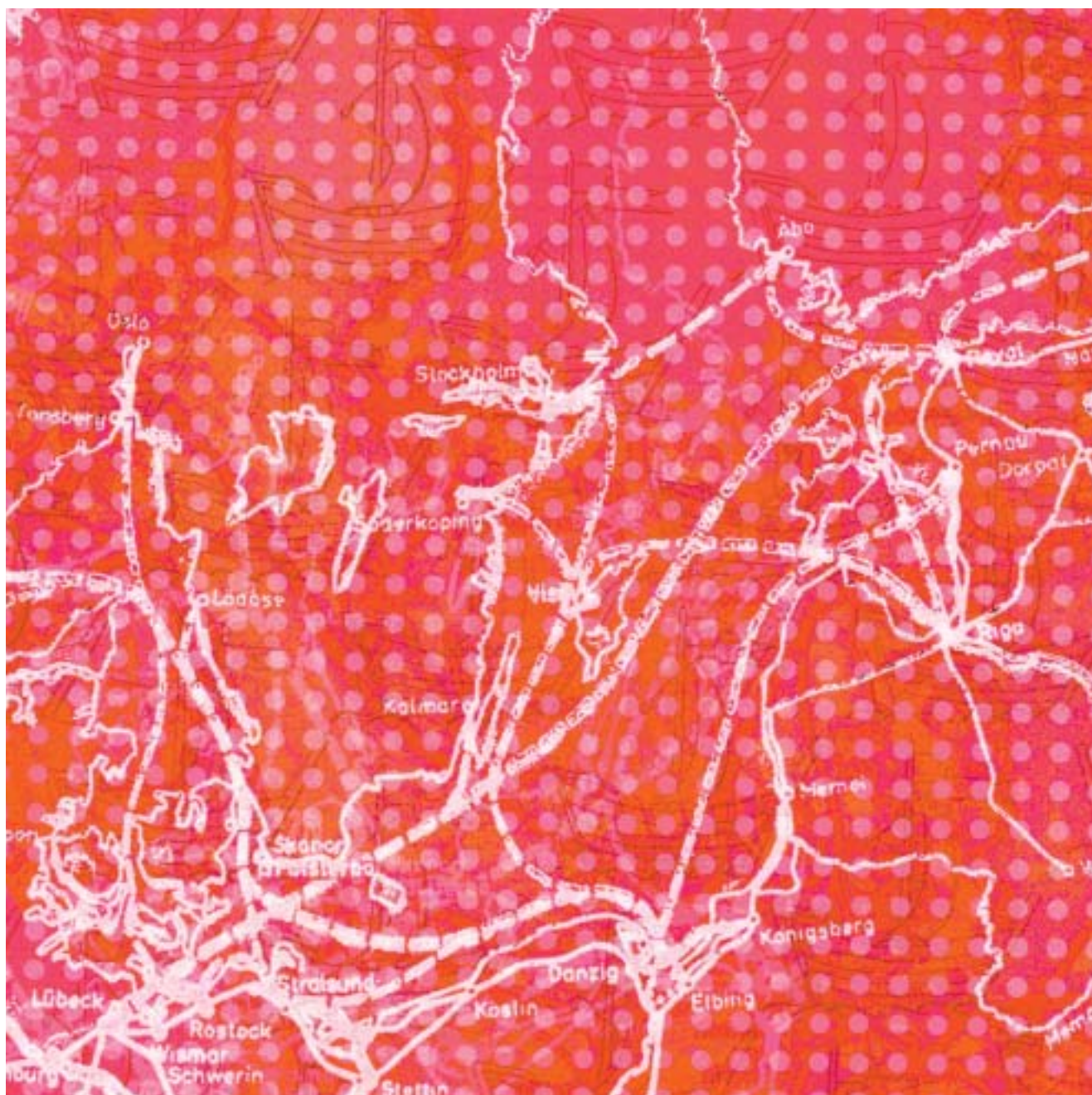


Den svenska allmänhetens syn på Östersjöområdet integration

– Demokratisk legitimitet för en Östersjöregion?



Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning.....	5
1.1 Östersjöregionaliseringens medborgerliga förankring	6
1.2 Östersjöintegrationen och EU	6
1.3 Tillvägagångssätt	7
2. Syfte.....	8
3. Genomförande.....	9
4. Teoretisk utgångspunkt.....	11
4.1 Identitetsaspekter	11
4.2 Regionaliseringsaspekter	13
4.3 Integrationsdimensionen.....	13
4.4 Legitimitetsdimensionen.....	14
5. Resultat.....	16
5.1 Associationer till Östersjöområdet	16
5.2 Vilka länder ingår i Östersjöområdet?	17
5.3 Erfarenhet av Östersjöområdet.....	18
5.4 Östersjöområdet som enhet	19
5.5 Samhällsförhållanden som förknippas med Östersjöländerna	20
5.6 Framtidsutsikterna för Östersjöländerna.....	21
5.7 Samarbetets omfattning.....	23
5.8 Jämlikhet och ömsesidighet i samarbetet.....	24
5.9 Politik för sammanhållning	25
5.10 Inställningen till EU	26
6. Analys	27
6.1 Gemensam identitet	27
6.2 God demokratisk legitimitet	28
6.3 Integration genom stärkt identitet?	28
7. Diskussion.....	30
Litteratur	32

Utgiven av Sida 2006

Östersjöenheten

Författare: Josefin Dahlander

Bilden på förstasidan är formgiven av Karin Kloth, Eldblå

Tryckt av Edita Communication AB, 2006

Artikelnummer: SIDA29303sv

Denna publikation kan laddas hem/beställas från www.sida.se/publikationer

Sammanfattning

Denna rapport har författats som ett diskussionsmaterial för politiker och tjänstemän på lokal, regional och nationell nivå till Sida Östersjöenheten och Sveriges Kommuner och Landstings seminarium den 6 april 2006. Temat för seminariet är medborgerlig förankring och demokratisk legitimitet för nationsgränsöverskridande samarbete i Östersjöområdet.

Rapporten är en förkortad version av en större studie som för närvarande företas av Östersjöenheten, "Förutsättningar för integration i Östersjöområdet. Identitet och legitimitet utifrån ett svenskt perspektiv". Forskningsproblemet fokuserar på situationen efter omvandlingen av den demokratiskt legitima omfördelningen av resurser genom biståndet som ägde rum i Östersjöområdet fram till ländernas EU-inträde år 2004, till den reguljära form av samverkan som kan sägas existera mellan länderna idag. Kan ansatser till identitet, legitimitet och således grunder för integration sägas existera i området idag sett utifrån ett svenskt perspektiv?

Opinionsundersökningen som utgör rapportens beskrivande del visar på följande:

- Den svenska allmänheten har en negativ syn på Baltikum, Polen och Rysslands samhällsförhållanden, men man har en positiv bild av ländernas framtidsutsikter
- Man är mycket positiva till en närmare integration i Östersjöområdet och anser att en aktiv svensk politik är ett bra redskap för detta. Man är mer skeptiska eller neutrala till EU-samarbetet än vad man är till samarbete inom den mindre enhet som Östersjöregionen utgör

De försiktiga slutsatser som kan dras är följande:

- Det är bra för den demokratiska legitimiteten att stärka Östersjöintegrationen vid sidan av/som en del i den europeiska integrationen
- Det behövs insatser för att stärka identitetsskapande processer i anslutning till Östersjöregionaliseringen
- Det behövs mer av opinionsbildning och information kring Östersjöländernas utveckling och samarbete för att åstadkomma en syn på grannländerna såsom jämbördiga parter i samarbetet

Rapporten är tänkt att utgöra underlag för fortsatt diskussion och arbete kring de frågeställningar som här belyses.

Rapporten och den större studien har författats under perioden december 2005 – mars 2006 av Josefin Dahlander, handläggare på

Östersjöenheten. Björn Hassler, lektor i statsvetenskap på Södertörns högskola, har varit handledare.

Beställningar av studien "Förutsättningar för integration i Östersjöområdet. Identitet och legitimitet utifrån ett svenskt perspektiv", liksom fler exemplar av denna rapport kan göras via ostersjoenheten@sida.se, eller laddas ner på www.sida.se/publikationer

1. Inledning

Sedan femton år pågår intensiv aktivitet mellan ett stort antal aktörer på nationella, regionala och lokala nivåer för att skapa sammanhållning och förutsättningar för gemensam utveckling mellan länderna i Östersjöområdet. De tidigare avskurna relationerna har förbytts i trevande politiska visioner kring ett enat område, där varor kan flöda och där kunskapsutbyte sker med självklarhet. Man talar om en "Östersjöregion".

Östersjöregionen som konstruktion kan delvis sägas vara ett resultat av det mellanfolkliga biståndsunderstödda samarbete som förekom i området under 1990-talet, liksom av EU-integrationen.¹ Den parallella regionaliseringen i medlemsländerna hänger samman med EU-integrationen och den uppmärksamhet som den regionala nivån successivt erhållit som problemlösare och förnyare inom EU. Biståndsfasen är över i Östersjöområdet i och med samtliga länders EU-inträde, bortsett från det svenska bilaterala biståndet till Ryssland vilket fasas ut fram till år 2010. Nu skall så kallad normal grannlandssamverkan förekomma mellan länderna, vilket delvis är tänkt att stimuleras av EU-stöd genom gränsregionala och transnationella program.²

I rapporten kommer att fokuseras på om denna nationsgränsöverskridande samverkan från svenskt håll kan sägas ha medborgerlig förankring i form av ansatser till en gemensam identitet, vilket krävs för att integrationsprocesser på sikt skall anses framgångsrika. Om det visar sig existera tydliga förtjänster inom området i identitetshänseende blir följdfrågan om ytterligare ansatser till Östersjöintegration kan vara en framkomlig väg för att legitimera den förda politiken. Och kan Östersjöregionen då erhålla den demokratiska legitimitet som i många fall saknas för EU-samarbetet från svenskt håll, och således även bidra till att på sikt göra EU-samarbetet mer legitimt?

Nämnas bör att förekomsten av gemensam identitet är ett nödvändigt, men inte tillräckligt, villkor för god legitimitet. Det finns givetvis andra faktorer som spelar in för att Östersjöpolitiken skall anses legitim, såsom dess funktionella ändamålsenlighet och graden av institutionalisering. Dessa faktorer skall dock ses som två sidor av samma mynt; den gemensamma identiteten borgar för väl fungerande institutionella och funktionella arrangemang och vice versa.³

¹ Miles Lee och Sundelius Bengt (2000), 'EU icing on a Baltic cake': Swedish policy towards the Baltic sea and EU Northern Dimensions, i Miles (ed.), *Sweden and the European union evaluated*

² För information om EU:s prioriteringar för Östersjöområdet, se http://www.europa.eu.int/pol/reg/index_sv.htm

³ Funktionella faktorer i regionaliseringen belyses i den större studie som denna rapport är ett förkortad version av

1.1 Östersjöregionaliseringens medborgerliga förankring

Varför är det då relevant att iaktta hur medborgarna upplever Östersjöområdets regionalisering? Man kan hävda att det finns skäl av både teoretisk och praktisk natur som föranleder intresse och relevans för frågan. Det faktum att de senaste årens satsningar från den svenska regeringen gällande Östersjösamarbete, liksom att svenska kommuner och regioner årligen avsätter sammanlagt omkring 800 Mkr ur sina budgetar till nationsgränsöverskridande samarbete medför att företeelsen förtjänar att belysas som ett separat fenomen.⁴ Till saken hör också att Östersjöfrågorna hittills inte har profilerats tydligt från nationellt håll, även om frågorna under det senaste året måste anses ha fått förnyad uppmärksamhet.⁵ Istället har regionaliseringen hittills primärt drivits på den lokala och regionala nivån, vilket enligt gängse teori borde gagna företeelsens förankring i identitets- och legitimitetshänseende.⁶

De svenska biståndssatsningar som genomfördes i stor skala i området under perioden 1990 – 2004 hade ett givet folkligt mandat i och med den höga grad av legitimitet som biståndssamarbetet innehar i landet.⁷ Solidaritets- och gemenskapsaspekter är centrala i dessa sammanhang. Vad gäller reguljär grannlandssamverkan är bilden dock mera oklar. Vi torde då istället röra oss inom utrikespolitikens område, men i och med att EU understödjer merparten av dessa samarbeten liksom regionalisering i allmänhet hamnar vi istället i något slags gränsland mellan inrikes-, utrikes-, EU- respektive regional "Östersjöpolitik".

En annan skillnad rör det faktum att det biståndsunderstödda samarbetet involverade en stor del av det svenska civila samhället i genomförandet. Vad gäller det nationsgränsöverskridande samarbete som understöds av EU ser situationen annorlunda ut. Främjandet av en Östersjödimension är i dessa sammanhang möjligt enbart inom vissa avgränsade samhällssektorer, vilket sällan innefattar civilsamhällets deltagande. Civilsamhället, som i det längre perspektivet brukar anses bidra till ökad sammanhållning och tillit mellan medborgare och således borde främja framväxten av en för området gemensam tillhörighet och eventuellt identitet, innefattas således i mycket begränsad utsträckning i det nationsgränsöverskridande samarbetet efter östländernas EU-inträde⁸.

1.2 Östersjöintegrationen och EU

Sveriges Östersjöemissarie uttrycker att Östersjösamarbetet, liksom EU-samarbetet, successivt skall komma att ses som en del av Sveriges inrikespolitik.⁹ Legitimiteten för EU-samarbetet är dock konstant lågt i Sverige, och kan således ännu inte betraktas som ett fullt integrerat inslag i svensk politik.¹⁰ Om vi ser till det faktum att regionaliseringen i Östersjöområdet inte nödvändigtvis är ett EU-projekt, utan att det utgörs av ett flertal aktörer och komponenter och att resurserna till regionbygget kommer från flera olika håll, erhåller frågan kring identitet och legitimitet en

⁴ Sveriges kommuner och landsting (2005) *Nationsgränsöverskridande samverkan*

⁵ Regeringen har under 2005 utnämnt en särskild Östersjöemissarie att arbeta med frågorna inom Statsrådsberedningen, Kent Härstedt. Man har beviljat ett årligt anslag till Sida Östersjöenheten fr o m juni 2005 under budgetposten 'Internationell samverkan'. Vidare företas diskussioner om att under 2006 inrätta ett särskilt Östersjöcentrum i Visby, vilket skall sortera under Utrikesdepartementet.

⁶ Habermas Jürgen (1996), *Between facts and norms*

⁷ Sida (2004), *Sveriges stöd till de baltiska ländernas omvandling 1990–2003*

⁸ Putnam Robert (1996), *Den fungerande demokratin – medborgarandans rötter i Italien*

⁹ Sveriges Östersjöemissarie Kent Härstedt omnämnde detta i det tal han höll vid nätverket Baltic Seven Islands (b7) årsmöte i Visby 2005–12–01

¹⁰ Svenskarnas attityder till EU mäts varje halvår av SCB, www.scb.se

självständig relevans i Östersjösammanhanget. Till saken hör också att nordvästra Ryssland utgör en del av Östersjöområdet, varför integrationen inte enbart berör EU-länder. I jämförelse med den europeiska integrationen, där acceptansen för EU:s institutionella struktur hamnat i fokus för demokratidebatten snarare än den politik vilken utformas inom dessa institutioner, måste Östersjöområdet naturligtvis anses befinna sig på en mycket basal nivå. Möjligheten finns dock att en parallell integrationsprocess i Östersjöområdet kan verka positiv för den övergripande europeiska integrationen, då människor över lag har lättare att känna tillhörighet och gemenskap inom mindre, och väl avgränsade områden.¹¹

1.3 Tillvägagångssätt

Tillvägagångssättet består här i att undersöka de hittillsvarande och framtida förutsättningarna för integration i Östersjöområdet genom att iaktta svenska medborgares attityder till grannländerna och till ett närmare samarbete med dessa. Gemensamma beröringspunkter i identitetshänseende betraktas vanligen som fundamentala för integration, och utifrån en teoretisk horisont utgör identitets- och identifikationsaspekter ett grundläggande integrationskriterium.¹² Som jämförelsepunkt för iakttagelsen är det nordiska samarbetet, vars institutionalisering pågått under minst ett sekel och vars identitetskomponenter bedöms som centrala för integrationen mellan länderna. I andra polen finns det europeiska samarbetet, vilket vanligtvis inte anses framgångsrikt såsom identitetsprojekt och vars ytterligare integration förhindras på grund av skilda ambitioner mellan länderna i mellanstatligt kontra federalistiskt hänseende.¹³ Identiteter måste betraktas som relationella, och olika referenspunkter vid sidan av en nationell identitet är därför nödvändigt i en analys.¹⁴

¹¹ Habermas (1996)

¹² Ibid.

¹³ Dunn Kevin C., Goff Patricia M. (2004:4–8) (ed.), *Identity and global politics. Theoretical and empirical elaborations*

¹⁴ Ibid.

2. Syfte

Syftet är att undersöka graden av identitetsmässiga komponenter i anslutning till Östersjöområdets regionalisering, så som det upplevs av svenska medborgare. I förlängningen handlar detta om förekomsten av integration och demokratisk legitimitet för Östersjöregionaliseringen.

Tillvägagångssättet består i att genomföra en undersökning som lägger grund för ett resonemang kring huruvida Östersjöområdets regionalisering kan sägas ha basalt och faktiskt medborgerligt stöd – i detta avseende i större utsträckning än vad som kan anses vara fallet beträffande EU-integrationen generellt. Kan därför en Östersjödimension anses relevant att lyfta fram politiskt i flera sammanhang för att söka legitimera europeiskt samarbete? Studien kommer därvid att mynna ut i ett konstruktivt resonemang kopplat till Östersjöområdets konkreta möjligheter och begränsningar i integrationshänseende.

3. Genomförande

Studien genomförs enligt principer för kvantitativ metod, vilket här innebär en opinionsundersökning som beställts av Sifo Research International och genomförts under perioden 2006-03-13 – 2006-03-16 på uppdrag av Östersjöenheten. Populationen utgörs av 1000 slumpvis utvalda personer i Sverige, och åldrarna hos de tillfrågade varierar mellan 15–75 år. Intervjuerna har företagits via telefon och av ett flertal intervjuare, varför risken för intervjuareffekter kan anses minimerad.¹⁵ Frågorna har vidare prövats på en särskild testpopulation innan undersökningen genomförts.

Varför genomför man opinionsundersökningar? Möller menar att beslutsfattare numera har tillgång till andra informationskanaler än tidigare för sin kännedom om folkviljan.¹⁶ Opinionsundersökningen innebär ett redskap med vilket man direkt kan stämma av tendenser i tiden, vilket har både för- och nackdelar för den representativa demokratis funktionssätt.¹⁷ Han påtalar bland annat ett flertal problem med opinionsmätningen såsom källa till att påvisa beslutsfattares kännedom om medborgarnas preferenser. Först och främst kan opinionsmätningen användas i populistiska syften för att söka påverka opinionen, snarare än att känna av den. Att känna av opinionen alltför noggrant gagnar dock inte heller demokratin eftersom politiken då förlorar sin långsiktighet och blir alltför opinionskänslig. Zetterberg kallar denna slags populism för ”gallupdemokrati”.¹⁸ I denna rapport används opinionsundersökningen som verktyg för att kartlägga ett fenomen så att ett konstruktivt resonemang kring dess framtida utveckling kan företas. Det finns idag ingen tydlig opinion i frågan och undersökningen torde därmed tjäna ett praktiskt syfte snarare än ett politiskt.

Zetterberg beskriver den allmänna tesen bakom opinionsundersökningar: ”att utifrån studium av ett slumpmässigt urval av en population kan man med känd säkerhet skatta hur hela populationen ser ut”.¹⁹ För att i mesta möjliga mån säkra detta finns det ett antal kriterier som bör vara uppfyllda. Frågorna som ställs får exempelvis inte vara mångtydliga

¹⁵ Zetterberg Hans L. (1978), ”Om opinionsundersökningar”. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1978:3

¹⁶ Möller Tommy (2006), ”Politik uppifrån kommer nedifrån”. *Axess* 2006:1

¹⁷ Opinionsundersökningar kan göras som grundforskning, tillämpad forskning och som opinionsforskning. I detta fallet rör det sig om den tillämpade varianten.

¹⁸ Zetterberg (1978)

¹⁹ Ibid.

och värdeladdade, och får inte heller utformas så att de kan missförstås av uttolkare av resultaten. Man bör ha i åtanke att opinionsundersökningar innebär fasta svarsalternativ, och att respondentens möjligheter att beskriva sin uppfattning därför inskränks. Det finns aldrig någon enkel väg mellan svar på en fråga till faktisk attityd. ”Som man frågar får man svar” brukar det heta, men de kognitiva komponenterna som påverkar respondenternas svar är mycket svåra att bedöma annat än i möjligen djupintervjuer.

4. Teoretisk utgångspunkt

Studien utgår ifrån iakttagelsen att samhällets och politikens tilltagande komplexitet utgör en stark utmaning mot den representativa demokratin. Valdeltagandet minskar samtidigt som avståndet mellan väljare och valda anses öka. För den enskilda beslutsfattaren torde det ökade informationsflödet medföra betydande svårigheter att fatta sakligt grundade beslut. I och med detta faktum framstår det som allt svårare att hävda att politikerna har kännedom om medborgarnas preferenser och att man därmed kan representera dessa. Särskilt i fråga om nyare politiska företeelser torde medborgarnas uppfattningar vara svårbedömda.²⁰ Frågan kring hur representativiteten kan stärkas är högst aktuell inom demokratiteorin. Vad som krävs för att erhålla demokratisk legitimitet är dock omtvistat, men på en basal nivå handlar det om att medborgarna skall kunna identifiera sig med den förda politiken.²¹ Resonemanget utgår ifrån demotanken, som innebär att medborgarna skall känna solidaritet och grundläggande samhörighet med varandra inom en territoriell konstruktion. Om denna samhörighet saknas riskerar politiken att också sakna demokratisk legitimitet. Grunden för sammanhållningen kan variera, och vikten ligger således vid att en solidaritetsgemenskap etableras inom vilken gemensamma intressen kan identifieras.²²

4.1 Identitetsaspekter

Ett flertal filosofer menar att det har skett en övergång från ett nationellt till ett postnationellt samhälle, och att innebörden i begreppet demokratisk legitimitet därför har förändrats. Detta anses i sin tur ha medfört en förändring i medborgarbegreppets innebörd, vilket också innebär konsekvenser för identitetsbegreppet.²³ Weaver hävdar att "...Swedes and Lithuanians have very little in common. But existence of identities is not a static question".²⁴

De flesta teoretiker tycks idag vara eniga om att identiteter främst bör betraktas som multipla och att de hos genomsnittsmedborgaren växlar beroende på omständigheter. Få personer relaterar idag till en enda

²⁰ Habermas Jürgen (2001), *Den postnationella konstellationen*

²¹ Weber Max (1978), *Economy and society*, vol. 1

²² Gidlund Janerik (1998:9–10), *Regionalisering och demokratisk legitimitet*

²³ Habermas (2001)

²⁴ Weaver Ole (1997), *The Baltic Sea: A region after post-modernity?*, i Joenniemi (red.) *Neo-nationalism or regionality. The restructuring of political space around the Baltic rim*

identitet såsom exempelvis en nationell – även regionala, europeiska med flera identiteter anses kunna härbärgas av en enskild individ. Man kan hävda att individen ”rangordnar” mellan sina identiteter i olika sammanhang, och att identiteter har olika politisk relevans beroende på omständigheter.²⁵ När avstamp tas i identiteter som någonting konstruerat och föränderligt, öppnar detta för en iakttagelse av de identitetsskapande processer vilka naturligt kan kopplas till integrationsprocesser och till uppnåendet av demokratisk legitimitet.

Omvärlds-, institutionella och historiskt relaterade faktorer anses vara det som främst påverkar framväxten av identiteter och identitetsskapande processer.²⁶ Identiteter innehar möjlighet till både kontinuitet och förändring, vilket relaterar till olika specifika skeenden och till materiella omständigheter. Identiteters utveckling anses enligt teorin också vara starkt avhängigt av centrala aktörers vägval. Frågan är då vilka aktörer som kan betraktas som centrala i processen, samt vilka typer av mekanismer och händelser som avgör identitetutvecklingens inriktning.²⁷ I vad mån ideologi/idéer kan tillskrivas makt att påverka utvecklingen av identiteter, har detta hittills främst studerats i anslutning till segregation och geopolitiska konflikter och framstår som mindre relevant i detta sammanhang.²⁸

Vilken betydelse har då ökat ömsesidigt beroende mellan länder och globaliseringen för framväxten av kollektiva identiteter? Man kan dels se till små staters önskan om att gå samman för att stärka sina positioner i relationen till de större staterna genom att agera för ett kollektivt identitetsskapande. Detta agerande kan tydligt skönjas på den regionala nivån inom EU, vilket brukar betraktas som ett underifrånperspektiv i sammanhanget.²⁹ I EU-sammanhanget åsyftar man då regionala och lokala nivåers medverkan i integrationsprocessen, vilket man från politiskt håll samtidigt menar ger en god grund för medborgerligt deltagande och legitimitet. Legitimitetsanspråken kan också ta vägen över det civila samhällets medverkan i integrationsprocessen. Istället för direkt medborgerligt deltagande kan legitimitet då erhållas i form av folklig mobilisering genom medverkan i frivilligorganisationer vilka arbetar på en internationell basis. Relevant att betänka är att ett underifrånperspektiv måste grunda sig på det civila samhällets faktiska medverkan i processen, och att man inte enbart kan se till dess formella möjligheter härvid om man skall kunna tala om medborgerlig förankring och legitimitet.³⁰ I denna rapport fokuseras direkt på processens medborgerliga förankring genom identitetsaspekten, och vilken form av institution eller engagemang som indirekt kan antas ligga till grund för medborgarnas upplevelser berörs således inte.

Ytterst kan man tala om att globaliseringen bidragit till att identiteter i ökad utsträckning kan vara av nationsgränsöverskridande karaktär.³¹ På överstatlig nivå inom EU bedrivs till exempel specifika projekt för att stimulera till framväxten av en kollektiv europeisk identitet.³² Inom

²⁵ Erlingsson Gissur O' (1999), *Regional pånyttfödelse. Ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling. En analys av ett forskningsområde*, Gidlund (1998)

²⁶ Dunn och Goff (2004:4–8)

²⁷ Läs mer om detta i den större studie som denna rapport är en del av

²⁸ Dunn och Goff (2004:2–8)

²⁹ Gren Jörgen (2002), *Den perfekta regionen?*

³⁰ Putnam (1996)

³¹ Giddens Anthony (1991), *Modernitet och självidentitet. Självet och samhället i den senmoderna epoken*

³² Miles Lee (ed.), *Sweden and the European Union evaluated*

Norden bedrivs ett flertal program för att stimulera framväxten av en gemensam identitet. I det fallet torde det dock främst handla om att främja den nordiska identitetens kvarvarande i en allt mer globaliserad värld med överlappande identiteter.³³ I Östersjöområdet kan man hävda att det finns ansatser till ett sådant initiativ från svenskt håll i och med de program för studier, studentutbyten, vänortssamarbeten och nationsgränsöverskridande projekt som finansieras av staten.³⁴

4.2 Regionaliseringsaspekter

Regionalisering kan definieras på olika sätt. Definitionerna kan vara både vida och snäva, både inkluderande och exkluderande.³⁵ Det vanliga är att man i huvudsak skiljer mellan funktionella regioner och identitetsregioner.³⁶ Den funktionella regionen innebär att redan definierade geografiska enheter samlas kring ett gemensamt intresse som ibland kan spilla över nationsgränserna. Idag är merparten av existerande funktionella regioner av gränsöverskridande karaktär. Denna är liktydig med ett integrerat ekonomiskt system som ofta innefattar ett gemensamt administrativt system. Den kulturella regionen baserar sig istället på en stark kulturell/historisk identitet vilken kan existera över administrativa och nationella gränser.³⁷ Denna definieras i enlighet med graden av kulturell homogenitet, vilken uttrycks i form av ett gemensamt kulturarv, en unik identitet och ett delat kulturellt karaktärsdrag. Sådana skilda fokus på regionen kan oftast hänföras till sociologiska discipliner. Inom statsvetenskapen betraktar man ofta kulturella och därtill relaterade faktorer som en "black box", det vill säga att man lämnar ämnet orört då det inte betraktas som en central påverkansfaktor i regionaliseringsprocessen. I denna rapport skiljer jag i likhet med Löfgren och Berg att mellan funktionella och kulturella regioner,³⁸ varvid fokus kommer att vara på regionaliseringens identitetsrelaterade inslag (vilket anknyter till kulturell regionalisering). Funktionella aspekter sätts dock i viss mån i relation till dessa. Funktionella aspekter kan i integrationssammanhang vanligtvis hänföras till ovanifrånprocesser, d v s att regionen skapas politiskt och av byråkratin med det primära syftet att främja tillväxten.

4.3 Integrationsdimensionen

Det torde existera minst lika många benämningar på integration som det gör gällande region- och regionaliseringsbegreppet. Jag har ovan valt att fokusera på ett par aspekter vilka kan anses relatera till en integrationsprocess, det vill säga regionalisering och identitet, men skall i korthet knyta dessa till befintliga definitioner. Nilsson hävdar att integrationsbegreppet bättre än andra begrepp förmår täcka in hela det spektrum av närmanden som förekommer mellan länder, men att dess politiska användning stundom kan vara problematisk.³⁹ Man bör därför skilja mellan formell och informell integration. Den nordiska gemenskapen är

³³ Östergård Uffe (1997), *The Nordic countries in the Baltic region*, i Joenniemi (red.), *Neo-nationalism or regionality. The restructuring of political space around the Baltic rim*

³⁴ Se bl a Svenska Institutet (www.si.se), Sveriges kommuner och landsting (www.skl.se), Sala-ida (www.sala-ida.se), Sida Östersjöenheten (www.sida.se/ostersjoenheten)

³⁵ Erlingsson (1999:12–13)

³⁶ Gullberg Tom (2003), *Identitetsregioner och regional identitet i de nya medlemsstaterna*, i Tallberg Pontus (red.), *Regionernas Europa. Belysning av den aktuella regiondebatten i Europa*

³⁷ Ibid.

³⁸ Berg Per Olof och Löfgren Orvar (2000:7–18), *Studying the birth of a transnational region*, i Berg, Linde-Laursen och Löfgren (ed.), *Invoking a transnational metropolis. The making of the Öresund region*

³⁹ Nilsson Jan Henrik (2000:40), *Studier av barriärer och interaktioner*

ett exempel på integration vilken kan sägas ha befrämjats genom ömsesidiga impulser mellan länder. Detta har under åren institutionaliserats i olika former, men har till stor del bedrivits på frivillig grund.⁴⁰ Integrationen har således varit både formell och informell. För att närma de båda definitionerna varandra kan man som Lindström hävda att "... identiteten, kulturell som historisk, fyller de politiska institutionerna med innehåll, ger dem riktning och handlingskraft".⁴¹ Integration torde därmed kunna betraktas som substantiell och reell såvitt informella processer kompletterar de formella.

Vidare bör man beakta huruvida integrationen kan ses som ett ovanifrån- eller underifrånfenomen. Detta kan då i sin tur säga något om legitimiteten för denna, men det är långtifrån givet. Initiativ som tas från ovan kan med tiden erhålla den legitimitet som processer av underifrånkaraktär ofta präglas av. Ofta dras emellertid likhetstecken mellan underifrånprocesser, lokala aktörers initiativ och demokratisk legitimitet.⁴² I och med samhällssystemets tilltagande komplexitet och överlappande beslutsnivåer kan man dock hävda att synsättet inte längre kan betraktas som givet, utan att det bör problematiseras.⁴³

4.4 Legitimitetsdimensionen

Som tidigare nämnts kan man dock hävda att framväxten av en gemensam identitet inom ett område samt möjligheter till identifikation i anslutning till en regionaliseringsprocess ses som en indikator på företelsens legitimitet. Självklart kan ett antal andra faktorer medverka här till, men ingen av dessa torde utgöra ett lika vedertaget mått på legitimitet i integrationssammanhang som just identitetsfaktorn. Detta faktum måste naturligtvis relateras till faktiskt önskad integration såsom det uttrycks av i första hand statsmakterna, i andra hand av övriga berörda aktörer. Detta måste även sättas i relation till funktionella aspekter och regionalisering samt till allmänna demokratikriterier. I och med att integrationsprocessen i Östersjöområdet nyligen tagit sin början finns det långt ifrån givna svar på frågan hur legitimiteten skall bedömas. Därför är legitimitetsdimensionen att betrakta som mycket central i sammanhanget.

I klassiska liberala termer innebär kravet om att de som berörs av beslut också inkluderas i beslutsprocessen att den demokratiska legitimiteten upprätthålls. Weber hävdar dock att legitimitet relaterar till den enskildas upplevelser av politiska utfall.⁴⁴ Den förda politiken kan därför bara anses legitim om det finns en gemensam föreställning hos allmänheten som medger att så är fallet. På en basal nivå anknyter då detta resonemang till identitet och identifikation. I sammanhanget måste det understrykas att vi här talar om skapandet av en kollektiv identitet, vilket främst teoretiserats inom statsvetenskapen i ett nationsgränsöverskridande sammanhang och i anslutning till EU. Det underlättar förstås här att det enbart är de svenska upplevelserna som undersöks och relateras till demokratisk legitimitet. Uppgiften hade varit mer komplicerad om det istället varit fråga om att jämföra ansatser till identitet inom och mellan länder. Då hade också de teoretiska komplikationerna gjort sig gällande i

⁴⁰ Petersson Olof (1995), *Nordisk politik*

⁴¹ Lindström Fredrik (2003:214), *Regionernas Europa. En europeisk brytpunkt mellan funktionalitet och kulturell identitet*, i Arvidsson och Pettersson (red.), *Europeiska brytpunkter*

⁴² Habermas (1996)

⁴³ Mer finns att läsa om detta i den större studie som denna rapport är en del av

⁴⁴ Weber (1978)

form av olika diskurser mellan länderna. Olika demokratiuppfattningar, liksom vad som är att betrakta som demokratiskt legitimt hade då också behövt inkluderas i analysen.⁴⁵

Hur kan då demokratisk legitimitet uppnås vad gäller den kontext vi här befinner oss, det vill säga ifråga om Östersjöområdets regionalisering? För att relatera till Webers resonemang, bör medborgarna uppleva de politiska handlingslinjerna som rättfärdiga, det vill säga Östersjöpolitikens utformning. Denna utformning relaterar till funktionella, identitetsbaserade eller kulturella faktorer. I den specifika Östersjökontexten anknyter dessa faktorer till biståndssamarbete, reguljärt grannlandssamarbete samt till övergångsfasen mellan dessa. Medborgarnas upplevelser av någon form av delaktighet i dessa politiska skeenden säger således något om den demokratiska legitimiteten för Östersjöområdets regionalisering.

⁴⁵ Zydowics Krzysztof (1997), *Nationality versus regionality: A central-East European perspective pertaining the southern Baltic*, i Joenniemi (red.), *Neo-nationalism or regionality. The restructuring of political space around the Baltic rim*

5. Resultat

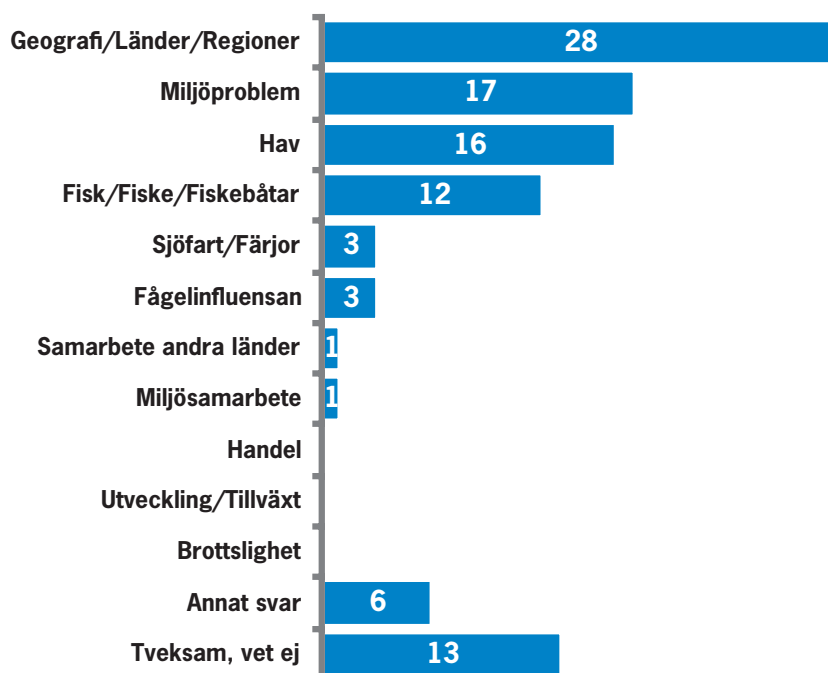
Opinionsundersökningen som redogörs för i det följande avser att ligga till grund för en iakttagelse av de identitetsrelaterade komponenter som ingår i Östersjöområdets regionaliseringsprocess. Detta är tänkt att i förlängningen möjliggöra för en diskussion kring företeelsens demokratiska legitimitet. Som identitetsrelaterade komponenter har här valts sådana som anknyter till tillhörighet (såväl geografisk som mellanfolklig), gemenskap, mobilitet och framtidsutsikter. Som jämförelsepunkter har jag valt att ställa frågor kring Norden som enhet samt kring EU-samarbetet som företeelse. Norden har valts av det skäl att området har en tydlig gemensam identitet samt hög grad av legitimitet. EU har valts av det skäl eftersom dessa faktorer i stor utsträckning saknas inom EU-samarbetet. Norden och EU är också relevanta att iaktta av det skäl att Östersjöområdet ingår som del i dessa territoriella konstruktioner. Identitetskomponenterna har valts ut med hänsyn till den relativa avsaknad av gemensam historia som är fallet mellan länderna på öst- och västsidan i området. Någon grundmurad gemensam identitet existerar således inte sedan gammalt. Vidare måste området ses som relativt outvecklat i institutionaliseringshänseende, vilket enligt teorin indikerar en avsaknad av gemensam identitet. Med hänsyn till dessa faktorer är de identitetskomponenter som här valts ut av grundläggande karaktär.

5.1 Associationer till Östersjöområdet

På frågan ”vad är det första du tänker på när jag säger Östersjöområdet” har merparten av de svarande angett olika länder, men också svar som relaterar till hav, fiske och miljö. Som ett nytt svarsalternativ i undersökningen tillkom ”fågelinfluensan” i och med att ett flertal svarade på detta sätt. Flera svarspersoner omnämnde därtill specifikt ”algblooming” som något de förknippar Östersjöområdet med.

Frågan syftar till att skapa en bild av allmänhetens spontana associationer till området. Resultatet visar på att allmänheten generellt hyser varken positiva eller negativa omdömen gentemot området som sådant.

Diagram 1: Vad är det första du tänker på när jag säger "Östersjöområdet"?
(% av populationen per kategori)



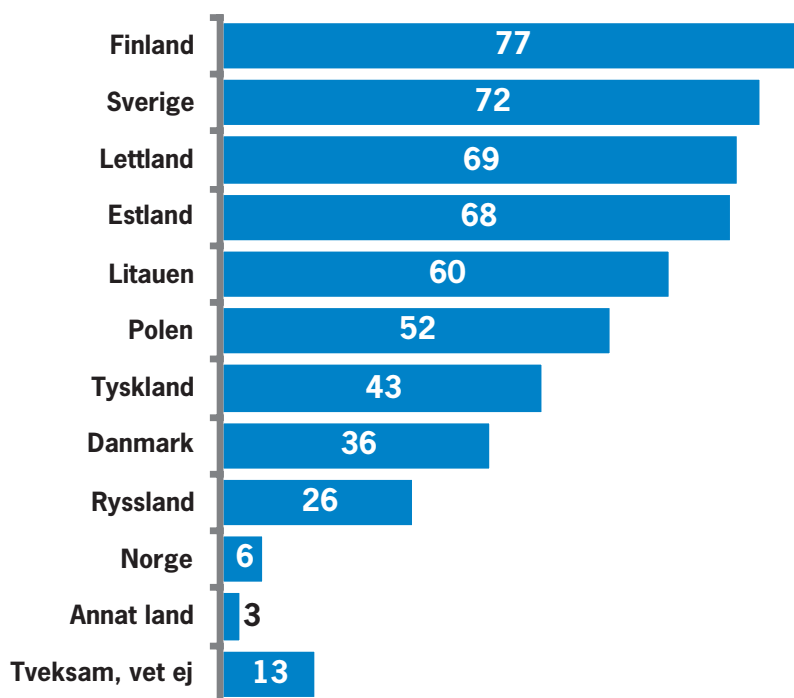
5.2 Vilka länder ingår i Östersjöområdet?

Det finns idag olika definitioner på "Östersjöområdet" och vilka länder och regioner detta egentligen utgörs av. I EU-sammanhang anses området börja i höjd med södra Finland och slutar söder om Öresund. Enligt denna definition utgör norra delen av Östersjöområdet en egen region, Barentsregionen. Geografer anser vanligtvis att avrinningsområden är av betydelse när man definierar en region. Sjöfarten delar vidare in Östersjöområdet i olika zoner, vilka då innefattar egentliga Östersjön, Mellersta Östersjön, södra Östersjön etc. Det är tveksamt huruvida det finns en uttalad och mellan länderna överenskommen definition av Östersjöområdet som allmänheten kan relatera till. Man kan således inte hävda att området är tydligt avgränsat idag, och att det därför är rimligt att allmänheten inte har en entydig bild av området i geografiska termer. Vem avgör hur en region skall avgränsas när så många länder och regioner är inblandade? Det bör därför vara rimligt att regionens geografiska omfattning utkristalliserar sig under en längre tid. Om vi anser att människors uppfattningar om vilka områden en region utgörs av är av relevans för dess "tillblivelse" i både kognitiv och faktisk mening, är allmänhetens definition av Östersjöområdet av politiskt intresse.

Svaren tyder på att merparten anser att Sverige, Finland och de baltiska staterna ingår i Östersjöområdet. Intressant att notera är att Litauen dock erhåller färre röster än Lettland och Estland. Ett långt färre antal anser att Polen innefattas i området, och ännu färre Ryssland, Danmark och Tyskland. Man verkar i det stora hela utesluta Öresundsområdet såsom en del av Östersjöområdet. Ett litet fåtal anser att Norge är ett Östersjöland.

Diagram 2: Vilka länder skulle du säga ingår i Östersjöregionen?

(% av populationen per kategori)

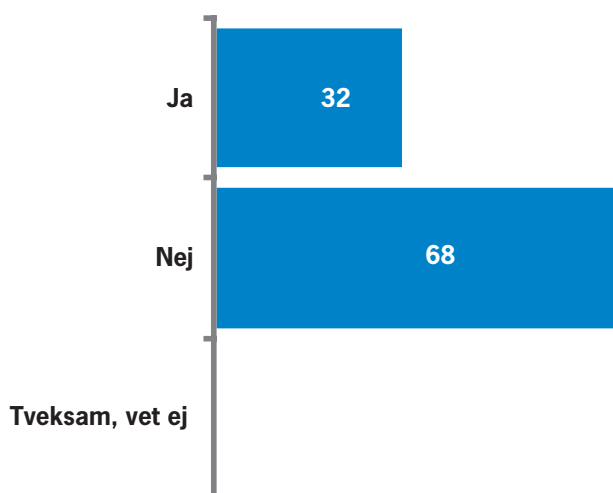


5.3 Erfarenhet av Östersjöområdet

En tredjedel av de tillfrågade har någon form av erfarenhet av att vistas i Baltikum, Polen eller Ryssland, medan två tredjedelar inte har någon erfarenhet av dessa länder. Ett litet fåtal har släktband till något av länderna.

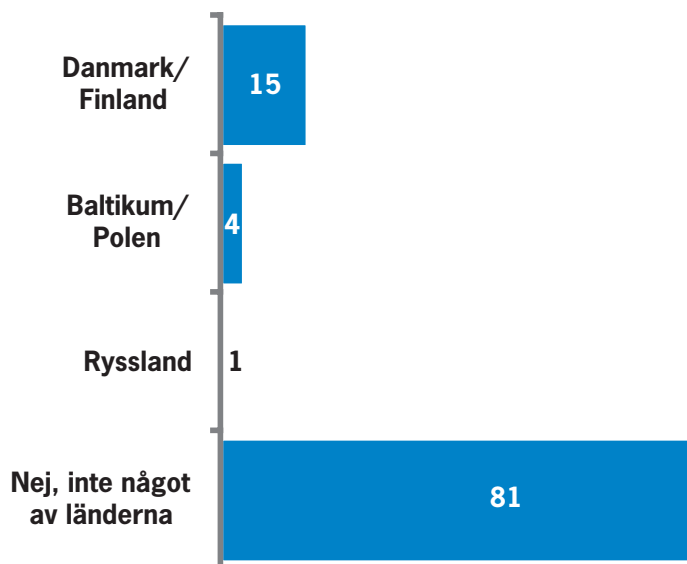
Diagram 3 a: Vilken är din erfarenhet av Baltikum, Polen och Ryssland?

Har du någon gång deltagit i samarbetsprojekt eller utbyte i området eller har du semestrat eller arbetat där? (% av de svarande)



b: Har du anknytning i form av släktband till något av följande länder?

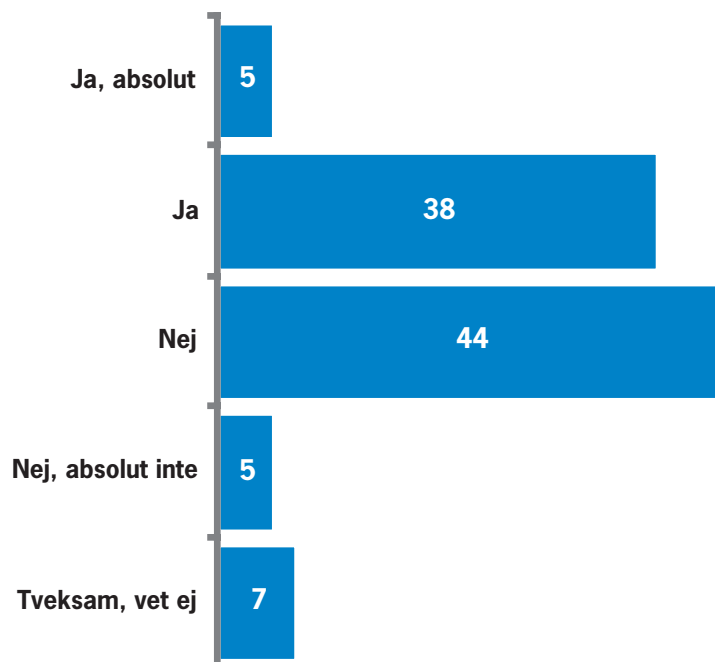
(% av de svarande)



5.4 Östersjöområdet som enhet

För att få en bild av hur allmänheten ser på Östersjöområdets enhetsstatus har en jämförelse gjorts med Norden, som vanligtvis betraktas som ett integrerat område med en gemensam identitet. Det framkommer här att mer än en tredjedel anser att Östersjöregionen kan sägas existera på detta sätt, medan närmare hälften anser att så inte är fallet.

Diagram 4: Tycker du att Östersjöregionen är ett område som man kan säga existerar som en enhet i likhet med t ex Norden? (% av de svarande)

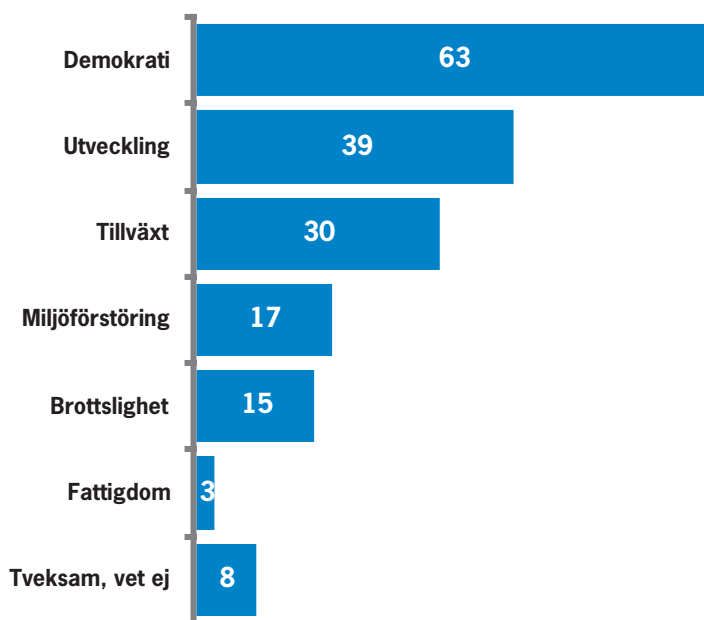


5.5 Samhällsförhållanden som förknippas med Östersjöländerna

De länder på vilka undersökningen fokuserat har delats in i tre olika grupper. Sverige, Danmark och Finland har lagts i en kategori av det skälet att de tillhör den klassiska inledningen "Norden". Baltikum och Polen har lagts i en kategori, eftersom de är tidigare sovjetstater respektive tidigare associerad sovjetstat. Ryssland har en kategori för sig eftersom det är det enda av länderna som inte tillhör EU. De samhällsförhållanden som fokuserats har varit inom tre positiva och tre negativa kategorier: demokrati, utveckling och tillväxt samt fattigdom, brottslighet och miljöförstöring.

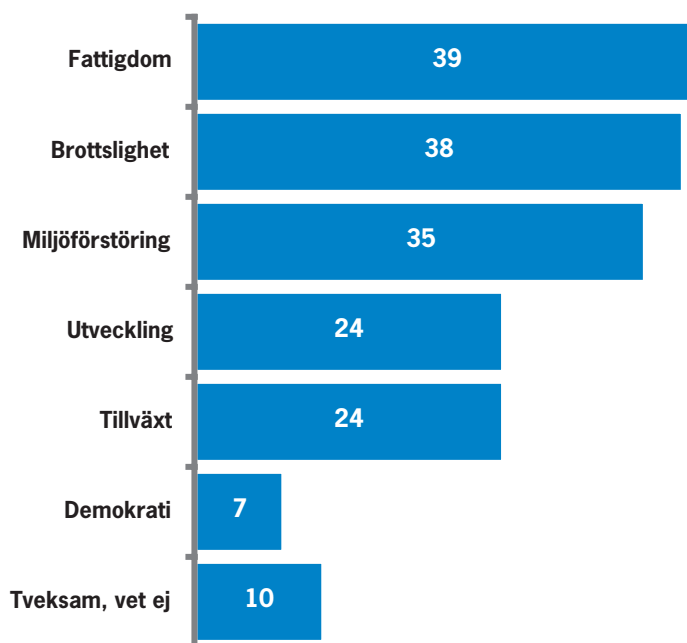
Vad gäller samhällsförhållanden i Sverige, Danmark och Finland relaterar merparten av de tillfrågade dessa i nämnd ordning främst till demokrati, utveckling och tillväxt. Vad gäller samhällsförhållandena i Baltikum och Polen relaterar merparten dessa främst till fattigdom, brottslighet och miljöförstöring. Gällande Ryssland anger man brottslighet, fattigdom och miljöförstöring som de mest framträdande faktorerna.

Diagram 5 a: Vilka samhällsförhållanden förknippar du främst med Sverige/Danmark/ Finland? (% av populationen per kategori)



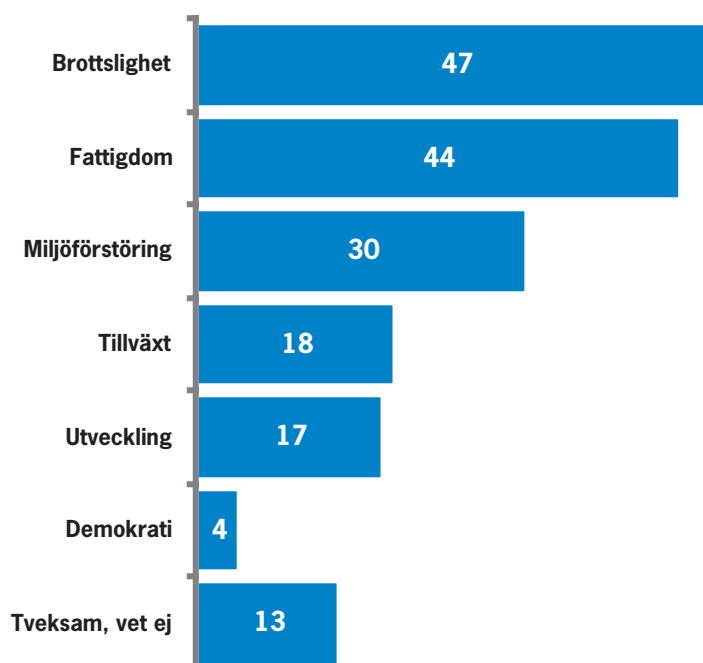
b: Vilka samhällsförhållanden förknippar du främst med Baltikum/Polen?

(% av populationen per kategori)



c: Vilka samhällsförhållanden förknippar du främst med Ryssland?

(% av populationen per kategori)

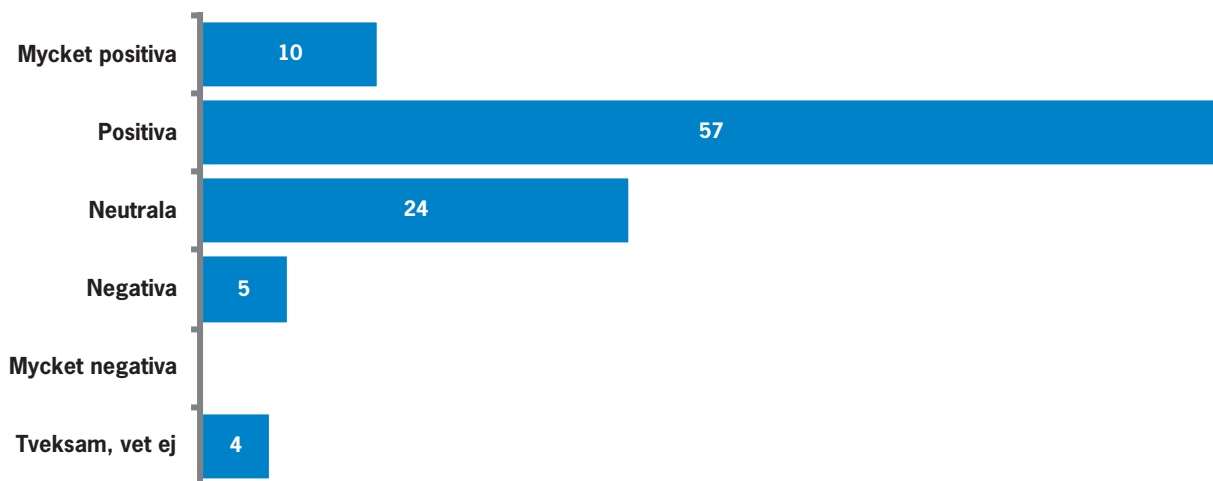


5.6 Framtidsutsikterna för Östersjöländerna

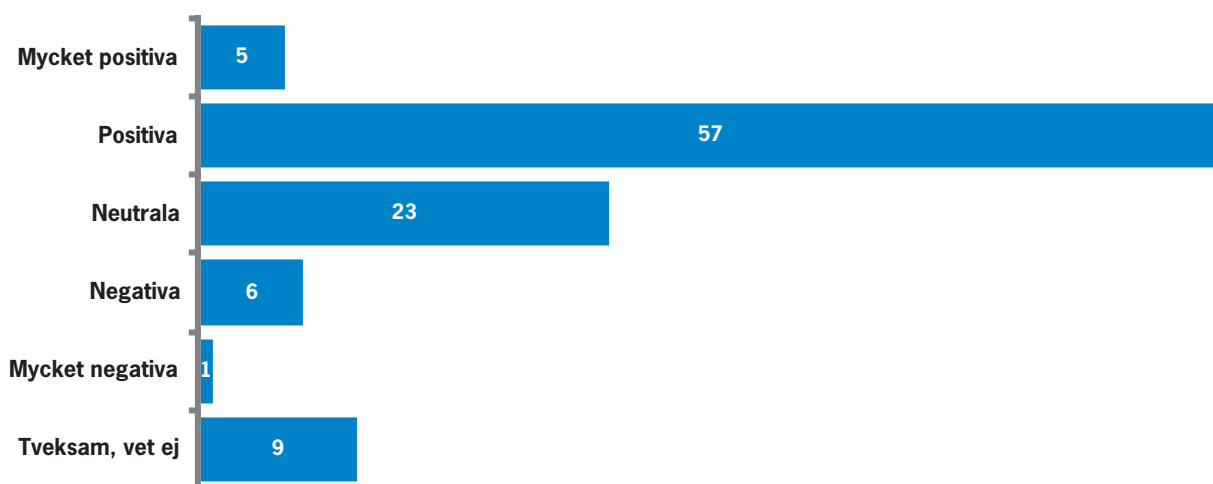
Trots den negativa bild man hyser gällande de östländers samhällsförhållanden vilka ingår i Östersjöområdet, hyser merparten en positiv syn på framtiden för dessa länder. Man har en tydlig bild av Baltikum och Polens generella framtidsutsikter såsom positiva – lika positiva som Sverige, Danmark och Finlands. Gällande Ryssland verkar man dock mer osäkra; en lika stor andel har angett att man är ”neutrala” i frågan.

Diagram 6 a: Hur tycker du att framtidsutsikterna ser ut för Sverige/Danmark/Finland?

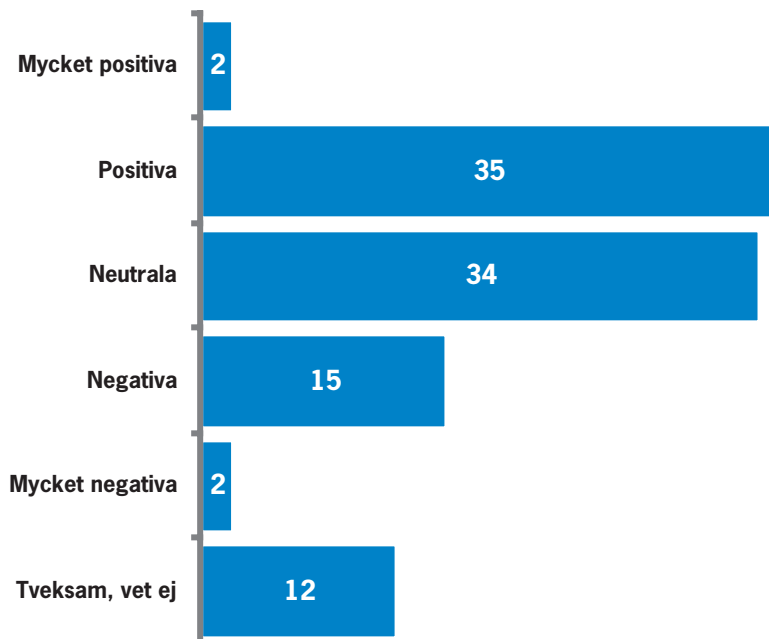
(% av de svarande)



b: Hur tycker du att framtidsutsikterna ser ut för Baltikum/Polen? (% av de svarande)



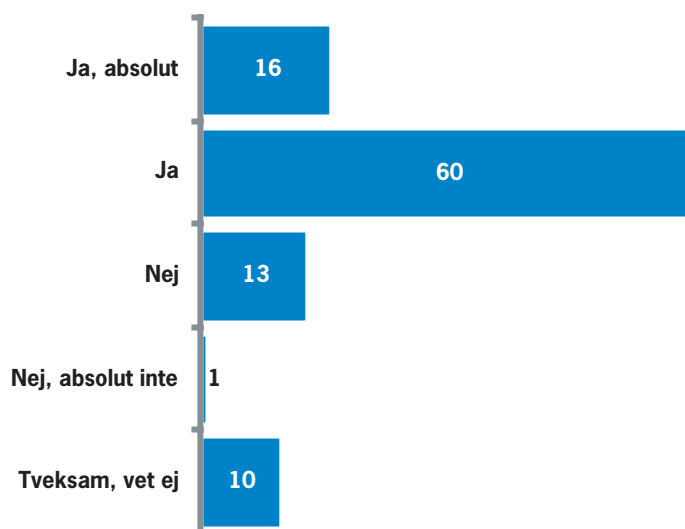
c: Hur tycker du att framtidsutsikterna ser ut för Ryssland? (% av de svarande)



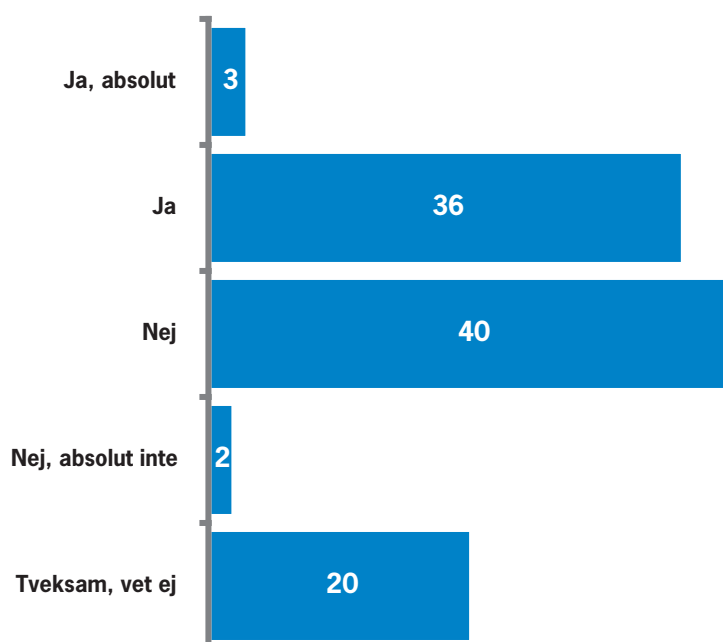
5.7 Samarbetets omfattning

På frågan ifall samarbetet med ett antal grupper av länder i Östersjöområdet kan anses tillräckligt, anser en övervägande majoritet att så är fallet gällande det svenska samarbetet med Danmark och Finland. Vad gäller samarbetet med Baltikum och Polen anser en majoritet att man inte från svensk sida samarbetar med dessa länder i tillräcklig utsträckning. En stor majoritet anser heller inte att Sverige samarbetar med Ryssland i tillräcklig utsträckning.

Diagram 7 a: Tycker du att Sverige samarbetar med Danmark/Finland i tillräcklig utsträckning? (% av de svarande)

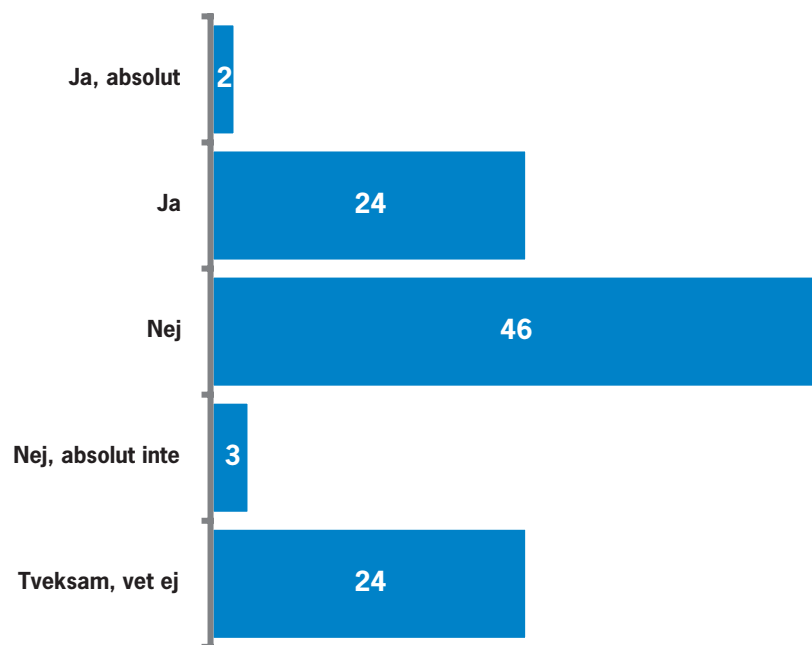


b: Tycker du att Sverige samarbetar med Baltikum/Polen i tillräcklig utsträckning? (% av de svarande)



c: Tycker du att Sverige samarbetar med Ryssland i tillräcklig utsträckning?

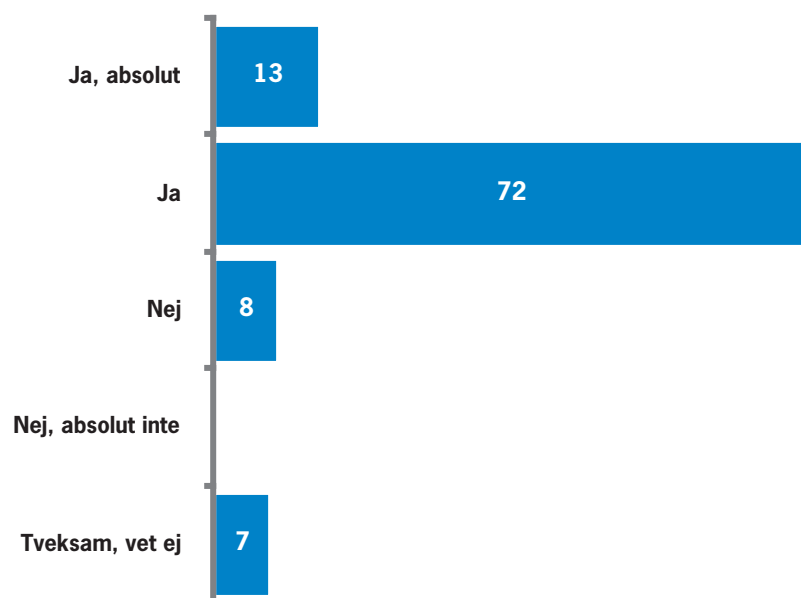
(% av de svarande)



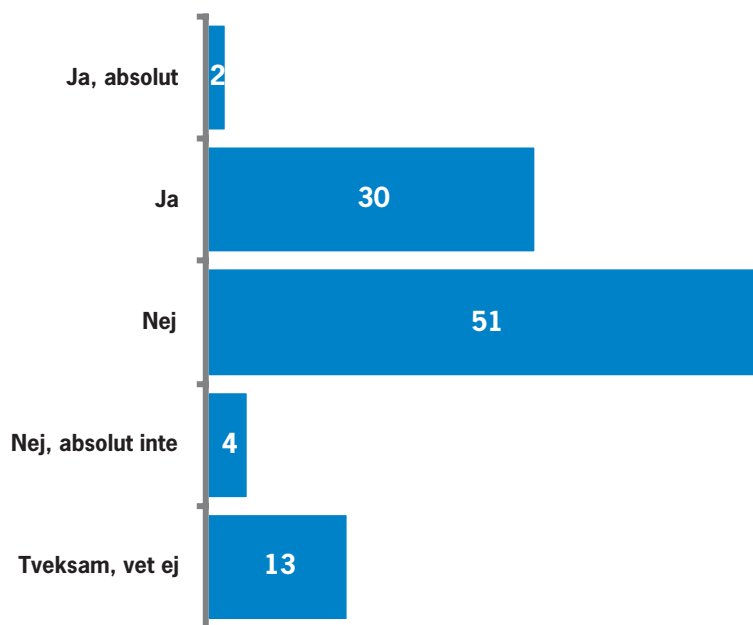
5.8 Jämlikhet och ömsesidighet i samarbetet

Vad gäller uppfattningen om ifall det råder jämlikhet och ömsesidighet i samarbetet upplever en mycket stor majoritet att så är fallet mellan Sverige, Danmark och Finland. Beträffande samarbetet mellan Sverige, Baltikum och Polen anser omkring hälften att samarbetet inte är jämlikt och ömsesidigt, medan en mindre andel anser att så är fallet alternativt är osäkra. Gällande Ryssland är en större andel osäkra, samtidigt som merparten dock svarar nej på frågan.

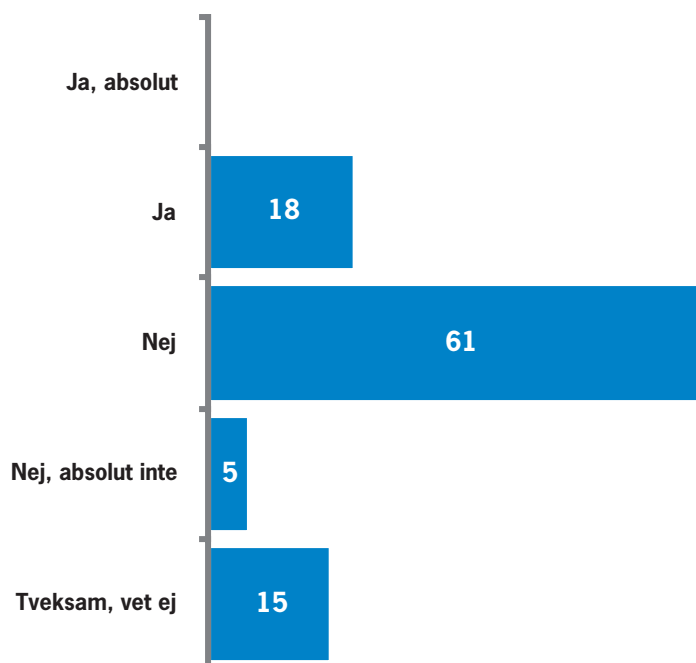
Diagram 8 a: Tror du att det råder ett jämlikt och ömsesidigt samarbete mellan Sverige, Danmark och Finland? (% av de svarande)



b: Tror du att det råder ett jämlikt och ömsesidigt samarbete mellan Sverige och Baltikum och Polen? (% av de svarande)



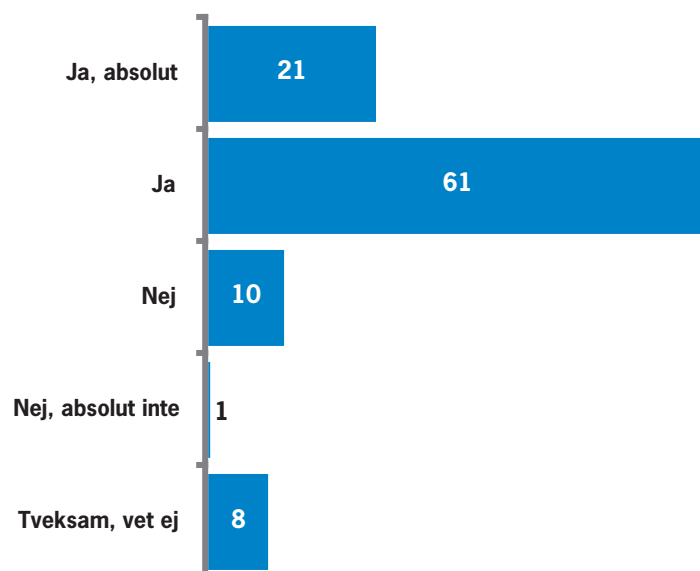
c: Tror du att det råder ett jämlikt och ömsesidigt samarbete mellan Sverige och Ryssland? (% av de svarande)



5.9 Politik för sammanhållning

En mycket stor majoritet anser att Sverige bör bedriva en aktiv politik för att skapa större sammanhållning mellan länderna i Östersjöområdet. Vad som avses med ”en aktiv politik” ryms inte i frågan, men det torde röra sig både om att tillsätta resurser och att bedriva opinionsbildande aktiviteter för att ge frågan ett större fokus i samhällsdebatten.

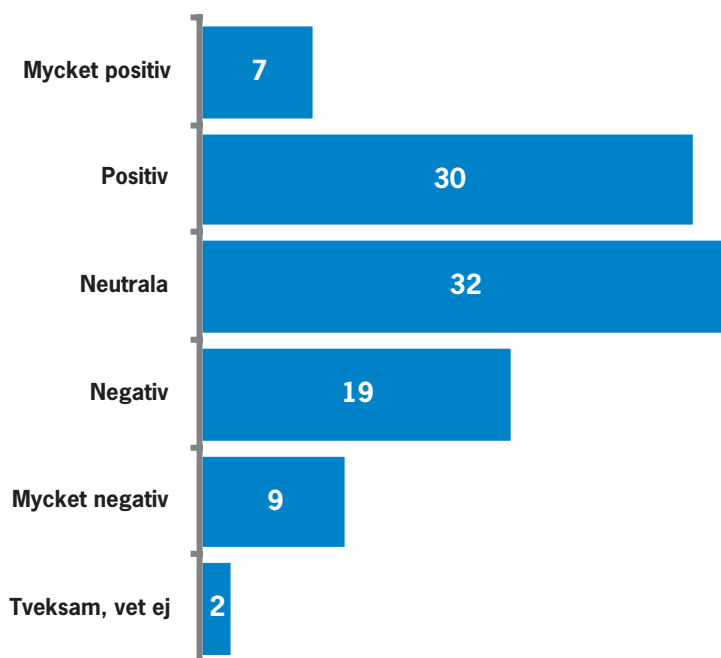
Diagram 9: Anser du att Sverige borde driva en aktiv politik för att skapa större sammanhållning mellan länderna i Östersjöområdet? (% av de svarande)



5.10 Inställningen till EU

Inställningen till EU är mycket positiv eller positiv hos strax över en tredjedel av de tillfrågade, medan närmare en tredjedel är negativa eller mycket negativa. Ytterligare en tredjedel har inte någon bestämd uppfattning i frågan. Andelen osäkra kan således ses mycket stor i sammanhanget.

Diagram 10: Vilken är din allmänna inställning till EU och den europeiska integrationen? (% av de svarande)



6. Analys

Det finns ett antal faktorer beträffande medborgarnas upplevelser av gemenskap som är av betydelse för identitetsutvecklingen i anslutning till ett områdes regionalisering, vilket därför är av betydelse för områdets integration och för dess legitimitet. De frågor som ställts i opinionsundersökningen har syftat till att ringa in dessa faktorer.

Faktorerna som här valts ut relaterar till medborgarnas syn på områdets länder såsom jämlika i fråga om samarbete, samt i fråga om ömsesidighet i samarbetet. De relaterar också till medborgarnas upplevelser av området som en enhet, liksom till deras erfarenheter av att arbeta eller semestra i länderna. En referenspunkt för Östersjösamarbetet utgörs av det nordiska samarbetet, vilket stödjer sig på en väl förankrad gemensam identitet. Ytterligare en referenspunkt rör sig om det europeiska samarbetet, vars framgång såsom identitetsprojekt kan ifrågasättas. Medborgarnas upplevelser av regionens enhetsstatus har satts i relation till dessa företeelser för att deras uppfattningar skall kunna ringas in närmare. Andra faktorer som är tänkta att illustrera identitetsfaktorer rör sig om samhällsförhållanden med vilka man förknippar ett antal grupper av länder jämfört med det egna landet. Vilka länder som man anser ingår i Östersjöregionen har också ansetts vara av betydelse i identitetshänseende, samt vidare släktband såsom en faktor vilken tydligast kan anses stärka ett områdes kollektiva identitet. De svenska medborgarnas upplevelser av gemenskap och identifikation med övriga länder betraktas här således som indikatorn på områdets kulturella integration i identitetshänseende.

6.1 Gemensam identitet

Kan man tala om medborgerlig förankring i form av ansatser till en gemensam identitet i Östersjöområdet, vilket krävs för att en integrationsprocess på sikt skall anses framgångsrik? Undersökningen visar på att den svenska allmänheten har en mycket negativ bild av samhällsförhållandena i Baltikum, Polen och Ryssland, samtidigt som man har en mycket positiv bild av samhällsutvecklingen i Sverige, Danmark och Finland. Man har också en uppfattning om att samarbetet mellan Sverige, Baltikum, Polen och Ryssland inte är jämlikt och ömsesidigt. Relativt få har besökt något av dessa länder, men ändå är uppfattningarna om fattigdom, miljöförstöring och brottslighet mycket framträdande i jämförelse med mer positiva nämnare. Vidare betraktar majoriteten inte området som en enhet. Endast ett fåtal länder anges såsom primärt

ingående i Östersjöregionen, och i förhållande till Norden anser en majoritet att Östersjöregionen inte kan betraktas som en enhet på samma sätt som denna.

I nuläget torde det därför vara svårt att tala om en gemensam identitet i Östersjöområdet. Man är emellertid övervägande positiva till en fördjupad integration i området. Det är tydligt att identitetsaspekter i dess grundläggande bemärkelse utgör ett relevant mått för att bedöma områdets integration. Dock hade modellen behövt innehålla fler dynamiska komponenter. Tyvärr är det svårt att genomföra långtgående operationaliseringar i opinionsundersökningens form. Kan man hävda att demokratisk legitimitet saknas för Östersjöområdets regionalisering och integration i och med den relativa avsaknaden av gemensam identitet inom området? Vi hade här gagnats av att ha referenspunkter bakåt i tiden för att kunna knyta an till nutid och framtid. Därför har jag istället valt att relatera förhållandena till EU och Norden. Kännedom finns också om dessa företeelsers legitimitet, vilket i viss mån kan vara behjälpligt i sammanhanget. Härvid måste situationen sägas se ljus ut. Man har tydliga åsikter gällande Östersjöintegrationen medan EU-integrationen möter större tveksamhet. I förhållande till Norden anser merparten att Östersjöområdet inte kan sägas existera på detta sätt, medan en relativt stor andel ändå anser att jämförelsen är relevant. I och med att undersökningen belagts med den framtidsorienterade frågeställningen huruvida man önskar ett närmare samarbete inom Östersjöregionen i framtiden, samt huruvida Sverige kan anses samarbeta med omkringliggande länder i tillräcklig utsträckning, är det trots allt möjligt att föra in legitimitetsaspekten i diskussionen. Denna diskussion måste då föras i relation till nämnda framtidsperspektiv, inte minst eftersom identitet och legitimitet är dynamiska företeelser.

6.2 God demokratisk legitimitet

Det har tidigare nämnts att legitimitet på en basal nivå handlar om att medborgarna skall kunna identifiera sig med den förda politiken, och att man skall känna solidaritet och grundläggande samhörighet med varandra inom en territoriell konstruktion. Vikten ligger vid att en solidaritetsgemenskap etableras inom vilken gemensamma intressen kan identifieras. Om detta saknas riskerar beslutsfattandet att sakna demokratisk legitimitet. Det är som sagt tydligt att de svenska medborgarna önskar se en utveckling i integrativ riktning i Östersjöområdet. Medborgarna har förvisso en negativ syn på dagens samhällsförhållanden i grannländerna, men man vill se mer av ett aktivt samarbete mellan länderna samt av svenska politiska initiativ för att hålla regionen samman. Därför måste det anses möjligt att hävda att Östersjöområdets regionalisering har en god demokratisk legitimitet, och att en närmare integration i området är att betrakta som önskvärt sett utifrån denna horisont.

6.3 Integration genom stärkt identitet?

Bör således regionaliseringsprocessen i Östersjöområdet stärkas i integrativt avseende vad gäller främjandet av en gemensam identitet? Det är tydligt att den funktionella regionaliseringen behöver kompletteras av en kulturell, ifall de centrala aktörerna har för avsikt att fördjupa regionaliseringen inom Östersjöområdet. Genom de svar som erhållits i undersökningen kan man ana att bilden av grannländernas medverkan i samarbeten genom biståndet ännu lever kvar i allmänhetens medvetande. Främjandet av en gemensam identitet i området torde då även borge för förnyelse vad gäller allmänhetens synsätt gentemot grannländerna. Den

formella integrationen behöver därför också kompletteras av en informell. De formella initiativ som tagits av centrala aktörer behöver då vägas upp av medborgerligt engagemang och naturligt utbyte mellan länder i fråga om människor, idéer och kulturella företeelser. En kombination av formella och informella ansatser bör således borge för framväxten av en gemensam identitet. Förekomsten av gemensam identitet inom ett område beror enligt teorin i väsentlig utsträckning på centrala aktörers medvetna agerande i sådan riktning under regionaliseringsprocessen. Undersökningen tyder på att statliga aktörer i legitimitetshänseende har utrymme att agera tydligt för att stimulera identitetsutveckling i regionaliseringsprocessen.

Det europeiska identitetsprojektet, som många idag ställer sig osäkra inför, kan således med fördel kunna kompletteras av en regional "Östersjönivå" för att skapa sammanhållning mellan folk i grannländer. Man tycks vara mer positiva till Östersjöområdets integration än till EU-integrationen, vilken man är mer negativa eller neutrala i förhållande till. Processerna är förvisso inte möjliga att separera, men utfallet tyder på att den mindre territoriella enheten attraherar medborgare i större utsträckning.⁴⁶ Ökad integration i Östersjöområdet skulle samtidigt kunna medföra en ökad förståelse för det flernivåsystem som EU utgör, genom att man ser fördelarna av gemensam problemlösning och utveckling i sitt närområde.

Reell integration torde därmed kräva identitetsutveckling genom funktionella och kulturella arrangemang, samt genom formella och informella processer. Både teoretiska och praktiska erfarenheter tyder på att den demokratiska legitimiteten för en regionaliseringsprocess stärks vid sådana arrangemang i identitets- och integrationsfrämjande riktning. Det är samtidigt rimligt att hävda att det behövs mer av opinionsbildning och information kring Östersjöländernas utveckling och samarbete för att åstadkomma en syn på grannländerna såsom jämbördiga parter i samarbetet. Detta skulle med säkerhet stimulera framväxten av gemensam identitet i området, och i förlängningen upprätthållandet av demokratisk legitimitet för Östersjöregionaliseringen inom samtliga berörda länder.

⁴⁶ Det är dock svårt att säga ifall respondenterna är tveksamma till den europeiska integrationen i politiskt hänseende och gällande sakfrågor, eller ifall man främst har dess långtgående institutionalisering i åtanke

7. Diskussion

Rapporten har belyst i vilken mån medborgerlig förankring och legitimitet kan anses existera för Östersjöområdets regionalisering, och huruvida man kan tala om ett integrerat område i sammanhanget. Graden av integration har här iakttagits i enlighet med processens kulturella komponenter i form av identitetsfaktorer. Vad mer skulle vi så behöva veta om regionaliseringsprocessen för att nå kunskap om hur denna kan stärkas och fördjupas i identitets-, integrations- och legitimitetshänseende? Först och främst bör då undersökningen av medborgarnas upplevelser gällande regionaliseringsprocessen kompletteras av en deskriptiv genomgång kring den faktiska politik som förs gentemot området från svenskt håll. Detta säger då något om hur processen kan stimuleras politiskt. Den större studie som denna rapport är en del av innefattar därför även detta policyinriktade perspektiv.

Vidare kan andra komponenter, vilka är möjliga att hänföra till demokratisk legitimitet, med fördel iakttas. Detta rör sig då främst om graden av institutionalisering i Östersjöområdet. Enligt teorin borgar detta för en god legitimitet, men jag skulle gärna se att perspektivet iakttogs kontextberoende. EU-samarbetet kritiserar exempelvis ofta med anledning av dess alltför långtgående institutionalisering. Är det möjligt att uppnå en hög grad av demokratisk legitimitet utan en omfattande institutionalisering? En diskussion kring direkt medborgerligt deltagande i regionaliseringsprocessen är dessutom svår att särkoppla från institutionaliseringsfrågan, och bör således ventileras i anslutning till denna.

En annan fråga som berörs i korthet rör sig om den demokratiska legitimiteten för övergången från bistånd till reguljär grannlandssamverkan i Östersjöområdet. Frågan kommer att behandlas i den större studie som denna rapport är en del av, men bör ändå omnämnas i detta sammanhang. Det måste i nuläget anses råda osäkerhet kring huruvida den demokratiska legitimiteten för Östersjöregionaliseringen kan upprätthållas i framtiden såvitt inte olika typer av främjandeinsatser företas gällande opinionsbildning, information och samverkansaktiviteter. Skälet till detta består i svårigheten att utläsa huruvida det medborgerliga stödet avser reguljärt grannlandssamarbete eller samarbete genom biståndet. Svaren indikerar att många ännu har en bild av Östersjösamarbetet såsom ojämnt, det vill säga biståndsrelaterat. Om vi har i åtanke det goda resultat i legitimitetshänseende som undersökningen visar på, blir så nästa fråga ifall legitimiteten kommer att vara lika stor då det successivt blir uppenbart för var och en att det numera handlar om

samarbete för gemensam utveckling i området, och inte om bistånd. Hur övergången från bistånd till reguljärt grannlandssamarbete bör hanteras torde således inte vara oproblematiskt sett utifrån en legitimitetshorisont, och vilka konsekvenser det förhållandet bör få i strategi och handling är därför i behov av att belysas mer ingående.

Man kan också hävda att medborgerligt deltagande genom det civila samhällets engagemang i regionaliseringsprocessen bör fokuseras i den specifika kontext som Östersjösamarbetet utgör. Enligt gängse teori sägs det civila samhället utgöra en plantskola för demokrati och medborgerligt deltagande. Är detta fallet även i den nationsgränsöverskridande kontexten? Svaret på frågan är inte minst viktigt för att avgöra i vad mån staten bör fortsätta att stimulera det civila samhällets deltagande i Östersjöområdets regionaliseringsprocess, vilket var fallet under hela nittioalet. Ytterst blir då detta en diskussion kring huruvida medborgerligt deltagande i syfte att stärka identitetskomponenter och demokratisk legitimitet, bör vara av direkt eller indirekt natur. Går vägen via föreningarna, institutionerna, via medborgarna direkt eller annat? Denna rapport har delvis haft för avsikt att väcka tankar kring ovanifrån- respektive underifrånaspekter i regionaliserings- och integrationssammanhanget i legitimitetstermer. Detta kan kanske stimulera till nya angreppssätt gällande Östersjöområdets regionalisering och integration, genom att aspekterna sätts i relation till processernas medborgerliga förankring och demokratiska legitimitet. Det är dock tydligt att det inte finns vattentäta skott mellan medborgerlig förankring, identitet och demokratisk legitimitet i den Östersjöregionala kontexten på så sätt som teorin påvisar. Skälet till detta torde vara den dynamiska komponenten, vilken innebär att preferenser ändras, identiteter stärks eller mattas av, politiska handlingslinjer modifieras, omvärlden förändras och att den demokratiska legitimiteten bedöms utifrån olika aspekter beroende på land, region och politisk tillhörighet.

Vidare är det av synnerligen stort intresse att ställa de svenska medborgarnas upplevelser mot de man hyser i omkringliggande länder. Integrationen kan endast anses reell om man inom samtliga inblandande länder uppvisar intresse för regionens gemensamma utveckling, och att den demokratiska legitimiteten upprätthålls i sammanhanget så att samarbetet kan anses hållbart på sikt.

Demokratisk legitimitet måste ses som en maktfaktor att räkna med i en värld som alltmer styrs av enskildas kognitioner och svängande opinioner. Att använda demokratisk legitimitet som infallsvinkel borgar inte för några precisa svar, men torde innebära ett lämpligt instrument för komplexitetsreduktion i den eftermoderna epoken. Att utgå ifrån demokratisk legitimitet som företeelse bör dock medföra att stor vikt läggs vid pragmatiska inslag i en studie, på så sätt att dessa mynnar ut i konstruktiva analyser. Annars finns risk för att balansgången mellan folklig förankring och politiskt agendasättande landar i enkelspårig populism. Min förhoppning är dock att denna rapport lyckats hantera denna problematik på ett rimligt sätt, trots den relativa avsaknaden av pragmatiska och konstruktiva inslag. Istället hoppas jag att deltagarna vid seminariet för vilket denna rapport författats bidrar med det vid tillfället, liksom vid den fortsatta diskussionen mellan politiska aktörer i det svenska samhället.

Litteratur

- Berg Per Olof och Löfgren Orvar (2000), "Studying the birth of a transnational region", i Berg, Linde-Laursen och Löfgren (ed.) *Invoking a transnational metropolis. The making of the Oresund region*. Lund: Studentlitteratur
- Dunn Kevin C., Goff Patricia M. (2004) (ed.), *Identity and global politics. Theoretical and empirical elaborations*. New York: Palgrave Macmillan
- Erlingsson Gissur O' (1999), *Regional pånyttfödelse. Ekonomi, demokrati och identitet i ett Europa under omvandling. En analys av ett forskningsområde*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen
- Giddens Anthony (1991), *Modernitet och självidentitet. Självet och samhället i den senmoderna epoken*. Göteborg: Daidalos
- Gidlund Janerik (1998), *Regionalisering och demokratisk legitimitet*. Kalmar: Regionförbundet i Kalmar län
- Gren Jörgen (2002), *Den perfekta regionen?* Lund: Studentlitteratur
- Gullberg Tom (2003), "Identitetsregioner och regional identitet i de nya medlemsstaterna", i Tallberg Pontus (red.), *Regionernas Europa. Belysning av den aktuella regiondebatten i Europa*. Hässleholm: Region Skåne och Västra Götalandsregionen
- Habermas Jürgen (2001), *Den postnationella konstellationen*. Göteborg: Daidalos
- Habermas Jürgen (1996), *Between facts and norms*. Cambridge MA: MIT Press
- Lindström Fredrik (2003), "Regionernas Europa. En europeisk brytpunkt mellan funktionalitet och kulturell identitet", i Arvidsson och Pettersson (red.), *Europeiska brytpunkter*. Lund: Studentlitteratur
- Miles Lee och Sundelius Bengt (2000), "'EU icing on a Baltic cake': Swedish policy towards the Baltic sea and EU Northern Dimensions", i Miles (ed.), *Sweden and the European union evaluated*. London: Continuum
- Möller Tommy (2006), "Politik uppifrån kommer nerifrån". *Axess* 2006:1
- Nilsson Jan Henrik (2000), *Studier av barriärer och interaktioner*. Uppsala: Sisyfos förlag
- Petersson Olof (1995), *Nordisk politik*. Göteborg: Fritzes
- Putnam Robert (1996), *Den fungerande demokratin – medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005), *Nationsgränsöverskridande samverkan*. Stockholm

- Sida (2004), *Sveriges stöd till de baltiska ländernas omvandling 1990–2003*. Stockholm
- Weaver Ole (1997), "The Baltic Sea: A region after post-modernity?", i Joenniemi (red.), *Neo-nationalism or regionality. The restructuring of political space around the Baltic rim*. Stockholm: NordREFO
- Weber Max (1978), *Economy and society, vol 1*. Berkeley: University of California
- Zetterberg Hans L. (1978), "Om opinionsundersökningar". *Statsvetenskaplig tidskrift* 1978:3
- Zydowics Krzysztof (1997), "Nationality versus regionality: A central-East European perspective pertaining the southern Baltic", i Joenniemi (red.), *Neo-nationalism or regionality. The restructuring of political space around the Baltic rim*. Stockholm: NordREFO
- Östergård Uffe (1997), "The Nordic countries in the Baltic region", i Joenniemi (red.), *Neo-nationalism or regionality. The restructuring of political space around the Baltic rim*. Stockholm: NordREFO

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



ÖSTERSJÖENHETEN

Donners plats 1
Box 1271 Visby
621 23 Visby
Telefon: +46 (0)498-25 95 50
Telefax: +46 (0)498-25 95 60
www.sida.se/ostersjoenheten, ostersjoenheten@sida.se