

EU og Omverden

Af Poul Nielson, EU-kommissær for Udvikling og Humanitær Bistand

1. Indledning

»Considering that world peace can be safeguarded only by creative efforts commensurate with the dangers that threaten it,

Convinced that the contribution which an organised and vital Europe can make to civilization is indispensable to the maintenance of peaceful relations, »¹

Det europæiske samarbejdes grundlæggere tilstræbte fra første traktat-pennestrøg at placere Europa i fredelig sameksistens med omverden. Europæisk integration betragtedes som et uundværligt bidrag til verdensfreden. EU gav sig fra starten en væsentlig rolle i forhold til resten af verden.

På dette grundlag kom senere traktater naturligt nok til at fokusere på europæisk integration i praksis. Tilsyneladende mere indadvendte målsætninger, som f.eks. fælles toldmur, indre marked og siden fælles valuta, kom til at dominere EU's politiske dagsorden.

Fælles for alle disse politikker var imidlertid, at EU-samarbejdet forblev et åbent vindue til samarbejde med resten af verden. Det mest synlige udtryk for denne åbenhed er udvidelserne. Men der er mange andre nylige illustrationer af EU's globale horisont:

EU reddede Kyoto-aftalen om bekæmpelse af drivhus-gasser. Stillet over for den amerikanske afvisning valgte EU at samle de øvri-

ge industrilande om aftalens gennemførelse uden USA. Eksemplet viser, at EU ud over at føre forhandlingerne om globale miljøspørgsmål også kan lægge et koordineret pres for ratifikation og indførsel af et system for handel med rettigheder til CO₂-udslip.

EU var i maj 2000 vært for FN-konferencen om de mindst udviklede lande. Som bidrag til konferencens succes vedtog EU at gøre import fra verdens 49 fattigste lande fri for kvoter og told – et eksempel, som andre OECD-lande nu er under pres for at følge.

Forud for WTO's ministermøde i Doha besluttede EU at give den alarmerende sundhedstilstand i udviklingslandene meget høj prioritet. I Doha medgav EU også, at hensynet til europæisk landbrug gennem landbrugsstøtten ikke må ødelægge udviklingslandenes chancer for økonomisk vækst baseret på bæredygtigt landbrug.

På FN's konference om udviklingsfinansiering i Monterrey (18-22 marts 2002) kunne EU – efter enighed opnået på Det Europæiske Råds møde i Barcelona – tage tæten i OECD-landenes fornyede bestræbelser på at opfylde målsætningen om at yde 0.7% af bruttonationalproduktet i udviklingsbistand. USA valgte at følge trop, i et mere beskedent tempo, men ikke desto mindre som det første positive amerikanske bistandsbudget-udspil i mere end tyve år. Med dette europæiske lederskab mobiliserede en enig EU-holdning

samlet additionelle bistandsstrømme på 220 milliarder kroner over fire år!

Dermed et linien lagt til en bredere global aftale på Verdenstopmødet om bæredygtig udvikling i Johannesburg i september 2002.

Europas befolkning kan gennem EU påvirke omverden og påtage sig et medansvar for den globale udvikling. Det kunne virke fristende at fortsætte dette indlæg om »EU og Omverden« med visioner og dyre ord om hvorledes EU burde forholde sig til resten af verden efter konventet, efter den næste regeringskonference eller om tyve år fra nu. Det gør jeg nu ikke. Der findes tilstrækkeligt mange pompøse indlæg om EUs fremtid.

Lad os i stedet kaste et blik på hvordan EU ser ud i dag i forhold til omverden på en række centrale punkter. Så kan enhver på den baggrund identificere de steder, hvor det europæiske samarbejde ikke leverer den »europæiske og globale nødvendighed«.

2. Handelspolitikken

På kronen af den fælles toldmur og siden det indre marked har EU bygget en robust, effektiv og bæredygtig fælleseuropæisk handelspolitik.

At politikken er *robust* ses især når EU's fælles handelspolitiske linie udfordres af vore samhandelspartnere. Ud over »banan«-sanktionerne, hormon-sagen og andre transatlantiske gnidninger kan USAs unilaterale indførsel af en 30% importtold på europæisk stål nævnes som et frisk eksempel. Under pres fra en forældet, ikke-konkurrence-dygtig amerikansk stålindustri har præsident Bush i strid med gældende WTO-regler fraveget sine erklærede frihandels-principper. Kun import fra USA's udvalgte venner bliver ikke pålagt den prohibitive told på 30%. Det kræver nu et samlet EU at reagere effektivt med de handelsrestriktioner, som WTO-reglerne tillader.

At handelspolitikken er *effektiv* skyldes især at medlemslandene har accepteret spillereglerne: Kommissionen forhandler efter mandat fra medlemslandene, vedtaget ved kvalificeret flertal. Ganske vist har medlemslandene fortsat nationale handelsinteresser; de europæiske økonomier er ikke mere integrerede end at EUs handelspolitiske linie fortsat er en svær afvejning af tunge nationale økonomiske interesser. Men alle EU's medlemslande – navnlig de små – erkender, at det er langt bedre at få eventuelle modstridende nationale interesser klinket inden for EU-systemets rammer med garanti for *fairness* og byrdedeling.

Handelspolitikken anvendelse som udenrigspolitisk instrument kan hurtigt overvurderes. Den hjælper ikke i egentlige krise- og krigssituationer. EU-handelssanktioner var ikke synderligt effektive på Balkan i 1990'erne. Handelssanktioner ville næppe heller gøre indtryk som reaktion på israelsk militærs fremfærd på Vestbredden.

EU's medlemslande har over tid formuleret en handelspolitisk linie præget af *kontinuitet* og stræben efter *bæredygtighed*. Det var i høj grad denne linie, der dannede grundlaget for aftalen i den såkaldte »Doha Development Agenda«, d.v.s. den handelspolitiske dagsorden, som Verdenshandelsorganisationen (WTO) vedtog på det fjerde ministermøde i Qatar i november 2001. Det er en bred handelspolitik, der kombinerer frihandel med miljøhensyn og sociale hensyn. Groft sagt ønsker EU et stærkt internationalt handelsregime, forankret i WTO, men i fuld overensstemmelse med de multilaterale miljøaftaler og de fundamentale arbejdstagerrettigheder og relevante konventioner vedtaget i International Labour Organisation (ILO).

3. Den økonomiske og monetære union

I den globaliserede verden er EU's måske største bidrag til »global governance« formentlig virkeliggørelsen af den Økonomiske

og Monetære Union. Set i et verdensøkonomisk perspektiv er det uhyre interessant at 12 valuta områder er blevet erstattet af Eurozonen. At 12 forskellige nationale økonomiske politikker gradvis konvergerer for på sigt at blive afstemt indbyrdes. At 12 økonomier derved opnår en formentlig højere vækst på et lavere inflationsniveau og at de 12 lande på sigt optræder samlet udadtil ikke mindst overfor USA og Japan i fastlæggelsen af en global finansiel strategi. Der er stadigvæk udestående spørgsmål. Hvem repræsenterer den økonomiske og monetære i Bretton Woods institutionerne? Er der i fodslag mellem ØMU-landene, når de taler internationale fora?

ØMU'en har imidlertid allerede sat sig globale spor: Det er interessant at bemærke at Kina har besluttet sig for at omlægge 30% af sine valutaeserver til Euro. Det er betydelig mere end den andel de Europæiske valutaer tidligere udgjorde og må stå som et bevis på at Euroen med tiden vil udvikle sig til en egentlig international reservevaluta, måske på linie med dollaren. Der er også tegn på at handlen med råolie og gas så småt begynder at finde sted i Euro.

4. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken

»F« i FUSP står for »fælles«. Det står ikke for »frivillig« »fleksibel«, »fraværende« eller »fragmentarisk«. Desværre er den nødvendige disciplin endnu ikke slået igennem. Fragmenteringen og det roterende formandskabs prioriteringer giver anledning til reelle problemer. Det reducerer desværre Europas konfliktforebyggende og krisestyrende evne på ganske dramatisk vis. Der er eksempler fra både Balkan og Afrika.

Som årsag angives ofte, at medlemslandenes udenrigspolitiske interesser fortsat er for forskellige. I mine øjne er sådanne særinteresser imidlertid for intet at regne i forhold til hvad der kunne opnås, navnlig i Europas nærområder, gennem en effektiv FUSP.

Finansieringen kan ikke være den begrænsende faktor. Hvis fraværet af stabilitet på Balkan blev opgjort i penge, ville omkostningerne være overvældende. Det gælder også i EU's indsats i Nordafrika, et andet nærområde. Det er værd at erindre, at 50% af indbyggerne i Kairo er under 15 år. Derfor betyder det noget for Europa, om den generation bliver uddannet som lærere, faglærte arbejdere og landmænd eller om de bliver soldater, politi-betjente og terrorister.

»EU's udenrigspolitik« er fortsat i støbeskeen. Samtidig skaber den nuværende FUSP ofte den illusion, at EU faktisk foretager sig noget. Hvis instrumentet skal hærdes og blive effektivt, må der ske et kvalitativt løft: Et FUSP-søjleskift fra søjle 2 til 1. Målet må være at få bindende lande- og regionale strategier vedtaget ved kvalificeret flertal. Europa kan ikke have en Høj Repræsentant på basis af en lav fællesnævner.

Den Høje Repræsentants embede må styrkes, så det ikke længere er et fritliggende udhus i den europæiske institutionelle arkitektur. Den Høje Repræsentant må udstyres med et budget, underlagt Revisionsretten, pålagt konsultationer og »co-decision« i forhold til Europa-parlamentet. Så kan embedet også lettere integreres i Europa-Kommissionen, hvilket er den naturlige løsning på længere sigt.

Det er af mange grunde påtrængende at gennemføre tankerne om reform af sammensætningen af FN's sikkerhedsråd. I denne proces bør Europa tildeles et fælleseuropæisk sæde. Hvorfor skulle een europæisk udenrigspolitik besluttet af medlemslandene i Bryssel ikke formidles af een stemme i New York? Argumentet kan i øvrigt anvendes for Europas deltagelse i Bretton Woods-institutionernes styrende organer. I IMF har kun USA veto-ret, med 17% af indskudskapitalen. EU-landene, der samlet repræsenterer 34% af indskudskapitalen, har ingen veto-ret

fordi kapitalen er fordelt på ni indbyrdes uafhængige bestyrelsesposter.

Balkan-krisen viste med tragisk tydelighed at EU's udenrigspolitik må kunne påregne militær opbakning i sidste instans. Ganske vist har vi en forkortelse, ESDP, og beslutningen fra det Europæiske Råd i Helsinki i november 2000 om at EU på sigt skulle være i stand til at mobilisere op til 60.000 mand under ESDP'en. Efter min mening er EU-landenes fælles interesser i et stabilt Balkan tunge nok til at retfærdiggøre et integreret europæisk militært samarbejde.

Men vi må ikke gå hurtigere frem end den europæiske offentlighed og FUSP'ens reelle indhold kan bære. Det er helt nødvendigt at samarbejdet på det politiske og det militære område bevæger sig fremad i samme takt. Og at den europæiske befolkning står bag.

Europa må gå sammen om teknologiske projekter, der er nødvendige for at skabe en udenrigspolitik, der er uafhængig af USA. Ariane, Airbus og senest beslutningen om opbygningen af et europæisk satellit-system, Galileo, er nødvendige instrumenter for at undgå en afhængighed på afgørende områder af USA.

5. Udvidelsen

EU yder gennem udvidelsesprocessen et bidrag til stabilitet og sikkerhed i vores nærområde uden fortilfælde. Indslusningen af 10 eller 15 kandidatlande fra Malta til Estland over Tyrkiet, Bulgarien og Polen i det 80.000 sider tykke »acquis communautaire« udgør en konstant, altomfattende og irreversibel forankring af disse lande i en demokratisk samfundsorden. Det er noget, som end ikke den mest aktivistiske og velkoordinerede klassiske udenrigspolitik kunne have opnået. Udvidelsen kombineret med den massive ressourceoverførsel der følger med, er formentlig EU's vigtigste enkeltstående bidrag til fred i verden. Og det er præcis afspejlingen af de grundlig-

gende sikkerhedspolitiske målsætninger, der altid har været bærende for EU samarbejdet.

Udvidelsen styrker selvsagt argumentet for at styrke FUSP'en. Gevinsterne med samlet optræden af 28 medlemmer bliver større. Og risikoen for fragmentering hvis FUSP'en ikke effektiviseres vil også blive mere åbenbar. Det er i den sammenhæng værd at bemærke fra de nyeste, første, Eurobarometer-opinionsundersøgelser i kandidatlandene, at befolkningerne i de tretten kandidatlande stoler lige så meget på EU som på FN. Hele 60% af befolkningerne i kandidatlandene mener også, at udenrigspolitiske beslutninger bør træffes i fællesskab i EU snarere end på det nationale plan.

6. Interne sikkerhedsspørgsmål

Kriminaliteten globaliseres også. På det Europæiske Råds møde i Tampere markerede Europas statschefer en erkendelse af behovet for et styrket fælleseuropæisk politisk mod-svar. Med stigende grænseoverskridende kriminalitet – terrorisme, børneporno, racisme, menneskehandel/prostitution, illegal indvandring, narko-handel og hvidvaskning – er der desværre nok at tage fat i. Udvidelsen er igen et yderligere incitament.

Målet er et tryggere Europa. Der må effektive midler i brug for at nå det: minimums-strafferammer for grænseoverskridende kriminalitet; gensidig anerkendelse af retsafgørelser på strafferetsområdet; og tættere samarbejde mellem politi, offentlig anklage-re og domstole i Eurojust og Europol.

Danmark må lige som andre EU-lande slippe sine mentale og formelle forbehold på dette område. De danske erfaringer efter det første år i Schengen-samarbejdet (som Danmark endte med at tilslutte sig efter nogen tøven) er udelukkende positive. På etårsfødselsdagen den 25 marts 2002 for Schengen-samarbejdet kunne det konstateres, at det danske politi fanger langt flere forbrydere, og at

Schengen markant har forbedret kampen mod grænseoverskridende kriminalitet, opsporing af eftersøgte mistænkte, etc.

Terroristangrebene den 11 september 2001 har accelereret et arbejde, som allerede var undervejs, – strafferetten og dens håndhævelse ved domstolene. Medlemsstaterne skred hurtigt til realitetsbehandlinger af Kommissionens forslag om en europæisk arrestordre (udlevering af personer til retsforfølgning i udstedelseslandet bl.a. uden prøvelse af arrestordren's gyldighed), rammeafgørelser om bekæmpelse af terrorisme med minimums- og maksimumsstraffe for terror-virksomhed og en europæiske definition af, hvad terror-virksomhed er. Disse elementer forventes vedtaget i løbet af 2002.

11. september påvirkede først og fremmest USA og amerikanske interesser. Men det er naivt at tro, at europæiske interesser og europæiske statsborgere ikke også i fremtiden kan blive ofre for lignede aktioner. EU må naturligvis stå sammen i forsvaret for, hvad der i fællesskabet er skabt. Øget brug af flertalsafgørelser er måden at gøre det på.

7. Flygtningepolitik

På dette punkt står Europa ganske uforberedt. Medlemslandene strides i en uskøn konkurrence om et modsætningsfyldt mål: at fremstå som liberale, åbne samfund, der samtidig ikke ønsker at få rygte for at være EUs bløde punkt for illegal indvandring og asyl.

Samtidig betyder aldring af Europas befolkning, at regeringerne i stigende grad leger med tanken om at indføre særlige ordninger for at tiltrække kvalificerede indvandrere så som IT-specialister, læger og forskere. Preset har ført til en overbudspolitik, hvor enkelte medlemslande for at tiltrække attraktive hjerner og videnstunge virksomheder giver nemmere adgang til opholds- og arbejdstilladelse kombineret med lavere virksomheds- og personskat.

Udviklingen er dybt bekymrende. Langsigtede ophold tømmer udviklingslandene for de ressourcer, som møjsommeligt er uddannet lokalt. Kortsigtede ophold undergraver på den anden side modtagerlandets skatteopkrævning. Gæste-forskere på et f.eks. to års ophold i Danmark har jo ingen interesse i at bidrage til den langsigtede finansiering af den danske folkeskole, pensionsordninger eller den sociale sektor i almindelighed.

En fælles flygtningepolitik ville have den åbenlyse fordel, at medlemslande ikke gennem konkurrence stramninger kunne videre-sende flygtningebyrden til nabolandene på samme måde som kompetitive devalueringer, i 70'erne kunne eksportere betalingsbalance problemer til nabolandene.

Gennem en fælles flygtningepolitik kunne EU også skabe sammenhæng med den fælles udenrigs- og udviklingspolitik.

8. Udviklingspolitikken

Det fælleseuropæiske udviklingssamarbejde favner globalt. EU er aktiv fra Afghanistan til Zimbabwe. I løbet af mine første to år som udviklingskommissær har jeg besøgt 34 partnerlande i Afrika, Asien, Central- og Sydamerika og Balkan. Billedet ser generelt fornuftigt ud.

Problemerne ligger i Bruxelles, og skyldes især den ustrukturerede knop-skydning, hvorigennem EU's nuværende program-portefølje er blevet skabt. EUs samarbejde med udviklingslandene er blevet udvidet uden et egentligt »design«. Nye geografiske »kapitler« er med tiden blevet tilføjet til det oprindelige ACP-samarbejde (Afrika, Karibien og Stillehavet) som følge af en række historiske begivenheder: MEDA-programmet for at styrke samarbejdet omkring Middelhavet efter optagelse af Portugal, Spanien og Grækenland; PHARE-samarbejdet med kandidatlandene; TACIS-programmet til de tidligere republik-

ker efter Sovjetunionens opløsning og senest CARDS til stabilisering af Balkan-landene.

Resultatet var et administrativt kaos, der ikke er værdigt for en institution, der råder over midler svarende til 10% af den globale bistand.

En underbemandet forvaltning i Kommissionen havde ukritisk påtaget sig ansvaret for et hav af særskilte budgetter, politikker og regler for hver af disse regioner og tematiske budgetlinier. Uden samlede landestrategier for EU-bistand, hvor EU samlet kan trække udviklings-, handels-, fiskeri- og udenrigspolitikken sammen i et sammenhængende policy-mix er fokus blevet lagt på politiske armbevægelser og ikke på implementering. Situationen var kendetegnet af dårlig evalueringskultur, uklar ansvarsfordeling og trods tilsyneladende »centralisering« alligevel manglende beslutningsdygtighed i Bruxelles. Jeg overtog en sørgelig forældet arv af vedtagne projekter, der ikke var blevet gennemført. Kommissionen havde ingen samlet årsrapport og intet samlet projekt- og programdatabase, der kan levere ordentlig statistik til medlemslandene, Europa-Parlamentet og – som øvrige donorer – til OECD/ DAC.

Alle disse problemer er enten løst eller ved at blive løst. Formuleringen af en egentlig samlet udviklingspolitik kom på plads i 2000. Landestrategierne er i lind strøm blevet forelagt medlemslandene og antallet af budgetlinier er skåret ned. Et samlet kontor, Europe-Aid Cooperation Office, der dækker hele geografien, er blevet oprettet. Der er blevet ryddet op i den gamle projekt-portefølje, og de uopfyldte løfter var ved udgangen af 2001 reduceret med 53%. Den første årsrapport blev forelagt Udviklingsrådet i november 2001, og fra midten af 2002 vil et fælles projektdatabase-system være operationelt.

9. Konklusion: Et europæisk svar på globaliseringen?

Europas befolkninger kan gennem EU bidrage til en mere effektiv, demokratisk og solidarisk forvaltning af denne verdens interesser og problemer. At EU samtidig er det bedste svar vi har på globaliseringens udfordringer skyldes bl.a. følgende:

EU-landenes samlede andel af handel, investering, bistand, indbyggere, areal o.s.v. giver EU en kritisk masse, der sikrer indflydelse i globale sammenhænge.

Globaliseringens udfordringer kræver et stærkt, demokratisk og forpligtende multilateralt samarbejde. Hvis det skal lykkes – i fravær af et egentligt »internationalt samfund« – skal EU fremstå som en jævnbyrdig og konstruktiv partner til USA.

Globaliseringen kræver politiske modsvar. Markedskræfterne må afbalanceres af politiske løsninger. Politik kræver mod til umiddelbare omkostninger for at opnå langsigtede fordele. Der kan ikke i FN og andre fora mobiliseres den nødvendige politiske handlekraft uden tilførsel af ny politisk energi. Der er i europæisk regi de bedste chancer for at opnå befolkningens accept af det der skal til for at skabe denne energi.

Et effektivt internationalt samarbejde kræver mekanismer for transparens, ansvarlighed, demokratisk kontrol og byrdefordeling. EU er allerede rede på de fleste af disse punkter. Konventet om EU's fremtid kan naturligvis yderligere forberede dette. Først og fremmest handler det om politisk mod til at acceptere flere flertalsbeslutninger.

Note

1. Præambular paragraf 1 og 2 i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, Paris, 18 April 1951.