

Europa som et forandringsprojekt

Af Paweł Swieboda

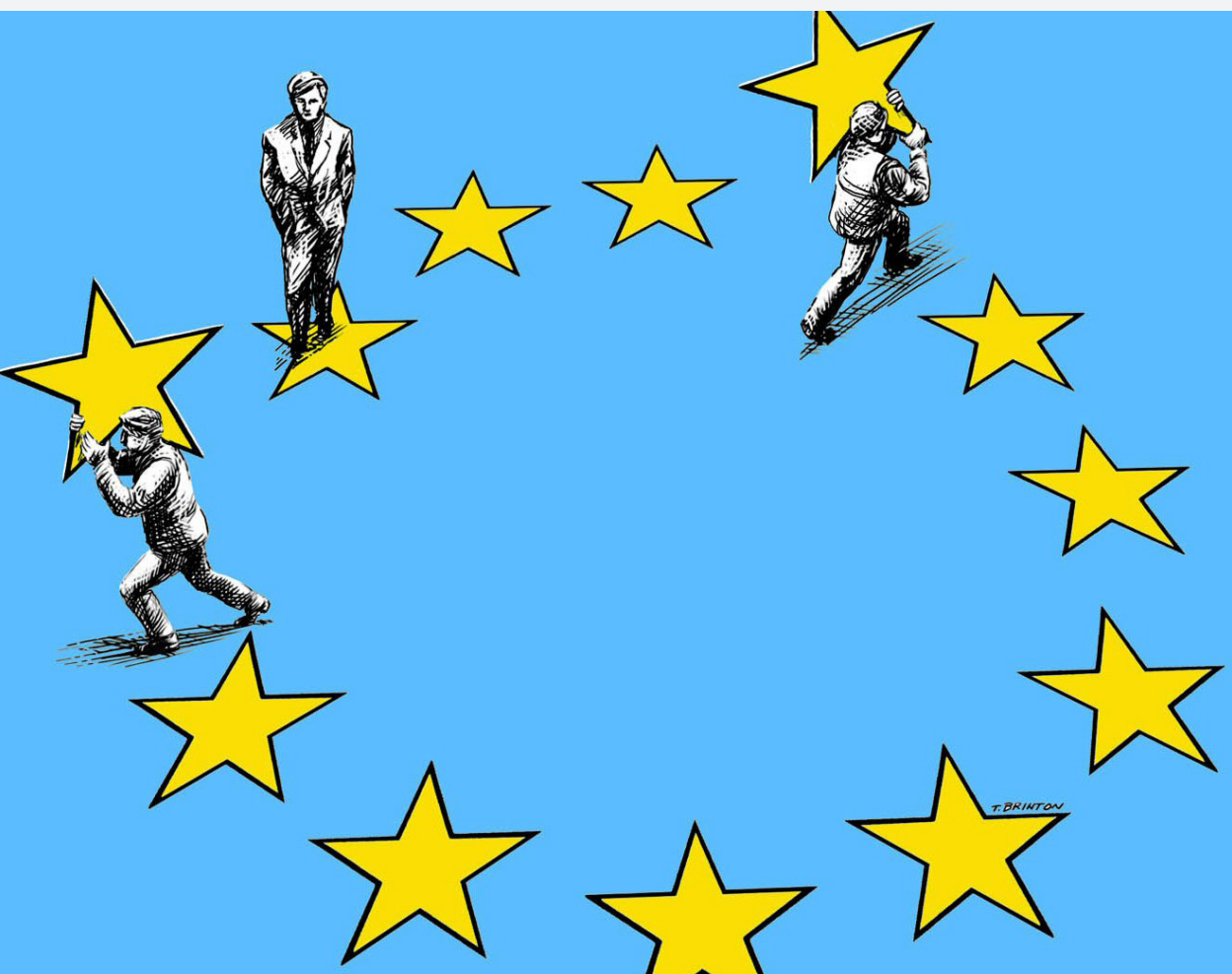


ILLUSTRATION: © PROJECT SYNDICATE, 2014

Forholdet til EU og Europa svinger meget i de forskellige medlemslande. For at den europæiske integration skal lykkes kræver det reform ændringer, ændringer Tyskland, Frankrig og Storbritannien næppe er enige om.



I politisk henseende gennemgår vi i EU, hvad der svarer til Endurance-ekspeditionen tværs over Antarktisk i begyndelse af det 20. århundrede – en ekspedition, der ofte beskrives som ”et epos om udholdenhed og overlevelse”. Det tog de fleste af ekspeditionens medlemmer to år at komme i sikkerhed, efter at deres træskib, der foretog, hvad der skulle vise sig at blive den sidste etape i de store Sydpolsekspeditioners heroiske tidsalder, var blevet fanget i isen.

I Endurances tilfælde var det en kamp mod tiden med svindende forsyninger og ekstremt vejr. I EU's tilfælde har det været en kamp mod konstruktionsfejl, som den tidligere generation af ledere har overleveret, en nedbrydning af tillid og vores egen manglende evne til at se, at helheden er større end summen af de enkelte dele. Vi har været lammet af den ændrede verdensorden, fordi vi i lighed med renæssancens italienske bystater tror på, at lilleputtens storhed er at foretrække frem for usikre alliancer. En freudiansk ’de små forskelles narcissisme’ er vendt tilbage, så det forslår, og vi har i dag en parallel opsplitting af markeder og politiske loyaliteter.

Da krisen var på sit højeste var der i eurozonen og i det større EU øjeblikke, hvor man var på kollisionskurs. Grunden til at man i Storbritannien indlod sig på spareforanstaltninger, hang sammen med presset fra Bank of England, som troede, at landet ville

gå ’den græske vej’, hvis ikke dette skete. Stabiliseringen indebar en høj pris. Har det så været en formativ erfaring? På nogle måder – ja. En ny undersøgelse af social sammenhængskraft gennemført i syv EU-lande viser, at der nu er bred accept af behovet for at konsolidere de offentlige finanser. Spørgsmålet er, om den erfaring også er politisk formativ. Eller er den ’deformativ’? Udholdenhed er ikke nok, hvis EU skal overleve sit eget møde med isbjerget.

Svaret ligger i genoplivningen af de nationale historier og deres tilknytning til Europa. Virkligheden er, at vi alle har brug for Europa til forskellige formål. Set fra det perspektiv kan man tale om fire forskellige grupper af medlemsstater.

For Polen og omkringliggende lande er Europa affyringsrampe for modernitet, stabilitet og vækst. De er i det hele taget på vej op, da de stræber efter at indhente deres mere velhavende fæller. Og så er der de lande, hvis opstigen er blevet afbrudt – Spanien, Portugal og Irland – men som vil krybe tilbage på vækstsporet, når de har fået løst deres økonomiske problemer.

For de nordiske lande er Europa en styrkemultiplikator. Som mottoet for Baltic Development Forum udtrykker det, så er regionen toppen af Europa, men den forstår, at størrelse har betydning.

For Frankrig og Storbritannien handler Europa om at omplacere sig som regionale stormagter med global rækkevidde snarere end globale magter med regionale interesser. De opnåede stormagtstatus i tidligere århundreder, og begge har måttet kæmpe for at tilpasse sig den nye situation. De har valgt forskellige veje. Frankrig har haft som mål at sikre, at Europa er dets logiske forlængelse. Storbritannien har i højere grad været afhængig af at definere sig selv i modsætning til Europa.

Paweł Swieboda er formand for demosEUROPA – Centre for European Strategy. Han er tidligere rådgiver for Polens præsident omkring EU integrationen og har også fungeret som direktør for det polske udenrigsministeriums EU-afdeling.

Endelig er der Tyskland, for hvem Europa har været og i det store og hele stadig er et eksistentielt projekt, bortset fra at det hele nu er vendt på hovedet: Før krisen handlede alt om et europæisk Tyskland, og nu handler det stort set om et tysk Europa, selv om Tyskland er og altid vil være en modvillig hegemon.

Hvor man er med sin nationale diskurs om Europa bestemmer, hvordan man placerer sig i netværket af alliancer. Nøglen til Polens succes i det foregående årti er, at det var i stand til at definere en tilstrækkelig stærk indre historie om en nation fast besluttet på at overvinde fortidens ydre pragt. Det er kursen, der har betydning – Polen startede i udkanten, men har bevæget sig indad. Storbritannien startede også i yderkanten, bevægede sig kortvarigt mod midten under Tony Blair, men er nu tilbage til at udforske de fjerne udposter i det europæiske projekt.

Kan disse individuelle dagsordner vokse sammen? Det vil være for forenklet at hævde, at det vil løse den europæiske identitetskrise. Suverænitet vil fx fortsat blive opfattet forskelligt. For Storbritannien er det et nulsumsspil. Et af argumenterne for den britiske euroskepsis er, at Storbritannien i de seneste to årtier i mange vigtige sammenhæng er endt som den tabende part og har set sin indflydelse i Unionen blive mindre, herunder – som et resultat af udvidelsen – ændringer i afstemningssystemet og den institutionelle struktur.

Den måde at argumentere på bruges ofte til at udfordre holdningen hos de EU-tilhængere, som mener, at Storbritannien risikerer sin position ved hovedbordet, når det trækker sig væk fra projektet om en stadig tættere union.

Forandring på dagsordnen

Selv om det ville være kontraproduktivt at stræbe efter at overvinde alle forskelle, så er der stadig plads til at skabe en større fællesnævner mellem de forskellige nationale dagsordner. Bundlinjen må være, at Euro-

pa er et projekt i forandring. Status quo er ikke hugget i sten. Europa bliver aldrig et projekt for dem, der modsætter sig forandring, hvad enten det drejer sig om klima, økonomi eller udenrigspolitik. Nøglen til forståelse ligger i, hvordan vi, medlemsstaterne, omformulerer vores egen historie, vores egen plads under solen. Europa vil få succes, hvis det lykkes os at indpasse Europa i disse historie, og hvis det opfattes som en fordel snarere end en hæmsko.

Forandningsdagsordnen kan udspille sig på fire områder: Det første er det institutionelle; det andet er politik-området; det tredje handler om inklusion; og det fjerde vedrører den omgivende verden.

Institutionelle løsninger er EU's evige fristelse, således som de har været i årenes løb. Fristelsen vil opstå igen. Ideer om at institutionalisere eurozonen blomstrer i Paris, hvor man drømmer om et eurozone-sekretariat på størrelse med den europæiske udenrigstjenestes. Frygten i Polen er, at Tyskland har indgået en bytteaftale med Frankrig om at give grønt lys til eurozonens institutionelle vækst til gengæld for et fransk 'ja' til størstedelen af bankpakken. Wolfgang Schäubles signaler om at EU-traktaten skal revideres efter Europaparlamentsvalget, så den måske kommer til at omfatte oprettelsen af et eurozone-parlament og en fuldtids eurogruppe-præsident, hører til den kategori.

For at forandre sig er det nødvendigt, at EU' politiske dagsorden justeres. Den har i de senere år været rettet imod at få en stabilitetskultur på plads. Det har i det store og hele været en succes, selv om ikke alle problemer er løst. Den ny logik handler om 'mistillid og kontrol', hvor kontrolmekanismer fylder meget af det politiske rum til skade for den sociale kontrakt. Europa skal være en del af løsningen på dette problem. En mulig vej kunne være stærkere garantier af borgernes rettigheder på forskellige områder, herunder det sociale område. Disse rettigheder skulle derefter implemen-

>>>

teres nationalt. En anden vej er større overensstemmelse mellem de nationale politikker, så man overvandt den opfattelse, at de socio-økonomiske modeller er kulturelt bestemt og derfor vil forblive forskellige.

Ideen bag den såkaldte Sapir Rapport (An Agenda for a Growing Europe, 2003) var i høj grad, at der er fire modeller i Europa: Den angelsaksiske, den nordiske, den kontinentale og den for middelhavsområdet, og at alt man kan gøre er at lære af hver enkelt, men man skal ikke prøve at blande de fire. Denne idé udfordres nu af den explicitte plan om, at det er nødvendigt at udfordre de kulturelle karakteristika for at opnå resultater.

Endelig er det muligt at intervenere på eurozone-niveau med ideer om arbejdsløshedsforsikring som det primære eksempel, men også at stimulere sociale investeringer gennem brugen af strukturfonde. Det er kun en aktiv omdefinering af den sociale kontrakt, der kan bidrage til at genoprette tilliden til projektet i sin helhed.

Den tredje enorme udfordring er at genskabe en følelse af ejerskab og fylde Europa med indgangsveje til beslutningsprocessen. Fra forhandlingsprocessen om den transatlantiske handels- og investeringspartnerskab (TTIP), hvor en høringsproces først blev sat i gang efter pres, til forhandlinger om udgifter er der behov for nye måder at skabe enighed på. I projektet 'En ny Pagt for Europa' har vi undersøgt en række ideer, der skal skabe mere inklusion i processen, fx gennem bedre planlægning, overvågning, evaluering og kontrol af EU's udgifter, styrkelse af mekanismer, der skal give folk mulighed for at forme EU's dagsorden, herunder lokale folkeafstemninger, der skal spørge borgerne, hvordan midler tilvejebragt gennem EU's budget skal anvendes, og indførelse af mere udførligt sammensatte indikatorer for økonomisk og menneskelig udvikling, der skal styre valget af politikker.

Endelig er der den omgivende verden, hvor begivenheder i Øst har betydet, at

udenrigspolitik er vendt tilbage fra sit eksil. I de senere år er EU gået ud fra, at det på en eller anden måde kunne tillade sig ikke rigtig at have en udenrigspolitik.

Denne periode med strategisk forvirring er nu slut, og sort er atter sort, og hvidt er atter hvidt. Vestens normative drøm har vist sig at være en, som andre ikke altid har været villige til at skrive under på. Den brutale opvågnen er en chance for at genskabe EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, men det kan kun ske, hvis vi sikrer, at gensidig økonomisk afhængighed kan gå hånd i hånd med troskab over for europæiske værdier.

I praksis kan det lade sig gøre, hvis hensynet til en enkelt europæisk stemme kan skabe enighed om behovet for at handle, ofte i mindre kredse. Den russisk-ukrainske krise har været en afgørende test for det polsk-tyske forhold, som mirakuløst faldt på plads i løbet af krisen. De første resultater er opmuntrende, men der er behov for masser af god vilje på begge sider for at det kan fortsætte, set i lyset af den mulige fremtidige udvikling i Øst. I Ukraine har vi også set den første virkelige udbredning af Weimartrentanten, der var afgørende for forhandlingerne i Kijev, som førte til regeringsskiftet.

Fra tysk hegemony til magtdeling

Hvis vi ser på Europas politiske landkort efter Europa-Parlamentsvalget, vil vi sandsynligvis se en forhandlet overgang, hvor Tyskland gradvist vil komme til at indgå i en magtdelingsordning. Berlin vil fortsat udøve det overordnede lederskab, men på en mere inkluderende måde. Det spillerum, som Merkel for nylig gav den italienske premierminister Matteo Renzi, er en klar indikation af Tysklands villighed til at tilpasse sig meget mere end tidligere. Berlin gør endda kur til London med udenrigsminister Steinmeier, der klart slår fast, at "Berlin ønsker at Storbritannien skal være en stærk aktør".

Det umulige er begyndt at ske. Tyskland har accepteret at der er en ubalance på ind-

flydelseskontoen, som må rettes. Berlin har indset, at uden at forklare det hjemlige publikum den følelse af gensidig afhængighed, der er i Europa, vil man ikke vinde tilslutning til de ordninger, der er nødvendige for at eurozonen kan hvile på et sundt fundament. Det gjorde Wolfgang Schäuble klart i et interview med Handelsblatt, hvor han sagde, at så længe der ikke er en kombineret penge- og finanspolitik i eurozonen, kan det ikke komme på tale at samle gælden i en pulje.

En overordnet reform af traktaten vil være intet mindre end at lege med ilden. Det er helt klart, at det Tyskland ønsker af en sådan reform, nemlig stærkere budgetdisciplin der saliggør ideen om kontraktmæssige ordninger, hvorigennem medlemsstaterne skulle forpligte sig til vidtgående reformer, ikke svarer til det de fleste øvrige medlemsstater ønsker. Tyskland sender nu prøveballoner op for at se, om Frankrig kan fristes til at sige ja til gengæld for det, de altid har ønsket sig: en ny institutionel struktur i eurozonen. I Wolfgang Schäubles seneste overvejelser om en traktatreform efter Europa-Parlamentsvalget understregede han i samme åndedrag, hvor han talte om et eurozoneparlament og en heltids eurogruppe-præsident, at renteniveauet er for lavt for Tyskland og for højt for andre, hvilket gør strukturelle reformer og øget konkurrencedygtighed endnu mere presserende.

Det er unødvendigt at sige, at den tyske regering også fortsat har en hjemlig udfordrer, hvis røde linjer den gerne vil overskride, nemlig forfatningsdomstolen.

Er britisk exit uundgåelig?

Det er indlysende, at briterne vil juble af begejstring over ideen om en traktatreform, lige meget hvad den indeholder. Det er et strategisk paradoks, at Storbritannien aktivt opfordrer eurozonen til at skabe sin egen verden, bare de selv kan få lov til at bevæge sig i den anden retning. Til trods for forsikringer om det modsatte (George Osborne & Wolfgang Schäuble, Financi-

al Times, 27.03.14), er der nogle skillelinjer, der fortsat vokser. En undersøgelse fra konsulentfirmaet Oliver Wyman viser, at fordi den Europæiske Centralbank er alene om at udøve kontrolfunktion, vil der være et pres på bankerne for at overføre mange af deres forretninger til eurozonen. Det kan true London City's rolle som centrum for aktiehandel. Det er ikke uden grund at City har forlangt et mere kraftfuldt forsvar af den britiske finanssektor.

Spændinger mellem eurozone- og ikke-eurozone-lande er tilbøjelige til at blive stærkere, når barometret står på smukt. Den væsentligste grund til, at det ikke allerede er sket, hænger sammen med ønsket om ikke at åbne flere fronter end nødvendigt og dermed bringe den største succes i ti år i fare: udvidelsen med de øst- og centraleuropæiske lande.

Det er et åbent spørgsmål, om den britiske debat ikke allerede har nået et punkt, hvor et britisk farvel til EU er uundgåeligt. Business for Britain hævder, at op mod 46 pct. af britiske erhvervsledere mener, at omkostningerne ved at tilpasse sig Det Indre Marked vejer tungere end fordelene ved at være i EU.

Fordelene ved åbenhed udfordres i en grad, der ikke er set tidligere. I indvandringsdebatten overskygges fordelene ved det indre markeds frie bevægelighed - fx at det kan løse problemet med uddannelses-flaskehalse og mangel på jobs - af frykten for det voksende pres på infrastrukturen som følge af indvandring.

Den britiske regerings argumenter for reform af EU følger euroskeptikernes linje og fremstiller EU som en kilde til bureaukrati og en hindring for vækst. Den måde at argumentere vil ikke kunne hjælpe Storbritannien til at få et bedre forhold til Europa. I virkeligheden vil mange af euroskeptikernes forslag betyde, at britiske firmaer kommer til at stå over for en dobbelt byrde med at tilpasse sig både britiske og Europæiske regler. British Influence har udar-

>>>

bejdet sit eget scorekort, der viser, at London har haft succes på 20 områder i 2013 og kun er mislykkedes på fire. Det sete afhænger derfor af øjnene, der ser.

Skulle det scenario, hvor Storbritannien løsner sine bånd til Europa, materialisere sig, ville det skabe et enormt dilemma for de andre ikke-eurozone-lande med hensyn til deres fremtidige indstilling. Polens instinkt ville være at manøvrere sig mod kerne. Landet har altid været sygeligt bange for at blive ladt alene. Det sidste sted det ønsker at ende, er i periferien. Der er meget, der skal på plads, før Polen kan komme ind i eurozonen, bl.a. en forfatningsændring og en tilpasning af den økonomiske struktur, men tendensen er helt klar.

Nær-døds øjeblikket

Det hjemlige politiske miljø bliver lige så vigtigt for Europas landkort som dynamikken i forholdet mellem staterne. Der er betydelig risiko for et omvendt Europa, hvor det vi vil gøre sammen i stigende grad afhænger af uløste problemer i vores lande. Hermann van Rompuy har for nylig sagt, at populisme ikke er et EU-problem, men

et kulturproblem. Det han hentyder til er, at et fænomen som højrefløjspopulisme ikke er i stigning overalt. I nogle lande, ja, men i ni ud af de 28 EU-lande er det omvendte tilfældet. Men et stigende antal mennesker er på samme tid blevet overbevist om, at Europa faktisk truer deres velfærd. Det betyder, at vi ikke kan pille den europæiske faktor ud af ligningen.

Hvis Angela Merkel føler sig tvunget til i det Europæiske Råd at citere fra Sleepwalkers, historiebogen om årsagerne til Første Verdenskrig, således som hun gjorde i december, så betyder det, at situationen er alvorlig. I forretningslivet kan nær-dødsøjeblikke skabe plads for fornyelse. IBM har genopfundet sig selv, efter at det næsten gik fallit i 1990'erne. Europa står over for en lignende opgave.

Oversat fra engelsk af Brita Vibeke Andersen.

Artiklen er en redigeret version af en tale, som Pawel Swieboda holdt 31. marts 2014 på en EU-konference, arrangeret af bl.a. Det Udenrigspolitiske Selskab og Københavns Universitet.

○ ○ ○