

Kapitel 11

Fredens projekt og dødens købmænd

Af Kenneth Haar

En Union, som bygger på et dybt integreret fælles marked, en fælles mønt, fælles handelspolitik, og som skridt for skridt har udviklet en slags fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik, vil også før eller siden udvikle en egentlig fælles militær dimension. Jo flere statslige interesseområder og ansvarsområder, som bliver fælles anliggender, desto større er incitamentet til også at tage skridtet fuldt ud og opbygge et egentligt fælles militær – fælles oprustning, fælles kommando, fælles målsætninger.

I EU er det gået langsomt, meget langsomt med den fælles militære optræden. Men så indtraf en begivenhed, som ændrede hele dynamikken blandt medlemslandene, og som fik Rådet til at følge et hurtigt spor mod en egentlig fælles forsvars- og sikkerhedspolitik. Kommissionen havde plæderet for det i årevis, men det var nærmest rutinemæssigt blevet afvist af Rådet, hvor flere lande havde det ganske udmærket med et lavt tempo på integrationen på netop det forsvars- og sikkerhedspolitiske felt. Med ét var alt ændret med én begivenhed, nemlig Brexit.

Storbritannien har alle dage været det medlem i kredsen, som har været mest skeptisk over for en egentlig fælles militær dimension i EU. I toppen af det britiske samfund hersker en tro på egen styrke og en indgroet modvilje mod tanken om en militær struktur med en vis tysk og måske ikke mindst fransk dominans. Og så stikker bekendelsen til et særligt forhold til USA dybt. Derfor har briternes tilstedeværelse ved EU-bordet været en hindring for udviklingen af en militær dimension.

En folkeafstemning den 23. juni 2016 stemte imidlertid briterne ud af EU, og selvom der skulle gå flere år før landets udtræden var en realitet, havde de fra samme øjeblik ingen indflydelse på de store linjer i udviklingen af Unionen. Faktisk tog Rådet det første store skridt bare fem dage senere. Den 28. juni 2016 godkendte medlemslandenes regeringer uden videre et oplæg fra EU-Kommissionen for videreudvikling af en fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, den såkaldte Global Strategy. Kun fem måneder senere, i november 2016, blev den yderligere udbygget med en handlingsplan med konkrete mål og datoer, som ligeledes gled let igennem. Og i 2017 foreslog Kommissionens formand en egentlig fælles forsvarspolitik baseret på flertalsafgørelser og ikke på enstemmighed, en forsvarsunion. "We need it. NATO wants it," sagde han i september 2017.¹

I de følgende år blev en lang række initiativer sat i værk. Et forum for forstærket samarbejde, PESCO, blev dannet i 2017 med henblik på at øge militæruddgifterne og styrke koordinering og samarbejde. To mindre programmer for fælles forskning og udvikling af våben blev gennemført i perioden 2017-2021 (Preparatory Action on Defence Research, PADR og European Defence Industry Development Programme, EDIDP) med et samlet budget på 590 millioner euros – de første EU-puljer nogensinde, som eksplicit handlede om våbenteknologi. De blev efterfulgt af European Defence Fund (EDF) - en langt større pulje af penge fra EU's budget, som i perioden 2017-2021 skulle bruges til at fordele 8 milliarder euros til forskning og udvikling. Udviklingen gav også anstød til oprettelsen af et embedsværk under Kommissionen, et Generaldirektorat for Forsvar og Rumvæsen (DG DEFIS) i 2019 med ansvar for blandt andet våbenindustrien. Endelig trådte European Peace Facility (EPF) i kraft i 2021 med penge til militær støtte uden for EU i form af træning eller våben.

Alt dette var ikke gået så let og så hurtigt, hvis briterne skulle være fuldt på linje med planerne. Helt nye perspektiver for udbygningen af Unionen på det militære område var åbnet.

Frem mod strategisk autonomi

EU har haft fælles optræden på den globale scene i årtier, også sikkerhedspolitisk. Maastricht-traktaten, som trådte i kraft i 1993, etablerede en mellemstatslig udenrigspolitisk søjle – en udenrigspolitisk koordinering, om man vil – mens Amsterdam-traktaten fra 1998 skabte grundlaget for en slags fælles udenrigs- og forsvarsministerpost i EU-kommissionen, en såkaldt High Representative for Common Security and Defence Policy. Denne kom i 1999 i skikkelse af Javier Solana, som kom direkte fra posten som Generalsekretær for NATO. Og med Lissabon-traktaten fra 2009 fik EU grundlag for dannelsen af et fælles forsvarsagentur for fælles militære aktioner sammen med en forpligtelse til "gradvis forøgelse af den militære kapacitet."²

Den udvikling er ikke sket i konflikt med NATO, og ligesom det er indskrevet i EU-traktaten, at EU indgår i et tæt samarbejde med NATO, så er der ikke hidtil noget i EU's udvikling mod en fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, som har ført til løsere bånd til NATO eller til USA. Men NATO er en organisation under amerikansk hegemoni, og det er ikke altid EU's medlemslande har samme prioriteter som USA. Tyskland og Frankrig sagde fra over for Irak-krigen i 2003, og forholdet til Rusland har gennem tiden også skilt især Tyskland fra USA, ligesom det i øvrigt har været et stridspunkt inden for EU-kredsen. Der var også stor uenighed mellem mange EU-lande og USA om tilbagetrækningen fra Afghanistan i september 2021. Disse uenigheder til trods, så er tilknytningen til NATO meget stærk i alle lande med dobbelt medlemskab. Selv Frankrig, som gennem tiden har været den stærkeste fortaler for et egentligt EU-militær, er meget langt fra at foreslå en afkobling fra NATO.

Den udvikling af en fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, som har været i gang siden 2016, handler derfor ikke om at lægge luft til NATO, men om nøjere at definere de interesser, som er EU's egne og ud fra dét udgangspunkt opbygge et beredskab, herunder et militært beredskab, til at håndhæve dem selv. Det er essensen i nøglebegrebet i The Global Strategy fra 2016, "strategisk autonomi". "The Strategy nurtures the ambition of strategic autonomy for the European Union," siger dokumentet. "This is necessary to promote the common interests of our citizens as well as our principles and values."

Der er for så vidt ikke noget nyt i, at EU vil gennemsætte sine interesser globalt, når det handler om økonomiske interesser, klimapolitik, eller migration. Det særlige ved The Global Strategy er betoningen af den militære dimension. "An appropriate level of ambition and strategic autonomy is important for Europe's ability to promote peace and security within and beyond its borders. We will therefore enhance our efforts on defence, cyber, counterterrorism, energy and strategic communications...."

Det er nye toner, men ikke overraskende.

Hård magt i junglen

På det retoriske plan er der ikke så meget at tage fejl af: EU skal lære at slå fra sig. I februar 2017 sagde EU's daværende Høje Repræsentant Federica Mogherini, at EU er "a security provider. It is also a hard power, even if this is not perceived too much here... We are also a military power, and if people are serious about the need to have European Member States investing not only more but also better on defence, this can be done with the support of the European Union."³ Således også hendes arvtager efter 2019, spanske Josep Borrell: "This is a world of geostrategic competition, in which some leaders have no scruples about using force, and economic and other instruments are weaponized. To avoid being the losers in today's US-China competition, we must relearn the language of power and conceive of Europe as a top-tier geostrategic actor."⁴ EU, skrev Borrell i 2020, blev bygget på en adskillelse af hård magt på den ene side, og økonomi, regler og blød magt på den anden. EU var ikke i stand til det første, men god til det sidste, men en tilspidset global konkurrence gør den bløde magt formel ufrugtbar, mente Borrell.

Det er et nyt og mere selvbevidst EU, vi ser vokse frem på den globale scene, et EU med flere militære tænder. Og de fremmeste repræsentanter holder sig ikke for gode til at genoplive tidligere tiders europæiske selvbevidsthed, for ikke at sige kolonialistiske retorik. Som med en tale Josep Borrell holdt i Belgien i oktober 2022 i selskab med sin forgænger Federica Mogherini: "The rest of the world – and you know this very well, Federica – is not exactly a garden. Most of the rest of the world is a jungle, and the jungle could invade the garden. The gardeners should take care of it, but they will not protect the garden by building walls. A nice small garden surrounded by high walls in order to prevent the jungle from coming in is not going to be a solution. Because the jungle has a strong growth capacity, and the wall will never be high enough in order to protect the garden. The gardeners have to go to the jungle. Europeans have to be much more engaged with the rest of the world. Otherwise, the rest of the world will invade us, by different ways and means."⁵

Med denne udmelding synes det kun at være fantasien, som sætter grænser for, hvad EU's tiltagende militarisering kan føre til. På dette sted vil vi dog koncentrere os om de vinkler på EU's udvikling, som anlægges i resten af bogen. Spørgsmålet er, hvilken rolle industrien spiller i udviklingen mod et mere militariseret EU, hvad "strategisk autonomi" betyder i den sammenhæng, og hvordan militariseringen hænger sammen med udviklingen af en europæisk konkurrencestat.

Våbenindustrien lægger strategien

Det rigtige sted at begynde er med våbenindustrien. Det gælder for våbenindustrien som for mange andre brancher, at når EU-Kommissionen pønser på et nyt, omfattende initiativ, så er den umiddelbare partner den relevante industris brancheorganisationer og de største virksomheder på området. Våbenindustrien har altid været en støttefaktor, når der har været lagt planer for udviklingen af en fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, og deres store indflydelse på udviklingen er veldokumenteret. De holder sig heller ikke tilbage med at prale af deres bedrifter. I 2008, fire år efter oprettelsen af Det Europæiske Forsvarsagentur (EDA), pralede Michel Troubetzkoy fra EADS (nu Airbus) med, at agenturet var "EADs' baby", og at 95 procent af organisationens opbygning var kopieret fra EADs' forslag – takket være en tæt kontakt til den franske præsident Giscard d'Estaing og til den daværende franske EU-Kommissær Michel Barnier.⁶

Våbenindustriens lobbyarbejde er altså ikke bare om våbenteknologi, men også om de store diskussioner. Her har de selvsagt ikke frit spil – det vil altid være et kompliceret spil om også bredere nationale interesser. Men når det kommer til udvikling af våben og økonomien bag, så er våbenindustrien stærkt dominerende. Efter terrorangrebene den 11. september 2001 i New York, fulgte nogle år med en intens "krig mod terror", som også satte dagsordenen i EU. Således blev der i 2003 nedsat en ekspertgruppe bestående af 25 repræsentanter for industrien – "sikkerhedsindustrien" – en blanding af våbenindustrien og relaterede brancher. På den tid kunne der ikke tages penge direkte fra EU-budgettet til våbenudvikling – det var forbeholdt nationale regeringer at støtte deres egen våbenindustri – så opdraget var i stedet at lave planer for udvikling af udstyr med et dobbelt formål, det vil sige også et civilt formål.

Der blev efterhånden sat spørgsmålstegn ved denne begrænsning, og i 2017 blev det første gang besluttet at oprette en pulje til netop våbenudvikling, siden efterfulgt i 2019 af en anden og større pulje. Disse puljer, PADR og EDIDP, som var i kraft i perioden 2017-2021, leverede netop den støtte, våbenindustrien bad om. Faktisk var industrien selv med til at få initiativet oprettet. Det var sket gennem en gruppe kaldet Group of Personalities (GoP) med i alt 15 deltagere, som blev nedsat i 2015. Af de 15 var 9 repræsentanter fra våbenindustrien, herunder nogle af de største våbenproducenter i EU, mens de 6 øvrige var to tidligere ministre (Sverige og Polen), et medlem af Europa-Parlamentet, en tidligere leder af EDA, og endelig en enkelt repræsentant for en sikkerhedspolitisk tænketank.⁷ Denne gruppe foreslog en markant udvidelse af støtten til våbenproduktion.⁸

At repræsentanter for våbenindustrien gerne ser oprettelsen af ambitiøse udviklingsprojekter på EU-niveau, kan ikke overraske nogen. Nogle af de store modtagere af støtte fra de to første programmer var endda virksomheder, som var repræsenteret i GoP, nemlig Leonardo (Italien), INDRA (Spanien), TNO (Holland) og MBDA (Frankrig). De eneste af de ti største modtagere af støtte fra programmerne, som ikke var med i GoP, var GMV Aerospace (Spanien) og Thales, Safran og ONERA, alle fra Frankrig.⁹

Mens de to puljer, som fungerede i perioden frem til 2021 var på 590 millioner euro, så er de store penge ved at komme frem. I indeværende budgetperiode frem til 2027 vil EU bruge 8 milliarder euro (eller omtrent 60 milliarder kroner) under den såkaldte European Defence Fund (EDF) til våbenudvikling. Dette er vel at mærke penge, der kommer direkte fra EU's eget budget. I en optimistisk vurdering fra Kommissionen skal de penge hjælpe medlemslandene ud af busken for at få dem til at lægge mere til.

På denne måde er våbenindustrien kommet ind i varmen på en måde, der ikke er set før. Det er nu blevet almindeligt at høre EU-kommissærer tale om nødvendigheden af en stor, stærk og ikke mindst konkurrencedygtig våbenindustri. "En mere integreret, innovativ og konkurrencedygtig forsvarsteknologisk og industriel basis er afgørende for et stærkere, mere robust og strategisk autonomt EU," sagde f.eks. EU-Kommissæren for det indre marked, franskmanden Thierry Breton, da aftalen om oprettelse af EDF blev indgået i 2020.

Stærk og konkurrencedygtig våbenindustri

I EU-sprogbrugen handler det om at styrke "the European Defence Industry and Technological Base" – en stærk forsvarsindustri, som bygger på teknologisk overlegenhed. Det er et mål, som våbenindustrien selv har haft i mange år, og som de for længst har fundet klangbund for i Kommissionen. Og samarbejdet har været tæt mellem de to parter. Mens egentlige fælleseuropæiske projekter for udvikling af militært isenkram først

kom med EDIDP, PARD og EDF, så har der længe været EU-programmer for udvikling af 'sikkerhedsmateriel', materiel til både civil og militær brug. I perioden 2003-2009 nedsatte Kommissionen tre rådgivende organer, som alle skulle bidrage med udvikling af sikkerhedsrelaterede forskningsprojekter i EU, nemlig Group of Personalities on Security Research (2003), The European Security Research Advisory Board (2005), og The European Security Research and Innovation Forum (2008). Det gælder for dem alle, at repræsentanter for sikkerheds- og forsvarsindustrien – som tæller mange deciderede våbenfabrikanter – dominerede arbejdet. Sidstnævnte var en stor struktur, som udover et centralt organ også bestod af en lang række arbejdsgrupper bestående af interessenter, nemlig hele 660. Af disse var kun 9 fra organisationer i civilsamfundet, mens 433 var fra industrien.¹⁰

I en rapport bestilt af Europa-Parlamentets retspolitiske udvalg fra 2014 giver en række forskere et forstemmende billede af, hvad der kom ud af den første store runde af EU-finansieret udvikling af sikkerhedsteknologi under det syvende rammeprogram (2007-2013). De kunne identificere det, de kaldte et "closed community in the making", "interested in the development of huge margins of profits for the industry," som med held har fastlagt rationalet og parametrene for EU-finansieret forskning og udvikling, og hvor "the main stakeholders have increasingly played a role of gatekeepers."¹¹

Blandt konklusionerne var, at selvom programmet officielt sigtede på ikke bare at udvikle teknologi, men også på at tage behørigt hensyn til menneskerettigheder og i bredere forstand borgernes rettigheder, så var de målsætninger usynlige i de praktiske resultater. "Funding has been over whelmingly devoted to security and defence programmes of large transnational corporations, ministries of interior security and defence programmes of large transnational corporations, ministries of interior and defence and technical research institutions, with little funding for data protection, and defence and technical research institutions, with little funding for data protection, privacy and the respect of fundamental freedoms in security applications," skrev forfatterne.¹²

Dette kan, skriver forfatterne, ses i den teknologi, som er blevet udviklet under rammeprogrammet. For eksempel fremhæver de paradokset i, at mens Europa-Parlamentet vedtog en skarp udtalelse om borgernes ret til privatliv i forbindelse med Edward Snowdens afsløring af omfattende overvågning af amerikanske borgere, så udvikler EU teknologi, som netop ikke tager højde for den risiko. Ligeledes kritiserede de en række projekter for at "resort to techniques of crowd-surveillance in a technologically driven approach that displays little techniques of crowd-surveillance in a technologically driven approach that displays little awareness around more political issues, such as racially-biased surveillance". Sidst, men ikke mindst, påpeger de om teknologiudvikling inden for grænsekontrol, at udviklingen af en "dehumanisation of European borders" har ført til kritik særligt fra menneskerettighedsorganisationer gennem det, de vurderer til at være "the de facto dismantling of search-and-rescue capacities that it implies."¹³

Det nye stadie: Militær teknologi

Forfatterne til rapporten tog et skridt videre og søgte at vurdere, hvordan EU-støttet teknologi ville fortsætte i tiden efter det rammeprogram, de selv havde vurderet. Det, de så, var en skærpelse af den udvikling, de havde identificeret. I deres optik var det program, som erstattede det, kaldet Horizon 2020, en kende værre. Antagelsen om, at støtte til denne industri vil føre til vækst og arbejdspladser, "overrides all other societal considerations", skrev de.¹⁴ De mente at kunne forudse, at "funded security research in the future will be mainly put at the service of industry rather than research in the future will be mainly put at the service of industry rather than society."¹⁵

Denne evne til at bruge Kommissionens platforme til at dominere forskning og udvikling er vigtig at have i bagehovedet i en situation, hvor udvikling af våbenteknologi i langt højere grad er blevet et EU-anliggende. Da GoP offentliggjorde den rapport I 2016, som skulle give inspiration til EDF, var det med en besked om, at det tætte samarbejde mellem industri og beslutningstagere skulle være normen. "Such cooperation is necessary for the preparation of the work programmes as well as for decisions on the use of research results," skrev de. "The governance of the future programme must reflect this in order to ensure that research activities lead to market uptake and the development of required new capabilities."¹⁶ Denne tætte dialog med industrien er da også en integreret del af procedurerne omkring EDF. Blandt andet har Kommissær Breton, leder af det

nye Generaldirektorat for Forsvar og Rumfart, DG DEFIS, nedsat et rådgivende organ, en ekspertgruppe, som skal bistå Kommissionen i arbejdet med rumfart og forsvarsindustri. Det er en gruppe, som er domineret af våbenindustrien, og hvor alle våbenproducenter af en vis størrelse i EU har fået plads.¹⁷

Endnu er EDF ganske ung, så det er for tidligt at vurdere, hvordan programmet vil udfolde sig i detaljen. Men en fond hvis formål er – som også EDIDP og PADR – at "foster the competitiveness, efficiency and innovation capacity of the European Defence Technological and Industrial base (EDTIB),"¹⁸ vil efter alt at dømme føre til samme industridominerede teknologiuudvikling.

Konkurrenceevne kræver eksport

Blandt de yderligere ubehagelige implikationer er, at våbeneksport ses som en forudsætning for at bevare konkurrenceevnen på området. Som det hed i rapporten fra Group of Personalities: "Domestic demand coupled with export success is essential in order for Europe to retain viable and globally competitive defence industrial players."¹⁹ EU's Høje Repræsentant Josep Borrell udtrykte det kort og klart i et svar til en kritisk resolution fra Europa-Parlamentet om våbensalg: "To ensure a thriving defence industry, exports are essential."²⁰

En konsekvens af denne besættelse af eksport er, at der sættes en lav standard for, hvem EU må eksportere våben til. I 2022 offentliggjorde organisationerne Facing Finance og Urgewald en database over virksomheder, der leverer våben til krig. Blandt resultaterne af opgørelsen var, at 8 ud af 10 af de største modtagere af støtte under EDF har leveret våben til krige andre steder i verden.²¹ European Network Against Arms Trade (ENAAAT) ser da også en klar tendens til, at de kriterier, EU har opsat for at hindre bidrag til undertrykkelse og overtrædelser af international humanitær ret, ofte bliver tilsidesat af hensyn til eksporten.

EU har haft kriterier for våbenhandel på plads i årtier. I 1998 vedtog Rådet the EU Code of Conduct on Exports of Military Technology and Equipment, som udstak nogle overordnede retningslinjer for, hvem der kan sælges våben til eller mere præcist, hvem der ikke bør sælges våben til. Denne uforpligtende ordning blev i 2008 ophøjet til EU-lov, og umiddelbart ser kriterierne overbevisende ud. Reglerne rummer for eksempel afvisning af støtte til regimer omfattet af en international våbenembargo, som overtræder menneskerettighederne eller international humanitær lov, som vil bruge våbnene til undertrykkelse eller til at forlænge væbnede konflikter hjemme eller ude – for blot at nævne nogle af de centrale kriterier. Problemet er, at de reelt ikke har tænder. EU-traktatens artikel 346.1 b (EC) garanterer medlemslandenes ret til at sælge våben til dem, de vil, og kodekset er derfor uforpligtende. I en optimistisk læsning, kan kodekset nu og da finde anvendelse for menneskerettighedsorganisationer i medlemslandene, der har ressourcerne til at indbringe konkrete sager for domstolene, men selv i dette tilfælde kan domstolen alene dømme mod regeringen for procedurefejl.²²

Selvom kodekset således ikke er stærkt, er det alligevel lykkedes Kommissionen at finde en måde at svække det på – ansporet af toneangivende medlemslande. I en situation, hvor EU søger mod styrkelsen af våbenindustrien gennem fælles udviklingsprojekter, samarbejde over de interne grænser om udvikling og produktion af våben, herunder ikke mindst de projekter som med støtte fra PADR, EDIDP og EDF skal føre til ny og mere sofistikeret teknologi, er det et problem, at forskellige medlemslande har forskellige standarder for, hvem der eksporteres til. Har to parter en andel i et projekt, kan der opstå en konflikt, som ikke umiddelbart kan løses i regi af de fælles retningslinjer. Især hvis den ene part vil eksportere til en tredjepart, mens samarbejdspartneren siger nej.

Netop dét problem søgte Kommissionen at løse i en pakke af forslag fra februar 2022 om, hvad den kan gøre for at styrke forsvaret, herunder hvad den kan gøre for at styrke eksporten. Til løsning af dét problem, foreslår Kommissionen, at medlemslandene "seek an approach according to which, in principle, they would respectively not restrain each other from exporting to a third country any military equipment and technology developed in cooperation. This could apply to intended exports of equipment or technology incorporating components from another Member State exceeding a certain de minimis threshold."²³ Med andre ord: Hvis bidraget fra virksomheder i ét medlemsland udgør en relativt lille del af et projekt, skal medlemslandet med den største andel have frie hænder til at eksportere til, hvem de vil, og hvad de vil uden at konsultere det andet medlemsland.

Kommissionens forslag kom ikke ud af det blå. I 2019 indgik Tyskland og Frankrig en aftale kaldet Aachen Traktaten, der skulle bane vejen for et bedre samarbejde mellem EU's to politiske sværvægttere. Blandt de stridspunkter, som blev behandlet, var netop våbeneksport, hvor Frankrig typisk lægger mindre vægt på, hvem modtageren er, og hvad våbnene bliver brugt til, end Tyskland. Sammen med bl.a. Sverige og Italien var Tyskland for eksempel hurtig til at indføre våbenembargo mod Saudi Arabien, da journalisten Jamal Khashoggi blev myrdet i Tyrkiet i 2017 af agenter for det saudiarabiske regime – et initiativ Frankrig ikke tilsluttede sig. Med Aachen Traktaten fik Frankrig den indrømmelse, at når de tyske komponenter i fælles våben kun udgør 20 procent eller derunder, er det op til Frankrig alene, om et våbensalg skal godkendes. Det var den model, som Kommissionen gjorde til sin egen, og som medlemslandene nu blev opfordret til at følge.

Drab på civile i Yemen

Denne nye svækkelse af reglerne for våbeneksport var særdeles relevant for især én af de konflikter, som i høj grad gennemføres med europæiske våben, nemlig krigen i Yemen.

Yemen har længe været et delt land – delt mellem klaner og mellem shia- og sunnimuslimer. I januar 2015 opstod uenighed om en ny forfatning mellem den shiamuslimske houthibevegelse og den sunni-dominerede regering. Det skulle blive til en langstrakt og uhyggelig blodig borgerkrig, hvor især Saudi Arabien og De Forenede Arabiske Emirater rykkede ind mod houthierne. I 2018 skrev en FN-rapport, at Yemen var "den værste humanitære krise i verden"²⁴, mens Amnesty International i 2022 vurderede, at omtrent 20.000 civile var blevet dræbt siden 2015.²⁵ Der er konsensus blandt menneskerettighedsorganisationerne om, at våbensalg til Saudi Arabien og De Forenede Arabiske Emirater har bidraget kraftigt til tabstallene, og at der jævnligt begås brud på international humanitær ret og menneskerettighederne ved hjælp af europæiske våben. Saudiske luftangreb er sket med Tornado bombefly udviklet af tyske, italienske og britiske virksomheder, med produktet af europæisk samarbejde, Eurofighter fly, eller franske Rafale fly fra Dassault. Flytyper, som alle kan forbindes direkte til bombninger, der førte til drab på civile.

En række menneskerettighedsorganisationer bragte i december 2019 sagen ind for Den Internationale Straffedomstol i Haag, idet de fremlagde et dokument på 350 sider med detaljer om brug af europæisk materiel ved 26 luftangreb, som de mener udgør krigsforbrydelser.²⁶ Med Aachen Traktaten og med Kommissionens udspil i 2022 er der ikke umiddelbart noget, som tyder på, at europæiske regeringer, eller EU for den sags skyld, ændrer kurs. Tværtimod ligner dét, som er foregået i Nordafrika og Mellemøsten i de senere år, en benhård konkurrence mellem EU og USA om kontrakter for våbenlevering.

USA har længe været den største våbensælger i regionen, men Europa har en stigende del af markedet. Ifølge analytikere, som er tæt på våbenindustrien, er den europæiske våbenindustri en anelse mere kritiske end den amerikanske: "European defense suppliers often employ a marketing argument similar to one put forward by Russia and China; unlike the United States, they're willing to turn a blind eye to end use," skriver Hassan Maged og Jalel Harchaoui i en artikel fra Carnegie Endowment for International Peace.²⁷ Undtagelsen for denne formodede amerikanske tilbageholdenhed er perioden 2017-2021, hvor den amerikanske præsident Trump fjernede alle potentielle hindringer for våbeneksport begrundet i menneskerettigheder. Det fik ifølge de to analytikere kun europæerne til at gå endnu længere: "From the European perspective, Trump's arms-exports policy encouraged even more leniency vis-à-vis MENA (Middle East and North Africa) clients and even less coordination vis-à-vis Washington."²⁸

Der er for så vidt ikke noget nyt eller overraskende i, at den europæiske våbenindustri tjener på overgreb på menneskerettighederne, på oprustning og ustabilitet. Det nye inden for de senere år er, at EU er kommet på banen på et helt nyt niveau – med forsknings- og udviklingsprogrammer, med kollektivt pres for oprustning, og med en tæt koordinering mellem våbenindustrien og det politiske centrum i EU-systemet, Kommissionen. EU optræder også på dette område som en velsmurt konkurrencestat. Ligesom med finanssektoren og medicinalindustrien er der udviklet strategier i samarbejde med industrien for at sikre konkurrenceevnen, som dækker både interne affærer og det globale niveau. Men det bliver ikke ved det. Der er strategier på plads også på andre niveauer, som binder det sikkerhedspolitiske niveau sammen med opbygningen af en konkurrencestat.

EU, Ukraine og NATO

En forudsætning for en gedigen, fælles forsvars- og sikkerhedspolitik er, at de fælles interesser defineres klart. Det er dét, som begrebet "strategisk autonomi" skal indfri. Opfattelsen af, at EU har nogle særlige interesser, som kun EU selv kan tage vare på. I denne sammenhæng er det især interesser, som ikke kan varetages gennem NATO, fordi USA ikke kan siges at have de samme interesser over alt. Især er USA's engagement i Afrika ikke massivt, mens EU har mange interesser på kontinentet sydpå.

Denne strategiske autonomi er i færd med at blive nøjere defineret, og første skridt var vedtagelsen af "Global Strategy" fra 2016, siden det såkaldte "Strategiske Kompas" fra 2022. I vurderingen af den globale sikkerhedssituation er der mange ligheder mellem to dokumenter – frygten for terrorisme, for nuklear oprustning i Iran, ustabilitet i naboregionerne, optræder i begge dokumenter. Det gør også forholdet til både Kina og Rusland, men i begge tilfælde er tonen ændret, skærpet og præciseret i Det Strategiske Kompas.

I Global Strategy tager EU afstand til Ruslands annektering af Krimhalvøen, ligesom destabiliseringen af det østlige Ukraine betegnes som uacceptabelt. Men tonen er alligevel imødekommende: "At the same time, the EU and Russia are interdependent. We will therefore engage Russia to discuss disagreements and cooperate if and when our interests overlap."²⁹ Den imødekommenhed er selvfølgelig helt fraværende i Det Strategiske Kompas, vedtaget bare en måned efter Ruslands blodige invasion af Ukraine.

Invasjonen afslørede svaghederne ved de foregående års Ruslandspolitik. Især var mange medlemslandes afhængighed af russisk gas, med Tyskland som det tydeligste eksempel, et pinligt minde om års naivitet og kynisme. I månederne efter invasionen var der da også en del interne stridigheder om, hvor langt man ville gå for at støtte Ukraine, hvor den store gasimportør Tyskland var tilbageholdende. I denne sammenhæng optrådte USA mere resolut, og måske ikke mindst derfor skal Ukrainekrigen ikke ses som et stort skridt fremad for en egentlig europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

For EU handler Ukraine ikke bare om ustabilitet i nærhedsområdet, men om territorialforsvar. Og det er ikke noget, EU umiddelbart har mandat til. Traktaten forpligter EU på at sikre, at den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik er "forenelig med de forpligtelser,"³⁰ de fleste medlemslande har over for NATO. Lægger vi hertil Sverige og Finlands ansøgning om medlemskab af NATO, må konklusionen være, at EU er blevet stærkere integreret i NATO, og at Ruslands invasion af Ukraine ikke som sådan kan siges at have givet anstød til en videre udvikling af den forsvars- og sikkerhedspolitik, som er specifik for EU, og som er udviklet på baggrund af særligt europæiske interesser. Kigger vi på den direkte militære støtte, lå EU's bidrag på små 3,1 milliarder euros i begyndelsen af 2023, mens medlemslandenes øvrige støtte var tre gange højere, omtrent 10,7 milliarder euros. EU er med, men EU er lillebror til NATO og ikke den dominerende faktor. NATO vedbliver at være "the foundation of collective defence"³¹ for dets medlemmer, som det hedder i Kompasset.

Konkurrencestatens kompas

Det betyder ikke, at udviklingen af en specifik forsvars- og sikkerhedspolitik er gået i stå. Tværtimod er Det Strategiske Kompas på mange måder anderledes og mere udfoldet end Den Globale Strategi. Ikke mindst er tilgangen til forsvars- og sikkerhedspolitik tættere koblet til EU's økonomiske interesser i Det Strategiske Kompas.

Det ses for eksempel i forholdet til Kina. I kompasset er der en større bekymring for det store lands oprustningsplaner at spore. Men det er en bekymring, som håndteres i et diplomatisk sprog: "China's development and integration into its region, and the world at large, will mark the rest of this century. We need to ensure that this happens in a way that will contribute to uphold global security and not contradict the rules-based international order and our interests and values."³² Derimod er bekymringen for Kinas økonomiske styrke mere markant: "The asymmetry in the openness of our markets and societies have led to growing concerns as regards to reciprocity, economic competition and resilience. China tends to limit access to its market and seeks to promote globally its own standards."³³

Kompasset blev udarbejdet, mens Corona-pandemien endnu stod på, og de indledende overvejelser var stærkt præget af episoder, hvor dele af industrien oplevede mangel på råmaterialer og halvfabrikata såsom

halvledere samt af en intens, men kortvarig jagt på beskyttelsesmidler. "The crisis has revealed areas where Europe needs to be more resilient to prevent and better withstand future shocks," skrev EU's Høje Repræsentant Josep Borrell i et oplæg til arbejdet med Kompasset³⁴. "These include health protective equipment and medicines of course, but also more broadly key technologies, certain critical raw materials (such as rare earths), security and defence industries and the media. Without isolating ourselves from our partners, without engaging in protectionism, everything calls for increasing our collective capacity to protect our own values and interests."

Som ved mange andre lejligheder var EU's repræsentant omhyggelig med at understrege, at EU bekender sig til liberalisering af handel som det foretrukne redskab som adgang til råmaterialer. Men sprogbrugen antyder, at der er ved at ske noget nyt i EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det blev bekræftet af Kompasset, som lægger meget stor vægt på at integrere især tre økonomiske hensyn i udenrigs- og sikkerhedspolitikken. "The Covid-19 pandemic has fuelled international rivalry and showed that disruptions of key trade routes can put critical supply chains under pressure and affect economic security," som det hedder i Kompasset.³⁵

Mere end nogensinde er økonomiske interesser, såsom globale forsyningskæder, herunder energiforsyning, bundet sammen med EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik. Og med den øgede militarisering, rejser det spørgsmålet om, hvilke aktioner der betragtes som så centrale for EU, at de kan udløse brug af "hård magt".

EU på fransk visit i Afrika

Tiden vil vise, hvad det betyder, at EU nu har bundet adgang til råvarer og kritisk teknologi ind i en ramme, som også er sikkerhedspolitisk. I lyset af retorikken fra folk som Kommissær Breton og Den Høje Repræsentant Josep Borrell er udsigterne til, at EU benytter "hård magt" både realistisk og bekymrende. Og når det kommer til energi, mere præcist gasforsyninger, så er EU allerede i fuld gang med at skabe en bro mellem et militært engagement og gasforsyninger.

Mange tråde mødes i Frankrigs militære tilstedeværelse i Afrika – somme tider med EU-opbakning, somme tider alene. Det er netop i Afrika, at langt de fleste af de militære aktioner, EU er involveret i, finder sted. I de senere år har den tidligere kolonimagt Frankrig været slemt presset af anti-fransk folkestemning i mange afrikanske lande, ikke mindst i Sahel-regionen, hvor Frankrig indtil for nyligt stod i spidsen for en upopulær militær aktion i Mali. Alligevel har Frankrig formået at sætte sig selv i spidsen for EU's engagement på kontinentet.

Frankrig har et væld af økonomiske interesser i Afrika og i Det Indiske Ocean, herunder i gasudvinding ved Yemens kyst. Transnational Institute og European Network Against Arms Trade ser en forbindelse mellem oprustningen i EU-regi gennem EDF som en understøttende factor i og med, at Frankrig er den suverænt største aftager af støtte midler fra EU-puljerne: "The EDF will almost certainly strengthen French policy in the Indian and Pacific Ocean areas: the race for offshore gas in Mozambique, Tanzania and Yemen, facing war and displacement; the destabilization of Madagascar already ongoing; and pressures in New Caledonia where there is a strong independence movement."³⁶ Men det er måske mere påfaldende, at EU gennem EPF er involveret i en konflikt i det nordlige Mocambique, som har gas i centrum.

Til kamp for gasforsyninger og for Total

Det nordlige Mocambique har været scenen for en blodig borgerkrig siden 2015. Al Sha-bab – ikke at forveksle med gruppen af samme navn i Somalia, er en islamistisk oprørsgruppe, som opstod blandt Mwanierne i Cabo Delgado provinsen. Den indledte dengang en blodig kampagne mod repræsentanter for regeringen og mod andre etniske grupper i området, især den overvejende kristne Makonde-befolkning. Konflikten har kostet henved 4.000 menneskeliv, og op mod en million mennesker, nærmest hele befolkningen i området, betegnes som fordrevne. Islamistiske grupper fra andre dele af Østafrika spillede en rolle i opbygningen af bevægelsen, ligesom IS en overgang betegnede mocambiqueerne som en afdeling af deres egen bevægelse. Den islamistiske bevægelse har alle de kendetegn, som gør den til et oplagt mål for kampagner mod terrorisme.

Men grundlæggende handler konflikten om noget andet. Det nordlige Mocambique er rig på råstoffer med rubiner på land og store gasforekomster ud for kysten. Det har skaffet Mocambique betragtelige indtægter, men kun været en forbandelse for lokalbefolkningen.

Gaseventyret er mocambiquisk, men det er også europæisk. I 2019 gjorde det franske olie- og gasselskab sit indtog med en investering på 19 milliarder euros. Det blev dog ikke så let som forudset. I april 2021 kom de islamistiske oprørere så tæt på Totals faciliteter, at selskabet valgte at trække sine medarbejdere ud. Få måneder efter i juli 2021 vedtog EU's Ministerråd at støtte den mocambiquiske hær med 4 millioner euros, et beløb som i december blev øget med yderligere 40 millioner euros. Det er blevet til oprettelsen af en EU-træningsmission og 20 millioner euros i støtte til rwandiske tropper, som havde sluttet sig til den mocambiquiske hær i august. Siden har der flydt en jævn strøm af midler til det mocambiquiske styres krigsindsats. Styrets egne repræsentanter optræder alene som "rentiers". De tjener på udvindingen af naturressourcer, men gør lidt eller intet for at sikre, at ressourcerne styrker lokal eller national udvikling.

For Josep Borrell hænger det europæiske engagement sammen med gassen – omend han underspiller den direkte europæiske interesse i Cabo Delgado: "Some journalists in Mozambique have asked me whether our support to the fight against terrorism in Cabo Delgado is linked to the gas reserves in this region," skrev han i September 2022. "My answer was clear: the gas discoveries in Mozambique should benefit the Mozambican people first and foremost, while they can also help to tackle the global energy crisis and energy demand. But that is not the primary reason of our engagement in Mozambique. The security of Europe starts in places that can be sometimes thousands of kilometres away."³⁷

Det spørgsmål, som Borrell ikke behandler i sin lange analyse af situationen i Mocambique, er oprørets rødder. For mens gasressourcerne har været en gave for rigmænd med tilknytning til regeringspartiet primært i det sydlige Mocambique, så har den været en forbandelse for den lokale befolkning. Tusinder af lokale indbyggere har mistet deres levebrød som fiskere eller landmænd, i mange tilfælde fordi de er blevet fordrevet. Netop de udgør en stor del af det lokale oprør mod et råvareeventyr, som gavner nogle få rige, overvejende i den sydlige del af landet. En ekspert i det sydlige Afrika, Joseph Hanlon, sammenligner situationen med, dengang befolkningen i det samme område gjorde oprør mod det portugisiske kolonierredømme – en tid, hvor lokale rigdomme alene tilflød kolonimagten. "The grievance was the same in both wars. Independence had been the flag 50 years earlier; this time, the flag is Islam."³⁸

EU's engagement i Mocambique blev hurtigt stort i tiden efter Totals problemer i 2019 med gasudvindingen. Det blev også til et stort udviklingsprogram, som er beregnet på at støtte den sociale og økonomiske udvikling i landet. Det er et program, som ifølge EU er baseret "on the ruling party FRELIMO's 2019 electoral manifesto and on the specific priorities of the government established by President Nyusi at the start of his mandate."³⁹

EU har altså indgået en tæt alliance med det mocambiquiske regeringsparti, netop dét korrupte parti, som bærer et ansvar for oprøret, og som kun har øje for en militær nedkæmpelse. Det sker, fordi EU har en interesse i at beskytte Totals investering, og fordi gasforsyninger fra andre steder i verden er blevet så meget vigtigere siden Ruslands invasion af Ukraine. Således valgte EU at øge den militære støtte i september 2022, angiveligt som reaktion på et terrorangreb, hvor de islamistiske oprørere havde halshugget seks personer, herunder en italiensk nonne. 15 millioner euros til en militær styrke fra the Southern African Development Community (SADC) blev lagt oven i de 89 millioner euros, som allerede var tilflydt de mocambiquiske styrker.⁴⁰

Fredens projekt

Det er et forsøg på at løse en væbnet konflikt med militære midler, idet de sociale rødder til konflikten ignoreres. Spørger man Joseph Hanlon, vil det ikke lykkes: "FRELIMO and the government hope that by representing themselves as the victim of a global enemy, Islamic terrorists, and a player in the new East-West cold war, they will attract support without being closely scrutinized. They intend to end the war within a few years, while maintaining the rent system. However, the country's history suggests that, without dealing with the many grievances, this will fail."⁴¹

I årene efter Totals indmarch i Mocambique var det imidlertid tydeligt, at EU var stærkt modtagelig over for historien om den brutale, yderliggående, globale islamistiske terrorbevægelses indmarch i Mocambique som

hele humlen i konflikten. Den fortælling er bekvem, når det i virkeligheden er adgangen til gasforsyninger og forsvar af europæiske/franske investeringer, det handler om.

For få år siden ville det niveau af EU-engagement i konflikten i Mocambique havde været utænkeligt. Det ville ikke være underligt at se europæiske lande i den rolle, men et egentligt fælles EU-projekt, ville være politisk umuligt. Men med den udvikling, vi har set siden Brexit, med fælles våbenprogrammer og den gradvise udvikling af en egentlig fælles forsvars- og sikkerhedspolitik, er EU ved at blive et militært projekt. I toppen af EU har det længe været betragtet som et næste skridt på EU-integrationens vej, at den økonomiske stormagt også bliver en militær stormagt, som kan lægge hård magt oven i de økonomiske muskler om nødvendigt.

Hvis der nogensinde var en kontant realitet bag betegnelsen af EU som et fredens projekt, er det kraftigt på retur med de senere års udvikling, hvor EU opruster og udstikker vidtrækkende målestokke for, hvordan den fælles sikkerhed skal forstås. "Konkurrenceevnens projekt" er et projekt, som puster til lokale konflikter for at sikre den europæiske våbenindustri, og som opruster for at sikre økonomiske interesser under selv meget fjerne himmelstrøg.

"Fredens projekt og dødens købmænd" er et tillægskapitel til bogen

"Kapitalens Europa - Lobbyisterne, konkurrencestaten og EU's voksende demokratiske underskud"
af Kenneth Haar, udgivet af DEO i 2022.

Slutnoter

- 1 Jean Claude Juncker, State of the Union address, 13 September 2017.
- 2 Treaty on the European Union, Article 42.3.
- 3 Remarks by the High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the public event “A Conversation with H.E. Federica Mogherini” at the Atlantic Council, 13 February 2017.
- 4 Josep Borrell, Embracing Europe’s Power, Project Syndicate, 8 February 2020.
- 5 Josep Borrell, European Diplomatic Academy: Opening remarks by High Representative Josep Borrell at the inauguration of the pilot programme, Bruges, 13 October 2022.
- 6 Corporate Europe Observatory, The silent bubble, 13 December 2008.
- 7 EDA, High-level Group of Personalities on defence research issues statement, press release, 18 June 2015.
- 8 Ainhoa Ruiz, Bram Vranken et. al, A militarised Union – Understanding and confronting the militarisation of the European Union, Rosa Luxemburg Stiftung & European Network Against Arms Trade, July 2021, pages 13 ff.
- 9 ENAAT, How the EU is funding arms dealers and corrupt corporations, 14 December 2022.
- 10 Ben Hayes, Neoconopticon, Transnational Institute & Statewatch, September 2009, pages 22ff.
- 11 Professor Didier Bigo et. al, Review of Security Measures in the 7th Research Framework Programme FP7 2007-2013, Study for the LIBE Committee, European Parliament, April 2014, page 11.
- 12 Ibid., page 10.
- 13 Ibid. page 27.
- 14 Ibid. page 35
- 15 Ibid. page 9.
- 16 Group of Personalities, European Defence Research – the case for an EU-funded defence R&T program, February 2016, page 25.
- 17 See the the “Register of Commission Expert Groups and Similar Entities”, accessed in March 2023.
- 18 Regulation (EU) 2021/697 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 establishing the European Defence Fund and repealing Regulation (EU) 2018/1092, article 3.1.
- 19 Group of Personalities, European Defence Research – the case for an EU-funded defence R&T program, February 2016, page 44f.
- 20 European Union External Action, Arms exports: Remarks by the High Representative/Vice-President Josep Borrell at the EP plenary, 15 September 2020.
- 21 Facing Finance & Urgewald, Exit Arms, 30 June 2022.
- 22 Simone Wistozki & Max Mutschler, No common position! European arms export control in crisis, Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung, vol. 19, 2021.
- 23 European Commission, Commission contribution to European Defence, Communication, COM/2022/60 final, page 11.
- 24 UN News, As conditions worsen in Yemen, new UN envoy hopes to rekindle peace talks, 17 April 2018.
- 25 Amnesty International, No end in sight, 24 March 2020.
- 26 ECCHR, Amnesty International et al., Made in Europe, bombed in Yemen: How the ICC could tackle the responsibility of arms exporters and government officials, December 2019.
- 27 Hassan Maged & Jalel Marchaoui, Regulating the U.S.-European Arms Export Competition, 18 May 2021.
- 28 Ibid.
- 29 European Commission & Council of the European Union, Shared vision, common action: A stronger Europe - A global strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy, June 2016, page 33.
- 30 Traktaten om Den Europæiske Union, artikel 42.2.
- 31 Council of the European Union, A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, 21 March 2022, page 5.
- 32 Council of the European Union, A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, 21 March 2022, page 8.
- 33 Ibid.
- 34 Josep Borrell Fontanes, European Foreign Policy in times of COVID 19, European Union External Action, February 2021, page 33.
- 35 Council of the European Union, A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security, 21 March 2022, page 12.
- 36 Transnational Institute & ENAAT, Fanning the Flames, March 2022.
- 37 Josep Borrell, Helping fight terrorism in Mozambique also contributes to security in Europe, 12 September 2022.
- 38 Joseph Hanlon, Ignoring the roots of Mozambique’s war in a push for military victory, Conflict and Resilience Monitor 2021/2, 2 August 2021.
- 39 European Union, Republic of Mozambique - Multiannual Indicative Programme 2021-2017, April 2020.
- 40 Reuters, EU boosts military support to gas-rich Mozambique amid energy crisis, 8 September 2022.
- 41 Joseph Hanlon, Ignoring the roots of Mozambique’s war in a push for military victory, Conflict and Resilience Monitor 2021/2, 2 August 2021.