især, har bragt EU's problemer med at engagere borgerne og skabe en europæisk fællesskabsfølelse frem i lyset. Det demokratiske underskud¹ EU lider under, er blevet tydeligere med krisen og udvidelserne i 2004 og 2007, og de fremtidige medlemsskaber til tidligere jugoslaviske lande presser EU til at adressere problemet. Samtidig viste Europaparlamentsvalget i maj 2014 sig som en vigtig pejling i forhold til hvor stor opbakningen og engagementet er fra EU-borgerne. Derfor har Kommissionens formand, José Manuel Barroso, på initiativ af daværende MEP Morten Løkkegaard, i april 2013 nedsat et udvalg der i marts 2014 kom med et bud på en ny fortælling om Europa hvis formål skulle være at skabe debat, engagement og indsigt – *En ny fortælling om Europa* – forinden valget i maj 2014. Denne nye fortælling understreger Europa som en sindstilstand, hvori fælles identitet, historie, kulturelle udvikling, politik og værdier forbinder de europæiske borgere. Derudover beskrives Europa som et moralsk og politisk ansvar for udvikling af demokrati, frihed og menneskets værdighed gennem integration og fra et kulturelt udgangspunkt. Endeligt giver udvalget et bud på en fremtidig europæisk konstruktion i form af et bæredygtigt kosmopolitisk Europa (Kommissionen 2014:1-4). Udover at være strategisk valgt i forhold til Europaparlamentsvalget, var tidspunktet ifølge Morten Løkkegaard kommet fordi der i perioden og grundet krisen var *top-down* interesse for emnet (Løkkegaard, 2013), hvilket formodentlig skyldes tydeliggørelsen af problemet de senere år. En vigtig pointe er dog at et *top-down* initiativ ikke er nok til at rykke ved noget afgørende, idet interesse i befolkningerne er essentielt for at skabe en holdningsændring og det er netop manglen på interesse for EU blandt befolkningerne der, ifølge Barroso, er EU's kerneproblem.

På denne baggrund er det aktuelt at diskutere incitamenter og udfordringer i EU's arbejde med at udvide med de tidligere jugoslaviske lande, som har en unik kultur, historie og placering i Europa. Følgelig vil det være relevant at analysere konsekvenserne af yderligere udvidelser for den europæiske fællesskabsfølelse, idet manglen på engagement og interesse fra borgerne er et af de alvorligste problemer EU står overfor i fremtiden. Ovenstående har ført til følgende problemformulering.

Problemformulering

Hvori ligger EU's incitamenter og udfordringer ift. indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande i unionen og hvorledes er EU i stand til at rumme disse lande? Hvilke konsekvenser vil udvidelserne med de tidligere jugoslaviske lande have for EU's sammenhængskraft og identitetsfølelse?

¹ Det skal noteres at EU's 'demokratiske underskud' er en analytisk forskningsdiskussion om demokrati, legitimitet og den europæiske konstruktion og derfor ikke et anerkendt faktum (Kelstrup et al 2008:232-249). Dog kan der argumenteres for at relativt lave stemmeprocenter ved Europaparlamentsvalgene (EU-gennemsnit i 2009 og 2014 var hhv. 43,1 og 43,09) skaber et demokratisk underskud (EU-oplysningen A, 2014).

Metode

Analysen af EU's incitamenter og udfordringer i forhold til indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande, EU's rummelighed i den forbindelse og konsekvenserne for EU's sammenhængskraft og identitetsfølelse, vil bygge på en analyse af historiske begivenheder, der understøtter en gennemgang af EU's udvidelsespolitik i specifik relation til de aktuelle lande og EU's fokusområder i disse, samt en senere diskussion af fremtidige konsekvenser for EU i forhold til sammenhængskraft og identitet. Afhandlingens faglige grundlag vil være en kombination af rapporter, bøger, udtalelser fra centrale personer, dialogmøder vedrørende *En ny fortælling om Europa*, journaler og artikler.

Afhandlingen indeholder en teoretisk analyse af den europæiske udvikling, integration og interdependens samt europæisk identitet. Således vil den neofunktionalistiske integrationsteori blive benyttet som forklaringsgrundlag for EU's udvikling siden oprettelsen af EKSF. Teorien om interdependens er tæt forbundet med neofunktionalismen, idet øget sektorspecifikt samarbejde kræver øget samhørighed. Samtidig er interdependens grundtanken bag det europæiske fællesskab og definerende i tiden efter Anden Verdenskrig. På det grundlag benyttes interdependens til forklaring af de ændrede politiske strukturer i Europa, ligesom teorien benyttes i forhold til analysen af EU's tilgang til de tidligere jugoslaviske lande og udvidelse i et generelt perspektiv. Interdependens er afhængig af samhørighed, hvorfor diskussionen om europæisk identitet og fællesskabsfølelse er relevant. Denne vil blive benyttet i analysen af EU's sammenhængskraft og identitetsfølelse efter udvidelser med de tidligere jugoslaviske lande.

Ydermere vil der, i forbindelse med afsnittet *Geo- og sikkerhedspolitik*, benyttes Wivel og Mouritzens *nedklatringsstrategi*, som er en tretrinnsmodel med et globalt, interstatsligt og intrastatsligt niveau. Denne bruges som forklaringsramme til et eksempel på en stats udenrigspolitik, hvor geopolitikken er et vigtigt element. Serbien er udvalgt fordi EU har særlige politiske interesser i forbindelse til Serbien, blandt andet grundet landets forhold til Rusland og dets rolle i krigen i 1990'erne. Strategien bevæger sig fra det mest abstrakte og simple niveau – det globale niveau – over det interstatslige geopolitiske niveau – til det mest komplekse og konkrete – det intrastatslige niveau². Hvis faktorer på det globale niveau ikke er tilstrækkelige til at forklare udenrigspolitiske dispositioner, analyseres faktorer på det interstatslige niveau og hvis disse viser sig utilstrækkelige analyseres det intrastatslige niveau.

Afhandlingens fokus er en aktuel analyse af den politiske proces i forhold til udvidelsesprocesserne med de tidligere jugoslaviske lande, hvor en historisk baggrund er nødvendig for at skabe en ramme for analysen af tilnærmelsesprocessen. Ydermere er analysen af incitamenter og udfordringer for EU og EU's sammenhængskraft og identitetsfølelse efter den formodede indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande, bygget på en række udtalelser, artikler, begivenheder og udarbejdelsen af *En ny fortælling om Europa*, der understøtter den aktuelle tendens. Kildevalget benyttes med det mål at give et nuanceret billede af EU's nutid i forhold til udvidelse med disse lande og EU's fremtid i forhold til sammenhængskraft.

² Der henvises til artiklen af Wivel og Mouritzen fra 2012.

Yderligere kan nævnes:

1. Den Europæiske Union betegnes gennemgående som EU og der skelnes således ikke mellem EF, før Maastrichttraktaten i 1993 hvor navneændringen blev indført, og EU.
2. Kosovo betegnes gennemgående som nævnt. Der kan argumenteres for at *Kosova* er den mest korrekte betegnelse af flere årsager: Ca. 90 % af befolkningen er kosovo-albanere, *Kosova* er den albanske betegnelse og desuden kan landets selvstændighedserklæring fra 2008 argumentere for at *Kosova* derfor er mest korrekt. Dansk Sprognævn og EU betegner dog stadig landet som Kosovo, hvorfor denne betegnelse benyttes.
3. Bosnien-Hercegovina betegnes gennemgående som Bosnien. Hercegovina er navnet på en region i den sydlige del af landet, primært beboet af kroater.
4. Makedonien betegnes gennemgående som nævnt. Navnekonflikten med Grækenland betyder at EU officielt betegner Makedonien som *Den tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien* (FYROM), trods landets forfatningsmæssige navn *Republikken Makedonien*.

Afgrænsning

Afhandlingens fokus vil være en EU-vinkel, som vil bestå af en analyse af EU's incitamenter og udfordringer ved indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande der ikke allerede er medlemmer af EU. Denne analyse udarbejdes på baggrund af en nyere historisk gennemgang, som vil tydeliggøre problemstillingerne i regionen og samtidig fungere som forklaringsgrundlag for landenes forskellige stadier i tilnærmelsesprocessen. Det er essentielt at fællestrækkene i de aktuelle lande vil være grundlag for analysen i relation til EU's fokusområder og udfordringer i regionen. Landene vil derfor ikke blive behandlet individuelt, med undtagelse af konkrete eksempler, som vil understøtte argumenterne i analysen af EU's incitamenter og udfordringer. EU-vinklen betyder desuden at konsekvenserne ved indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande vil blive diskuteret med fokus på konsekvenserne for EU i en helhed og konsekvenserne for de enkelte lande vil derfor ikke blive diskuteret.

Ydermere er EU-vinklen baseret på en *fredsprojekt*-tilgang, hvor EU's muligheder og udfordringer i forhold til at fungere som fredsprojekt i det tidligere Jugoslavien analyseres. Denne analyse udspringer af den historiske udvikling, EU's normative grundprincipper, udvidelsespolitikken som fredsskabende middel samt EU's incitamenter til indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande. Følgelig vil analysen omhandle de konsekvenser EU's ambitioner om at fungere som fredsprojekt i regionen har for det fremtidige samarbejde i relation til sammenhængskraft og identitet. Således vil afhandlingen, af hensyn til plads og relevans, ikke fokusere på EU's institutionelle, strukturelle og økonomiske udvikling eller fremtidige konstruktion.

Endvidere tages der forbehold for begrebet *nationsdannelse* i forbindelse med diskussionen om europæisk identitet, idet fokus ikke er på EU som nation, men at grundlæggende principper om dannelse af identitet og samhørighed kan benyttes i relation til EU.

Teori

En analyse af EU som fredsprojekt nødvendiggør, at flere teorier benyttes i analysen af de forskellige udviklinger EU gennemgår og de udfordringer samarbejdet står over for. Udviklingen af EU-samarbejdet har været ekspansiv og gradvis og den dynamiske konstruktion har betydet at der både i bredden og i dybden er blevet udvidet markant. I bredden ses dette ved at antallet af medlemslande er steget fra seks i den oprindelige konstruktion af EKSF i 1951 til 28 i 2014, med Kroatien, der blev indlemmet i 2013, som det nyeste medlem. I dybden ses denne udvikling ved at EU's succes kontinuerligt har ført til udvidelse af politikområderne og ved at EU har bevæget sig fra at være et økonomisk fællesskab til en politisk og monetær union (Kelstrup et al 2008:136). I dag omfatter samarbejdet således en lang række områder som markedspolitik, økonomisk politik, den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), de Retlige og Indre Anliggender (RIA), socialpolitik, velfærdspolitik samt fælles politik der vedrører rettigheder og borgerskab (ibid, 136-137).

Trods det faktum at EU inden for egne grænser gennem tiden er lykket med at skabe fred og vækst for medlemslandene, har udviklingen og udvidelserne af samarbejdet haft konsekvenser for EU. Den øgede interdependens der er opstået mellem landene i takt med EU's politiske udvidelse og integration forudsætter tillid og en tilsvarende øget samhørighed, men har ofte udfordret samarbejdet idet suverænitetsafgivelse er afgørende for beslutningsproceduren i en omfattende union. Derudover er der gennem de seneste 20 år blevet sat fokus på EU's demokratiske underskud: Først ved et nej til Maastrichttraktaten i 1992 i Danmark, senere gennem indførelsen af euroen som skabte et endnu tættere økonomisk fællesskab, den store udvidelse i 2004, det hollandske og franske nej til Forfatningstraktaten i 2005 og den økonomiske krise.

Ydermere har udvidelse med central- og østeuropæiske lande sat øget pres og fokus på en såkaldt identitetskrise i EU, som skyldes mangel på samhørighed og tilhørsforhold. Samarbejdet står derfor overfor alvorlige problemer i forhold til ambitionen om at udvide i bredden med de tidligere jugoslaviske lande og i dybden med yderligere politiske udvidelser, idet legitimitet er afgørende for gyldigheden af det europæiske projekt. Udvidelsen med de tidligere jugoslaviske lande vil derudover udfordre EU's rummelighed, og spørgsmålet er, om EU i fremtiden vil have kapacitet og evne til at leve op til mantraet *forenet i mangfoldighed*? De ovennævnte problemstillinger hænger uløseligt sammen, hvorfor flere teorier inddrages i analysen af EU's incitament og udfordringer i forhold til indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande samt de konsekvenser det har for EU's sammenhængskraft og identitet.

Denne afhandlings teoretiske grundlag er baseret på tre hovedteorier der tager udgangspunkt i forskellige problemstillinger ud fra en EU-synsvinkel. Den første er den neofunktionalistiske tilgang til EU's udvikling indtil 1990'erne, hvor konsekvenserne ved den spill-over effekt der havde påvirket udvidelses- og integrationsprocesserne i EU, begyndte at vise sig. Den anden er teorien om øget interdependens mellem landene som forudsættes af øget samhørighed, hvilket udfordrer et legitimitetspres på EU. Den tredje er etnosymbolismen og konstruktivismen i diskussionen om europæisk identitet og de konsekvenser en yderligere udvidelse med de tidligere jugoslaviske lande kan få.

Den neofunktionalistiske tilgang til europæisk udvikling

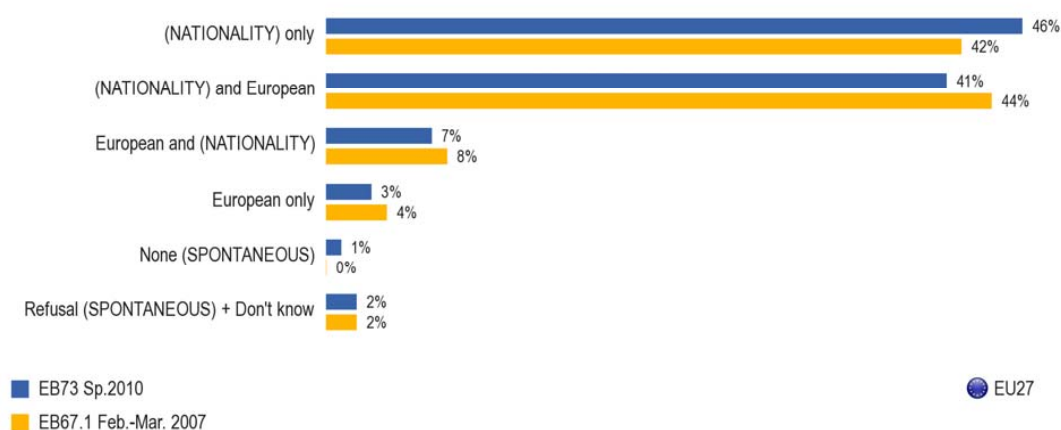
Den neofunktionalistiske teori vandt frem i tiden efter Anden Verdenskrig og havde sin storhedstid i 1950'erne og 1960'erne, hvor EU-samarbejdet var i sin spæde fase og hvor de idéer, mål og ambitioner grundlæggerne af fællesskabet havde, skulle stå deres prøve. Som et led i at skabe et fællesskab med styrke til at skabe og bevare freden i hele Europa, var det afgørende at man fandt nye måder at skabe statslig interdependens, så den militære magts betydning i forholdet mellem lande både regionalt og internationalt, ville mindskes mest muligt.

Teorien udspringer af en tanke om, at øget samarbejde mellem lande på områder som blandt andet handel og investeringer, skaber grobund for langvarigt samarbejde og afhængighed og dermed udelukker risikoen for krig (Jackson & Sørensen 2013:47). I denne forbindelse kan der drages en parallel til efterkrigstidens Jugoslavien, hvor Tito forsøgte at skabe en afhængighed og samhørighed mellem de jugoslaviske lande ved blandt andet at give regionen navnet *Jugoslavien* og ved at forsøge at undertrykke nationalistiske strømninger. Derudover fokuserer den neofunktionalistiske integrationsteori på sektorspecifik integration gennem en spill-over effekt som kan opdeles i tre hovedantagelser: Funktionel spill-over, politisk spill-over og understregning af betydningen af supranationale institutioner (Kelstrup et al 2008:164). Funktionel spill-over henviser til at hvis lande engagerer sig i integration på et sektorspecifikt område, vil dette som en naturlig følge få konsekvenser og samtidig skabe forbindelser til andre områder, som dermed vil få landene til at engagere sig i yderligere integration (ibid, 165). Denne tendens ses gennemgående i EU's arbejde. Eksempelvis har indførelsen af den fælles valuta skabt oplagte muligheder for udvidet integration af andre økonomiske områder. Et andet eksempel er konsekvenserne af den fri bevægelighed, som er til debat i flere lande i øjeblikket grundet frygt for velfærdsturisme fra landene fra udvidelsen i 2004 (Bæksgaard & Sørensen, 2014). Den fri bevægelighed presser – eller opfordrer – EU-landene til at integrere andre områder for at imødekomme udfordringer, eksempelvis i forhold til velfærd, socialpolitik og arbejdsmarkedspolitik, som den fri bevægelighed medfører. Politisk spill-over henviser til den antagelse at integration på politiske områder som leverer effektive løsninger, kan føre til at politiske aktører ændrer politiske standpunkter og støtter nye autoriteter. Den tidlige succes i samarbejdet om kul- og stålproduktion blødte således op for mange europæiske landes skepsis overfor suverænitetsafgivelse til en fælles europæisk enhed – med undtagelse af en periode i midten af 1960'erne, hvor især Frankrigs præsident de Gaulle var imod Frankrigs begrænsede suverænitet (Jackson & Sørensen 2013:107). Understregning af betydningen af supranationale institutioner fokuserer på at forhandling mellem lande gennem en tredje part med særlige kompetencer der er i fællesskabets interesse, som eksempelvis Kommissionen, resulterer i flere kompromisser mellem landenes synspunkter og dermed en højere grad af integration og større varetagelse af fælles interesser (Kelstrup et al 2008:166).

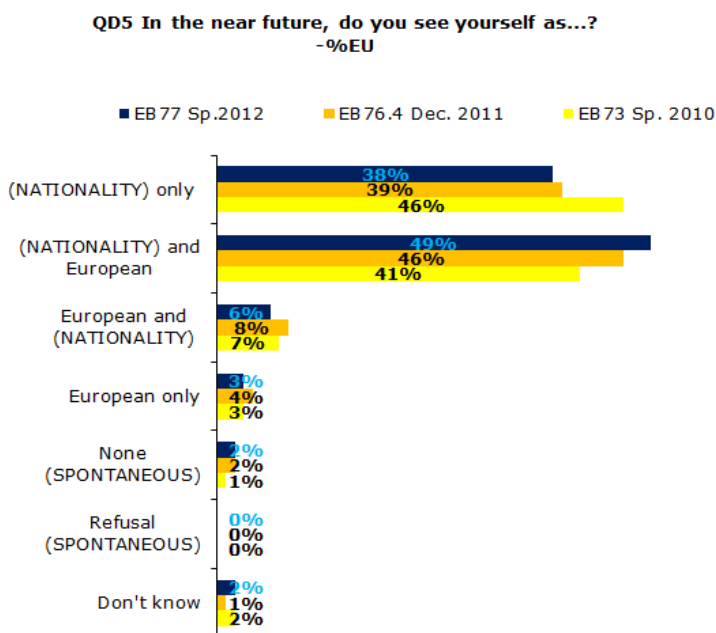
På denne måde argumenterer neofunktionalismen for at afbalanceringen af politiske holdninger er fællesskabsdannende. Kritik af teorien fokuserer netop på at spill-over ikke nødvendigvis skubber landene i en integrationspositiv retning ligesom der argumenteres for at staters ageren ud fra egne interesser negligeres (ibid, 167). Neofunktionalismen udfordres desuden af det faktum at der i dag ikke er indikationer på at der eksisterer en fælles europæisk identitetsfølelse, samtidig med at befolkningens tillid til EU's institutioner er lav og der dermed ikke har været en sideløbende kulturel integration. Ifølge en eurobarometerundersøgelse fra 2010 følte 46 % af befolkningen at deres identitet udelukkende var baseret

på deres nationalitet. Derudover følte 41 % primært tilknytning til deres nationalitet og kun sekundært til det europæiske. Det er desuden bemærkelsesværdigt at kun 3 % følte sig udelukkende europæiske, hvilket indikerer at den europæiske identitet ikke har gennemslagskraft i befolkningen (EC Eurobarometer 2010:113). I 2012 var disse resultater dog forbedret, idet 38 % udelukkende følte tilknytning til deres nationalitet, og 49 % følte primær tilknytning til deres nationalitet og sekundær tilknytning til det europæiske. Den udelukkende europæiske tilknytning er uændret (EC Eurobarometer 2012:24). En eurobarometerundersøgelse fra 2013 viser at 48 % af befolkningen har direkte mistillid til Europaparlamentet, imens 47 % nærer mistillid til Kommissionen. Disse tal er de laveste nogensinde (EC Eurobarometer 2013:69-72). Ydermere er det bekymrende at valgdeltagelsen til Europaparlamentet på EU-plan har været støt faldende siden det første direkte valg i 1979, hvor stemmeprocenten var 61,99 %, til 2009, hvor stemmeprocenten var 43,10 % (EU-oplysningen A, 2014). En, set i lyset af den tidligere udvikling, positiv note er at den europæiske valgdeltagelse ved valget til Europaparlamentet i 2014 endte på 43,09 % og dermed er stabil siden 2009 (Europa-Parlamentet, 2014).

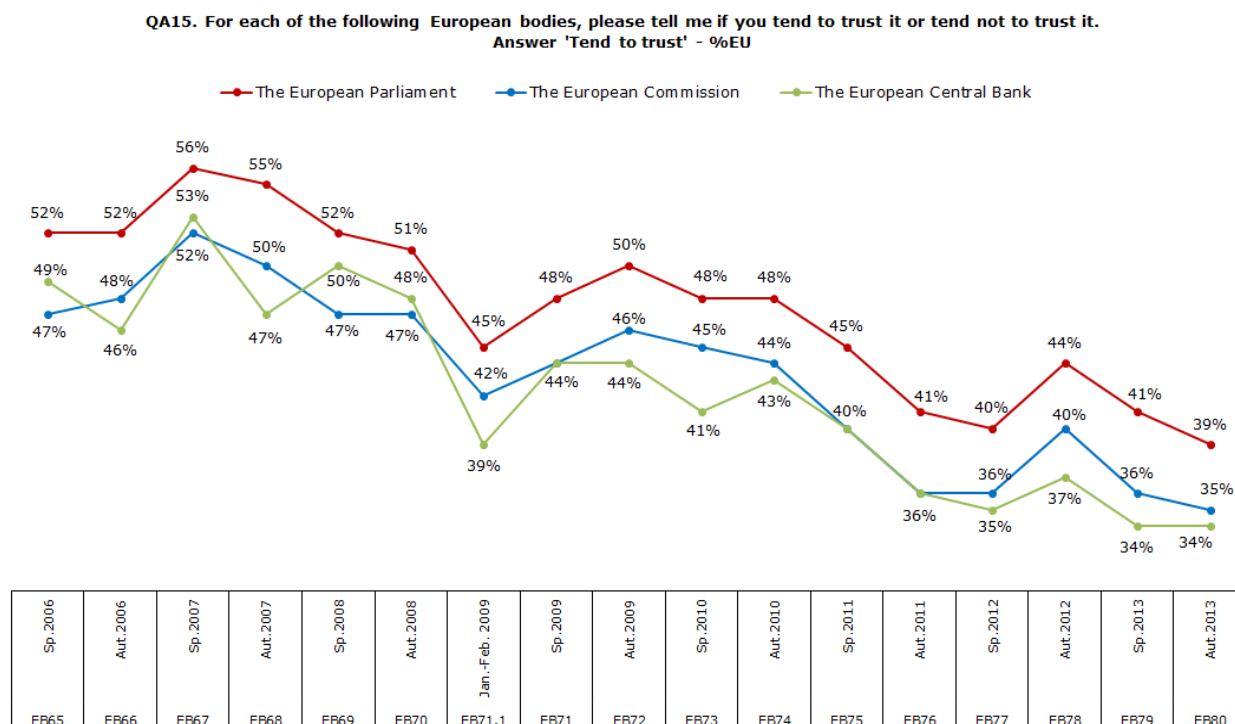
QE1. In the near future, do you see yourself as...? (NATIONALITY AS MENTIONED IN Q1)



Kilde: EC Eurobarometer 2010:113



Kilde: EC Eurobarometer 2012:24



Kilde: EC Eurobarometer 2013:70

Kritikere af teorien argumenterer for at udvidelsestrætheden og det demokratiske underskud i EU kan antages at være en konsekvens af, at graden af integration indtil 1990'erne var præget af en stiltiende

accept, en *permissive consensus* (Kelstrup et al 2008:228-229). Integrationen i samarbejdet ansås som en naturlig udvikling – gennem spill-over effekten – og det forudsattes at der var legitimitet i befolkningen, indtil danskerne nedstemte Maastrichttraktaten og EU's legitimitetsproblemer kom frem i lyset. Der havde inden 1990'erne ikke eksisteret en bred opfattelse af, at den ekspansive politik som især med indførelsen af EU's indre marked i 1986 blev indgribende i medlemslandenes sociale forhold (ibid, 228), blev modtaget med skepsis i befolkningen. Det demokratiske underskud EU lider under, er tydeliggjort adskillige gange og understreger at neofunktionalismens spill-over effekt ikke påvirker legitimitet, identitet og samhørighed, trods en ekspansiv politisk udvikling. EU er nødsaget til at adressere disse problemstillinger, hvilket formentlig gør udfordringen ved optagelse af nye medlemslande, som har en kompliceret struktur og historie og desuden er kulturelt forskelligt fra vesteuropæiske lande, endnu større (ibid, 165). Ydermere understreger den udvikling EU har været igennem og de udfordringer samarbejdet står overfor i dag som en konsekvens af denne udvikling, sammenhængen mellem interdependens og samhørighed, hvilket vil blive beskrevet nedenfor.

Interdependens og behovet for samhørighed

Teorien om interdependens er tæt forbundet med den neofunktionalistiske integrationsteori og dybere samarbejde har ført til øget interdependens. Interdependens er et resultat af moderniseringen af de industrialiserede lande i perioden efter Anden Verdenskrig, hvor landenes fokus i internationale relationer og udenrigspolitik rykkedes fra et militært og territorielt udgangspunkt, til et med transnationale relationer baseret på højt kvalificeret arbejdskraft, adgang til information og finansiel kapital i højsædet (Jackson & Sørensen 2013:106). Derudover har landene, ifølge teoretiker Richard Rosecrance, i denne forbindelse opdaget at økonomisk udvikling og handel er givtigere og billigere i forhold til at opnå velstand og fremgang end militær og territorial magt. Dette skift har introduceret nye værdier i samspillet mellem lande samt et stabilt grundlag for fred, ligesom der i dag er en lang række aktører i transnationale relationer udover regeringslederne. Sidstnævnte er et af Robert Keohane og Joseph Nyes argumenter i deres fremstilling af *kompleks interdependens*. Da der i dag er en lang række aktører på forskellige niveauer – eksempelvis regeringer, individer, organisationer og virksomheder – er såkaldt *high politics* spørgsmål som sikkerhed og overlevelse ikke længere vigtigere punkter end *low politics* spørgsmål som økonomi og socialpolitik (ibid, 107).

Interdependens er netop grundlaget i tanken om det europæiske fælleskab, idet tætte relationer og gensidig afhængighed mindsker muligheden for militære konflikter mellem lande. EU har siden oprettelsen bevist teoriens gyldighed gennem sit virke som fredsprojekt. Øget interdependens i en konstruktion som EU, forudsætter tilsvarende øget samhørighed. EU's særlige sammensætning af højtudviklede, selvstændige nationalstater med egne kulturelle, historiske og politiske identiteter, der afgiver suverænitet til supranationale autoriteter og dermed skaber en høj grad af økonomisk, social og politisk integration, er en relativt ny konstruktion i international statsdannelse. Det betyder at landene formelt er selvstændige men reelt er dybt integreret i et grænseoverskridende samfund (ibid, 297), hvilket øger behovet for samhørighed og tillid. Det demokratiske underskud og det legitimitetspres EU oplever, tvinger EU til at adressere problemerne for at opfylde integrationsambitionerne. I forsøget på at skabe en europæisk fællesskabsfølelse, indførte EU i 1980'erne symboler som flag og hymne. Derudover var

Forfatningstraktaten i 2005 blandt andet et forsøg på at knytte de europæiske borgere tættere til EU og styrke legitimiteten. Forfatningstraktatens fald endte dog med at understrege netop den problematik den forsøgte at imødekemme: Europæernes følelse af at være fremmedgjorte over for EU (Kelstrup et al 2008:403-404). Siden er flere initiativer iværksat i stræben efter en europæisk identitetsfølelse og samhørighed, som kan danne grundlag for det fortsatte samarbejde og udvidelse af samarbejdet³. EU's ambitioner om øget udvidelse i bredden med de tidligere jugoslaviske lande skaber udfordringer for EU's rummelighed og sammenhængskraft og den høje grad af interdependens i EU forudsætter øget samhørighed, for at et yderligere udvidet fremtidigt EU fortsat kan være succesfuldt. Samhørighed og identitet er dermed afgørende for EU og disse emner vil nedenfor blive belyst gennem den etnosymbolistiske og konstruktivistiske tilgang til europæisk identitet.

Europæisk identitet

I diskussionen om EU's evne til at rumme de tidligere jugoslaviske lande er identitet, legitimitet og demokratisk underskud nøgleord. Som redegjort for tidligere er det demokratiske underskud et resultat af udviklingen af EU-samarbejdet, der i dag er omfattende. Følgelig er det afgørende at der er legitimitet i befolkningen, som skal bygges op gennem øget fællesskabsfølelse, tillid, samhørighed og en skabelse af en fælles europæisk identitet. To modsatte tilgange til identitetsdannelse vil herunder blive diskuteret med henblik på at benytte dem som forklaringsramme i analysen af konsekvenserne en udvidelse med de tidligere jugoslaviske lande vil have for EU-samarbejdet: Etnosymbolismen fokuserer på at identitet dannes over en længere tidsperiode og bygger på en etnisk gruppes fælles historie, kultur, traditioner, religion, myter og sprog. Konstruktivismen derimod, bygger på den antagelse at identitet er en størrelse der kan skabes – eller konstrueres – fra en politisk elite.

Den etnosymbolistiske tilgang danner modstykke til den konstruktivistiske tilgang, idet teoretikere som Anthony D. Smith argumenterer for at nationer opbygges over en længere tidsperiode – *la longue durée* (Smith 2001:58) – og ikke er opstået i det sene 1800-tal i tiden omkring Den Franske Revolution. Ifølge etnosymbolismen er en nation kendetegnende ved, at en række etniske kendetegn som fælles sprog, religion, myter og traditioner udviklet gennem historien, dannet nedefra og op, skaber grundlag for solidaritet og fællesskabsfølelse (Lawrence 2005:189; Smith 1986:32). Teoretikeren Cris Shore understreger at nationalstaten er et produkt af en mangeårig udvikling og en proces som bygger på nationens historie og kultur. På dette grundlag har man opbygget moderne demokratiske lande og skrevet forfatninger som indeholder en blanding af kulturelle og politiske elementer. Demokrati forudsætter tillid til det politiske system, hvilket skabes gennem et nationalt fællesskab som igen er et resultat af en række kulturelle og historiske træk som eksempelvis sprog – som er den stærkeste samlende faktor – og traditioner (Østerud 1999:153). Etnosymbolisterne understreger endvidere, at begrebet (*stats*)borgerskab forudsætter at en person med eksempelvis dansk statsborgerskab har en territoriell, sproglig, historisk og følelsesmæssig tilknytning til Danmark. Sådant et slags tilhørsforhold er ikke nær så kraftigt i forhold til EU, jævnfør tabellerne i afsnittet *Den neofunktionalistiske tilgang til europæisk udvikling*, hvilket yderligere gør det svært at skabe et overnationalt statsborgerskab, når der ikke eksisterer et *europæisk folk* (Shore 2001:38),

³ Blandt andet har EU forsøgt at nå borgerne gennem flere borger- og medieinitiativer og forsøgt at styrke debatten gennem udarbejdelsen af *En ny fortælling om Europa*.

på samme måde som der eksisterer et dansk eksempelvis. På denne måde argumenteres der for at det ikke er muligt at frakoble rettigheder fra identitet og derved, gennem et politisk konstrueret fællesskab bygget omkring rettigheder, skabe tilhørsforhold og samhørighed. Ydermere tydeliggør ovenstående argumentation EU's udfordringer i forhold til at danne en fælles europæisk identitet og legitimitet, efter udvidelse med en gruppe lande der har et anderledes kulturelt, religiøst og historisk udgangspunkt end de vesteuropæiske lande.

På den anden side argumenterer konstruktivistene for at nations- og identitetsdannelse er et moderne fænomen, som begyndte med Den Franske Revolution i perioden 1789-1799 og som betegner nationer som politiske og ideologiske konstruktioner dannet af en elite. Argumentet bygger på den overbevisning at generel national bevidsthed først blev sandsynlig i den brede befolkning i 1800-tallet (Smith 2001:92). Derudover var industrialiseringen afgørende i udviklingen af nationalstaterne (ibid, 64), idet der opstod behov for effektiv kommunikation og for at arbejdsstyrken kunne læse og skrive. Som følge af dette er skolesystemets udvikling og formidling af værdier et vigtigt redskab i udformningen af den nationale identitet, da befolkningen forenes omkring fælles sprog og kultur som sikrer loyaliteten hos hele samfundet og ikke udelukkende lokalsamfundet eller familien. Det betyder, ifølge konstruktivistene, at den politiske og kulturelle elite er de vigtigste aktører i konstruktionen af en ny national bevidsthed og identitet (ibid, 47). Teoretikeren Eric Hobsbawm argumenterer for at skabelsen af fælles nationalfølelse og bevidstheden om denne bygger på opfundne symboler og traditioner, som fører til social og kulturel ensartethed samt legitimitet i befolkningen til institutionerne. Disse konstruerede virkemidler fungerer som konfliktdæmpende og fællesskabsdannende redskaber og dermed betragtes traditionerne og symbolerne som et politisk virkemiddel til at skabe social og politisk stabilitet (ibid, 48). EU er konstrueret efter den franske idé om en borgernation (Hostrup-Møller 2009:54), bestående af en politisk kontrakt mellem borger og stat – i EU's tilfælde mellem medlemslande/de europæiske borgere og EU's institutioner. Den europæiske politiske elite har, i overensstemmelse med den konstruktivistiske teori, opfundet symboler i forsøget på at skabe en fællesskabsfølelse og sammenhængskraft i EU. En kritik af konstruktivismen fokuserer på at en borgernation må være *"forankret i et førpolitisk fællesskab, hvis borgerne skal forenes i et gensidigt tillidsforhold, og hvis de skal udvise tillid og loyalitet over for staten og dens institutioner"* (Jørgensen et al 2014:7). Dette europæiske førpolitiske fællesskab ligger i EU's historie og funktion som fredsprojekt, men konstruktivismen er udfordret, idet EU oplever en legitimitetskrisen og altså ikke har udviklet sig som teorien forventede. En mulig grund til denne udvikling kan findes i at yngre generationer ikke har erindringer om Anden Verdenskrig og derfor ikke kan relatere til EU's grundlag (ibid, 11). En anden mulig årsag kan være EU's unikke konstruktion, hvor målet med samarbejdet kontinuerligt diskuteres og altså ikke nødvendigvis er en stat eller nation. Således er EU blevet kaldt en UPO – *Unidentified Political Object* (Kelstrup et al 2008:23). I den forbindelse argumenterer teoretikeren Jürgen Habermas for, at EU's legitimitet og den europæiske identitet kan findes i en forfatning, et kommunikationsfællesskab og et fælles sprog, som kan samle de europæiske nationalstater omkring et politisk fællesskab på tværs af kulturelle skel og skabe en europæisk bevidsthed som ikke stræber efter at erstatte nationale kulturer eller identitet: *"A nation of citizens must not be confused with a community of fate shaped by common descent, language and history"* (Habermas 2001:15-16). En forfatning vil tilføre den symbolske kraft som det økonomiske fællesskab og stærke institutioner ikke kan skabe. Et kommunikationsfællesskab med et fælles sprog, hvor EU-landene gennem nationale medier diskuterer de samme emner på samme tid som eksempelvis ved møder i Det Europæiske Råd, vil danne grundlag for en offentlig europæisk holdning til

forskellige problemstillinger i modsætning til den nuværende nationale vinkling af europæiske emner (ibid, 18). Habermas' teori om en forfatning som en fællesskabsdannende faktor i EU udfordres af forkastelsen af netop Forfatningstraktaten i 2005, hvilket indikerer at konstruktivismen er under pres i forhold til om det er muligt at konstruere en europæisk identitet oppefra og ned.

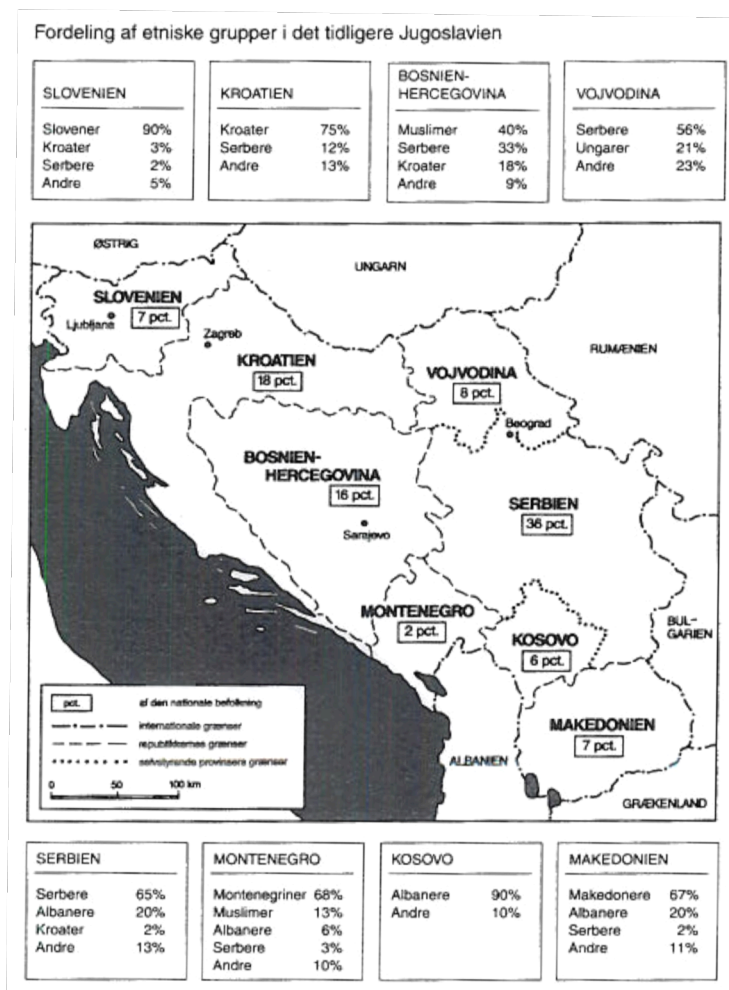
Samlet set benyttes neofunktionalismen i beskrivelsen og analysen af EU's udvikling og baggrund for de udfordringer samarbejdet står overfor i dag i relation til yderligere integration. De neofunktionalistiske kerneargumenter underbygger senere argumenter i analysen af EU's udvidelsespolitik. Øget interdependens er en konsekvens af den udvikling neofunktionalismen beskriver og har skabt grobund for EU's virke og succes som fredsprojekt, hvilket vil understøtte afsnittet *Incitamentet for EU i forhold til optagelse af det tidligere Jugoslavien*. Interdependens forudsætter at der eksisterer en samhørighedsfølelse, hvilket tydeliggør EU's udfordringer i forhold til at skabe legitimitet i befolkningen. Teorierne vedrørende dannelsen af en europæisk identitet og fællesskabsfølelse vil danne grundlag for diskussionen af EU's sammenhængskraft. Nedenfor vil *Hoveddel 1* danne baggrund for en senere analyse af fremtidens EU og EU's kapacitet til at rumme de tidligere jugoslaviske lande ligeledes med de konsekvenser disse udvidelser vil have for sammenhængskraften og identitetsfølelsen i unionen. Det følgende afsnit vil beskrive det tidligere Jugoslaviens nyere historiske baggrund, udvikling og tilnærmelse til EU, som grundlag for en analyse af EU's udvidelsespolitik i relation til regionen samt incitamentet og udfordringer for EU i forhold til indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande.

Hoveddel 1 – Det tidligere Jugoslaviens vej til EU

Historisk baggrund

"Six republics, five nations, four languages, three religions and two alphabets, all held together by a single party" (Judt 2010:665).

Jugoslavien var meget kompleks med en unik sammensætning som til stadighed præsenterer problemstillinger internt og eksternt. Som citatet ovenfor viser, bestod Jugoslavien af mange forskellige elementer som alle individuelt er definerende for et samfund, men som i dette tilfælde skulle fungere som en form for enhed. Jugoslavien kaldtes ofte Europas smeltedigel, netop fordi befolkningerne og landene trods deres fælles geografiske placering, var vidt forskellige både i forhold til religion og kultur. Som kortet nedenfor viser, var de jugoslaviske landes etniske sammensætning særpræget. En lille parallel til situationen i EU i dag kan drages, idet landene i EU er tæt forbundne og skal samarbejde og koeksistere, trods en lang række forskellige nationaliteter, sprog, kulturer og etnicitet, hvilket uundgåeligt skaber udfordringer.



Kilde: Syskind et al 2003:203

Denne forskellighed skyldtes blandt andet at hele Balkan-regionen⁴ ligger som en skillelinje mellem øst og vest og de jugoslaviske lande alle historisk har været påvirket politisk, kulturelt, religiøst og geografisk af forskellige stormagter som Det Osmanniske Rige og Østrig-Ungarn⁵ (DIIS A, 2014). Komplexiteterne i Jugoslaviens historie og især optakten, forløbet og resultaterne af krigen i 1990'erne har afgørende betydning for EU's tilgang til regionen. I det følgende vil dannelsen af Jugoslavien og tiden under Josip Broz Tito blive beskrevet, efterfulgt af en kort gennemgang af omvæltningerne efter Titos død i 1980 og Slobodan Milosevic' indtræden på den politiske scene, samt krigenes forløb og EU's rolle i fredsforhandlingerne.

Jugoslavien 1918-1980

Balkankrigene i 1912-1913 (Tharoor, 2012) og Første Verdenskrig i 1914-1918 efterlod Europa i et kaos uden egentlige vindere og endte med opløsning af tidligere alliancer og landegrænser i store dele af kontinentet. Dette banede vejen for et samlet Jugoslavien, som blev kendt som 'Serbernes, Kroaternes og Slovenernes Kongerige'⁶, under ledelse af det serbiske kongehus (DIIS B, 2014). De næste 25 år blev, ikke overraskende set i lyset af baggrunden for dannelsen af Jugoslavien, præget af oprør, utilfredshed, utallige regeringsskift og nationalistiske strømninger. Mange af delstaterne syntes Serbien var for dominerende og mange serbiske nationalister opfattede Jugoslavien som en udvidelse af Serbien (Bryld & Haue 2000:122) og i 1929 blev den siddende regering væltet af Kong Alexander som omdøbte landet til Jugoslavien, forbød politiske partier, suspenderede parlamentet og ophævede forfatningen (Sørensen & Bjørn 1996:28), hvilket førte til en opblussen af nationalistiske strømninger i landet. I 1934 blev Kong Alexander myrdet ved et attentat af kroatiske modstandere og erstattet af prinsregent Pavle der var ved magten indtil 1941 (DIIS A, 2014).

I 1940 erklærede Hitler Grækenland krig og havde brug for fri passage igennem Jugoslavien, hvorfor der det følgende år blev lagt massivt pres på den jugoslaviske regering, som gav efter i marts 1941. Dette medførte massive demonstrationer og et kup udført af serbiske officerer og den britiske efterretningstjeneste resulterede i at en ny regering blev indsat. Tyskland reagerede ved at bombe Beograd, hvilket tvang den ny-indsatte regering til overgivelse og eksil. Efterfølgende delte Tyskland Jugoslavien imellem sig og sine allierede, med undtagelse af et fascistisk *Storkroatien* ledet af ustasja'en Ante Pavelic, som blev uafhængigt (Sørensen & Bjørn 1996:29). Dette styrkede de nationalistiske strømninger internt i Jugoslavien og tilspidsede konflikterne mellem de etnisk og religiøst forskellige grupper (DIIS B, 2014). Kroatiens uafhængighed i krigsårene belastede det i forvejen anspændte forhold mellem kroater og serbere, da det fascistiske Ustasjastyre påbegyndte en etnisk udrensning gennem omfattende massakrer på blandt andre det serbiske mindretal (Bryld & Haue 2000:122; Sørensen & Bjørn 1996:29). Anden Verdenskrig blev således både en borgerkrig i Jugoslavien og en krig imod besættelsesmagten.

⁴ Der findes adskillige definitioner af Balkan-regionen. Uffe Østergaard argumenterer gennem historiske, kulturelle og geografiske grunde for at Balkan omfatter Kroatien, Bosnien, Montenegro, Serbien, Kosovo, Albanien, Makedonien, Bulgarien, Rumænien, Grækenland (minus øerne) samt den europæiske del af Tyrkiet (Østergaard 2010:29).

⁵ Slovenien og Kroatien – og til dels Bosnien – havde tilhørt Østrig-Ungarn. Serbien, Makedonien, Montenegro og Bosnien havde tilhørt det Osmanniske Rige (Judt 2010:666).

⁶ Unionen bestod af Serbien (med Montenegro, Kosovo og Makedonien), Kroatien, Slovenien og Bosnien.

Krigsårene blev voldsomme og blodige i hele Jugoslavien, hvor især tre grupperinger dominerede rædslerne: De kroatiske ustasjaer, de serbiske tjetnikker og Titos partisaner. Lederen af Ustasjastyret Ante Pavelic havde inden krigen ledet en modstandskamp imod det serbiske monarki og arbejdede for et etnisk rent Kroatien uden plads til det store serbiske mindretal. Dette var grundlaget for et terrorregime, hvor tortur, udryddelseslejre og myrderier var hverdag de følgende år. Tjetnikkerne, under ledelse af oberst Draza Mihailovic, var antikroatiske, antikommunistiske, for monarkiet og ønskede et etnisk rent Storserbien, hvor metoderne – bortset fra oprettelsen af udryddelseslejre – var lige så brutale som ustasjaernes. Desuden førte de en modstandskamp imod besættelsesmagten med støtte fra de allierede. Den sidste store gruppering var Titos partisaner, som under direktiv fra Sovjetunionen, kæmpede for et samlet kommunistisk Jugoslavien med plads til alle etniske grupper, hvorfor de fik bred opbakning fra befolkningerne i både Kroatien, Serbien og det multietniske Bosnien, som havde været i klemme i blodsudgydelserne (DIIS B, 2014).

I de senere krigsår støttede de allierede Titos partisaner, da tjetnikkerne i kampen mod partisanerne havde søgt støtte fra Tyskland. Dette havde en afgørende betydning for udfaldet af krigen, da partisanerne ved Anden Verdenskrigs afslutning stod stærkest grundet støtten fra de allierede og derfor i oktober 1944 kunne indtage Beograd og danne et kommunistisk Jugoslavien under ledelse af Tito. Selvom Anden Verdenskrig endte, fortsatte brutaliteterne i Jugoslavien, da partisanerne – reorganiseret under den jugoslaviske hær - begyndte en udryddelsesproces af alle der havde støttet besættelsesmagten, ustasjaerne eller tjetnikkerne.

De efterfølgende år lykkedes det Tito, der fungerede som premierminister og generalsekretær for det jugoslaviske kommunistparti (Sørensen & Bjørn 1996:32), at skabe en form for enhed i Jugoslavien, ved at give befolkningen en række friheder, men også ved at undertrykke kritik med hård hånd (Judt 2010:671). Dette skete blandt andet ved at den politiske opposition blev holdt nede gennem retsprocesser, forbud mod andre partier, censur, politiske udrensninger af modstandere og ved oprettelsen af et hemmeligt politi. Tito gennemførte en radikal nationalisering af en række områder som landbrug og industri og allerede i 1946 nåede produktionen op på før-krigsniveau. Det, sammen med Titos anseelse og effektive indførelse af en lige fordeling af magten mellem delstaterne og Kosovo og Vojvodina, dannede grobund for befolkningens opbakning (Sørensen & Bjørn 1996:32). Forholdet til Stalins Sovjetunionen var dog præget af uenighed, idet Titos tilgang til kommunismen var anderledes. Titos Jugoslavien var uafhængigt af Sovjetunionen og fraværet af sovjetiske soldater gav Tito muligheden for at udforme en national variant af kommunismen. Dette sås blandt andet ved at jugoslaverne frit kunne rejse ud af Jugoslavien og havde mulighed for at købe vestlige produkter. Stalin, som holdt Sovjetunionen i et jerngreb, kunne ikke acceptere dette og det førte til et brud mellem Sovjetunionen og Jugoslavien i 1948 og jugoslavisk ekskludering fra Kominform⁷, hvilket styrkede Tito i Jugoslavien gennem befolkningens fælles frygt for Stalin (ibid, 34). Bruddet med Sovjetunionen efterlod Jugoslavien isoleret og sikkerhedsmæssigt truet og landet måtte se sig om efter sikkerhed og politisk, kulturelt og økonomisk samarbejde andetsteds. Her kiggede Jugoslavien mod Vesten, som i de næste årtier ydede landet økonomisk og humanitær hjælp såvel som store lån, hvilket resulterede i en markant forbedring af levestandarden. Titos regering indførte ligeledes et selvforvaltningssystem og en decentralisering som skabte store vækstrater og forbedrede

⁷ Den Internationale Kommunistiske Politiske og Økonomiske Samarbejdsorganisation. Jugoslavien ekskluderedes efter beskyldninger om at landet førte sovjetfjendtlig politik (DIIS C, 2014).

levestandarden markant (ibid, 35). Landets åbne grænser gav befolkningen friheder deres østlige naboer ikke havde og medførte en stor import af vestlig kultur.

I slutningen af 1970erne begyndte den jugoslaviske økonomi, ligesom mange andre kommunistiske lande, dog at skramte (ibid, 36). Den økonomiske usikkerhed styrkede de ulmende uroligheder, og især Kroatien og Slovenien – som desuden var utilfredse med at de bidrog uforholdsmæssigt meget til statsbudgettet – mente at de ville klare sig bedre økonomisk uden den nepotisme og korruption, der foregik i hovedstaden Beograd (Judt 2010:671). Titos død i 1980 lagde yderligere pres på det destabiliserede politiske system, som derefter ændredes og blev startskuddet til Jugoslaviens undergang.

Milosevic, oprud og optrapning

I begyndelsen af 1980erne var ovennævnte destabilisering af det politiske system i Jugoslavien medvirkende til at der oprettedes et præsidentråd, bestående af otte medlemmer – et fra hvert medlemsland – som skiftedes til at have lederskabet (Balkangruppen, 2014). En lang række omstændigheder var afgørende for udviklingen i Jugoslavien i 1980erne: Besværligheder ved samarbejde i det fælles præsidentråd grundet nationale præferencer, Vestens faldende interesse i at støtte landet økonomisk, stigende inflation og dermed faldende levestandard samt opblussende nationalistiske strømninger i de enkelte lande.

Efter Titos død begyndte Milosevic, som var præsident for kommunistpartiet i Serbien, at propagandere og åbenlyst støtte og fremprovokere serbiske nationalistiske strømninger i en strategi som skulle sikre ham magten i Serbien. Dette foregik blandt andet ved at besøge Kosovo og udvise sympati overfor serbere der klagede over såkaldt albansk nationalisme, slå hårdt ned på albanske demonstrationer, opmuntre til serbiske nationalistiske møder og ved at sætte fokus på de serbiske tjetnikkers 'bedrifter' under Anden Verdenskrig – et emne Tito havde undertrykt men som Milosevic vidste ville provokere kroaterne (Judt 2010:672). Nationalismen var Milosevic' våben i kampen om magten i Serbien, som han opnåede ved præsidentvalget i 1989, og de stigende nationalistiske følelser og ytringer i Serbien fulgte proportionelt med i de andre republikker. Efter valget tvang Milosevic en lov igennem som annullerede regionerne Vojvodina og Kosovos autonomi og overtog deres stemmer i præsidentrådet, således at Serbien med den pro-serbiske montenegrinske regerings stemme havde fire ud af otte stemmer og dermed en markant magt. Fra Sloveniens og Kroatiens synspunkt var der kun en mulighed tilbage: Man blev nødt til at distancere sig fra Beograd, eventuelt ved at erklære selvstændighed, idet der ikke længere var mulighed for konstruktivt arbejde som tilgodeså andre interesser end de serbiske (ibid, 672). Jugoslavien var sårbar overfor sådan en udvikling som i givet fald ville øge spændingerne og få fortidens stridigheder til at blusse op. Derudover eksisterede der store mindretal i alle lande undtagen Slovenien, hvilket gjorde en fredelig selvstændighedsproces i ét land utænkelig.

Opløsning og krig

Der var adskillige årsager til at Slovenien og Kroatien i 1991 (efterfulgt af Makedonien og Bosnien) valgte at bryde med Jugoslavien og erklære selvstændighed. I det følgende vil de udløsende faktorer, som var baseret på frykten for Milosevic' magtudspil, den politiske struktur i føderationen og økonomisk utilfredshed, blive beskrevet. Som mange havde forudset i slutningen af 1980'erne, blev Milosevic' handlinger i Kosovo afgørende for Slovenien og Kroatiens brud med Jugoslavien (Judt 2010:673). Den albanske del af befolkningen i Kosovo, som udgjorde 90 % (Bryld & Haue 2000:128), så sine friheder og muligheder konstant indskrænket⁸, hvilket styrkede frykten i Slovenien og Kroatien for intern uro imellem de etniske grupper og for Serbiens autoritære handlinger og havde desuden indvirkning på de pro-nationale valg i begge lande i 1990. Uenigheden om den politiske struktur i føderationen blev afgørende for Slovenien. I januar 1990, på kommunistpartiets kongres, foreslog Slovenien at omdanne Jugoslavien til et forbund af suveræne stater (DIIS D, 2014). Forslaget blev støttet af Kroatien men afvist af Serbien og Milosevic, som ønskede et samlet Jugoslavien styret af kommunistpartiet og med Serbien som den stærkeste stat (DIIS D, 2014). Baggrunden for Sloveniens ønske om øget magt til de enkelte republikker udsprang blandt andet af Sloveniens utilfredshed med den økonomiske ulighed der eksisterede og sås ved at deres 8 % af befolkningen bidrog med 25 % af budgettet. Derudover blev det afgørende for Slovenien at Milosevic' serbiske lederskab i december 1990, uden præsidentrådets bemyndigelse, anvendte 50 % af trækningmulighederne i det føderale budget på udbetaling af bonusser til statsansatte (Judt 2010:673).

Opløsningen af Jugoslavien indledtes af Slovenien i januar 1991, fulgt af Kroatien en måned senere (ibid, 673) og Makedonien i september 1991⁹ (Bundgaard, 2010). En væsentlig årsag til at Jugoslavien brød sammen inden for relativt kort tid, fandtes i den politiske struktur og Milosevic' magtposition. Sloveniens exit fra Jugoslavien betød at Milosevic reelt sad med fire stemmer i præsidentrådet, mod Makedonien, Kroatien og Bosniens tre stemmer. Dette minimerede landenes indflydelse og styrkede frykten for Milosevic. Følgelig så Kroatien og Makedonien reelt ikke nogen muligheder for at blive i Jugoslavien. Jugoslaviens multiethnicitet spillede desuden en stor rolle, idet Milosevic' serbisk-nationalistiske propaganda skabte frygt for konflikt mellem mindretal i de respektive republikker.

Den anspændte situation i Jugoslavien splittede Vesten: USA havde stoppet al økonomisk støtte grundet Kosovo-konflikten, men støttede officielt ikke en opsplitning af landet. Kort efter den udmelding, i juni 1991, tog Slovenien og Kroatien kontrol over deres grænser og begyndte udtrædelsesprocessen, med stiltiende opbakning fra flere europæiske politikere (Judt 2010:674). Der kan argumenteres for at denne opbakning var en af EU's første fejlhåndteringer af situationen, idet de uofficielle udmeldinger fik EU til at fremstå uprofessionelt samtidig med at konsekvenserne ved sådanne udmeldinger for den voldsomt ustabile og kriseramte region ikke blev respekteret. Den jugoslaviske hær rykkede frem til den nye slovenske grænse og krigene begyndte.

⁸ Dette var eksempelvis lukning af institutioner, fyringer af albanere i offentlige stillinger, udgangsforbud og i 1989 lukning af Kosovos parlament, så regionen herefter blev styret direkte fra Beograd (Judt 2010:673).

⁹ Bosnien erklærede selvstændighed i 1992.

1990ernes krig på Balkan bestod reelt af fem krige (ibid):

- 1) Jugoslaviens (reelt Serbiens) angreb på Slovenien i 1991 varede få uger, hvorefter Slovenien fik sin frihed.
- 2) En langt blodigere krig mellem Kroatien og den serbiske minoritet i Kroatien (støttet af den jugoslaviske hær som i realiteten var Serbien og Montenegro) fra 1991 til tidligt i 1992. Herefter lykkedes det FN at forhandle en – om end ustabil – våbenhvile i begyndelsen af 1992. Urolighederne fortsatte sporadisk og krigen blussede op igen i maj 1995, hvorefter den sluttede med Daytonaftalen i oktober 1995.
- 3) Kroaters og muslimers erklærede selvstændighed i Bosnien i marts 1992 fik serbiske bosniere til at erklære krig og skabe Republika Srpska¹⁰ (støttet af den jugoslaviske hær). Hovedbegivenhederne i denne krig var serbiske bombninger af Sarajevo, NATO's angreb på bosnisk-serbiske militærinstallationer, gidseltagning af FN-udsendte og Vestens efterfølgende standsning af bombardement, samt den efterfølgende massakre i Srebrenica. Krigen varede indtil Daytonaftalen i 1995.
- 4) Borgerkrig mellem kroater og muslimer i Bosnien fra januar 1993, hvor kroaterne forsøgte at få kontrol over det kroatisk-dominerede Hercegovina. Denne krig blev afsluttet med en fredsaftale præsenteret i Washington i marts 1994.
- 5) Krigen i og om Kosovo som først sluttede med et NATO-angreb på Serbien i 1999.

Der var hovedsageligt tre årsager til at krigen i Slovenien blev så kortvarig. For det første var Slovenien forberedt på krig og havde oprustet. For det andet lykkedes det EU at overbevise Serbien og den jugoslaviske hær om at lade Slovenien forlade Jugoslavien i fred. For det tredje håbede Milosevic at Jugoslavien, ved at acceptere Sloveniens uafhængighed, havde større chancer for at beholde Kroatien, som med sit store serbiske mindretal var langt mere interessant (DIIS D, 2014). Kroatien var ikke forberedt på krig og krigshandlingerne blev mere brutale. Som følge af de voldsomme rapporteringer fra Kroatien og Bosnien, hvor sammenstødene frem til 1992 var tiltagende, sendte EU et ministerteam til Jugoslavien i juni 1991 som erklærede at 'Europas time' var kommet, og ønskede at vise omverdenen at Europa kunne løse egne kriser. Trods en lang række initiativer lykkedes det ikke EU at gøre en forskel – primært fordi man i EU ikke kunne finde politisk enighed om målet for forhandlingerne inden ministerteamet ankom til Jugoslavien og medlemslandenes sympati lå i forskellige lejre. Lande som Tyskland og Østrig støttede Sloveniens og Kroatiens selvstændighed, hvor andre lande som Frankrig og Spanien ønskede at beholde de oprindelige grænser¹¹ (Judt 2010:676). Derudover havde EU ikke tilstrækkelig militær kapacitet til at være en afgørende aktør i konflikterne (Kelstrup et al 2008:292), hvilket reelt gjorde det umuligt for EU at skabe fred i regionen. Det internationale samfund svigtede befolkningerne i denne periode, idet EU mislykkedes i deres forhandlingsforsøg og USA og NATO ikke mente at de var forpligtet til at handle. Denne opfattelse byggede på EU's, USA's og NATO's fælles overbevisning om at Jugoslavien var et europæisk problem som skulle løses af europæerne. Derudover havde USA, med den nyvalgte Clinton i spidsen, været involveret i forfærdelige kriser i Somalia, Rwanda og Haiti, hvilket efterlod regeringen modvillig overfor at tage kontrollen med

¹⁰ Republika Srpska er en semi-autonom region i Bosnien, som i dag dækker ca. 49 % af landet (Republika Srpska, 2014).

¹¹ Frankrig og Spaniens modstand handlede primært om at sende et signal til deres egne mindretal om at løsrivelse ikke var en mulighed (Syskind et al 2003:205).

krigen i Bosnien, hvorfor den i årevis arbejdede på en forhandlingsløsning gennem FN (Albright 2003:196). FN lykkedes dog med at forhandle en meget ustabil våbenhvile på plads mellem Kroatien og den serbiske minoritet (DIIS D, 2014). Efterfølgende var EU, med Tyskland i spidsen, i 1992 hurtige til at anerkende Sloveniens og Kroatiens selvstændighed, hvilket fik serbisk propaganda til at eksplodere med fokus på gamle krigsminder. Dette medførte en stigende frygt hos det serbiske mindretal i Kroatien, som opfordredes til oprustning.

Propagandaen var også nået de bosniske serbere, som frygtede et uafhængigt Bosnien med kroatisk og muslimsk majoritet (Judt 2010:674-675). Ydermere skabte anerkendelsen af de to nye lande også usikkerhed i Bosnien, som er den mest etnisk varierede republik i Jugoslavien, idet det blev tydeliggjort at Bosnien havde tre valgmuligheder: Forblive i et Jugoslavien styret af Serbien og Milosevic, løsrivelse med stor risiko for krig imellem serbere, kroater og bosniere, eller en opdeling af republikken i to. Efter pres fra EU besluttede Bosniens nyvalgte præsident Alija Izetbegovic at udskrive folkeafstemning om Bosniens fremtid, og den 1. marts 1992 stemte 99 % for bosnisk uafhængighed. Stemmeprocenten var dog kun på 64 % fordi de serbisk autonome områder havde boykottet valget (DIIS D, 2014). Den serbiske propaganda, som påstod at de bosniske serbere stod overfor massakrer fra ustasjaer og en muslimsk jihad, fik frygten og spændingerne til at stige, og da Bosnien erklærede selvstændighed i marts 1992 (Judt 2010:675) etablerede de bosnisk-serbiske ledere *Republika Srpska*, hvor Radovan Karadzic blev præsident. Dette var begyndelsen på en tid med massakrer, overgreb og etniske udrensninger foretaget af mindre serbiske grupper som fik våben fra Beograd, men også af mere organiserede bosnisk-serbiske styrker blandt andet styret af general Ratko Mladic. Jugoslavien havde i årtier fungeret som et multietnisk integreret samfund, hvor de etniske karakteristika i nogen grad var blevet udvisket. Dette betød at udrensningerne og voldshandlingerne oftere blev baseret på at befolkningen angav hinanden (ibid, 675).

FN's mandat i internationale konflikter er primært at sikre og bevare fred – ikke at skabe den – hvilket betød at fokus i Bosnien var at sikre nødhjælpstransporter samt at arbejde med flygtningene og nødhjælpen. Ifølge FN var det afgørende for indsatsen at organisationen forblev neutral og brugen af militær magt kunne tvinge FN ind i krigen på en af parternes side, hvilket ville forhindre nødhjælpsarbejdet (Johansen, 2014). Alligevel foretog FN en række tiltag inden 1995 i et forsøg på at beskytte civilbefolkningen og få stoppet krigshandlingerne. Et af disse var en international våbenembargo, som dog reelt ikke påvirkede serberne, da de kunne trække på Jugoslaviens ressourcer, men til gengæld efterlod de muslimske bosniere svækkede. Et andet tiltag, som viste sig senere at få fatale konsekvenser i Srebrenica, var oprettelsen af de såkaldte *safe areas*, som skulle beskytte de mange flygtninge. Derudover oprettedes Det internationale tribunal til pådømmelse af krigsforbrydelser i det tidligere Jugoslavien (ICTY), som dog først senere er kommet til at spille en rolle. Trods aftalen om våbenhvile mellem kroater og muslimer i Bosnien, der blev indgået i Washington i marts 1994 og som fordelte det selvstændige Bosnien således at kroaterne og muslimerne fik 51 % og serberne 49 %, fortsatte serberne angrebene (Judt 2010:677). Efter den bosnisk-serbiske bombning af en markedsplads i Sarajevo i februar 1994 stillede NATO et ultimatum om at stoppe angrebene for at undgå militær indgriben. Bombningerne og massakrerne på befolkningen fortsatte dog og i maj 1995 udførte de bosnisk-serbiske styrker endnu et voldsomt angreb på byen, hvilket fik NATO til at reagere. Befolkningen var på dette tidspunkt hårdt ramt af hungersnød og mangel på medicin, vand og elektricitet (Bazdulj, 2008). NATO's bombninger af de bosnisk-serbiske militærinstallationer i maj 1995, resulterede i at serberne tog 350 fredsbevarende FN-soldater som gidsler,

hvilket skabte panik blandt de vestlige regeringer, som indstillede bombninger. Efter forhandlinger med general Mladic blev gidslerne løsladt (Johansen, 2014). Ansporet af gidsselfiaskoen bombarderede Mladic den 6. juli 1995 Srebrenica og invaderede den 11. juli området – et *safe area* under beskyttelse af hollandske FN-soldater. FN-soldaterne ydede ingen afgørende modstand¹² og Mladic' styrker påbegyndte en udrensning af de muslimske mænd der befandt sig i lejren. I løbet af fire dage blev over 7000 mænd og drenge henrettet (Judt 2010:677-678).

Massakren i Srebrenica førte kun til endnu en advarsel fra NATO om, at luftangreb ville blive genoptaget hvis andre *safe areas* blev angrebet. Syv uger senere – den 28. august 1995 – bombede de bosniske serbere igen en markedsplads i Sarajevo, hvilket fik NATO, med USA i spidsen, til igen at reagere. Efter NATO på et møde i London i juli 1995 havde opnået fuldt mandat¹³ til at iværksætte bombardementer for at beskytte Sarajevo og Gorazde – som var et *safe area* man frygtede kunne blive det næste Srebrenica (Johansen, 2014) – iværksatte præsident Clinton, trods uvilje blandt FN og EU-ledere (Judt 2010:678), et angreb på de bosnisk-serbiske styrker natten mellem den 29. og 30. august 1995. Forinden havde UNPROFOR samlet sine folk for at undgå gidseltagninger. Allerede den 5. oktober kunne præsident Clinton erklære våbenhvile og den 1. november begyndte fredsforhandlingerne i Dayton, Ohio, efterfulgt af en underskrivelse af fredsaftalen den 14. december 1995 i Paris. Daytonaftalens fokus lå på at sikre at Bosnien forblev udelt, således at Serbien ikke kunne opfatte resultatet som en sejr. Det betød at der blev implementeret et trepartssystem, hvor kroaterne, muslimerne og serberne alle fik administrativ og territorial autonomi, men indenfor en samlet stat der opretholdt de eksisterende grænser (ibid). Denne konstellation skulle sikres med hjælp fra en 60.000 mand stor NATO-styrke samt en højtstående repræsentant fra EU som skulle administrere landet indtil parterne kunne løfte opgaven.

Efterfølgende aftog den internationale interesse, idet en række internationale myndigheder nu stod for at sikre freden og både USA og EU fokuserede på egne og andre udfordringer. Ydermere var mange af de sanktioner der var påført Serbien, blevet ophævet under forhandlingerne i Dayton, hvorfor Milosevic, som blev kritiseret af serbiske nationalister i Beograd for at have indgået kompromisser med Serbiens fjender, vendte sig mod Kosovo (ibid, 679).

Albanerne i Kosovo havde, som nævnt tidligere, siden 1980erne systematisk været udsat for forfølgelse, vold, drab og fratagelse af rettigheder og repræsentation i folkevalgte forsamlinger. Efter Daytonaftalen intensiveredes undertrykkelsen af den albanske del af befolkningen, som gradvist mistede al institutionel indflydelse og det blev tydeligt at serberne reelt forsøgte at uddrive albanerne. I foråret 1997 advarede FN det internationale samfund om en mulig forestående katastrofe i Kosovo, hvor unge albanere i stigende grad tilsluttede sig Kosovos Befrielseshærs (UCK) væbnede kamp for et selvstændigt Kosovo – eller en tilslutning til Albanien.

¹² De hollandske soldater havde ikke militære forudsætninger for at holde serberne tilbage og 30 fredsvagter blev taget som gidsler under bombardementerne, inden FN-lederne tog Mladic' løfte om ikke at gøre nogen fortræd for pålydende og forlod området (Albright 2003:202).

¹³ Grundet uenighed imellem NATO-lande og de bidragende lande i FN's fredsbevarende styrke UNPROFOR var det såkaldte *dual key system* blevet indført. Det betød at der skulle foreligge en godkendelse fra både FN og NATO, før NATO kunne foretage luftangreb. Dette system blev ophævet på mødet i London således at NATO ikke behøvede FN-godkendelse (Johansen, 2014).

Særligt to betragtninger er relevante i beskrivelsen af forløbet af krigen i Kosovo. Den første er at det historiske aspekt var afgørende for udviklingen i konflikten, idet Kosovo af Serbien altid er blevet betragtet som den serbiske kulturs vugge, med historiske og nationale referencer helt tilbage til Slaget på Solsortesletten i 1389, hvorfor Milosevic under ingen omstændigheder ville slippe regionen. En anden betragtning var Balkans geografiske historie. Allerede i begyndelsen af 1990'erne var man bekymret for de omfattende konflikter en opløsning af Jugoslavien kunne medføre. Krigen i Kosovo styrkede disse, idet man frygtede at lande som Albanien, Makedonien, Grækenland, Bulgarien og Tyrkiet kunne blive påvirket. En selvstændighedserklæring fra Kosovo kunne muligvis opmuntre det utilfredse albanske mindretal i Makedonien til det samme og en opløsning af Makedonien ville trække Bulgarien og Grækenland ind i konflikten idet begge lande havde interesser i det makedonske område (Bryld & Haue 2000:127; Judt 2010:680). Dette var en situation man absolut ikke ønskede.

I løbet af 1998 arbejdede USA og de såkaldte *Contact Group*¹⁴ lande for at forhandle fred mellem Milosevic og albanerne, men uden held (ibid). I vinteren 1998-1999 fortsatte kampene og den serbiske udrensning af albanere, imens NATO, FN og EU var uenige om hvorvidt en militæraktion var eneste udvej. Situationen ændredes imidlertid, da serbiske styrker i begyndelsen af januar begik en række masse mord på albanere. NATO forsøgte i foråret 1999 en sidste gang at få parterne til at acceptere en fredsplan der indebar at serbisk militær skulle forlade Kosovo, at UCK skulle opløses, at der skulle indsættes en fredsbevarende styrke i regionen, og at Kosovo stadig formelt skulle være en del af Jugoslavien. Trods truslen om luftangreb hvis aftalen ikke blev accepteret, afviste den serbiske regering fredsplanen (Bryld & Haue 2000:130). Den 24. marts erklærede NATO krig mod Serbien og påbegyndte en række angreb både i Beograd og i Kosovo og efter tre måneders intensive bombardementer – hvor det dog ikke lykkedes at dæmme op for uddrivelsen af den albanske befolkning¹⁵ – førte det til serbisk overgivelse (Judit 2010:682). Efterfølgende indsatte FN og NATO styrker – henholdsvis UNMIK og KFOR – der skulle bevare freden og administrere regionen. Begge organisationer fortsætter i dag arbejdet i Kosovo i samarbejde med EU. Afslutningen på krigen i Kosovo markerede også afslutningen på et årti med konflikt og krig i Jugoslavien, hvilket fostrede en række problematikker og udfordringer for både det opløste Jugoslavien, det internationale samfund, men også EU: De destabiliserede samfund skulle genopbygges, de ansvarlige for krigsforbrydelserne skulle stilles til ansvar, holdbar infrastruktur skulle etableres og ikke mindst skulle EU sørge for fred på eget kontinent.

Efterkrigstid og tilnærmelse til EU

Allerede i maj 1993 blev ICTY i Haag oprettet, da det internationale samfund på dette tidspunkt vidste at krigsforbrydelser fandt sted. I september 2000 tabte Milosevic præsidentvalget i Jugoslavien, som nu reelt bestod af Serbien og Montenegro, og i foråret 2001 valgte den serbiske regering at udlevere ham til retsforfølgelse ved ICTY i Haag, hvor han blev tiltalt for folkemord og krigsforbrydelser (Judit 2010:682-683). Den afgørende årsag til udleveringen var formentlig at Serbien var desperat efter genopbygningshjælp fra Vesten, hvilken USA havde tilbageholdt for at presse serberne til udlevering af Milosevic (Syskind et al 2003:207). Milosevic døde den 11. marts 2006 og retsprocessen blev indstillet (ICTY Milosevic, 2014).

¹⁴ *Contact Group* landene bestod af Storbritannien, Tyskland, Italien, Frankrig, Rusland og USA (Stanley, 1998).

¹⁵ 865.000 albanere flygtede i krigsårene, hvilket svarede til halvdelen af den albanske befolkning i Kosovo (Judit 2010:682).

En lang række personer er tiltalt for krigsforbrydelser som behandles i ICTY, heriblandt Karadzic og Mladic. I Serbien herskede der op gennem 2000erne en nationalistisk stemning, som blandt andet fokuserede på at serbiske officerer som Karadzic og Mladic var nationale helte. Denne tendens var en modreaktion på den kontinuerlige tydeliggørelse af at Serbien havde en stor del af skylden for krigene. Ydermere var det en af årsagerne til at Serbien agerede modvilligt i forhold til udleveringen af krigsforbrydere til ICTY. Medlemskab af EU var dog en stor ambition for Serbien, men EU betingede potentielle optagelsesforhandlinger med at landet samarbejdede fuldt med ICTY, hvilket førte til at Karadzic blev arresteret den 21. juli 2008 og udleveret ni dage senere (ICTY Karadzic, 2014). Ratko Mladic blev arresteret den 26. maj 2011 og blev udleveret til retsforfølgelse fem dage senere (ICTY Mladic, 2014).

Der er en udpræget opfattelse – ikke mindst internt i EU – om at ansvaret for at der er stabilitet på det vestlige Balkan ligger hos Europa, og dermed EU. Allerede i år 2000 besluttede EU at landene i det nu tidligere Jugoslavien havde en fremtid i EU og på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i 2003 fik landene status af potentielle kandidatlande og samtidig definerede man rammerne for partnerskabssamarbejde og stabilitets- og associeringsprocessen med landene (EUROPA A, 2011). Nedenfor gives en kort oversigt over landenes tilnærmelsesforløb:

1. Slovenien, som havde haft et relativt smertefrit brud med Jugoslavien, blev allerede indlemmet i EU ved den store udvidelse i 2004. Slovenien er det eneste af de tidligere jugoslaviske lande, der ikke har haft en lang og udfordrende tilnærmelsesproces, hvilket både kan forklares ved bruddet med Jugoslavien, men også gennem landets relativt stærke økonomi – i hvert fald i sammenligning med resten af de tidligere jugoslaviske lande.
2. Kroatien opnåede kandidatstatus i 2004 efter at have ansøgt om medlemskab i 2003. En Stabilitets- og Associeringsaftale blev allerede underskrevet i 2001 og trådte i kraft i 2005, efter Kroatien i 2004 var blevet pålagt at samarbejde fuldt med ICTY inden forhandlingerne kunne begyndes. I 2011 stemte 66 % af befolkningen i Kroatien for medlemskab og den 1. juli 2013 indtrådte Kroatien i EU (European Commission A, 2013).
3. Makedonien blev det næste land der opnåede kandidatstatus. Det skete i 2005 efter landet officielt havde ansøgt om optagelse i 2004. Allerede i 2001 var Stabilitets- og Associeringsaftalen blevet underskrevet og den trådte i kraft samtidig med ansøgningen om medlemskab. I 2012 påbegyndte Kommissionen tiltrædelsesdialogen på højt plan med Makedonien (European Commission B, 2013). Det Europæiske Råd har endnu ikke taget stilling til Kommissionens anbefaling om at åbne tiltrædelsesforhandlinger med Makedonien (Kommissionen A 2013:29).
4. Montenegro, der havde løsrevet sig fra Serbien i 2006, søgte om medlemskab i 2008. I 2007 blev Stabilitets- og Associeringsaftalen underskrevet og da Montenegro i 2010 opnåede kandidatstatus trådte aftalen i kraft og landet påbegyndte i 2012 tiltrædelsesforhandlinger med EU (European Commission C, 2013).
5. Serbien var med sin rolle i 1990ernes krige i Jugoslavien, et af de lande med flest udfordringer i forhold til tilnærmelse til EU. Allerede i 2005 påbegyndte man forhandlinger om en Stabilitets- og Associeringsaftale, men EU's krav om fuldt serbisk samarbejde med ICTY forsinkede processen grundet serbisk modvillighed overfor udlevering af krigsforbrydere som Karadzic og Mladic. I 2007 indvilligede Serbien i at samarbejde og i 2008 blev aftalen underskrevet. I slutningen af 2009 ansøgte Serbien officielt om medlemskab og opnåede kandidatstatus i 2012. Året efter trådte

aftalen i kraft og den 21. januar 2014 afholdtes den første officielle tiltrædelseskonference (European Commission D, 2014).

6. Kosovo er ligesom Serbien en kompliceret kandidat til EU-medlemskab, ikke mindst på grund af det stadige behov for NATO's og FN's sikring af stabilitet og administration – og i dag også EU gennem blandt andet EULEX¹⁶. Kosovo har ikke opnået kandidatstatus, men er stadig potentiel kandidat og har formentlig længere udsigt til medlemskab end de andre tidligere jugoslaviske lande, grundet det problematiske forhold til Serbien og Kosovos status som *særligt tilfælde*. I 2008 blev Kosovos selvstændighedserklæring anerkendt af EU¹⁷, med undtagelse af enkelte lande, hvilket har skabt konflikter i forhold til forhandlingerne med Serbien. I 2011 begyndte forhandlingerne vedrørende normalisering af forholdet mellem Kosovo og Serbien og i 2012 intensiveredes disse forhandlinger med EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik Catherine Ashton i spidsen (European Commission E, 2013). Kosovo er i gang med en uafhængighedsproces i forhold til de internationale styrker og afholdt i efteråret 2013 det første succesrige valg.
7. Bosnien har ligesom Kosovo status som potentiel kandidat for medlemskab. Allerede i 2005 påbegyndte man forhandlingerne om en Stabilitets- og Associeringsaftale, som blev underskrevet i 2008. Aftalen er dog ikke trådt i kraft endnu, idet Bosnien ikke har opnået status som kandidatland. Bosnien har modtaget massiv økonomisk og administrativ støtte fra EU som overtog de fleste opgaver fra NATO i 2004 (NATO, 2013). I 2012 indledte Kommissionen dialogen på højt plan vedrørende tiltrædelsesprocessen med Bosnien (European Commission F, 2014).

EU stiller en lang række krav til potentielle medlemslande. Landene skal opfylde Københavnskriterierne og implementere EU's *acquis communautaire*, som blandt andet indeholder al traktatlovgivning, politik og mål inden for udenrigs- og sikkerhedspolitik og retsvæsen, samt landenes rettigheder og forpligtelser – inddelt i 35 kapitler. Alle landene der ansøger om medlemskab til EU er pålagt at implementere EU's *acquis* i den nationale lovgivning, oftest uden forbehold (EUROPA B, 2014). Det følgende afsnit vil redegøre dybere for EU's udvidelsespolitik, med fokus på de konkrete foranstaltninger EU tager i forhold til de tidligere jugoslaviske lande.

EU's udvidelsespolitik

Den grundlæggende tanke i EU's udvidelsespolitik er at fredsskabelse kan opnås via integration (Kelstrup et al 2008:309-310), hvilket også er et afgørende argument for EU's engagement i det tidligere Jugoslavien. Udvidelsespolitikken er et af EU's vigtigste politikområder¹⁸, idet det er gavnligt for alle europæere at nabolandene er stabile demokratier med stærke markedsøkonomier (Kommissionen B 2005:2). Således er udvidelsesbudgettet i perioden 2014-2020 11,7 milliarder euro som primært investeres i områder der er aktuelle for alle udvidelseslandene (Kommissionen A 2013:2, 16) – eksempelvis retsstatsopbygning,

¹⁶ European Union Rule of Law Mission.

¹⁷ EU fastholder at Kosovo er et særligt tilfælde (European Commission D, 2013), for at imødekomme blandt andre Spanien som er bekymret over det catalanske mindretals ønsker om selvstændighed. Udover Spanien anerkender Grækenland, Rumænien, Cypern og Slovakiet ikke Kosovos selvstændighed (EurActiv A, 2012).

¹⁸ Udover de tidligere jugoslaviske lande omfatter EU's udvidelsespolitik Albanien, Tyrkiet og Island. Sidstnævnte har stillet tiltrædelsesforhandlingerne med EU i bero.

socialpolitik, udvikling af offentlig administration og styrkelse af de økonomiske sektorer¹⁹. Det er en prioritet for EU at fremme de europæiske værdier, som blandt andet omfatter menneskerettigheder, demokrati, ytrings- og religionsfrihed, beskyttelse af mindretal, anti-korruption og retsstatsprincippet, idet værdierne er grundlaget for et sikkert og demokratisk Europa. På den måde forbindes værdipolitikken direkte til EU's udenrigspolitiske mål for udvidelses- og naboskabspolitikken, som domineres af sikkerhedspolitikken. EU kan antages at være en væsentlig sikkerhedspolitisk aktør i Europa (Kelstrup et al 2008:310) – dels grundet øget interdependens der udsprang af et skift i den internationale magtstruktur som gjorde transnational handel og udvikling afgørende i landenes interaktion (Jackson & Sørensen 2013:106) og sidenhen har verificeret EU's rolle som fredsprojekt. EU har især vist sin styrke siden Berlinmurens fald, hvor øget samhandel, styrkelse af demokrati og støtte til udvikling og reformer i Central- og Østeuropa – sammen med EU's tiltrækningskraft – har haft afgørende betydning for regionens udvikling og sikkerhed. Følgelig beviste udvidelserne i 2004 og 2007 at EU formåede at gøre de tidligere konfliktskabende modsætninger i regionen mindre betydningsfulde (Kelstrup et al 2008:309-310). I det krigs- og konflikthærgede Jugoslavien blev landene ligeledes stillet medlemskab af EU i udsigt, hvis de blandt andet påbegyndte en række demokratiske processer og udviste vilje til at udlevere de ansvarlige for krigenes modbydeligheder til ICTY.

Udsigten til medlemskab af EU er et af EU's vigtigste diplomatiske redskaber i bestræbelserne på at styrke demokrati og fred på kontinentet, idet EU siden oprettelsen har formået at skabe velstand, økonomisk fremgang og et sikkert og stabilt fællesskab. Der kan argumenteres for at teorien om interdependens er relevant i forhold til EU's udvidelsespolitik og engagement i det tidligere Jugoslavien, idet EU gennem handelsmæssigt samarbejde og politisk, normativ og økonomisk støtte skaber afhængighed mellem de relevante lande og EU. Målet med øget interdependens er en måde at skabe bånd der mindsker muligheden for militære konflikter mellem lande gennem udviklingen af tætte relationer og gensidig afhængighed. På den måde er EU's krav om regionalt samarbejde og udvikling af stabile naboskabsforhold mellem de tidligere jugoslaviske lande nøglepunkter og gør udvidelsespolitikken til et afgørende middel i EU's historiske mål om at fungere som et fredsprojekt. EU's tiltrækningskraft har således ført til stor reformvillighed blandt de tidligere jugoslaviske lande og har desuden været drivkraften bag opblødning af interne anspændte forhold mellem landene: Den afgørende aftale Serbien og Kosovo nåede i april 2013²⁰, som lagde grundlaget for begge landes fremtid EU (Kommissionen A 2013:1), viser rækkevidden af EU's *soft power*.

En af EU's udfordringer i forhold til udvidelsespolitikken og integrationstempoet er at opretholde momentum til at kunne handle, styrke beslutningsprocesserne og skabe reform og udvikling (Kommissionen B 2005:3). En væsentlig pointe omhandler EU's absorptionskapacitet og hvorvidt EU er i stand til at rumme flere lande (Kelstrup et al 2008:310-311). Konditionalitetsprincippet betyder at tilnærmelsesprocessen bestemmes af det enkelte lands fremskridt i forhold til at møde de stillede kriterier

¹⁹ Fordelingen af midler er forskellig fra land til land og er afhængig af flere faktorer. Eksempelvis modtog Serbien i 2013 208,3 millioner euro imens Bosnien modtog 47,26 millioner euro (EC IPA Bosnien, 2014; EC IPA Serbien, 2014).

²⁰ Aftalen hedder '*First agreement of principles governing the normalisation of relations*' og indeholder blandt andet: Enighed om ikke at blokere eller opfordre andre til at blokere den modsatte parts fremskridt i forhold til EU-perspektivet, lukning af serbiske politistationer i det nordlige Kosovo, ophør af serbiske lønudbetalinger til politibetjente i Kosovo og ligeledes af serbiske domstoles behandling af sager i Kosovo (Kommissionen A 2013:37).

og det er afgørende for udvidelsespolitikken troværdighed at fremskridt belønnes af EU, for at sikre landenes villighed til at gennemføre omfattende reformer (Kommissionen A 2013:3).

Absorptionskapaciteten i EU er derfor, sammen med de enkelte ansøgerlandes fremskridt i forhold til de krav der stilles, determinerende for tidsperspektivet for medlemskab.

I den forbindelse skal EU sørge for at der ikke udvides hurtigere end den politiske beslutningsproces kan bære uden at EU bliver ineffektivt. EU's udvidelsespolitik er således præget af diskussionen om hvordan der findes en balance mellem udvidelse i bredden og integration i dybden, som er afgørende for at forhindre at EU-samarbejdet bliver udvandet (Kelstrup et al 2008:310). Samarbejdet har dog siden begyndelsen været præget af en stor motivation til udvidelse og integration – i overensstemmelse med den neofunktionalistiske integrationsteori – og siden begyndelsen af 1990'erne har EU fokuseret på de central- og østeuropæiske lande som grundet deres politiske, institutionelle og økonomiske svagere udgangspunkt, præsenterede en række nye problemstillinger. I forlængelse af dette blev det nødvendigt for EU at udarbejde konkrete optagelseskriterier i forbindelse med yderligere udvidelser og det er de såkaldte Københavnskriterier.

Københavnskriterierne

Allerede på Det Europæiske Råds møde i Haag i 1969, hvor det blandt andet blev besluttet at åbne tiltrædelsesforhandlinger med Danmark, Storbritannien, Irland og Norge, diskuterede EU generelle kriterier for det europæiske fællesskab. Disse blev beskrevet som et Europa *"composed of States which, in spite of their different national characteristics, are united in their essential interests, assured of its internal cohesion, (...) conscious of the role it has to play in promoting the relaxation of international tension and the rapprochement among all peoples, and first and foremost among those of the entire European continent, is indispensable if a mainspring of development, progress and culture, world equilibrium and peace is to be preserved"* (CVCE A 2013:2). Dette var første gang EU definerede sin rolle til at nå udover sektorspecifik problemløsning. I 1973, på Det Europæiske Råds møde i København, udarbejdede EU *Københavnserklæringen* om europæisk identitet baseret på fælles værdier, mål og tro på et forenet Europa, som ifølge erklæringen er *"open to other European nations who share the same ideals and objectives"* (CVCE B 2013:2) og samtidig specificerede nogle krav til fremtidige potentielle medlemslande (Kelstrup et al 2008:229), men det var først i 1993 at optagelseskriterier for ansøgerlande til EU blev konkretiseret.

Københavnskriterierne blev formuleret på Det Europæiske Råds møde i København i juni 1993, hvor man stillede medlemskab i udsigt til de central- og østeuropæiske lande hvis de opfyldte tre tiltrædelseskriterier, de såkaldte Københavnskriterier. I *formandskabets konklusioner* fra topmødet understregedes det at fuld europæisk støtte til regionens igangværende reformprocesser og bestræbelser efter hurtigst muligt at overgå fra centraliseret planøkonomi til markedsøkonomi, var afgørende idet *"fred og sikkerhed i Europa er betinget af, at disse anstrengelser bærer frugt"* (EU-oplysningen B 2014:12). Københavnskriterierne beskrives i *formandskabets konklusioner* som:

"Medlemskab kræver, at ansøgerlandet har opnået institutionel stabilitet, som garanterer demokrati, retsstatsforhold, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal; det kræver endvidere en fungerende markedsøkonomi samt evne til at klare konkurrencepresset og markedskræfterne i Unionen. Medlemskab forudsætter, at ansøgeren er i stand til at påtage sig forpligtelserne ved et medlemskab, herunder er i stand til at tilslutte sig målet om en politisk, økonomisk og monetær union" (ibid, 13).

De tre hovedkriterier – det økonomiske, det politiske og kriteriet om implementering af EU's *acquis communautaire* – er de overordnede krav til ansøgerlande. De tidligere jugoslaviske lande har alle store udfordringer i forhold til at opfylde det økonomiske kriterium, idet ingen af landene har en fungerende markedsøkonomi som vil kunne klare sig under konkurrencepresset i EU (Kommissionen A 2013:4). Ydermere er der store udfordringer i forhold til det politiske kriterium, som fokuserer på at ansøgerlandet skal have stabile institutioner, der sikrer demokrati, retsstaten, menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal (EU-oplysningen C, 2013), hvilket – regionens historie taget i betragtning – er kontroversielt og følsomt. Nedenfor vil en række af de gennemgående, særlige problemstillinger de tidligere jugoslaviske lande står overfor i deres tilnærmelsesproces mod EU, blive analyseret med henblik på at tegne et billede af EU's tilgang til nogle grundlæggende udfordringer.

Fokusområder

Kommissionens tilgang til udvidelse er baseret på principper om konsolidering, konditionalitet og kommunikation (Kommissionen B 2005:2). Tilnærmelsesprocessen er udviklet gennem de seneste årtier ud fra erfaringer fra tidligere udvidelser, hvor især nødvendigheden af at adressere fundamentale problemstillinger først, i dag er i fokus (Kommissionen A 2013:2). Det betyder at nøgleområder som det juridiske system, sikring af grundlæggende friheder og respekt for menneskerettigheder, regionalt samarbejde samt udvikling af økonomien er EU's fokusområder.

De tidligere jugoslaviske lande er, som opridset tidligere, forskellige steder i tilnærmelsesprocessen: Slovenien og Kroatien er optaget i EU. Makedonien er ifølge Kommissionen klar til at deltage i reelle tiltrædelsesforhandlinger, men dette er hidtil ikke godkendt af Det Europæiske Råd, blandt andet grundet Makedoniens navnekonflikt i forhold til Grækenland. Montenegro deltager i tiltrædelsesforhandlinger med EU, men har stadig en række alvorlige udfordringer der skal adresseres. Serbien er kommet langt i forhold til samarbejde med ICTY og forbedring af naboskabsrelationer i regionen, hvor især forholdet til Kosovo forbedres. Kosovo er ligeledes reformvillig men har en række institutionelle udfordringer, ligesom Kosovos selvstændighed ikke anerkendes af alle EU-lande. Bosnien er det land i regionen som præsenterer de største udfordringer for EU, idet Kommissionen har sat forhandlingerne med landet i bero, på grund af manglende politisk vilje i forhold til implementering af Sejdic-Finci dommen²¹ afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (under Europarådet) (ibid, 35).

²¹ Sejdic-Finci dommen fra december 2009 omhandler diskrimination på grund af etnisk oprindelse (i dette tilfælde romaer og jøder). Dommen forhindrer konkret personer der ikke har etnisk tilknytning til en af de såkaldte 'Constituent Peoples' (bosniske muslimer, kroater og serbere) i at stille op til parlamentet eller præsidentembedet (COE Belgrade, 2007). Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse betyder at en ændring af Bosniens forfatning er nødvendig for at sikre dens overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonvention (Kommissionen A 2013:35; Kommissionen D 2010:17, 43).

Trods landenes forskellige niveauer af tilnærmelsesprocessen er der fællestræk, som udgør EU's fokusområder i samtlige lande og som definerer EU's indsats i regionen. I det følgende vil respekt for og beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder, retsstatsprincippet og regionalt samarbejde blive gennemgået. Det er naturligvis også afgørende for EU at landene opfylder det økonomiske kriterium, idet EU's indre marked og konkurrencepresset i EU kræver stærke markedsøkonomier. Det vurderes dog at respekt for og beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder, retsstatsprincippet samt regionalt samarbejde er mere relevante i diskussionen om EU's funktion som fredsprojekt i det tidligere Jugoslavien, hvorfor det økonomiske kriterium ikke vil blive gennemgået i dette afsnit. Ydermere er sikring af mindretal og rettigheder samt retsstatsprincippet fundamentet for udviklingen af en fungerende markedsøkonomi. Den følgende gennemgang vil hovedsageligt være baseret på Kommissionens udvidelsesstrategi for 2012-2013 og 2013-2014.

Respekt for og beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder

EU er baseret på en række værdier og principper som alle potentielle medlemslande skal leve op til. Kravet om menneskerettigheder og respekt for og beskyttelse af mindretal er et af de grundlæggende elementer i det politiske kriterium i Københavnskriterierne. De tidligere jugoslaviske lande skal leve op til disse principper og udvise vilje til at reformere og håndhæve på området, da diskrimination, trusler og vold mod etniske minoriteter som eksempelvis romaer og LGBTI²² personer er udbredt i regionen (Kommissionen A 2013:9-12). Ydermere er den jugoslaviske historie med til at understrege vigtigheden af at styrke værdier som tolerance, lighed og frihed.

Fælles for alle landene er, at lovgivningen vedrørende rettigheder og beskyttelse af mindretal ikke respekteres og håndhæves i praksis. Dette gælder ikke kun i befolkningen men i forhold til både den udøvende og dømmende magt, idet eksempelvis overfald og diskrimination ikke efterforskes og gerningsmænd ikke retsforfølges. Eksempelvis er Serbiens forbud mod *Pride Parade* i 2013, for tredje år i træk af sikkerhedsgrunde, beklagelig og Kommissionen indikerer dermed at diskrimination foregår på højeste politiske niveau.

Der kan argumenteres for at Bosnien udgør den største udfordring og risiko for EU, idet forhandlingerne med Bosnien er stillet i bero blandt andet grundet Bosniens modvilje mod at implementere Sejdic-Findomsten vedrørende forskelsbehandling på grund af etnisk oprindelse, afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og som kræver en ændring af Bosniens forfatning (Kommissionen C 2012:16). Dermed fortsættes den diskriminerende praksis hvor befolkningen, for at kunne stille op til præsidentembedet eller parlamentet, er påkrævet at bekendtgøre etnisk tilhørsforhold til en af de tre såkaldte '*constituent peoples*' – muslimer, kroater eller serbere – hvilket betyder at romaer, jøder og andre etniske grupper forhindres i at stille op (COE Belgrade, 2007; Kommissionen A 2013:35). I henhold til Daytonaftalen fra 1995, som lagde rammerne for fred mellem de tre primære etniske grupper i Bosnien, er det afgørende at Bosnien overholder menneskerettighederne og følgelig fundamentalt bekymrende for EU at de bosniske politiske ledere, trods intensiv politisk assistance fra EU, ikke er nået til enighed om en løsning (ibid; DIIS E, 2014).

²² Lesbiske, bøsser, biseksuelle, transkønnede og intersex personer.

Ydermere er Bosniens lovgivning til beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder mangelfuld og hindrer dermed tilbagevenden og reintegrationen af flygtninge og internt fordrevne. Sidstnævnte er et af de mest afgørende områder for EU. Landene i regionen er nødsaget til at udvise handlekraft i forhold til at reintegrere og beskytte mennesker der vender tilbage til deres hjem, da etnisk diskrimination og vold var kernen i krigene i 1990'erne. Dermed er det en overskyggende sikkerhedsrisiko for EU at indlemme landene hvis de ikke fokuserer på at eliminere diskrimination og etnisk vold og sikre menneskerettighederne. Ydermere er EU's funktion som fredsprojekt i regionen betinget af at der er fokus på at adressere de grundlæggende problemstillinger som udfordrer stabiliteten og individets sikkerhed i landene på politisk niveau. De belyste eksempler fra Serbien og Bosnien understreger dog at indsatsen er utilstrækkelig og at en styrket indsats og vilje er nødvendig.

Samlet set er alle de tidligere jugoslaviske lande – med undtagelse af Bosnien i 2014 – nået langt i forhold til at sikre en række rettigheder juridisk. Dog er lovgivningen mange steder mangelfuld, men de primære udfordringer ligger i håndhævelsen i praksis (Kommissionen A 2013:24-40).

Retsstatsprincippet

I udvidelsesstrategien for 2011-2012 foreslog Kommissionen en ny tilgang til forhandlingerne med udvidelseslandene, hvor retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder fremover skulle have en central plads i tiltrædelsesprocessen (Kommissionen C 2012:4), hvilket blev godkendt af Det Europæiske Råd i december 2011 (Kommissionen A 2013:2). Ændringen kom som et resultat af de erfaringer EU havde gjort sig i forhold til tidligere udvidelser. Det betyder at retsstatsprincippet nu er "*at the heart of the accession process*" (ibid, 6) og at landene nu skal etablere og styrke de vigtige institutioner som sikrer retsstatsprincippets overholdelse tidligt i tiltrædelsesprocessen – herunder det nationale parlament og regeringen, retsvæsenet, domstolene og den offentlige anklager samt retshåndhævende myndigheder (Kommissionen C 2012:4). Derudover er det nu afgørende at de tidligere jugoslaviske lande adresserer de gennemgående udfordringer i forhold til korruption og organiseret kriminalitet tidligt i processen. På den måde styrkes det juridiske system mest muligt inden indlemmelse og landene får mulighed for at vise kontinuerligt gode resultater i forhold til reformvillighed (Kommissionen A 2013:2).

Følgelig er retsstatsprincippet et af kerneområderne for EU og det er på dagsordenen i forhandlingerne med alle de tidligere jugoslaviske lande. Således var det såkaldte *instrumentet til førtiltrædelsesbistand* (IPA) i perioden 2007-2013 i relation til forbedring af det juridiske system over 800 millioner euro (ibid, 7), hvilket er signifikant i forhold til den samlede pulje på 11,5 milliarder euro (EC IPA, 2014). Fælles for landene er at retssystemerne er svage, hvilket resulterer i misbrug af offentlige midler og mangel på domsafsigelser indenfor områder som rettighedskrænkelser, korruption og organiseret kriminalitet. Derudover fokuserer Kommissionen i udvidelsesstrategien for 2013-2014 på at landene skal arbejde målrettet efter at sikre at domstolene er uafhængige, upartiske og troværdige (Kommissionen A 2013:24-39). Yderligere er der korruption på højt niveau i forhold til eksempelvis udnævnelse af dommere ligesom det juridiske system ikke er beskyttet tilstrækkeligt mod politisk indblanding. I forlængelse af afsnittet *Respekt for og beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder*, er det afgørende at landene øger antallet af domsafsigelser for lovovertrædelser indenfor dette område.

Samlet set står alle ansøgerlandene fra det tidligere Jugoslavien over for store udfordringer i forhold til at skabe et uafhængigt, upartisk, professionelt og transparent retssystem, hvor Bosnien igen er det land Kommissionen vurderer mindst fremgang i. Korruption og organiseret kriminalitet er gennemgående problemer i landene.

Regionalt samarbejde

EU's virke som fredsprojekt i det tidligere Jugoslavien og landenes fremtidsperspektiv i EU afhænger af om landene og EU er i stand til at skabe stabilitet i regionen. Denne stabilitet udspringer af landenes kommunikation og regionale og bilaterale samarbejde på områder der vedrører krigenes konsekvenser: grænsespørgsmål, udlevering eller rettergang for krigsforbrydere, flygtninge, internt fordrevne, beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder samt etniske konflikter (Kommissionen A 2013:12). Disse områder er følsomme og præsenterer stadig en lang række udfordringer for såvel de implicerede lande som for EU. Der kan argumenteres for at det regionale samarbejde EU opfordrer landene til at indgå er et af kernepunkterne i stabiliseringsprocessen. Følgelig var krigen i 1990'erne dels et resultat af anspændte etniske konflikter, ligesom grænseuensigheder og etniske konflikter intensiverede forløbet. Derfor er det afgørende for EU at blødgøre spændingerne mellem landene og de etniske grupper for at stabilisere situationen og sikre fred i regionen – ikke mindst i forhold til landenes EU-perspektiv.

Netop EU-perspektivet har banet vejen for Serbien og Kosovos historiske aftale fra april 2013, som omhandler en normalisering af relationen, herunder aftaler om ikke at hindre den andens fremskridt mod EU-medlemskab og vedrørende energi og telekommunikation (ibid, 26). Forhandlingerne var muliggjort gennem en massiv EU-indsats som intensiveredes i 2012 med Catherine Ashton i spidsen (European Commission E, 2013) og resulterede i en diplomatisk succes for EU og et stort skridt på vejen mod EU for Serbien og Kosovo. I denne forbindelse benytter EU grundlæggende principper indenfor teorien om interdependens, som fokuserer på at øget transnationalt samarbejde skaber gensidig afhængighed mellem stater og dermed mindsker risikoen for konflikt, til at styrke det regionale samarbejde.

Samlet set er de tidligere jugoslaviske lande nået langt i bestræbelserne efter at stabilisere de regionale og bilaterale forhold som er afgørende for landenes mulighed for EU-medlemskab. Ifølge Kommissionens udvidelsesstrategi for 2013-2014 er yderligere politisk vilje til at adressere disse problemer dog nødvendig for at styrke de positive processer der er i gang i regionen (Kommissionen A 2013:13). En styrkelse af regionens interne forhold vil skabe øget grobund for udvikling, styrkelse af økonomien og et nærmere indlemmelsesperspektiv, hvilket EU har interesse i på flere områder. Nedenfor vil EU's incitament til optagelse af de resterende tidligere jugoslaviske lande blive gennemgået med henblik på at analysere EU's grundlæggende interesser i regionens udvikling.

Incitamenter for EU i forhold til optagelse af det tidligere Jugoslavien

De tidligere jugoslaviske lande blev allerede på topmødet i København i 1993 stillet medlemskab af EU i udsigt, idet EU proklamerede at *"de associerede lande i Central- og Østeuropa, som måtte ønske det, kan blive medlemmer af Den Europæiske Union"* (EU-oplysningen B 2014:13). Endvidere understregede konklusionerne at *"det fremtidige samarbejde med de associerede lande skal udformes med henblik på medlemskab, som nu er det fastsatte mål"* (ibid). Der er flere årsager til at EU siden opløsningen af Jugoslavien har haft fokus på landene og arbejdet målrettet efter at optage landene i EU. I det følgende vil to kerneområder blive belyst: Det første er de politiske incitamenter, herunder EU's normative grundlag og EU's internationale rolle som politisk aktør. Det næste incitament for EU er baseret på geo- og sikkerhedspolitik, som spiller en væsentlig rolle i EU's arbejde for fred og stabilitet på det europæiske kontinent. Der er naturligvis en række økonomiske incitamenter for EU ved at udvide med de tidligere jugoslaviske lande, i forhold til blandt andet det indre marked, told og samhandel samt eksport og investeringer. Det økonomiske aspekt vil dog ikke blive gennemgået da fokus for afhandlingen er EU's evne til at rumme de tidligere jugoslaviske lande og fungere som fredsprojekt i regionen, hvorfor EU's normative grundlag, stormagtspolitik og geo- og sikkerhedspolitik vurderes mere relevante.

Politiske incitamenter: Normativt grundlag og stormagtspolitik

De politiske incitamenter for EU i relation til indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande kan deles i to grene: Den første bygger på EU's normative grundlag og målet med det europæiske samarbejde. Den anden gren omhandler stormagtspolitik, idet EU's rolle som stærk international aktør er afgørende for evnen til at konkurrere globalt.

Underskrivelsen af traktaten for EKSF i 1951 var et historisk øjeblik og signifikant vendepunkt for Europa. Ødelæggelserne efter Anden Verdenskrig var massive både på det materielle, menneskelige, moralske og økonomiske plan, ligesom håbet om at Europa kunne udvikles til et fredeligt kontinent var forsvindende lille. Der var dog udbredt enighed om at øget transnationalt samarbejde mellem de europæiske lande var nødvendig for at forhindre en gentagelse af historien (Kelstrup et al 2008:50). Derudover oplevede Europa et øget antal højt industrialiserede lande som i stigende grad fokuserede på økonomisk udvikling og samhandel som midler til at opnå magt og velstand, fremfor tidligere tiders imperialistiske fokus på militær magt og territorial udvidelse som primære muligheder for international magt. Ifølge Rosecrance, er dette skift en konsekvens af moderniseringen som har betydet at højt kvalificeret arbejdskraft, informationsadgang og kapital i dag er forudsætninger for succes (Jackson & Sørensen 2013:106). Dette betød at der var momentum i Europa i forhold til at skabe øget interdependens mellem landene. Den skrøbelige situation betød dog at hverken befolkningerne i de europæiske lande eller regeringslederne ønskede at opgive suveræniteten og blive en del af *Europas forenede stater*, som Churchill udtrykte det i 1946 (Kelstrup et al 2008:50). Følgelig var en føderal konstruktion ikke mulig, hvilket Schumanerklæringen af 9. maj 1950 udtrykker: *"Europa kan ikke dannes på én gang og heller ikke i en samlet opbygning: Det kan dannes gennem konkrete resultater, der i første omgang skaber en faktisk solidaritet"* (ibid, 53). Det transnationale samarbejde mellem de vesteuropæiske lande blev derfor bygget på funktionalistiske principper om konkret funktionsspecifikt samarbejde og organisationen som praktisk problemløser (ibid,

161) – i overensstemmelse med de neofunktionalistiske integrationsprincipper. Målet med EKSF var således at skabe en grad af interdependens der ville gøre krig mellem de europæiske lande utænkelig, idet kul- og stålproduktion er essentiel i en eventuel oprustning. Denne målsætning blev opfyldt, idet krig mellem EU-lande i dag ikke længere er materielt og mentalt muligt, som Per Nyholm udtrykker det (Hjortshøj, 2013). Følgelig har EU udviklet sig fra at være en problemløsningsorienteret enhed til en enhed baseret på værdier og rettigheder (Sjursen 2006:187).

Indtil Berlinmurens fald og Sovjetunionens og Jugoslaviens sammenbrud, havde det europæiske fredsprojekt været en succes på det præmis. Derudover havde øget integration skabt økonomiske fordele for medlemslandene og udsigten til fred, stabilitet samt økonomisk vækst og velstand øgede EU's tiltrækningskraft. De tidlige 1990'ere bød dog på en række udfordringer for EU. En af disse var den hurtigt eskalerende situation i Jugoslavien og som nævnt tidligere udtrykte de europæiske ledere allerede i 1993 at de nu tidligere jugoslaviske landes fremtid lå i EU (EU-oplysningen B 2014:13). Årsagen til dette må antages at findes i en geografisk og sikkerhedspolitisk vurdering, som vil blive gennemgået i afsnittet *Geo- og sikkerhedspolitik*.

EU's engagement i konflikterne i Jugoslavien bunder ligeledes i den europæiske ansvarsfølelse for eget kontinent og Europas ambition om uafhængighed fra USA i forhold til europæiske konflikter. Det europæiske projekt havde haft succes med at skabe permanent fred, stabilitet og fremgang i Europa efter Anden Verdenskrig, hvilket betød at de jugoslaviske lande fandt det europæiske perspektiv attraktivt. Derfor var det afgørende at EU beviste overfor de implicerede lande at EU-medlemskab var et realistisk alternativ og at EU havde styrke til at lede vejen. EU's aktive diplomatiske indsats i bestræbelserne på at skabe våbenhvile i begyndelsen af 1990'erne mislykkedes dog og FN måtte træde til (DIIS D, 2014), hvilket førte til at EU's internationale image blev svækket. Dette kan antages at være forbundet med EU's manglende *hard power* og det faktum at EU ikke havde nogle konkrete militære indgreb at true Jugoslavien med. Således argumenteres der for at blød magt skal bruges til at gøre hård magt overflødig, men kun ved hjælp af truslen om hård militær magt har blød magt en reel virkning, som Ying Fan udtrykker: "*Soft power is nothing other than the 'soft' face of hard power*" (Fan 2008:151). EU's *soft power* bygger på tre hovedelementer, nemlig kultur, politiske værdier og en legitim og moralsk udenrigspolitik (Nye 2011:84-85). Disse elementer er essentielle i EU's tiltrækningskraft blandt udenforstående lande, idet EU repræsenterer velstand, værdier og rettigheder, økonomisk og social styrke samt kulturel diversitet. Det faktum at en lang række østeuropæiske lande har ændret og tilpasset deres politiske systemer for at opnå medlemskab af EU, er et bevis på EU's *soft power* (ibid, 85). *Soft power* er, ifølge Joseph Nye, baseret på troværdighed (ibid, 83) og denne led et knæk i starten af 1990'erne, idet EU's udenrigspolitiske diplomatiske styrke ikke viste sig tilstrækkelig. Derfor blev det afgørende for EU at markere sig stærkt i forhold til udviklingen i det tidligere Jugoslavien og styrke demokratiseringen i regionen og dermed bevise at EU's styrke ikke skulle undervurderes i et internationalt perspektiv.

En af EU's største styrker ligger i den *soft power* samarbejdet benytter til at påvirke lande der er en del af udvidelsesprogrammerne, men også i naboskabsregi er den normative magt et vigtigt redskab. EU bygger på et omfattende sæt af normative grundprincipper som dominerer EU's arbejde. Ifølge Ian Manners, er der fem kerneprincipper: Fred, frihed, demokrati, retsstatsprincippet samt menneskerettigheder (Manners 2009:11). *Fred og frihed* har været kendetegnende i vesteuropæisk politik efter Anden Verdenskrig, imens

demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettigheder vandt frem i EU da det blev afgørende at skelne mellem det demokratiske Vesteuropa (EU) og det kommunistiske Østeuropa (ibid). Kerneprincipperne afspejles desuden i Københavnskriterierne som er afgørende i udvidelsesprocessen. Derudover har EU udvidet med fire yderligere normative principper: Social solidaritet, antidiskrimination, bæredygtig udvikling samt god regeringsførelse. Her er især *social solidaritet* og *antidiskrimination* relevante i forhold til det tidligere Jugoslavien, idet princippernes udvikling var præget af bekymringen for racisme og forfølgelse af mindretal under krigen i Jugoslavien (ibid). EU's arbejde i de tidligere jugoslaviske lande er således påvirket af krav om udvikling og opretholdelse af disse principper.

EU's normative principper fastlægger EU's handlingsgrundlag og definerer samtidig EU's rolle i freds- og udviklingsarbejdet i det tidligere Jugoslavien. Principperne er samtidig grundlaget for sikringen af et stabilt og fredeligt Europa og er derfor et af EU's incitamenter til indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande. Et andet aspekt af ovenstående er af stormagtspolitisk art, idet EU's rolle som stærk international aktør er forbundet med samarbejdets evne til at skabe fred i regionen.

Som nævnt er stormagtspolitik og EU's rolle som international aktør elementer i EU's bestræbelser for at indlemme de tidligere jugoslaviske lande. Siden oprettelsen af EKSF i 1951 og frem til 1990, havde EU været et succesfuldt bevis på at fred kunne skabes i en ødelagt region ud fra et konkret, funktionalistisk samarbejde, hvor lande afgav en grad af suverænitet for at skabe handelsmæssige og økonomiske fordele for alle. Ydermere havde EU bevist at en konstruktion baseret på normative grundprincipper og transnationalt samarbejde som fører til øget interdependens, kunne resultere i økonomisk fremgang, velstand og stabilitet og desuden skabe en stor tiltrækningskraft for omkringliggende lande.

I begyndelsen af 1990'erne var der bred enighed om at EU var ansvarlig for at løse konflikter på det europæiske kontinent, både i Europa og i USA. EU forsøgte i juni 1991 at reagere på de ulmende konflikter ved at sende et ministerteam til Jugoslavien og etablere højkommisariater, hvis opgaver bestod i at undersøge forholdene, mægle mellem parterne samt foreslå kompromisser (Judt 2010:676). Trods disse tiltag lykkedes det ikke EU at mægle mellem parterne. En af de vigtigste årsager til den fejlslagne diplomatiske indsats bestod i at EU-landene ikke var enige om hvilken strategi der skulle følges: Tyskland og Østrig var eksempelvis af den overbevisning at EU burde støtte de nye suveræne stater Slovenien og Kroatien, hvorimod Frankrig blandt andre ønskede at bevare eksisterende grænser og derfor var mere sympatisk overfor Serbien. Uenighederne blandt EU-politikerne og den mislykkede mægling, sendte signaler til det internationale samfund om at EU ikke talte med én stemme i udenrigspolitiske spørgsmål og dermed var uden reel indflydelse i internationale anliggender. Ydermere var det problematisk for EU at samarbejdet ikke formåede at skabe fred på eget kontinent men i sidste ende var afhængig af NATO, FN og USA, ligesom det var usikkert om den europæiske konstruktion kunne klare sig internationalt på basis af den normative magt (ibid).

EU's opmærksomhed på udfordringerne i internationale forhold, betød en markant udvidelse af det udenrigs- og sikkerhedspolitiske samarbejde gennem styrkelser af FUSP ved Maastrichttraktaten i 1993 (Kelstrup et al 2008:21) samt indførelsen af EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik, populært kaldet EU-udenrigsminister. Det er afgørende for EU at kunne skabe resultater internt og samtidig handle som enhed i internationale sammenhænge og på den måde agere modstykke til

stormagter som Rusland og USA, ligesom det er af signifikant betydning at EU formår at konkurrere på det globale marked. Desuden har udvidelse stor betydning for EU ud fra et normativt perspektiv ligesom den politiske betydning af en omfattende geografisk union er stor økonomisk og internationalt. I specifik relation til de tidligere jugoslaviske lande har indlemmelse af disse følgelig stor geo- og sikkerhedspolitisk betydning.

Geo- og sikkerhedspolitik

En af de mest afgørende grunde til at EU betragter det tidligere Jugoslavien som sit fredsprojekt, udspringer af geografiske og sikkerhedspolitiske årsager. Diskussionen om Europas grænser er aktuell i forhold til EU's udvidelsesambitioner generelt, imens der dog er bred enighed om at det tidligere Jugoslavien er en del af Europa og EU i fremtiden – ikke mindst fordi Rumænien, Bulgarien og Grækenlands medlemskab af EU indikerer et naturligt geografisk tilhørsforhold, ligesom Tyrkiet har været i EU's periferi siden 1987.

Opløsningen af Jugoslavien præsenterede en sikkerhedsmæssig risiko for EU som, set i lyset af Europas historie, var vigtig for EU at eliminere. Følgelig kan det antages at Anden Verdenskrigs lektie, om at en urolig region i midten af Europa er en uholdbar sikkerhedsrisiko, danner grundlag for EU's normative tilgang til udvidelsespolitikken. Udvidelserne i bredden kan anskues som en sikkerhedspolitisk foranstaltning, som bygger på EU's grundtanke om at fredsskabelse kan opnås gennem integration (Kelstrup et al 2008:309-310). Integration er en af EU's største sikkerhedspolitiske styrker i den europæiske region og EU forventer at engagementet i de tidligere jugoslaviske lande vil løse den potentielle geo- og sikkerhedspolitiske trussel regionen repræsenterer for EU. Samtidig er det afgørende for EU at bevise at samarbejdet har udfyldt det "*capability-expectations gap*" (Mouritzen & Wivel 2012:139) der prægede de tidlige 1990eres indsats i Jugoslavien. Derudover forventes det, i overensstemmelse med principperne i teorien om interdependens, at det tidligere Jugoslaviens konfliktskabende modsætninger og den brutale historie vil blive mindre betydningsfulde internt, i takt med at landene bindes sammen (Kelstrup et al 2008:310) og forenes i deres EU-perspektiv.

Ud fra et sikkerhedspolitisk perspektiv er det tidligere Jugoslavien samlet set vigtig at integrere i EU men flere af landene præsenterer større udfordringer grundet den etniske sammensætning og krigens udvikling i 1990erne. Bosnien er et af disse lande. Bosnien var et af de centrale lande under krigen i 1990erne grundet landets diversitet, som betød at der opstod massive spændinger i befolkningen som bestod af mindretal med forskellig religion, tilhørsforhold og historie. Derudover er det anstrengte forhold mellem EU – Kommissionen – og Bosnien, som udspringer af Bosniens manglende handlekraft i forhold til at implementere ændringer i forfatningen således at den er i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonvention, alvorligt (Kommissionen D 2010:17). Således beskrives EU's forhold til Bosnien i Kommissionens udvidelsesstrategi for 2013-2014: "*It is becoming increasingly difficult to justify providing pre-accession funds to a country whose political representatives are not willing to reach the consensus necessary to move forward on the pre-accession path*" (Kommissionen A 2013:35). EU har siden 2011 set begrænset initiativ på afgørende områder som sikring af lighed, beskyttelse af menneskerettigheder samt antidiskrimination. Samtidig er Bosnien stadig præget af dybe etniske konflikter, som gør administrationen udfordrende og som skaber spændinger mellem de tre etniske

grupper, hvilket desuden er en af årsagerne til at Bosnien i dag kun har opnået status af potentielt kandidatland (Bremerbank, 2013). Stefan Füle, EU's udvidelseskommisær, udtalte i maj 2013: "*Do I agree that the time has come for the alarm to ring for Bosnia and Herzegovina? Yes*" (EurActiv B, 2013). Citatet henviste til at der i andre lande i regionen sker fremskridt og Bosnien derfor bør vise interesse for at følge med og ikke risikere at forhandlingerne med EU indefrys. De interne politiske stridigheder i Bosnien som følger Daytonaftalens deling mellem det serbisk dominerede *Republika Srpska* og det kroatisk og muslimsk dominerede område, betyder at landet ikke formår at reformere i den nødvendige grad hvilket dermed bremser landets udvikling. Manglen på fremskridt på de nævnte områder kan antages at udgøre en potentiel sikkerhedsrisiko for EU grundet Bosniens geografiske placering og landets store mindretal som har tæt forbindelse til Serbien og Kroatien. Derudover er det, som beskrevet i afsnittet *Regionalt samarbejde*, afgørende for EU at hele regionen forsones i forhold til fortidens etniske stridigheder, således at landene kan opnå EU-medlemskab og EU dermed kan bevise sin styrke som fredsprojekt. Dog må det vurderes at sikkerhedsrisikoen Bosnien udgør, ikke er på et sikkerhedspolitisk kritisk stadie, idet landet har relativt stabile politiske forbindelser til EU og samtidig er økonomisk afhængig af IPA-midler, ligesom landet i andre perspektiver reformerer i overensstemmelse med stabiliserings- og accessionsaftalen.

Et andet kerneland i forhold til EU's geo- og sikkerhedspolitik er Serbien, som var en afgørende aktør i krigene i 1990erne. Serbien har præsenteret en række særlige udfordringer for EU og er formentlig et af de vigtigste lande at skabe stærke relationer til, i forhold til EU's ambition om at sikre stabilitet, fred og rettigheder på det europæiske kontinent. Serbiens rolle i krigene, den spirende nationalisme der fulgte i 2000erne blandt andet grundet øget offermentalitet (Nielsen, 2005) samt Serbiens historisk gode forhold til Rusland, er potentielle sikkerhedspolitiske trusler for EU. Engagement i Serbien er primært motiveret af de geo- og sikkerhedspolitiske udfordringer hele regionen repræsenterede i 1990erne men EU's tilgang til netop Serbien kan give et indblik i baggrunden for EU's ambitioner i hele regionen. EU's politiske tilgang til Serbien kan derfor analyseres ud fra den såkaldte *nedklatringsstrategi*, jævnfør afsnittet *Metode*. Nedenfor ses en gennemgang af motiverne for EU's ageren i forhold til Serbiens dispositioner i et internationalt perspektiv, med henblik på at forklare hvorfor geo- og sikkerhedspolitik er et afgørende incitament:

1. Globalt niveau – globale magtforhold: Med krigenes afslutning og Serbiens (Jugoslaviens) endelige nederlag efter NATO-angreb i 1999 var de serbiske nationalistiske ambitioner om et Storserbien formentlig endeligt knust. Desuden var Serbien afhængig af Vestens genopbygningshjælp (Syskind et al 2003:207), hvilket antages at være den afgørende faktor i forhold til Serbiens tilnærmelse til EU i stedet for Rusland, som historisk havde været Serbiens allierede men som ikke kunne tilbyde samme hjælp og sikkerhedsperspektiver. I denne forbindelse kunne EU (med nødvendig støtte fra NATO, her primært USA, og FN) benytte normative magtredskaber i form af omfattende økonomisk støtte, humanitær hjælp og et udviklingsperspektiv der fjernede risikoen for krig, til at skabe relationer til Serbien.
2. Interstatsligt niveau – forholdene i nærområdet: Serbiens geografiske placering er af afgørende betydning for EU idet landet er omkranset af EU-medlemslande eller (potentielle) kandidatlande. Serbiens gode forhold til Rusland, som historisk har støttet serbiske stormagtsdrømme (Sørensen & Bjørn 1996:22-24), præsenterede en risiko for en alvorlig geo- og sikkerhedspolitisk trussel for EU, i tilfældet af at Serbien afslog EU-perspektivet efter opløsningen af Jugoslavien og i stedet tilbød Rusland en tæt allieret inde i EU. Dog ville Serbiens geografiske placering også præsentere en

sikkerhedstrussel for Serbien idet de omkransende lande omkring årtusindeskiftet havde klare EU-perspektiver. Det geopolitiske aspekt bygger desuden på EU's udvidelsesambitioner i forhold til at sikre fred i Europa.

3. Intrastatsligt niveau – indenrigspolitik og perceptioner: Milosevic' valgnederlag i 2000 og udlevering i 2001 banede vejen for en ny linje i serbisk politik, som i højere grad fokuserede på udvikling end på de forældede stormagtsdrømme (Korski 2010:6). De udenrigspolitiske beslutningstagere i Serbien havde taget ved lære af Serbiens – og Milosevic' – usympatiske og udemokratiske handlemåde under krigen, hvilket har betydet at Serbien, om end langsomt, har mødt de krav EU har stillet i forhold til landets EU-perspektiv. Trods stærke nationalistiske strømninger, som har forhalet udleveringen af blandt andre Karadzic og Mladic til ICTY, jævnfør afsnittet *Efterkrigstid og tilnærmelse til EU*, har Serbien formået at acceptere disse som et skridt på vejen mod EU. Derudover har Serbien taget et vigtigt skridt i tilnærmelsesprocessen efter den historiske aftale mellem Serbien og Kosovo i 2013.

EU har siden afslutningen på krigen haft meget specifikke krav til Serbien i forhold til landets muligheder for at opnå positive resultater i tilnærmelsesforhandlingerne samt i forhold til at sikre stabiliteten i Serbien og forhindre aggressioner over for Kosovo. Disse udspringer blandt andet af Serbiens – i form af Jugoslaviens – særligt aggressive og ødelæggende rolle under krigen, hvor Milosevic' handlinger udløste en række krige og hvor fremtrædende serbere som Karadzic og Mladic stod bag brutale krigsforbrydelser. Ydermere er Serbiens historiske konfliktfyldte forhold til Kosovo en vigtig brik i forhold til Serbiens tilnærmelse til EU. Det ene specifikke krav omhandler fuldt samarbejde med ICTY, som har været et ømtåleligt emne for Serbien idet store dele af befolkningen i årene efter krigen betragtede de tiltalte som krigshelte frem for krigsforbrydere. Da Mladic som den sidste nøglefigur blev udleveret til ICTY i 2011 beviste Serbien at landet var klar til at arbejde seriøst mod EU-medlemskab. Det andet specifikke krav til Serbien er kravet om en normalisering af forholdet til Kosovo, hvilket i 2013, efter mange års forhandlinger, førte til en historisk aftale. I 2010 udtalte Serbiens udenrigsminister Vuk Jeremic at *"enhver, som tror, at Serbien, hvis det skulle vælge imellem EU og Kosovo, ville vælge EU, tager fejl. Det vil aldrig ske"* (Sperling 2010:62). Siden 2010 er der dermed sket et skift i Serbiens tilgang til Kosovo-spørgsmålet, hvilket ses i Serbiens første – men signifikante og symbolske – skridt mod en normalisering af forholdet og kan antages at være ansporet af EU's pres og løfte om åbning af tiltrædelsesforhandlinger. Citatet understreger Serbiens grad af tilnærmelse til EU og politiske handlekraft i forhold til at imødekomme EU's krav. Serbiens og Kosovos historiske aftale fra april 2013 førte til afholdelse af den første officielle tiltrædelseskonference om Serbiens medlemskab af EU, idet Det Europæiske Råd konkluderede at Serbien havde opnået den nødvendige opfyldelse af *"the key priority of taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo"* (Council of the European Union, 2014). Denne udvikling må vurderes til at være en af EU's største diplomatiske succeser i forhold til udvidelsespolitikken i regionen til dato.

De geo- og sikkerhedspolitiske incitament til indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande er som belyst af stor betydning for EU, i forhold til ambitionen om at skabe fred på det europæiske kontinent. Ydermere er EU's mål om at tage ansvar for eget kontinent og vise styrke som international aktør forbundet med EU's håndtering af de geo- og sikkerhedspolitiske udfordringer regionen repræsenterer. Endvidere står EU overfor udfordringer som potentielt kan påvirke samarbejdets udvikling negativt. Den første udfordring der

vil blive analyseret nedenfor omhandler regionens infrastruktur, stabilitet og udviklingsperspektiver og den anden udfordring omhandler EU's rummelighed i forhold til europæisk identitet.

Udfordringer for EU i forhold til optagelse af det tidligere Jugoslavien

De tidligere jugoslaviske landes EU-perspektiv blev fastslået i 1993 og 2000 og fulgt op på Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki i 2003, hvor landene opnåede status af potentielle kandidatlande (EUROPA A, 2011). Denne udmelding udsprang af EU's normative politiske tilgang til fredsskabelse på eget kontinent samt en række geo- og sikkerhedspolitiske vurderinger. Udmeldingen har sidenhen bundet EU til løftet om EU-medlemskab, hvilket præsenterer EU overfor en række udfordringer. Udviklingen af landenes infrastruktur, sikring af stabilitet og landenes udviklingsperspektiver i forhold til medlemskab er store udfordringer for EU – i hvert fald på kort sigt. Ligeledes antages det at EU's rummelighed og absorptionskapacitet presses ved yderligere udvidelse og dermed vil kunne påvirke EU's legitimitet og demokratiske underskud i negativ grad. I den forbindelse er diskussionen om eksistensen af europæisk identitet relevant, idet udfordringen for EU ligger i at skabe et tilhørsforhold og legitimitet i befolkningen samtidig med at momentum for udvidelse opretholdes. Der er naturligvis en række økonomiske udfordringer for EU ved at udvide med de tidligere jugoslaviske lande, blandt andet i forhold til landenes relativt svage økonomier og desuden i forhold til rammerne for EU's indre marked. Det økonomiske aspekt vil dog ikke blive gennemgået da fokus for afhandlingen er EU's evne til at rumme de tidligere jugoslaviske lande og fungere som fredsprojekt i regionen, hvorfor EU's udfordringer i forhold til opbygning af landenes infrastruktur, stabilitet og udviklingsperspektiver samt EU's rummelighed og diskussionen om europæisk identitet vurderes mere relevante.

Stabilitet, momentum og udviklingsperspektiver

Nogle af de vigtigste udfordringer for EU i forhold til de tidligere jugoslaviske lande er relateret til stabilitet, opretholdelse af momentum og ansøgerlandenes udviklingsperspektiver. Alle ansøgerlandene fra det tidligere Jugoslavien præsenterer fortsat massive udfordringer i forhold til at leve op til Københavnskriterierne og EU's lovgrundlag *acquis communautaire*. Erfaringer fra tidligere udvidelser har desuden betydet at udvidelsesprocessen er mere omfattende end tidligere og at EU fokuserer på at *adressere det fundamentale først* (Kommissionen A 2013:2), hvilket betyder at eksempelvis retsstatsprincippet i dag er kernen i udvidelsesprocessen. Dette fokus betyder endvidere at landene får mulighed for at vise kontinuerligt gode resultater i forhold til reformvillighed, hvilket styrker processen (ibid). Derfor er integrationstempoet i forhold til landene påvirket af flere faktorer: For det første er landenes reformer og udviklingsevne afgørende og for det andet er absorptionskapaciteten i EU, i forhold til det europæiske samfund, lovgivnings- og beslutningsprocedurer samt europæisk identitet og legitimitet et vigtigt element. Følgelig er det nødvendigt for EU at balancere imellem disse elementer – ikke mindst for at sikre stabiliteten i regionen og landenes udviklingsmuligheder. At fastholde momentum i udvidelsesprocesserne er nødvendigt for at fastholde de tidligere jugoslaviske lande i deres reformer og tilnærmelse til EU – og en forudsætning for at EU lykkes som fredsprojekt i regionen.

Udfordringen omkring opretholdelse af momentum og EU's princip om, at landenes EU-perspektiv er afhængig af individuel reformiver og opfyldelse af Københavnskriterierne, er aktuell i forhold til Makedonien. I Kommissionens udvidelsesstrategi for 2013-2014 anbefales det for femte gang at Det Europæiske Råd åbner tiltrædelsesforhandlinger med Makedonien, idet landet tilstrækkeligt har opfyldt de satte kriterier (ibid, 18). Det Europæiske Råd har endnu ikke taget stilling grundet Makedoniens kontroverser Grækenland og Bulgarien²³. Det usikre EU-perspektiv sætter ifølge Kommissionen udvidelsesprocessens troværdighed over styr og skaber potentielt alvorlige udfordringer for EU og Makedonien, idet holdbarheden af landets reformiver udfordres (Kommissionen A 2013:2). Den økonomiske krise fra 2008 og frem skabte en ny situation for EU i relation til at opretholde momentum i udvidelsesprocessen. Perioden var præget af en faldende integrationslyst i ansøgerlandene, ligesom EU's fokus på udvidelse i perioden var begrænset (Korski 2010:16). Dette skyldes blandt andet at både EU-lande og ansøgerlandene var ramt af krisen, hvilket satte politikerne under pres i deres respektive lande – ikke mindst i forhold til debatten om graden af europæisk solidaritet. Et andet perspektiv er at ansøgerlandene havde været mere end 10 år undervejs i tilnærmelsesprocessen, hvilket dæmpede reformiveren fordi regeringerne oplevede at medlemskabsperspektivet var længere væk og der derfor ikke var meget at arbejde for – i modsætning til situationen i Central- og Østeuropa hvor politikere forventede at opnå medlemskab indenfor en kort periode og dermed kunne få succes nationalt (ibid, 13-14), trods det faktum at disse lande først blev optaget i 2004 og 2007. I et forsøg på at genskabe momentum i udvidelsesprocessen åbnede EU i slutningen af 2000'erne op for en ordning, hvor visumkravet for landene kunne afskaffes, med det håb at denne gulerod ville styrke reformiveren. Denne konkrete gevinst landene – og befolkningerne – kunne opnå gennem fastholdelse af reformprocesserne, skabte et øget pres på regeringerne i de respektive lande ligesom konkurrencen mellem landene øgedes (ibid, 16-17).

Således er ansøgerlandenes udviklingsperspektiver i forhold til EU ligeledes afhængige af EU's overholdelse af udvidelsesprocessens betingelser, som bygger på principper om konsolidering, konditionalitet og kommunikation (Kommissionen B 2005:2), hvor især princippet om konditionalitet er afgørende for ansøgerlandene. Konditionalitetsprincippet betyder at tempoet i tiltrædelsesprocessen skal afgøres af ansøgerlandenes reformer og opfyldelse af kriterierne.

Der er som nævnt tidligere en udpræget opfattelse – ikke mindst internt i EU – om at ansvaret for at der er stabilitet på det vestlige Balkan ligger hos EU. EU's normative mål om at skabe fred i regionen gennem øget samarbejde og interdependens – og i sidste ende gennem medlemskab af EU – er afhængig af om EU og landene formår at skabe permanent stabilitet. Den stabilitet er betinget af landenes vilje til at implementere og håndhæve en række love og praksisser i forhold til fundamentale friheder og menneskerettigheder samt samarbejde om løsning af konsekvenserne af krigene – eksempelvis i forhold til tilbagevenden og reintegration af flygtninge og internt fordrevne. Som beskrevet i ovenstående har der, i den sidste halvdel af 2000'erne især, eksisteret en udvidelsestræthed i EU og dæmpet reformiver i flere af

²³ Grækenlands kontinuerlige veto imod åbning af tiltrædelsesforhandlinger med Makedonien skyldes en strid om Makedoniens officielle navn, som Grækenland nægter at anerkende da en græsk provins besidder samme navn. Bulgariens strid med Makedonien, og veto i 2012, bunder i forskellige tolkninger af historiske begivenheder i regionen, hvor Bulgarien anklager Makedonien for at stjæle historier om middelalderlige helte og heltegerninger. Derudover har Makedonien haft en tendens til at udtrykke negative ting om Bulgarien, blandt andet at bulgarere under Anden Verdenskrig var fascister, trods det faktum at Bulgarien gik imod nazistiske ordrer om at udlevere 48.000 jøder til koncentrationslejre. (Korski 2010:7; EurActiv, 2012).

de tidligere jugoslaviske lande (Korski 2010:16), hvilket har haft potentiale for at destabilisere regionen, jævnfør afsnittet *Geo- og sikkerhedspolitik*. EU har dog formået at fastholde – eller genskabe – momentum, hvilket ses i lyset af Kroatiens indtrædelse i EU i juli 2013, ligesom Serbiens fremskridt er afgørende. Imens det i et større perspektiv er lykkedes EU at stabilisere regionen, hæmmer Bosniens mangel på handlekraft på fundamentale områder regionens samlede stabilisering, idet landets etniske diversitet trækker tråde ud i hele regionen. Disse områder omhandler primært diskrimination, jævnfør Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i Sejdic-Finci sagen, samt kontinuerlige etniske stridigheder og sammenstød, ligesom Bosniens lovgivning til beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder er mangelfuld og hindrer tilbagevenden og reintegration af flygtninge og internt fordrevne fra krigene (Kommissionen A 2013:36). Strukturen der bygger på Daytonaftalen er i den forbindelse medvirkende til at blokere for reformer og politiske fremskridt i Bosnien, idet de etniske grupper ikke formår at samarbejde om en fælles linje.

Samlet set er stabiliseringen af regionen, gennem opretholdelsen af momentum i udvidelsesprocesserne, determinerende for de resterende tidligere jugoslaviske ansøgerlandes udviklingsperspektiver. I et udvidet perspektiv er balancegangen imellem udvidelse og EU's absorptionskapacitet desuden et vigtigt aspekt i diskussionen om udvidelse med de tidligere jugoslaviske lande, idet yderligere udvidelse kan skabe potentielle udfordringer for EU's rummelighed, europæernes identitetsfølelse og dermed legitimiteten.

EU's rummelighed og europæisk identitet

EU's udvidelsespolitik og ambitioner på området – både i bredden og i dybden – har været et centralt omdrejningspunkt i samarbejdet og er et af EU's vigtigste politiske og normative redskaber i forhold til det europæiske kontinent (Kommissionen B 2005:2). Indtil 1990'erne foregik udvidelserne og integration i overensstemmelse med den neofunktionalistiske integrationsteoris præmis om, at integration på et område skaber en spill-over effekt til andre områder og dermed automatisk resulterer i øget interdependens og opbakning. Udviklingen havde dog været præget af en grad af stiltiende accept – *permissive consensus* (Kelstrup et al 2008:228-229) – hvilket fik konsekvenser i de tidlige 1990'ere, da det neofunktionalistiske præmis om spill-over viste sig ikke at have påvirket det kulturelle og sociale aspekt i medlemslandene i den forventede grad. I 1992 blev EU's legitimitetsproblemer tydeliggjort da danskerne nedstemte Maastrichttraktaten. Samtidig skabte Murens fald, kommunismens sammenbrud og Sovjetunionens og Jugoslaviens opløsning en ny geo- og sikkerhedspolitisk situation i Europa, som krævede handling fra EU.

EU besluttede allerede i 1993 at de tidligere jugoslaviske lande skulle stilles medlemskab i udsigt, hvilket fremsatte problemstillinger for samarbejdet i et langsigtet perspektiv, idet medlemslandene frem til 1995 hvor Sverige, Finland og Østrig blev indlemmet, primært bestod af vesteuropæiske lande med fælles historiske og kulturelle træk. Disse udfordringer omhandler blandt andet EU's absorptionskapacitet i forhold til yderligere indlemmelser med lande i et i forvejen legitimitetspresset EU og yderligere udfordringer for den europæiske identitet i forhold til udvidelser med en region, der kulturelt er forskellig fra Vesteuropa.

Diskussionen om EU's rummelighed i forhold til de tidligere jugoslaviske lande er forbundet med den uenighed der har været om målet med samarbejdet siden oprettelsen. Der kan argumenteres for at der i tiden efter Anden Verdenskrig ikke var momentum, politisk mod og opbakning i befolkningerne til at definere gennemgribende mål for samarbejdet, der ville kræve markant afgivelse af suverænitet og påvirke kulturelle aspekter i landene. Følgelig argumenterer Schumanerklæringen af 9. maj 1950 for at Europas genrejsning skulle ske gennem funktionalistisk samarbejde der ville opbygge solidaritet og på den måde danne grundlag for økonomisk forening og fremme de europæiske fredsbestræbelser – i første omgang mellem Tyskland og Frankrig (ibid, 53). Schumanerklæringen beskriver dog også ambitioner om udvikling fra det sektorspecifikke samarbejde på området for kul- og stålproduktion til et større og dybere fællesskab – en fredssikrende føderation: *"Således vil der enkelt og hurtigt kunne ske en sammensmeltning af interesser, som er nødvendig for oprettelse af et økonomisk fællesskab, og som danner spiren til et større og dybere fællesskab mellem lande der længe har været adskilt ved blodige uoverensstemmelser"* (ibid). Følgelig: *"Ved et fællesskab om basisprodukter og oprettelsen af en ny, højere myndighed, hvis afgørelser er bindende for Frankrig, Tyskland og de lande, der tilslutter sig, vil dette forslag realisere et første, reelt grundlag for en europæisk føderation, som vil være uundværlig for bevarelse af freden"* (ibid). Samarbejdets konstruktion er i dag langt mere omfattende om end ambitionen om en føderation ikke er opnået i traditionel forstand. EU's unikke konstruktion og udvikling samt den samtidige diskussion om hvor EU's grænser går er afgørende faktorer i diskussionen om europæisk identitet.

Der er adskillige indikationer på at der ikke i dag eksisterer en fælles europæisk identitet. Begrebet identitet er tæt forbundet med den manglende opbakning – legitimitet – der er i EU og som skaber et demokratisk underskud. Dette understreges endvidere gennem lav valgdeltagelse til Europaparlamentsvalgene i maj 2014, hvor valgdeltagelsen i 21 af de 28 medlemslande var under 50 % og hvor der i flere lande kun har været omkring 25 % af befolkningen der deltog (Europa-Parlamentet, 2014). Derudover er forkastelsen af Maastrichttraktaten i 1992 i Danmark, Forfatningstraktaten i 2005 i Frankrig og Holland og Lissabontraktaten i 2008 i Irland tydelige beviser på den europæiske befolknings manglende opbakning. Derudover er den europæiske befolknings tilhørsforhold og identitet primært baseret på deres nationale bånd fremfor europæiske bånd, jævnfør eurobarometerundersøgelserne i afsnittet *Den neofunktionalistiske tilgang til europæisk udvikling*. En yderligere indikation på at der er et demokratisk underskud i EU, er europæernes lave tillid til de europæiske institutioner. Denne understreges gennem en eurobarometerundersøgelse fra 2013, som viser at næsten halvdelen af den europæiske befolkning nærer direkte mistillid til Europaparlamentet og Kommissionen. Ovennævnte faktorer underbygger påstanden om at EU er påvirket af et demokratisk underskud følgende en legitimitetskrise, der viste sig i begyndelsen af 1990'erne. EU's integrationstempo i perioden indtil 1990'erne understøttede den neofunktionalistiske tilgang til integration, idet spill-over effekten var tydelig ligesom betydningen af de supranationale institutioner øgedes. Udviklingen påvirkede dog ikke europæernes tilhørsforhold til EU, hvilket de ovenstående argumenter viser.

EU er nødsaget til at adressere udfordringerne vedrørende legitimitet, identitet og samhørighed, idet det er afgørende for EU's eksistensgrundlag at der er legitimitet i befolkningen til institutionerne. Det anvendte teoretiske grundlag i forhold til europæisk identitet bygger på den etnosymbolistiske og konstruktivistiske tilgang til identitetsdannelse. Etnosymbolismen argumenterer for at demokrati forudsætter at der eksisterer en tillid til det politiske system, som skabes gennem et nationalt fællesskab der er et resultat af

en række kulturelle, traditionelle og historiske træk som eksempelvis fælles sprog (Østerud 1999:153). I modsætning til dette argumenterer konstruktivismen for, at den politiske og kulturelle elite er de vigtigste aktører i udformningen af en fælles identitet. Eliten benytter de politiske virkemidler i form af symboler og traditioner som konfliktdæmpende og fællesskabsdannende redskaber (Smith 2001:47-48). I forlængelse af dette er EU bygget på konstruktivistiske grundprincipper, idet samarbejdet er en kontrakt mellem de europæiske borgere eller lande og EU's institutioner. Følgelig har EU forsøgt at konstruere symboler og styrke følelsen af fælles historie og principper om fred og frihed som grundlaget for den europæiske identitet. EU's manglende succes i skabelsen af en europæisk identitet kan skyldes at en politisk konstruktion som den europæiske borgernation må være være *"forankret i et førpolitisk fællesskab, hvis borgerne skal forenes i et gensidigt tillidsforhold, og hvis de skal udvise tillid og loyalitet over for staten og dens institutioner"* (Jørgensen et al 2014:7).

Ydermere kan det antages at uklare definitioner af Europas – og dermed EU's – grænser, er en bagvedliggende grund til at europæerne ikke føler tilhørsforhold til EU. Dette argument bygger på den antagelse at national identitet baseres på en indre samhørighed i befolkningen, men også på en afgrænsning fra andre. I og med ingen har defineret hvor grænserne for EU går, er det dermed ikke muligt at skabe en identitet indenfor EU. Følgende citater underbygger argumentet: *"National identitet opstår i skæringspunktet mellem indre samhørighed og demarkation i forhold til en ydre Anden"* (Pedersen 2006:131) og *"vi kan kun vide, hvem vi er, når vi ved, hvem vi ikke er, og ofte kun når vi ved, hvem vi er imod"* (Huntington 2006:38). Dette er specielt aktuelt i forhold til de tidligere jugoslaviske landes indlemmelse i EU, idet regionens kulturelle, historiske og religiøse baggrund er markant forskellig fra de vesteuropæiske landes²⁴. Dette ses blandt andet i lyset af regionens påvirkning fra Det Osmanniske Rige samt flere af landenes historisk tætte relationer med Rusland. I forbindelse med Forfatningstraktatens udformning har der været debat om hvorvidt Europas kristne arv skulle nævnes eksplicit i præamblen og dermed officielt beskrives som en del af den fælles europæiske kulturarv (Fich et al 2011:169). Det var essentielt for mange at tydeliggøre at der eksisterer et europæisk kulturbaseret fællesskab, hvor EU således er en politisk tilføjelse, imens kritikerne fokuserede på at EU er et åbent politisk fællesskab, som har et geografisk udgangspunkt og ikke i samme grad er kulturelt baseret (ibid).

Flere af de tidligere jugoslaviske lande har således befolkningsgrupper med tilhørsforhold til Islam, hvorfor en sådan konkretisering ville virke modstridende med EU's værdisæt i forhold til EU's mål om indlemmelse af regionen. Regionens EU-perspektiv er fastlagt og baseret på EU's mål om at fremme freden og sine værdier i Europa (Folketinget 2011:20). Forslaget om tilføjelse af kristendommen blev igen aktuelt i forhold til Lissabontraktaten, men dennes præambel beskriver i stedet i abstrakte vendinger hvordan oprettelsen af De Europæiske Fællesskaber *"har ladet sig inspirere af Europas kulturelle, religiøse og humanistiske arv"* (ibid, 18). På denne måde ligestiller EU de repræsenterede religioner i fremtidens Europa, men religionsspørgsmålet er fortsat aktuelt i debatten om europæisk identitet – ikke mindst i forhold til Tyrkiets EU-perspektiv.

Det europæiske samfund bliver i takt med udvidelserne i bredden dermed mere komplekst og præget af en høj grad af diversitet i forhold til historie, kultur og religion. Følgelig er EU's flydende grænser og

²⁴ Denne udfordring er i en grad ligeledes relevant i forhold til flere af landene fra udvidelserne i 2004 og 2007, hvor de baltiske lande var en del af Sovjetunionen.

forbindelsen mellem demarkation til en *anden* og dannelsen af identitet og tilhørsforhold argumenter for, at den europæiske identitet og rummeligheden i EU er primære udfordringer i forhold til indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande. I den forbindelse øges presset på EU i forhold til at skabe en europæisk identitet, idet identitet og tilhørsforhold er grundlæggende for tilliden til demokratiet og derfor er afgørende for EU's legitimitet. EU's sammenhængskraft vil efter de tidligere jugoslaviske landes tiltrædelse – om end perspektivet ikke er defineret i forhold til tid – være yderligere udfordret. Denne diskussion vil blive gennemgået i *Hoveddel 2*.

Hoveddel 2 – Fremtidens EU

Erfaringer fra udvidelse med Slovenien og Kroatien

I 2014 er Slovenien og Kroatien de eneste af de tidligere jugoslaviske lande der har opnået medlemskab af EU. Sloveniens indlemmelse i 2004, kun 13 år efter landet opnåede selvstændighed, skyldes en række faktorer der dybdegående er beskrevet i afsnittet *Opløsning og krig*. Grundlæggende er det hurtige og relativt rolige brud med Jugoslavien, landets homogenitet samt det faktum at Slovenien var det stærkeste land økonomisk, de afgørende årsager til at Sloveniens medlemskab af EU allerede blev en realitet i 2004. Disse faktorer medvirker til at Slovenien ikke kan analyseres ud fra samme betingelser som de resterende tidligere jugoslaviske lande, idet landet ikke blev markant påvirket af krigene. Kroatien blev medlem af EU i 2013, efter at have ansøgt om medlemskab i 2003. Rammerne for Kroatiens tilnærmelsesproces blev defineret i en Stabiliserings- og Associeringsaftale, der trådte i kraft i 2005, efter landets opfyldelse af EU's krav om fuldt samarbejde med ICTY (European Commission A, 2013). Forhandlingerne stod på i perioden 2005-2011 og i juni 2011 blev det sidste af de 35 kapitler i EU's *acquis* lukket.

Flere af de resterende tidligere jugoslaviske lande repræsenterer store udfordringer for EU, ligesom indlemmelsen af regionen i et overordnet perspektiv repræsenterer en række udfordringer omkring sammenhængskraft, identitet og legitimitet, som vil blive yderligere diskuteret i afsnittet *Sammenhængskraft i EU efter indlemmelse af det tidligere Jugoslavien*. I forhold til at imødekomme de udfordringer de tidligere jugoslaviske lande præsenterer, kan EU's erfaringer fra udvidelserne med Slovenien og Kroatien benyttes. Sloveniens indlemmelse var en del af den store udvidelse i 2004 og må derfor analyseres ud fra dette perspektiv. Kroatien har i skrivende stund været medlem af EU et år, hvilket svækker analysegrundlaget. Dog er Kroatiens tiltrædelsesproces analyserbar i forhold til at vurdere de resterende landes EU-perspektiv, idet Kroatien var et centralt land under krigene og dermed stod overfor massive udfordringer i forhold til tilnærmelse til EU.

"Enlargement has been a win-win situation for both new and old Member States and the EU as a whole" (Kommissionen E 2008:2). Kommissionen argumenterer i rapporten *Five years of an enlarged EU* fra 2008 for en række fordele ved udvidelserne i 2004 og 2007, blandt andet en række økonomiske gevinster følgende udvidelse af EU's indre marked, stabilisering og sikkerhed i forhold til de tidligere kommunistiske lande samt at EU som konsekvens af udvidelsen er blevet en stærkere international aktør. Ifølge EU er udfordringerne små i sammenligning med betydningen af de nåede mål. Dog nævnes yderligere økonomiske reformer i forhold til at gøre EU modstandsdygtig over for den økonomiske krise, som nåede sit højdepunkt i 2008, som afgørende for EU sammenhængskraft og styrke (ibid, 2-11). Udvidelse er fra EU's synsvinkel – officielt i hvert fald – altid en succes, om end udvikling, tilpasning og forbedring er afgørende elementer i processen. Kommissionens udvidelsesstrategi fra 2013-2014 fastslår følgelig at tiltrædelsesprocessen i dag er mere omfattende og ufravigelig i forhold til konditionalitetsprincippet end tidligere, grundet erfaringer fra tidligere udvidelser (Kommissionen A 2013:2). Denne erfaring er i dag grundlæggende for EU's tilgang til de tidligere jugoslaviske lande, som præsenterer en lang række fundamentale udfordringer som gennemgået tidligere, eksempelvis indenfor områder som menneskerettigheder, retsstatsprincippet, demokratiske institutioner og regionale relationer. En af de

vigtigste erfaringer EU kan gøre sig i forhold til udviklingen i Slovenien, når de resterende tidligere jugoslaviske lande tages i betragtning, er at landet, inden tiltrædelse i EU, havde udviklede demokratiske institutioner, en fungerende markedsøkonomi samt en befolkning med relativ høj levestandard²⁵ (Horvat 2004:87). Denne situation har gjort Slovenien konkurrencedygtig indenfor EU og modstandsdygtig overfor risikoen for såkaldt *hjerneflugt* – eller *brain drain* – som er en problematik der følger udvidelser med central-, øst- og sydeuropæiske lande og åbning af EU's indre marked. Begrebet henviser til øget immigration til vestlige EU-lande fra højtuddannede befolkningsgrupper i nye medlemslande, der har færre muligheder og svagere økonomier. Denne tendens øger presset på nye medlemslande, hvis økonomiske udvikling bremses når den højtuddannede arbejdskraft forlader landet. I forhold til de resterende tidligere jugoslaviske lande er det derfor afgørende for landenes transition hen imod fungerende markedsøkonomier og regionens stabilitet, at landene er parate til at imødekomme de udfordringer de står overfor ved tiltrædelse i relation til den frie bevægelighed især.

EU's hårdere linje overfor ansøgerlandene i dag udspringer som beskrevet af de erfaringer EU har gjort i forbindelse med udvidelserne i 2004 og især i 2007, som har resulteret i ophedet debat i vesteuropæiske lande om velfærdsturisme og frygt i udvidelseslandene for *hjerneflugt* (Rodgers & Rottbøll, 2014). Følgelig er landenes svage økonomier og institutioner afgørende for denne udvikling. Det betyder at EU i dag har fokus på vigtigheden af at de fundamentale områder, som retsstatsprincippet, respekt for og beskyttelse af mindretal og menneskerettigheder samt demokratiske institutioner er stærke inden indlemmelse. Kroatiens indlemmelse i 2013 er, efter som det første land at have gennemført stabiliserings- og associeringsprocessen, ifølge Kommissionen et eksempel på "*the transformative power and stabilising effect of the enlargement process and the EU's soft power*" (Kommissionen A 2013:1). Succesen med Kroatiens indlemmelse i EU i netop 2013 er afgørende idet der i den sidste halvdel af 2000'erne især, har eksisteret en udvidelsestræthed i EU og dæmpet reformiver i flere af de tidligere jugoslaviske lande (Korski 2010:16), hvilket har haft potentiale for at destabilisere regionen. Følgelig har Kroatiens indlemmelse tydelig signalværdi til de resterende tidligere jugoslaviske lande om at EU-perspektivet er opnåeligt.

Samlet set er EU's erfaringer efter udvidelse med Slovenien baseret på vigtigheden af at landene har udviklede demokratiske institutioner og en fungerende markedsøkonomi før tiltrædelse, således at de er modstandsdygtige og er i stand til at klare konkurrencepresset indenfor EU og samtidig fortsætte den nationale og regionale udvikling. Kroatiens indlemmelse har skabt momentum i udvidelsesprocesserne og været bevis på at EU-perspektivet er opnåeligt og værd at arbejde hen imod for ansøgerlandene. Dette momentum har antageligt været medvirkende til Serbiens fremskridt i 2013-2014 og dermed øget stabiliteten i regionen. Det er afgørende for EU at fastholde landene i deres EU-perspektiv, idet dette er essentielt for stabiliteten i regionen – og hele Europa – og samtidig udslagsgivende i forhold til EU's funktion som fredsprojekt i regionen.

²⁵ Slovenien var på tidspunktet for indlemmelse det land af de 10 udvidelseslande med den højeste levestandard (Horvat 2004:88).

Fredsprojekt i det tidligere Jugoslavien

Baggrunden for at EU betragter det tidligere Jugoslavien som sit fredsprojekt er baseret på geo- og sikkerhedspolitiske, stormagtspolitiske samt normative parametre, som danner grundlag for EU's engagement i regionen. Målsætningen for dannelsen af EU var at skabe permanent fred i Europa, hvilket beskrives i Lissabontraktatens artikel 3 TEU stk. 1: *"Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd"* (Folketinget 2011:20). Denne målsætning var nået i 1990, da EU for tredje gang indenfor et århundrede stod overfor ødelæggende konflikt. Der var udbredt enighed om at EU denne gang måtte tage ansvar i forhold til at skabe fred på eget kontinent, men EU's diplomatiske mangler nødvendiggjorde at FN, NATO og USA måtte træde til i bestræbelserne på at stoppe krigen. Følgelig viste EU's *soft power* sig utilstrækkelig i begyndelsen af 1990'erne, antageligt fordi der ikke var nævneværdig *hard power* til at understøtte den, hvilket viste sig nødvendigt i nedkæmpningen af Milosevic. EU's *soft power* viste sig dog at være udslagsgivende i forhold til den langsigtede udvikling i regionen. Allerede under krigen i Jugoslavien, i 1993, præsenterede EU et langsigtet perspektiv for de tidligere jugoslaviske lande, der kunne opnå medlemskab af EU hvis de opfyldte de tre Københavnskriterier. Dette muliggjordes af det faktum at EU's *soft power* er baseret på samarbejdets tiltrækningskraft, som i kraft af succes med at skabe fred, stabilitet, sikkerhed samt økonomisk og social velstand, var yderst attraktiv for de tidligere jugoslaviske lande. Den tidlige udmelding fra EU kan antages at skyldes en geo- og sikkerhedspolitisk frygt for at landene i regionen ville vende sig mod Rusland når krigen var afsluttet.

I et overordnet perspektiv må det konkluderes at EU's fredsprojekt i det tidligere Jugoslavien har været en succes, idet alle landene i regionen siden krigen afslutning, som følge af EU's stærke tiltrækningskraft, har bevæget sig mod EU og desuden taget massive skridt mod forsoning og udvikling. Ydermere understøttes denne påstand af særligt to begivenheder: For det første er Kroatiens indlemmelse i 2013 et stærkt eksempel på *"the transformative power and stabilising effect of the enlargement process and the EU's soft power"* (Kommissionen A 2013:1). Kroatien, der var et centralt land under krigen i 1990'erne, var det første land til at opfylde Stabilitets- og Associeringsaftalen og beviste dermed at EU's *soft power* kunne skabe fred og stabilitet i et tidligere krigshærgt land. For det andet er Serbiens og Kosovos historiske aftale fra 2013 desuden bevis på at EU-perspektivet danner grundlag for udvikling af naborelationer og forsoning imellem fjender. Forhandlingerne mellem parterne skyldtes en massiv EU-indsats som intensiveredes i 2012 med Catherine Ashton som mægler (European Commission E, 2013). Aftalen resulterede i en diplomatisk succes for EU og var et afgørende skridt på vej mod forsoning og stabilisering mellem landene.

Dog kan der argumenteres for at EU's fredsprojekt i det tidligere Jugoslavien ikke kan konkluderes at være en succes, før alle landene er indlemmet i EU. Erfaringer viser en problematik i forhold til landes interne konflikter, der fører til at det først optagede land bremser ansøgerlandets tilnærmelse til EU. Dette ses blandt andet i forhold til Cypern og Tyrkiet, hvor konflikten om delingen af Cypern i en nordlig, tyrkisk del og en sydlig, græsk del fra 1974 – og Tyrkiets modvilje mod at forhandle en genforening i hverken FN eller EU-regi – hindrer Tyrkiets muligheder for tilnærmelse til EU (Ellis, 2010). Derudover betyder konflikterne mellem Makedonien og Bulgarien og Grækenland, jævnfør afsnittet *Stabilitet, momentum og udviklingsperspektiver*, at disse blokerer Makedoniens tiltrædelse, idet optagelse af et ansøgerland betinges af enstemmighed i Det Europæiske Råd. Der kan antages at være en potentiel risiko for at Kroatien vil blokere Bosniens indlemmelse, grundet krigen i 1990'erne, Bosniens politiske deling og administration

mellem bosniske muslimer, kroater og serbere samt kroatisk interesse der udspringer af det kroatisk mindretal.

Det nævnte succeskriterium underbygges yderligere af tilfældet med Bosnien, der er nået et kritisk stadie i tilnærmelsesprocessen. Konflikten mellem EU og Bosnien skyldes som nævnt Bosniens manglende handlemagte i forhold til at efterleve Sejdic-Finci dommen afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol og landets manglende implementering af ændringer i forfatningen således at den er i overensstemmelse med den europæiske menneskerettighedskonvention (Kommissionen D 2010:17). Derudover har EU siden 2011 set begrænset initiativ på afgørende områder som sikring af lighed, beskyttelse af menneskerettigheder samt antidiskrimination. Samtidig er Bosnien stadig præget af dybt rodede etniske konflikter, som gør administrationen udfordrende og som skaber spændinger mellem de tre etniske grupper. Manglende overholdelse af fundamentale rettigheder og vilje til at leve op til EU's værdier²⁶, er problematisk i forhold til EU's ambition om at skabe fred og stabilitet, hvilket understreges af EU's hårde tone overfor Bosnien, jævnfør afsnittet *Geo- og sikkerhedspolitik*.

De tidligere jugoslaviske lande har alle et klart EU-perspektiv og landene er nået langt i udviklingen mod forsoning og stabilitet – ikke mindst set i lyset af at regionen for 20 år siden var hærget af krig. I dag er landene fælles om et EU-perspektiv, der forudsætter positive relationer, hvilket i sig selv må vurderes at være en succes. EU's mulighed for at fungere som et fredsprojekt i det tidligere Jugoslavien, er afhængig af at EU er i stand til at fastholde landene i deres EU-perspektiv og gennem dette at skabe grundlag for udvikling af regionale forbindelser, øget interdependens og økonomisk og institutionel stabilitet, der i sidste ende kan føre til medlemskab af EU. I et yderligere fremtidsperspektiv betyder indlemmelsen med de tidligere jugoslaviske lande at EU, som beskrevet tidligere, står overfor en række udfordringer i forhold til at skabe den sammenhængskraft som er nødvendig for at sikre legitimiteten i den europæiske befolkning. Det følgende afsnit vil indeholde en analyse af EU's fremtidige sammenhængskraft med fokus på initiativet *En ny fortælling om Europa* og EU's motto *forenet i mangfoldighed*.

Sammenhængskraft i EU efter indlemmelse af det tidligere Jugoslavien

I takt med at EU oplever dybere integration og flere udvidelser, bliver debatten om EU's sammenhængskraft mere aktuel. Sammenhængskraften i EU er tæt forbundet med begreberne solidaritet og samhørighed og forudsætter dermed at befolkningen har noget at være sammen om. EU er påvirket af et demokratisk underskud, som manifesterer sig i manglende tilhørsforhold samt lav opbakning til de europæiske institutioner. Sammenhængskraften er derfor nødvendig for EU i forhold til at sikre legitimiteten i befolkningen. I den forbindelse er EU's unikke konstruktion og udvikling til et omfattende samarbejde samt diskussionen om EU's grænser aktuelle i forhold til identitetsdiskussionen, idet national identitet, som beskrevet i afsnittet *EU's rummelighed og europæisk identitet*, baseres på en indre samhørighed i befolkningen, men også på en afgrænsning fra andre: *"National identitet opstår i skæringspunktet mellem indre samhørighed og demarkation i forhold til en ydre Anden"* (Pedersen

²⁶ I Lissabontraktaten beskrives EU's værdier i artikel 2 TEU således: *"Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal"* (Folketinget 2011:20).

2006:131). Følgelig vil indlemmelsen af de tidligere jugoslaviske lande udfordre EU's fremtidige sammenhængskraft, idet landene har et andet kulturelt, historisk og religiøst udgangspunkt end de vesteuropæiske lande. Dannelsen af en europæisk fællesskabsfølelse – eller identitet – kan antages at være en forudsætning for at EU kan skabe den nødvendige sammenhængskraft til at styrke legitimiteten i befolkningen. Den økonomiske krise har desuden styrket behovet for europæisk solidaritet og tydeliggjort manglen på samme, hvilket er bevæggrunden for initiativet *En ny fortælling om Europa*, hvis mål er at definere det europæiske værdigrundlag og give et bud på en ny fortælling om Europa, idet den gamle om fortidens krig og konflikt, ifølge Uffe Østergaard, er blevet glemt af den unge generation (Færch, 2013).

Det europæiske samarbejde var, som beskrevet tidligere, i begyndelsen baseret på samarbejde mellem landene på sektorspecifikke områder der skabte interdependens mellem landene og øgede den økonomiske vækst. Udvidelsen og integrationen i samarbejdet førte til at europæisk identitet, kultur og fællesskab i 1970'erne kom på den politiske dagsorden (Wæhrens, 2012) idet øget integration forudsatte et kulturelt fællesskab. Dog havde EU på Det Europæiske Råds møde i 1969 abstrakt defineret EU's rolle til at nå udover sektorspecifikt samarbejde, jævnfør afsnittet *Københavnskriterierne*, men det var først med Københavnererklæringen fra 1973 at EU præsenterede et egentligt politisk fokus på emnet europæisk identitet. Københavnererklæringens bevæggrund for at skabe fokus på europæisk identitet var baseret på de ændrede internationale strukturer, der øgede fokus på enkelte stormagter og ifølge erklæringen betød at *"Europe must unite and speak increasingly with one voice if it wants to make itself heard and play its proper rôle in the world"* (CVCE B 2013:3). Følgelig forudsatte øget europæisk integration, som ifølge erklæringen var nødvendig i et internationalt perspektiv, at EU konkretiserede hvilket værdigrundlag der arbejdedes ud fra. Den europæiske identitet kan i henhold til Københavnererklæringen inddeles i to grene: Den første fokuserer på de normative principper, hvilke er *"the principles of representative democracy, of the rule of law, of social justice – which is the ultimate goal of economic progress – and of respect for human rights"* (ibid, 2) og ifølge erklæringen er *"fundamental elements of the European Identity"* (ibid). Den anden gren af den europæiske identitet er ifølge erklæringen af økonomisk art: *"The Nine (...) have created a common market, based on a customs union, and have established institutions, common policies and machinery for co-operation. All these are an essential part of the European Identity"* (ibid).

Følgelig beskriver Københavnererklæringen at et forenet Europa er *"open to other European nations who share the same ideals and objectives"* (ibid). Københavnererklæringens relativt abstrakte beskrivelse af europæisk identitet understreger at EU's opfattelse af den europæiske identitet er baseret på landes bevidste beslutning om at indgå i et politisk værdis- og rettighedsfællesskab mere end et historisk og kulturelt fællesskab, hvor befolkningen ufrivilligt er bundet sammen. Dette understreges af følgende citat fra Kommissionens rapport 'Værd at vide om EU-udvidelsen': *"Medlemskab af EU er en afgørelse der tages af frie og demokratiske nationer, der har besluttet sig til at dele den fælles europæiske identitet"* (Kommissionen F 2009:2). I overensstemmelse med den konstruktivistiske tanke om borgernationen, anskues det at der historisk har været tale om bevidste subjektive valg om deltagelse i det politiske og borgerretlige fællesskab (Jørgensen et al 2014:6). Kritikere argumenterer dog for at *"borgernationen ikke kan være betinget alene af juridiske og politiske principper"* (ibid, 7), men at der derimod er en tæt *"sammenhæng mellem politisk og kulturel identitet, mellem demokrati og samhørighed"* (ibid), idet ingen accepterer at blive regeret af et flertal de ikke føler en vis samhørighed med. Dette tydeliggør de

udfordringer EU står overfor i dag i henhold til legitimitet, samhørighed og identitet som grundlag for det politiske fællesskab.

Fremtidens EU står som beskrevet overfor alvorlige udfordringer i forhold til at skabe samhørighed, solidaritet og en fælles europæisk identitet, der kan sikre legitimiteten i samarbejdet og dermed EU's eksistensgrundlag. Diskussionen er aktuel, idet Kommissionen i april 2013 nedsatte et kulturudvalg der skulle udarbejde en ny fortælling om Europa. Baggrunden for projektet er den lave opbakning der i flere år har vist sig på forskellig måde – gennem lav valgdeltagelse ved Europaparlamentsvalgene, forkastelse af traktater, dårlige resultater i eurobarometerundersøgelser, den økonomiske krise samt negative reaktioner på udvidelserne i 2004 og 2007. Følgelig var Europaparlamentsvalget i maj 2014 afgørende i forhold til det valgte tidspunkt, da det frygtedes at befolkningen efter seks år med økonomisk krise, i endnu højere grad end tidligere, opfattede EU som noget fjernt og teknisk. Denne frygt viste sig at være reel, idet Europaparlamentsvalget i flere medlemslande – blandt andre Frankrig, Danmark, Sverige, Grækenland, Tyskland og Storbritannien – viste sig at blive protestvalg med store valgsejre til EU-skeptiske partier (Jarlner, 2014). Følgelig er diskussionen forandret i EU, idet signalværdien af valget er tydelig i budskabet om at store dele af den europæiske befolkning ikke ønsker yderligere EU-integration (ibid). Ovenstående argumentation leder til en diskussion om, hvorvidt EU skal redefineres i forhold til at imødekomme befolkningens mere pragmatiske ønsker til hvad EU skal være (Banke 2014:16). EU har med initiativet til *En ny fortælling om Europa* forsøgt at tage det første spadestik til at danne et nyt grundlag som befolkningen – og især den yngre generation – i højere grad kan identificere sig med.

En ny fortælling om Europa

EU var i sit udgangspunkt et fredsprojekt, hvor hovedhensigten i den europæiske enhedstanke var at skabe og sikre freden i Europa gennem øget interdependens mellem primære europæiske lande. Fredsprojektet blev dermed grundlæggende for fortællingen om EU, der baseres på fælles historiske erindringer om Anden Verdenskrig og Holocaust, hvilket kontrasteres af dannelsen af et fællesskab der eliminerede muligheden for fremtidig krig. Fortællingen fokuserer på EU som positivt modstykke til denne negative europæiske forhistorie, der har opnået succes i forhold til at skabe permanent fred, stabilitet og fremgang (Wæhrens, 2012; Færch, 2013).

Fortællingen om EU som fredsprojekt blev udfordret efter Sovjetunionens og Jugoslaviens sammenbrud, idet de tidligere kommunistiske lande i Central- og Østeuropa nu havde et EU-perspektiv. Da en række af disse lande blev indlemmet i EU i 2004 og 2007 udfordredes den tidligere fortælling, idet landene ikke kunne identificere sig med denne: *"Fortællingen (om EU som fredens projekt, red.) kom under pres i forbindelse med østudvidelsen. De nytilkomne lande kunne ikke genfinde sig selv i beretningen om, hvordan tiden siden EU's dannelse havde været præget af frihed og fremgang. De gjorde krav på, at deres historie om kommunistisk undertrykkelse også blev anerkendt. Fortællingen blev derfor moduleret og østudvidelsen fremstillet som et eksempel på, hvordan EU har bidraget til at afslutte endnu et mørkt kapitel i Europas historie og sikre demokratiet"* (Wæhrens, 2012). Dette udmøntede sig i at Europaparlamentet i 2009

beslattede at gøre den 23. august²⁷ til europæisk mindededag for ofre for totalitære regimer – dette værende både nazismen og stalinismen. Der kan argumenteres for at dette var en erindringspolitisk sejr for de nye EU-lande, der havde mere historisk erindring i forhold til kommunismen end til Anden Verdenskrig (Banke 2014:14). Følgelig vil fortællingen formentlig endnu engang blive udfordret når de resterende tidligere jugoslaviske lande tiltræder EU, idet landene ikke oplevede EU som fredsprojekt i 1990'erne, da regionen var præget af krig og folkedrab – og desuden havde været underlagt Titos kommunisme indtil 1980. Ydermere må optagelse af det tidligere Jugoslavien anses for at være succeskriteriet for EU's funktion som fredsprojekt i regionen.

Den økonomiske krise har endnu engang tydeliggjort at legitimiteten i befolkningen til EU er udfordret, hvilket i april 2013 fik Kommissionens formand Barroso, på initiativ af Morten Løkkegaard, til at igangsætte et kulturprojekt hvor en række intellektuelle skulle give deres bud på en ny fortælling om Europa, forud for Europaparlamentsvalget i maj 2014. Formålet med *En ny fortælling om Europa* var – udover at skabe håb i Europa (Barroso JP, 2013) – at skabe debat, blandt andet gennem en række debatarrangementer i medlemslandene, øget engagement og indsigt, og desuden vise den europæiske befolkning at EU er andet end krise og økonomi (Færch, 2013). Ydermere var målet at *"formulere en ny vision og identitet for det europæiske projekt, baseret på kulturelle værdier og fælles historie"* (Hjortshøj, 2013). Således begrundede Barroso behovet for at EU – Europa – skaber en ny fortælling: *"Vi skal skabe en ny fortælling for Europa (...) fordi der efter min mening er brug for, at vi her i begyndelsen af det 21. århundrede fortsat fortæller historien om Europa, nemlig til den nye generation, som ikke i så høj grad identificerer sig med den traditionelle fortælling. Det er som med en bog: Vi kan ikke blive hængende på de første sider, også selv om læsningen af dem kan være en skøn oplevelse. Vi må videre i fortællingen, vi må fortsat skrive på vores nutidsbog og vores fremtidsbog. Det er derfor, vi har brug for en ny fortælling for Europa"* (Barroso, 2013).

En ny fortælling om Europa er inddelt i tre afsnit: 'Europas krop og sjæl', 'Fortællingen om Europa op gennem tiden' og 'Renæssance møder det kosmopolitiske' (Kommissionen 2014:1-4). Det første afsnit beskriver Europa som en sindstilstand, hvor en spirituel, filosofisk, kunstnerisk og videnskabelig arv forbinder de europæiske borgere gennem historiske erfaringer, der dermed skaber en slags europæisk identitet. Europa står, ifølge fortællingen, for moralsk og politisk ansvarlighed i forhold til udvikling af demokrati, frihed og menneskets værdighed gennem integration og ud fra et kulturelt udgangspunkt. Europa beskrives som en identitet, hvilket er bemærkelsesværdigt, idet der skelnes mellem en europæisk identitet og Europa som identitet på et ophøjet, abstrakt plan: *"Europa er en identitet, en ide og et ideal"* (Kommissionen 2014:1). Dette indikerer et forsøg på at ophæve identitetsdebatten til et mere åbent plan, hvor flere kan identificere sig med Europa – og EU. Det er yderligere bemærkelsesværdigt at Europa beskrives som en sindstilstand der strækker sig ud over Europas grænser (ibid, 2). Dette henviser naturligvis til EU's normative politik og tiltrækningskraften ved det rettigheds- og værdibaserede fællesskab, der har skabt fred og vækst i Europa. Dog er dette udsagn med til at tydeliggøre EU's udfordring i forhold til at skabe et kulturelt fællesskab og en europæisk identitet, jævnfør afsnittet *EU's rummelighed og europæisk identitet*, idet Europa ikke er defineret. Det andet afsnit beskriver tre historiske prøvelser der har defineret udviklingen. Disse er afslutningen på Første og Anden Verdenskrig, der markerede et brud med krig i Europa, opretholdt af den europæiske integrationsproces. Derudover er 1989 og Jerntæppets fald

²⁷ Det er bemærkelsesværdigt at dette er datoen for ikke-angrebspagten af 23. august 1939 mellem Tyskland og Sovjetunionen, der indeholdt en plan om eventuel deling af Østeuropa (DIIS F, 2014).

afgørende i Europas historie, idet det markerede starten på en ny æra med opløsningen af Sovjetunionen og Jugoslavien. Følgelig fokuserer fortællingen på den økonomiske krise der begyndte i 2008 som et signal om at reformer er nødvendige for at skabe et mere bæredygtigt og solidarisk Europa. Det sidste afsnit er kulturudvalgets bud på et fremtidigt Europa, hvor naturvidenskab, kunst og kulturarv er vigtige elementer. Slutteligt foreslår udvalget en ambitiøs, fremtidig betragtning af et kosmopolitisk Europa som *"en mega-metropol, bundet sammen af transport og kommunikation"* (ibid, 2-4).

Det var formentlig håbet at ideen om at skabe et nyt kosmopolitisk Europa ville starte debatten om hvad Europa er og på den måde udbrede kendskabet til baggrunden for EU-projektet og successen som fredsprojekt og derved resultere i øget samhørighed. Ifølge Per Nyholm, er problemet nemlig *"at opmærksomheden på EU ikke er faldet, men at den er negativ"* (Hjortshøj, 2013). Kritikere argumenterer ydermere for at *En ny fortælling om Europa* er for snæver og kun har rækkevidde til den befolkningsgruppe som allerede er EU-positive (Banke 2014:16). En anden kritik fremsættes af Uffe Østergaard, der argumenterer for at det kan være *"direkte farligt, hvis EU bliver ved med at fremture med planer om at fremme og udvikle en "europæisk identitet" (...) Det kan øge fremmedgørelsen, især for de pragmatiske nordeuropæere, men i virkeligheden nok fra lande over hele paletten"* (Hjortshøj, 2013). Der kan i stedet argumenteres for – som EU blandt andet har forsøgt med mottoet *forenet i mangfoldighed* – at EU's kulturelle, historiske og religiøse diversitet, er kernen i den europæiske identitet, som Per Nyholm argumenterer for: *"Jeg tror ikke, der er én europæisk identitet. Vores forskellighed er det vi er fælles om"* (ibid). Spørgsmålet vil følgelig melde sig, om hvor meget mangfoldighed EU kan bære?

Forenet i mangfoldighed?

Forenet i mangfoldighed er EU's motto, der blev introduceret i 2000 med målet at være *"et udtryk for, hvordan europæerne er blevet forenet i form af EU for at arbejde for fred og velstand, mens de på samme tid beriges med kontinentets mange forskellige kulturer, traditioner og sprog"* (Den Europæiske Union, 2014). Det var antageligt ikke tilfældigt at mottoet blev introduceret i netop år 2000, idet EU samme år erklærede at de tidligere jugoslaviske lande havde en fremtid i EU, samtidig med at EU forberedte den store udvidelse med blandt andet en række central- og østeuropæiske lande. Dette nødvendiggjorde en udmelding fra EU i relation til den fremtidige europæiske sammenhængskraft, hvilket resulterede i at den politiske elite, i overensstemmelse med den konstruktivistiske tilgang til identitetsdannelse, skabte endnu et symbol – denne gang et motto – med håbet om at det ville bidrage til at skabe samhørighed i Europa.

EU fortsætter fortællingen om Europa – EU – som et værdi- og rettighedsbaseret fællesskab med en betydningsfuld kulturarv – samlet og individuelt – der tænkes at være grundlaget for den europæiske identitet og en magtfuld faktor i forhold til den europæiske samhørighed (Kommissionen 2014:3). Den europæiske diversitet fremhæves som et kerneelement i EU, blandt andet i Lissabontraktatens artikel 167 TEUF, stk. 1: *"Unionen bidrager til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet det respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv"* (Folketinget 2011:141). En række faktorer indikerer dog at graden af diversitet og mangfoldighed kan nå – eller har måske allerede nået – en grænse i forhold til at balancere behovet for at skabe fællesskab og identitet, der er nødvendig for at understøtte institutionerne og skabe legitimitet. En vigtig præmis for identitetsdannelse kan netop

antages at være en afgrænsning fra andre, hvilket både kan være en geografisk og en kulturel. Diskussionen om EU's *ydre Anden* kan vise sig at findes indenfor EU's grænser, eksempelvis ved at de nationale identiteter styrkes og modstilles EU (Jørgensen et al 2014:17-18), hvilket er en tendens der sås styrket ved Europaparlamentsvalget i maj 2014, jævnfør afsnittet *Sammenhængskraft i EU efter indlemmelse af det tidligere Jugoslavien*. Barroso udtrykte i forbindelse med lanceringen af kulturprojektet *En ny fortælling om Europa* at det er afgørende at der i EU eksisterer et fællesskab i den brede befolkning, hvilket kan antages at være en erkendelse af at mottoet *forenet i mangfoldighed* ikke stemmer overens med den europæiske virkelighed og ikke har gjort det længe. Således beskriver Barroso behovet for europæisk enhed: *"Virkelig enhed opnår vi først den dag, vi føler, at vi tilhører et fællesskab, større end nationen eller regionen"* (Barroso JP, 2013).

Sammenhængskraften i EU går en udfordrende tid i møde. De tidligere jugoslaviske lande er på vej mod EU og vil efter indlemmelsen bidrage til den europæiske fortælling med religiøs, historisk og kulturel diversitet, som hidtil ikke er set i EU. Konsekvenserne for EU's sammenhængskraft kan potentielt øge det demokratiske underskud EU lider under i dag og dermed vise sig som værende grænsen for hvor meget mangfoldighed EU kan bære, hvis ikke en europæisk fællesskabsfølelse, identitet, samhørighed og solidaritet skabes og det kan kun ske hvis *"borgerne i Europa hæver deres stemmer og deltager i debatten i det offentlige europæiske rum med deres fortællinger og bekymringer"* (Kommissionen 2014:4) – og det vil tage tid.

Konklusion

Tildelingen af Nobels Fredspris til EU i 2012 er symbolsk i forhold til EU's grundlæggende ambition om at fungere som fredsprojekt – ikke bare i fortiden men også i fremtiden i forhold til det tidligere Jugoslavien. EU står i dag overfor en række udfordringer i forhold til demokratisk underskud – der må konkluderes at være et resultat af lav valgdeltagelse ved Europaparlamentsvalgene, forkastelse af traktater samt dårlige resultater i eurobarometerundersøgelser – og manglende sammenhængskraft. Dette vil antageligt blive styrket med indlemmelsen af de tidligere jugoslaviske lande, hvorfor det er nødvendigt at adressere problemstillingerne for at sikre legitimiteten. På denne baggrund er følgende problemformulering udarbejdet: Hvori ligger EU's incitamenter og udfordringer ift. indlemmelse af de tidligere jugoslaviske lande i unionen og hvorledes er EU i stand til at rumme disse lande? Hvilke konsekvenser vil udvidelserne med de tidligere jugoslaviske lande have for EU's sammenhængskraft og identitetsfølelse?

EU's udvidelsespolitik er baseret på Københavnskriterierne, som danner grundlag for de tidligere jugoslaviske landes EU-perspektiv. Incitamenterne i forhold til optagelse af regionen bygger på normativ politik, stormagtspolitik samt geo- og sikkerhedspolitik. Det vurderes at EU's normative grundprincipper om fred, frihed, demokrati, retsstatsprincippet og menneskerettigheder dominerer tilgangen til udvikling og udvidelse, der baseres på øget interdependens. Sidstnævnte er et nødvendigt redskab i forhold til EU's krav til regionen om regionalt samarbejde og forsoning samt EU's generelle bestræbelser efter at skabe fred på kontinentet. Ydermere er EU's rolle som international aktør og evne til at tage ansvar for fredsskabelse på eget kontinent et incitament for EU i forhold til udvidelse med regionen. Begivenheder i begyndelsen af 1990'erne der udfordrede EU's *soft power* styrkede behovet for at vise styrke og uafhængighed, hvilket førte til en række udvidelser i dybden samt udmeldingen om EU-perspektiv for regionen. Det andet primære incitament er geo- og sikkerhedspolitik, der må konkluderes at være afgørende for EU's funktion som fredsprojekt, idet regionens geografiske placering, opløsningsprocessen af Jugoslavien samt især Serbiens historisk gode forhold til Rusland vurderes at være signifikante sikkerhedsmæssige udfordringer for EU. Det kan følgelig konkluderes at EU's incitamenter indeholder udfordringer i forhold til at nå målene for udvidelserne. Diskussionen om stabilitet, momentum og udviklingsperspektiver, der viser at udvidelsestrætheden og manglen på integrationslyst der fulgte den økonomiske krise og EU's manglende fremskridt i processen i forhold til eksempelvis Makedonien, kan udfordre stabiliteten og troværdigheden i udvidelsespolitikken, hvorfor det konkluderes at opretholdelse af momentum og EU's overholdelse af konditionalitetsprincippet er afgørende for stabiliteten og udviklingen i regionen.

I forhold til spørgsmålet om hvorvidt EU er i stand til at rumme de tidligere jugoslaviske lande, kan der på baggrund af diskussionen om EU's udvikling i overensstemmelse med den neofunktionalistiske integrationsteoris præmis om spill-over, konkluderes at det er nødvendigt for EU at skabe en europæisk fællesskabsfølelse og identitet. Konsekvenserne af, at den kulturelle integration ikke har været påvirket af spill-over effekten, indikerer at EU er påvirket af manglende samhørighed og identitet, hvilket er grundlæggende for tilliden til demokratiet og dermed afgørende for EU's legitimitet. Det kan følgelig konkluderes at en europæisk identitet ikke eksisterer i dag, på baggrund af eurobarometerundersøgelser der viser mistillid og manglende tilhørsforhold til EU, ligesom Europaparlamentsvalgene i mange lande har været præget af lav valgdeltagelse og store sejre til EU-skeptiske partier. På den baggrund øges

udfordringerne for EU i forhold til udvidelse med de tidligere jugoslaviske lande, idet EU's absorptionskapacitet grundet manglende identitet, legitimitet og solidaritet er svag.

Analysen af konsekvenserne for EU's sammenhængskraft og identitetsfølelse efter udvidelserne, bygger på at EU's mulighed for sammenhængskraft forudsætter tilhørsforhold, samhørighed, solidaritet og identitet. Følgelig er det, ifølge etnosymbolismen, afgørende for skabelsen af identitet at der eksisterer et fællesskab der er dybere end det politiske samarbejde og som balancerer mellem indre samhørighed og afgrænsning fra andre. Debatten om Europas – og dermed EU's – grænser, sammenholdt med den fremtidige indlemmelse af en række lande med et andet kulturelt, religiøst og historisk udgangspunkt, vil besværliggøre skabelsen af en europæisk identitet. EU har senest forsøgt at skabe bevidsthed om EU som fredens projekt, debat om fremtidens EU samt en øget fællesskabsfølelse gennem initiativet *En ny fortælling om Europa*. Fortællingen om EU som fredsprojekt udfordres yderligere når de tidligere jugoslaviske lande indlemmes i EU, idet landene ikke har samme historiske referenceramme som de vesteuropæiske lande og dermed ikke i samme grad kan forventes at identificere sig med den eksisterende fortælling, hvilket er med til at danne baggrund for initiativet, der dog kritiseres for at være elitært og ikke har haft den ønskede effekt. Dermed konkluderes det at EU's fremtidige mulighed for sammenhængskraft i en udvidet union afhænger af hvorvidt EU formår at skabe en form for tilhørsforhold og samhørighed i den europæiske befolkning, der kan legitimere samarbejdet og dermed understøtte mottoet *forenet i mangfoldighed*.

Bibliografi

Albright, Madeleine (2003). *Madam Secretary*. Gads Forlag

Balkangruppen (2014). *Historisk oversigt*. Hentet den 24. januar 2014 fra <http://balkangruppen.dk/historie.html>

Banke, Cecilie Felicia Stokholm (2014). *Kan EU være andet end et fredens projekt?*. samfundsfagsnyt. Optakt til Europa-Parlamentsvalget. Marts 2014. Foreningen af lærere i samfundsfag

Barroso, José Manuel (2013). *Lanceringen af En ny fortælling for Europa*. Bruxelles den 23. april 2013. Hentet den 21. juni 2014 fra http://ec.europa.eu/debate-future-europe/new-narrative/index_da.htm

Barroso, José Manuel, Barroso JP (2013). *En ny fortælling om Europa*. Morgenavisen Jyllands-Posten den 7. maj 2013. Debat. Side 29.

Bazdulj, Muharem (2008). *Oversigt over belejringen af Sarajevo 1992-1996, del 1+2*. Oversat af Ismar Dedovic. Magasinet rØST den 5. maj 2012. Hentet den 9. februar 2014 fra http://www.magasinetroest.dk/index.php?id=4&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=923 og [http://www.magasinetroest.dk/index.php?id=4&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=936](http://www.magasinetroest.dk/index.php?id=4&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=936)

Bundgaard, Anders Holst (2010). *Hvem har retten til Makedonien?*. Magasinet rØST den 19. november 2010. Hentet den 30. marts 2014 fra http://www.magasinetroest.dk/index.php?id=4&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=226

Bryld, Carl-Johan og Harry Haue (2000). *Den nye verden, 1945-2000*. Systime: Århus

Bæksgaard, Anders og Kasper Kildegaard Sørensen (2014). *Forstå EU-slagsmålet i børneværrelset*. Berlingske 15. marts 2014. Hentet den 16. marts 2014 fra <http://www.b.dk/nationalt/forstaa-eu-slagsmaalet-i-boernevaerrelset>

COE Belgrade (2007). *Sejdic and Finci v. Bosnia and Herzegovina*. Council of Europe Office in Belgrade. Hentet den 15. juni 2014 fra http://www.coe.org.rs/eng/news_sr_eng/?conid=1545

Council of the European Union (2014). *First Accession Conference with Serbia*. Hentet den 23. februar 2014 fra http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/140676.pdf

CVCE A (2013). *Final communiqué of the Hague Summit (2 December 1969)*. The Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. Side 2. Hentet den 28. maj 2014 fra http://www.cvce.eu/content/publication/1997/10/13/33078789-8030-49c8-b4e0-15d053834507/publishable_en.pdf

CVCE B (2013). *Declaration on European Identity (Copenhagen, 14 December 1973)*. The Centre Virtuel de la Connaissance sur l'Europe. Side 2. Hentet den 28. maj 2014 fra http://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/02798dc9-9c69-4b7d-b2c9-f03a8db7da32/publishable_en.pdf

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS A. *Jugoslavien – et etnisk kludetæppe*. Hentet den 22. januar 2014 fra <http://www.folkedrab.dk/sw51878.asp>

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS B. *Besættelse og borgerkrig*. Hentet den 24. januar 2014 fra <http://www.folkedrab.dk/sw51896.asp>

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS C. *Titotiden*. Hentet den 11. maj 2014 fra <http://www.folkedrab.dk/sw51931.asp?usepf=true>

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS D. *Sammenbrud og krig*. Hentet den 25. januar 2014 fra <http://www.folkedrab.dk/sw51966.asp>

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS E. *Kilde: Uddrag af Daytonaftalen*. Hentet den 11. juni 2014 fra <http://www.folkedrab.dk/sw51866.asp?usepf=true>

Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS F. *Tillæg til ikke-angrebspagten af 23. august 1939*. Hentet den 11. juli 2014 fra <http://www.folkedrab.dk/sw80966.asp>

Den Europæiske Union (2014). *EU's motto*. Hentet den 23. juni 2014 fra http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/motto/index_da.htm

Den Norske Nobelkomite (2012). *The Nobel Peace Prize. Announcement*. Hentet den 9. december 2013 fra http://nobelpeaceprize.org/en_GB/laureates/laureates-2012/announce-2012/

EC Eurobarometer (2010). *Standard Eurobarometer 73. Public Opinion in the European Union. Full report – vol. 2*. Side 113. Hentet den 21. april 2014 fra http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol2_en.pdf

EC Eurobarometer (2012). *Standard Eurobarometer 77. European Citizenship. Spring 2012*. Side 24. Hentet den 3. maj 2014 fra http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_citizen_en.pdf

EC Eurobarometer (2013). *Standard Eurobarometer 80. Public Opinion in the European Union*. Side 69-72. Hentet den 21. april 2014 fra http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb80/eb80_publ_en.pdf

EC IPA (2014). *Enlargement. Overview – Instrument for Pre-accession Assistance*. Hentet den 9. juni 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm

EC IPA Bosnien (2014). *Enlargement. Bosnia and Herzegovina – financial assistance*. Hentet den 9. juni 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/bosnia-herzegovina/index_en.htm

EC IPA Serbien (2014). *Enlargement. Serbia – financial assistance*. Hentet den 9. juni 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/funding-by-country/serbia/index_en.htm

Ellis, Robert (2010). *Tyrkiet holder fast i Cypern*. Information den 11. november 2010. Hentet den 23. juni 2014 fra <http://www.information.dk/250493>

EU-oplysningen A (2014). *Valgdeltagelse i EU-landene*. Hentet den 3. maj 2014 fra <http://www.eu-oplysningen.dk/emner/parlamentsvalg/underside1/valgtekanal/valgdeltagelse/>

EU-oplysningen B (2014). *Det Europæiske Råd i København den 21.-22. juni 1993. Formandskabets konklusioner*. Side 12-13. Hentet den 17. maj 2014 fra http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/c425845c/k_benhavn_21-22.6.1993.pdf%3Fdownload%3D1

EU-oplysningen C (2013). *Københavnskriterier*. Hentet den 23. maj 2014 fra <http://www.eu-oplysningen.dk/leksikon/alle/kbh/>

EurActiv (2012). *Bulgaria vetoes Macedonias EU accession talks*. EurActiv den 2. november 2012. Hentet den 15. juni 2014 fra <http://www.euractiv.com/enlargement/bulgaria-vetoes-macedonia-eu-acc-news-515809>

EurActiv A (2012). *Romanian MEPs surprisingly back Kosovo recognition*. EurActiv den 6. april 2012. Hentet den 18. juni 2014 fra <http://www.euractiv.com/enlargement/romanian-meps-surprisingly-back-news-512015>

EurActiv B (2013). *Bosnia's human rights record hinders EU talks*. EurActiv den 24. maj 2013. Hentet den 19. juni 2014 fra <http://www.euractiv.com/enlargement/bosnia-warned-regress-eu-perspec-news-519988>

EUROPA A (2011). *Partnerships with the Western Balkans*. Hentet den 22. februar 2014 fra http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18008_en.htm

EUROPA B (2014). *Glossary, Community acquis*. Hentet den 23. februar 2014 fra http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/community_acquis_en.htm

Europa-Parlamentet (2014). *Stabil valgdeltagelse i Europa*. Europa-Parlamentets Informationskontor I Danmark den 26. maj 2014. Hentet den 28. maj 2014 fra http://www.europarl.dk/da/nyheder_aktiviteter/nyheder/stabilvalgdeltagelse.html

Europabevægelsen (2013). *Bremerbanknotat november 2013. Det 28. medlemsland: Kroatien*. Europabevægelsen

European Commission A (2013). *Enlargement, Croatia*. Hentet den 27. februar 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/croatia/index_en.htm

European Commission B (2013). *Enlargement, The former Yugoslav Republic of Macedonia*. Hentet den 23. februar 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/fyrom/index_en.htm

European Commission C (2013). *Enlargement, Montenegro*. Hentet den 23. februar 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/montenegro/index_en.htm

European Commission D (2014). *Enlargement, Serbia*. Hentet den 23. februar 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/serbia/index_en.htm

European Commission E (2013). *Enlargement, Kosovo*. Hentet den 23. februar 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/kosovo/index_en.htm

European Commission F (2014). *Enlargement, Bosnia and Herzegovina*. Hentet den 23. februar 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/bosnia-herzegovina/index_en.htm

Eurostat (2014). *File: Unemployment rates, seasonally adjusted, December 2013.png*. Hentet den 2. februar 2014 fra http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rates_seasonally_adjusted_December_2013.png&filetimestamp=20140130142558

Fan, Ying (2008). *Soft Power: Power of attraction or confusion*. Place Branding and Public Diplomacy. Vol. 4. Side 147-158. Palgrave

Fich, Christian, Carsten Humlebæk, Sine Nørholm Just, Erik Lonning og Henrik Høeg Müller (2011). *Overnational magt og legitimitet – en europæisk forfatning?* I: Baron, Irene, Christian Fich og Michael Herslund (red.) (2011). *Fra Leviathan til Lissabon. Magt og rettigheder i europæiske forfatninger*. Side 157-200. Jurist- og Økonomforbundets Forlag: København

Folketinget (2011). *Lissabontraktaten. Sammenskrevet med det gældende traktatgrundlag*. Folketingets EU-Oplysning: København

Færch, Michelle (2013). *Jagten på den europæiske fortælling*. Information den 17. august 2013. Hentet den 21. juni 2014 fra <http://www.information.dk/469313>

Habermas, Jürgen (2001). *Why Europe Needs a Constitution*. New Left Review September-October 2001. Hentet den 9. maj 2014 fra <http://www.newleftreview.org/A2343>

Hjortshøj, Morten (2013). *EU: Identitetsprojekt skal skabe en ny fortælling om unionen*. RÆSON den 9. december 2013. Berlingske.dk. Hentet den 24. maj 2014 fra <http://raeson.dk/2013/eu-professor-dumper-nyt-identitetsprojekt/>

Horvat, Vedran (2004). *Brain Drain. Threat to Successful Transition in South East Europe?* Southeast European Politics. Vol. V, No. 1. Side 76-93. Hentet den 19. juni 2014 fra <http://www.seep.ceu.hu/archives/issue51/horvat.pdf?iframe=true&width=100%&height=100%>

Hostrup-Møller, Kirsten (2009). *På sporet af en europæisk identitet*. Handelshøjskolen i København

ICTY Karadzic (2014). *Case Information Sheet, Radovan Karadzic*. Hentet den 20. februar 2014 fra http://www.icty.org/x/cases/karadzic/cis/en/cis_karadzic_en.pdf

ICTY Milosevic (2014). *Case Information Sheet, Slobodan Milosevic*. Hentet den 20. februar 2014 fra http://www.icty.org/x/cases/slobodan_milosevic/cis/en/cis_milosevic_slobodan_en.pdf

ICTY Mladic (2014). *Case Information Sheet, Ratko Mladic*. Hentet den 20. februar 2014 fra http://www.icty.org/x/cases/mladic/cis/en/cis_mladic_en.pdf

Jackson, Robert og Georg Sørensen (2013). *Introduction to International Relations. Theories and Approaches*. Oxford University Press

Jarlner, Michael (2014). *Overblik: EU-kritiske partier stormer frem*. Politiken den 26. maj 2014. Hentet den 23. juni 2014 fra <http://politiken.dk/udland/ECE2299721/overblik-eu-kritiske-partier-stormer-frem/>

Johansen, Thomas (2014). *Yasushi Akashi*. Dansk Institut for Internationale Studier. Hentet den 9. februar 2014 fra <http://www.folkedrab.dk/sw59126.asp?usepf=true>

Judt, Tony (2010). *Postwar – a History of Europe since 1945*. Vintage Books: London

Jørgensen, Kathrine Ravn, Erik Lonning og Lone Kølle Martinsen (2014). *Europæisk identitet som projekt mellem politik og kultur*. Upubliceret.

Kelstrup, Morten, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (2008). *Europa i forandring*. Hans Reitzels Forlag: København

Kommissionen (2014). *En ny fortælling om Europa*. Hentet den 21. juni 2014 fra http://ec.europa.eu/debate-future-europe/new-narrative/pdf/declaration_da.pdf

Kommissionen A (2013). *Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014*. Hentet den 23. februar 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf

Kommissionen B (2005). *2005 enlargement strategy paper*. Hentet den 22. februar 2014 fra http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/0adbfb57/KOM2005_0561_EN.pdf%3Fdownload%3D1

Kommissionen C (2012). *EU's udvidelse. Strategi 2012-2013*. Europa-Kommissionen: Bruxelles

Kommissionen D (2010). *EU's udvidelse. Strategi 2010-2011*. Europa-Kommissionen: Bruxelles

Kommissionen E (2008). *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*. Hentet den 18. juni 2014 fra http://ec.europa.eu/enlargement/archives/2012/5years/documents/impact/commission_communication_5_years_enlarged_en.pdf

Kommissionen F (2009). *Værd at vide om EU-udvidelsen*. Europa-Kommissionen: Bruxelles

Korski, Daniel (2010). *EU mister interesse og indflydelse i Vestbalkan*. udenrigs, 1, 2010. Det Udenrigspolitiske Selskab: København

Lawrence, Paul (2005). *Nationalism. History and Theory*. Pearson Longmann: Harlow

Løkkegaard, Morten (2013). *Et nyt europæisk narrativ? Konference om europæisk identitet i en globaliseret verden*. Afholdt på Louisiana den 21. november 2013. Organiseret af Europa-Kommissionens repræsentation i Danmark, DIIS og Europa-Parlamentets informationskontor i Danmark

Manners, Ian (2009). *Europa som normativ magt: En selvmodsigelse?*. DIIS Working Paper 2009:05. Dansk Institut for Internationale Studier, DIIS. Hentet den 23. maj 2014 fra http://subweb.diis.dk/graphics/Publications/WP2009/WP2009-05_Europa_normativ_magt_web.pdf

Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2012). *Explaining Foreign Policy. International Diplomacy and the Russo-Georgian War*. Lynne Rienner Publishers: Boulder

NATO (2013). *NATO's relations with Bosnia and Herzegovina*. Hentet den 27. februar 2014 fra http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm

Nielsen, Henrik (2005). *Serbisk nationalisme næres fortsat af offerrollen*. Information den 9. november 2005. Hentet den 12. juni 2014 fra <http://www.information.dk/115003>

Nye, Joseph S. (2011). *The Future of Power*. PublicAffairs: New York

Republika Srpska (2014). *Regional representation in Brussels*. Hentet den 19. februar 2014 fra <http://www.rep-srpska.eu/>

Ritzaus Bureau (2014). *Ledighedskurven er knækket i Europa*. Infomedia den 31. januar 2014. Hentet den 2. februar fra <http://apps.infomedia.dk.esc-web.lib.cbs.dk/Ms3E/Search2.aspx>

Rodgers, Mette og Emil Rottbøll (2014). 'I får vores skatteydere – hvorfor skal vi så betale deres børnepenge?'. Information den 13. marts 2014. Hentet den 23. juni 2014 fra <http://www.information.dk/491012>

Rompoy, Herman V. (2012). *Fra krig til fred: et europæisk eventyr*. European Commission den 10. december 2012. Hentet den 9. december 2013 fra http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-930_da.htm

Shore, Cris. (2004). *Whither European Citizenship? Eros and Civilization Revisited*. European Journal of Social Theory 7 (1). Sage Publications: London

Sjursen, Helene (2006). *Questioning EU Enlargement. Europe in search of identity*. Routledge

Skau, Minna (2011). *Europas solidaritet er sat på prøve*. Ritzaus Bureau den 21. oktober 2011. Hentet den 2. februar 2014 fra Infomedia på <http://apps.infomedia.dk.esc-web.lib.cbs.dk/Ms3E/Search2.aspx>

Smith, Anthony D. (1986). *The Ethnic Origins of Nations*. Blackwell Publishers Ltd: Oxford

Smith, Anthony D. (2001). *Nationalism*. Polity Press: Cambridge

Sperling, Vibeke (2010). *Serbien skuer mod EU, men belastes konstant af fortiden*. udenrigs, 1, 2010. Det Udenrigspolitiske Selskab: København

Stanley, Alessandra (1998). *U.S. and Allies Put Pressure On Yugoslavia to Negotiate*. The New York Times, Archives. Hentet den 27. februar 2014 fra <http://www.nytimes.com/1998/04/30/world/us-and-allies-put-pressure-on-yugoslavia-to-negotiate.html>

Syskind, Casper, Bo Söderberg og Peter Schroeder (2003). *Det 20. århundredes verdenshistorie*. Systime: Århus

Sørensen, Durdica Z. og Anders Bjørn (1996). *Den jugoslaviske krig*. Forlaget Amanda

Tharoor, Ishaan. (2012). *The Balkan Wars: 100 Years Later, a History of Violence*. TIME WORLD den 8. oktober 2012. Hentet den 24. januar 2014 fra <http://world.time.com/2012/10/08/the-balkan-wars-100-years-later-a-history-of-violence/>

Wivel, Anders og Hans Mouritzen (2012). *Udenrigspolitikken missing link. Krigen i Georgien og den glemte geopolitik*. Side 15-17. Politologisk Årbog 2012-2013.

Wæhrens, Anne (2012). *Og vinderen er ... EU*. Information den 10. december 2012. Hentet den 21. juni 2014 fra <http://www.information.dk/319489>

Østergaard, Uffe (2010). *Tyrkiet og Grækenland er integrerede dele af Balkan*. udenrigs. Vol. 1, 2010. Det Udenrigspolitiske Selskab: København

Østerud, Øjvind (1999). *Globaliseringen og nasjonalstaten*. Akademisk Gyldendal: Oslo