



EU: en sikkerhetspolitisk dverg

Av Kåre Dahl Martinsen

Tittelen er ikke min. Den er kopiert fra en analyse av EUs respons på Tyrkias invasjon. Forfatteren er Friedrich Merz, en ledende CDU-politiker.¹ Merz har lenge markert seg som en kritiker av det han ser som særlig tysk motvilje mot å involvere seg i konflikter. Fordi Tyskland har en ledende rolle i EU, smitter denne holdningen over på resten av Unionen. Dermed blir Unionen handlingslammet. Det er derfor ikke noe nytt at alt EU kom med etter Tyrkias invasjon var en svært neddempet protest. Førsteutkastet hadde inneholdt en klar fordømmelse, men den ungarske statsministeren nektet. Fordi alle medlemslandene er nødt til å være enige før en uttalelse kan publiseres, var sluttresultatet lite annet enn intetsigende formaninger.

Hovedpunkter

- EU er fortsatt bedre til å produsere erklæringer enn å samle seg om en felles sikkerhetspolitikk.
- Evnen til å møte den økonomiske og militære trusselen fra Russland og Kina er begrenset.
- De siste forsvarspolitiske initiativene fra Unionen åpner en rekke spørsmål knyttet til USAs rolle.

Invasjonen er bare et av flere problem som understreker hvor handlingsudyktig Unionen er stilt overfor harde sikkerhetspolitiske utfordringer. Blant de vanskeligste er Kinas voksende makt og Russlands krigføring i Ukraina. Dette notatet vil skissere hvordan EU forsøker å møte dem. Tidligere analyser av EUs sikkerhetspolitiske vedtak, resolusjoner og dokumenter har ofte konkludert optimistisk om at Unionen var på vei mot en egen sikkerhetspolitisk identitet og kultur.² Utgangspunktet her er annerledes, nemlig hva EU konkret får til, og som tittelen antyder gir ikke det noen særlig grunn til optimisme.

For ikke gjøre dette bidraget mere originalt enn det er; europeiske forskere begynner nå i økende grad å forholde seg til gapet mellom deklarasjoner og faktisk handling.³

DET FRANSK-TYSKE LOKOMOTIVET

I januar 2019 fornyet kansler Angela Merkel og president Emmanuel Macron Elyséeavtalen, som deres forgjengere de Gaulle og Adenauer undertegnet i 1963.⁴ Den høytidelige feiringen kunne ikke dekke over at de to landene langt fra var enige på mange punkter. Det var tydeligst på det sikkerhetspolitiske området. Frankrike ser på seg selv som en militær stormakt. Men landet er avhengig av bistand fra allierte for å løse langvarige oppdrag. Tyskland er en motvillig bidragsyter til militære operasjoner, og soldatene som sendes har så strenge engasjementsregler at de automatisk er utelukket fra en rekke oppgaver. Nærmest parodisk ble det da medlemmer av Forbundsdagen protesterte over at overvåkningsbilder tatt av tyske droner ville kunne brukes i offensive operasjoner av franske soldater.⁵ I det franske forsvaret er ikke samarbeidet med Tyskland overvettets populært. Franske offiserer har offentlig vegret seg mot en 'germanisering' – forstått som en svekkelse av militær slagkraft.⁶

Et særlig ømt punkt er våpeneksport. I mars 2019 skrev den franske ambasadøren Anne-Marie Descotes en artikkel for Bundesakademie für Sicherheitspolitik der hun pekte på at tyske restriksjoner forhindret europeisk samarbeid.⁷ Et vedtak i Forbundsdagen om våpenembargo av et land, rammet eksporten av alle europeiske produkter der det ble brukt tyske deler. Derfor valgte stadig flere våpenprodusenter en 'German-free strategi'. Bakgrunnen for artikkelen var tysk nei til salg av våpen til Saudi-Arabia. Det rammet Frankrike, og som president Macron påpekte, det reduserte europeisk innflytelse i regionen. Den franske protesten fikk frem den særtyske spagaten mellom politiske ambisjoner om en konkurransedyktig europeisk forsvarsindustri og vedtak som forhindret industrien i å tjene

pengen. Et kompromissforslag som nylig er lagt frem i Forbundsdagen, fjerner muligheten for et veto hvis den tyske andelen i et prosjekt er under 20 prosent.

KINA: FRA PARTNER TIL RIVAL

Det er større grad av enighet mellom de to landene i synet på Kinas voksende makt og innflytelse i EU. For 10 år siden var Kina knapt omtalt i noe EU-dokument som annet enn et lovende marked. Kinesiske investeringer i Europa var få. I dag er det annerledes. Kina investerer i infrastrukturprosjekter i land som mangler kapital (Serbia, Ungarn, Italia, Hellas og Portugal). Samtidig kan Kina lempe på markedsadgangen slik at europeiske bedrifter som samarbeider med kinesiske slipper lettere inn på det kinesiske markedet.

Kinas EU-strategi er kartlagt i en omfattende analyse utgitt av det franske forskningsinstituttet IFRI i 2018.⁸ Der kom det frem hvordan representanter for kinesiske statsbedrifter har bygget opp nettverk med politikere og næringsliv på lokalplan. Det tiltrekker seg sjeldent rikspolitikernes eller medias oppmerksomhet. Fordi franske myndigheter hadde advart mot kinesisk påvirkning, var Frankrike langt mindre utsatt for kinesiske fremstøt enn for eksempel Portugal eller Italia. I sistnevnte har kinesisk kapital kjøpt seg opp som storeier av havnen i Trieste. Nå er dette bare en av flere europeiske havner der kinesiske statselskap har gjort store investeringer. Kun i et tilfelle er et slikt fremstøt stanset. Det skjedde i 2018 da Lysekil i Sverige var utpekt som en fremtidig, kinesisk bygget og eiet dypvannshavn. Den svenske regjeringen sa nei.

Trieste vakte oppmerksomhet fordi eierskap betyr kinesisk innflytelse over italiensk politikk. Første gang en slik kobling var tydelig skjedde i 2017 da Hellas blokkerte en felles EU-kritikk av Kina i FNs menneskerettsråd. Kinesiske statselskap eier havnen i Piraeus. Siden er Hellas' veto kopiert av Ungarn når en fordømmelse av Kinas menneskerettsbrudd står på EUs dagsorden. Det er grunn til å regne med at andre land der kinesiske investeringer veier tungt også vil



motsette seg en samlet kritikk.⁹ Dermed er EUs mulighet til å danne en felles front mot kinesiske utspill illusorisk. En vei ut ville være å oppheve medlemmenes mulighet til å nedlegge veto. Men fordi det ikke lenger bare er ett land men flere der kinesisk kapital veier tungt, vil det neppe skje.

Kina kjøper seg målrettet opp i europeiske nøkkelbedrifter. I 2018 stanset tyske myndigheter salget av et firma som utviklet industriroboter. De varslet samtidig at de ville fokusere mer på kinesiske industriinvesteringer for å se om det svekket tysk industris konkurransevne. Det var uventet. Tyskland er det europeiske endepunktet for den nye Silkeveien, og tysk eksport til Kina er betydelig. Hvis Trumps straffetoll på europeiske, i realiteten tyske biler blir mer enn en kortvarig affære, vil den overstige eksporten til USA. Mens Beijing alltid protesterer høylytt over tiltak mot kinesiske oppkjøpsforsøk, var reaksjonen denne gangen svært avdempet. Antagelig er Tyskland så viktig økonomisk og politisk at barrieren for angrep og beskyldninger er høyere enn for andre land.

I de siste årene har Kinas forsøk på å komme på eiersiden i sektorer der europeiske bedrifter er ledende vakt bekymringer ikke bare i de enkelte medlemslandene men også i EU. I 2017 forslo Frankrike og Tyskland at Unionen skulle innføre en screeningmekanisme som både kunne gi en oversikt over kinesiske investeringer og samtidig ha myndighet til å nedlegge veto. Sluttresultatet som kom i 2019 er ganske annerledes. EU har besluttet å innføre et register der landene frivillig kan melde inn kinesiske oppkjøp. Portugal var blant de landene som satte seg i mot. Da landet ble påtvunget budsjettkutt av EU under krisen i 2008-9, vokste kinesiske investeringer med rekordfart. Og med dem kinesisk innflytelse.

Likevel er synet i EU et annet i dag enn for få år siden. EU-Kommisjonens rapport om forholdet til Kina utgitt i januar 2019 utpekte Kina som en «strategisk rival». Det var uventet kritisk etter så mange år der Unionen ikke har klart å samle seg om en felles holdning. Men hvilke, om noen konkrete utslag dette får, er uvisst.

Det er grunn til å spørre om EUs en-

drede syn på Kina vil kunne føre Unionen nærmere USA. Både EU og USA møter de samme problemene på det kinesiske markedet. Diskriminering og tvungen teknologioverføring er gjengangere på begge sider av Atlanteren. Men foreløpig har EU unngått å fremme noen høylytt kritikk av kinesisk praksis. Faktisk har forsiktigheten vært såpass utpreget at både EUs handelskammer i Beijing og tysk næringsliv nylig har anbefalt myndighetene å øke volumet. Ikke uventet reagerte kinesiske myndigheter prompte på denne oppfordringen.¹⁰

KINA SOM EN MILITÆR TRUSSEL

EU-rapporten unnlot å peke på Kina som en militær trussel. Til sammenligning har NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg gjort det ved flere anledninger.¹¹ Det betyr likevel ikke at alle EU-medlemsland forholder seg likt til Kinas voksende militære slagkraft og havnåm i Sørkinahavet. Voldgiftsdomstolen i Haag avviste i 2016 Kinas krav i området. Reaksjonen fra kinesisk side har vært todelt: rasende avvisning parallelt med forsøk på å knytte land som også har gjort krav på havområder tettere økonomisk og politisk til Kina.

Både Frankrike og Storbritannia har sendt marinefartøy gjennom området Kina gjør krav på. De støtter derfor eksplisitt den amerikanske linjen. Begge land har øyer i Stillehavet og merker dermed Kinas opprusting på en helt annen måte enn andre europeiske land. For de fleste er Stillehavet langt borte. Avstanden har gjort det mulig for mange land å lukke øynene for det som skjer. Slik er det ikke lenger. Kina er aktiv i mange afrikanske land som tradisjonelt har vært knyttet til Europa. Kinesiske marinefartøy har gjennomført øvelser både i Middelhavet og i Østersjøen.

Handelsfremstøtene har ofte klare sikkerhetspolitiske ringvirkninger. Et godt eksempel er de kinesiske forsøkene på å etablere seg på Grønland. Øya har en rekke sjeldne jordarter, foreløpig har Kina nærmest monopol på utvinningen av dem. Hadde de fått ja til gruvedrift på Grønland ville resten av verden vært avskåret fra en alternativ leveran-



dør av et avgjørende råstoff for IT-industrien. I tillegg til gruvene, ville kineserne bygge og drive flyplasser. De strategiske implikasjonene var såpass iøynefallende at den danske regjeringen kom med en ekstrabevilgning stor nok til at det grønlandske Hjemmestyret sa nei.¹²

RUSSLAND OG BALKAN

I likhet med Kina, har Russland lenge forsøkt å øke innflytelsen på Balkan. Metodene er ikke like raffinerte, for eksempel spilte Russland en nøkkelrolle i et kuppforsøk i Montenegro i 2016. Hadde det lyktes ville landet neppe blitt medlem av NATO. Like mislykket var den russiske støtten til motstanderne av Prespaavtalen mellom Hellas og Nord-Makedonia som avsluttet motsetningene mellom de to landene. Etter avtalen ble undertegnet kunne Nord-Makedonia søke om medlemskap i EU og NATO.

Derimot kan Russland ha større hell i forholdet til Serbia som historisk sett har vært nært. Putin var på besøk i Beograd i januar 2019 og understreket at han ville at de to landene skulle inngå et tettere samarbeid, og at Russland selvfølgelig støttet Serbias krav på Kosovo. President Vučić svarte med at Serbias ambisjon var EU-medlemskap. I oktober var statsminister Medvedev i Beograd, i en tale i nasjonalforsamlingen inviterte han landet til å bli med i den russisk-ledede Eurasiske økonomiske unionen. Denne gangen er det ikke sikkert hva serberne svarer. Umiddelbart før besøket hadde EU besluttet at utvidelsesprosessen skulle stanses. Dette rammer Serbia, men også Nord-Makedonia. Sikkerhetspolitikere og forskere har pekt på at Russland, men også Kina vil fylle EUs tomrom økonomisk så vel som politisk.

NORDSTREAM

Enhver diskusjon om russisk makt og påvirkning kan fort dreies til å kaste et ufordelaktig lys på Tyskland. NordStream2-avtalen om en ny gassrørledning fra Russland til Tyskland hadde neppe latt seg gjennomføre uten svært tette kontakter mellom russiske myndigheter

og tyske nøkkelpolitikere. Mest kjent er tidligere kansler Gerhard Schröder som ga grønt lys til den første rørledningen like før han gikk av i 2005. Kort tid etter ble han formann for NordStreams styre. Det er ikke sikkert at Schröders gjentatte beskrivelse av Putin som 'ein lupenreiner Demokrat' – en plettfri demokrat, har vært noen hjelp hverken for NordStream eller Russland. Det viser at russiske planer lettere lar seg gjennomføre med gode kontakter, og også hvor lett vestlige politikere lar seg bruke.

Russisk nettverksbygging har, som den kinesiske, fokusert på folk med lavere medieprofil enn tidligere forbundskanslere. For eksempel er forbindelsene mellom det russiske energiselskapet Gazprom og lokalpolitikere i Mecklenburg-Vorpommern, delstaten der den russiske rørledningen føres i land, beskrevet som særdeles tette.¹³ Rørledningen vekker motstand i Tysklands naboland i nord og øst. I en tale i FN i 2018, hevdet Trump at Tyskland var «på vei mot fullstendig avhengighet av Russland». Han er ikke alene om det, særlig den polske regjeringen har pekt på at rørledningen svekker regional sikkerhet. Så snart rørledningen tas i bruk vil Russlands behov for å sende gass i transitt gjennom Ukraina falle. Dermed mister Ukraina et viktig pressmiddel overfor Russland, men også overfor vestlige importland. Ikke mindre viktig er det at Ukraina vil tape rundt €3 milliarder i transittavgifter. Summen er omtrent den samme som landet mottar i bistand fra EU. Om denne støtten kommer til å fortsette i samme størrelsesorden er usikkert. Brexit betyr færre penger i EUs kasser. Dessuten er flere medlemsland skeptiske til naboskapspolitikken. Den ungarske statsminister Orban er blant dem, han har sammen med president Putin bidratt til president Trumps negative holdning til den nye ukrainske presidenten.

Kansler Merkels linje har hele tiden vært at rørledningen er et fullstendig kommersielt prosjekt og derfor uten sikkerhetspolitisk betydning. Den holdningen er det få som deler. Uansett bryter hun her med EUs egen Energisikkerhetsstrategi fra 2014 der behovet for å diversifisere importen av gass understrekes. Beslutningen om å bygge led-



ningen er dermed et godt eksempel på at selv Tyskland, lokomotivet i integrasjonen, legger større vekt på nasjonale kommersielle hensyn enn EU.

KRIGEN I UKRAINA

Den russiske invasjonen av Øst-Ukraina og annekasjonen av Krim i 2014 var en vekker for mange i EU. Sjøkket forklarer også hvorfor landene klarte å samle seg om en sanksjonspolitik som har hatt effekt. Flere av landene forsøkte å skjerme seg mot straffetiltak som ville ramme dem. Det gjaldt også dem som gikk ut og krevde umiddelbare mottiltak. I Storbritannias tilfelle ble dobbeltheten synlig da avisene brakte bildet av en britisk embetsmann på vei inn til et sanksjonsmøte i Downing Street 10. I hånden hadde han et notat med overskriften at City måtte skånes. Slik gikk det ikke. EUs tiltak har vært målrettet både mot enkeltpersoner og selskaper, og de er gradvis blitt strammet til. Alt ble koordinert med Obama-administrasjonen. Forskjellen er at amerikanernes sanksjoner ikke har vært nær så spesifikke som de europeiske. Uklarheten skaper usikkerhet i Russland og blant russiske handelspartnere om hvor grensene går for hva som er tillatt.

EU har ikke vært en del av fredsforhandlingene i Minsk. Kansler Merkel har spilt lederrollen her. Inntil valget av Volodymyr Zelenskyj som president i Ukraina i mars 2019 var det ingen fremgang. Zelenskyj uttrykte ønske om en fredsavtale og Putin har ikke stilt seg avvisende. Både Russland og de europeiske landene har lagt vekt på at Steinmeierplanen fra 2015 skal legges til grunn. I følge den skal det først avholdes valg i de russiskkontrollerte områdene som deretter gis en særstatus i Ukraina. Valgene skal kontrolleres av OSSE. Regjeringen i Kyjiv er ikke positiv til å la OSSE spille denne rollen, i de foregående årene har organisasjonen vært ansvarlig for å overvåke våpenhvilen mellom Ukraina og opprørerne. Organisasjonen hadde ingen maktmidler, heller ikke til å beskytte egne observatører når de ble beskutt. Uansett hvor mange våpenhvilebrudd som ble rapportert fikk det ingen konsekvenser.

En mulig løsning ville være at EU påtok seg overvåkingen. Det har ingen foreslått – ikke Russland fordi EU med rette betraktes som årsaken til Ukrainas vestvending, og ikke EU fordi det ville kunne føre til at Unionen ble en direkte part i konflikten. I tillegg er det utbredt skepsis på ukrainsk side til hva en særstatus for områdene vil innebære. Hvis det betyr at de skal kunne nedlegge veto mot et mulig medlemskap i EU eller NATO er det uakseptabelt sett fra Kyjivs synspunkt. Om det er uakseptabelt for EU, er uvisst.

MOGHERINIS UFORPLIKTENDE UKLARHET

Et godt eksempel på hvor viktig det er å skille mellom strømmen av uttalelser og konkrete tiltak fra EUs ledelse, kom etter Russlands blokade av Kertsjstredet mellom Krim og den russiske halvøya Taman i november 2018. Blokaden forhindret trafikken til den ukrainske havnebyen Mariupol, også skip registret i EU-land ble rammet.

Federika Mogherini, EUs høye representant for utenriks- og sikkerhetspolitikk, reiste til Ukraina for å uttrykke sin solidaritet og lovet at EU ville støtte regionale infrastrukturtiltak. Hun oppfordret partene til å forhandle seg frem til en fredelig løsning, og hun uttrykte at EU forventet at Russland ville stanse inspeksjonen av ukrainske skip.¹⁴ Hun var påtagelig forsiktig sammenlignet med en resolusjon vedtatt av EU parlamentet kort tid etter, der Russland ble fordømt for å ha brutt havretten.¹⁵ Så langt gikk Mogherini ikke. Likevel var det en viss konsekvens i unnlattelsen. Mogherini har heller ikke referert til havretten når hun har uttrykt sine bekymringer over Kinas framferd i Sørkinahavet.

For Norge er det grunn til å spørre om hvordan EU vil reagere hvis Russland eller Kina tar seg til rette i arktiske strøk på samme måte. Viljen til å bli innblandet i en konflikt med de to landene er liten. Ryggmargsrefleksjonen i EU er fortsatt en sterk understreking av dialog, selv når den har ytterst få utsikter til å føre frem. Hvor sterk kom frem under en konferanse om kinesisk ekspansjonisme holdt i Washington i 2016. Gunnar Wiegand, EUs ansvarlige for Asia-



Stillehavsområdet, konkluderte i sitt innlegg at det egentlig ikke var så mye EU kunne gjort simpelthen fordi «European Union does not do geopolitics.»¹⁶ At EU-land eksporterte – og gjør det fortsatt – teknologi av stor interesse for det kinesiske forsvaret, unnlot han å komme inn på. Det forhindret ikke de amerikanske deltakerne i å gjøre det, og stille det opplagte spørsmålet om ikke dette var en slags geopolitikk?

RUSSLANDS AFRIKAPOLITIKK

Sent i august i år hold president Macron en tale der han understreket behovet for fornyet kontakt og tillit i forholdet mellom EU og Russland. Hva som ligger i det er foreløpig ikke klart. Muligvis var det et signal til Moskva om at forbindelsene kan snus til det bedre. Invitten kan ikke dekke over franske bekymringer over Russlands voksende rolle, militært og økonomisk, i det som tradisjonelt har vært omtalt som Frankrikes 'pré-carré' eller beitemark. Særlig raskt har det gått i Den sentralafrikanske republikk, men også i andre tidligere franske kolonier er russiske soldater, sikkerhetsrådgivere og ikke minst ingeniører og geologer aktive. En mer akutt sikkerhetspolitisk utfordring er det voksende russiske militære nærværet i Libya.

Under Den kalde krigen hadde den sovjetiske marinen baser i Tripoli og Tobruk, forsøk på å få et fotfeste i landet har pågått lenge. Skjer det, vil det nytt øke trusselen mot landene i området. Det vil også gjøre Russland til en direkte part i flyktingetraffikken over Middelhavet. EU betaler i dag den libyske regjeringen for å internere flyktinger på vei mot Europa. EU er ikke i stand til å håndtere en plutselig økning i antallet som krysser Middelhavet. De eneste politiske grupperingene som vil tjene på at det skjer er Matteo Salvinis Lega Nord i Italia og Marine Le Pens Rassemblement nationale i Frankrike. Salvinis parti er under etterforskning for å ha mottatt økonomisk støtte fra Russland. Rassemblement nationales forgjenger Front nationale tok opp lån i russiske banker for å finansiere valgkampen. Begge politikere er klart pro-russiske og har lenge

gått inn for å oppheve sanksjonene og å anerkjenne annekasjonen av Krim.

NYE FORSVARSPOLITISKE INITIATIV

Dette er en tittel som nesten er oppbrukt, som etter toppmøtet i Helsinki i 1999 da planer for EU Battlegroups ble lansert, eller i 2003 da Tyskland, Frankrike, Belgia og Luxemburg sammen gikk inn for en europeisk forsvarsunion under det som fikk kallenavnet Pralinengipfel – sjokoladkonfektoppmøtet, visstnok navngitt etter godteriene som ble fortært under pressekonferansen. Der og da falt planene til jorden. Likevel uttrykte de ambisjonene om å utvide det økonomiske og politiske samarbeidet til sikkerhetsspørsmål. De pekte frem mot initiativene som ble lansert i 2018: EDF (European Defence Fund) og PESCO (Permanent Structured Co-Operation) som begge støtter industrisamarbeid og prosjekter mellom forsvaret i to eller flere land.

Foreløpig er forsvarsindustrisamarbeidet begrenset. EU har publisert en oversikt over hvor mange land som deltar og hva slags prosjekter det dreier seg om. Alt er samlet under PESCO-paraplyen. Oversikten viser at Unionens militære stormakt, Frankrike, kun deltar i noen få prosjekter. Dette er ikke kun et resultat av 'German-free'-strategien, muligvis er det uttrykk for at Frankrike heller satser på det pågående forsvarsindustri-samarbeid med Storbritannia. Regjeringene i begge land er oppsatt på at det ikke skal berøres av Brexit.

Men selv prosjekter som lanseres med mye festivitas kan raskt miste farten. Et eksempel er FCAS – Future Combat Air System, der Frankrike, Tyskland og Spania sammen skal utvikle et stealth jagerfly som etter planene skal være på vingene i 2040. I dag, bare ett år etter at planene ble lansert er Frankrike og Tyskland uenige om fordelingen av lederposisjoner og arbeidsoppgaver. Fra tysk side er det misnøye med fransk dominans. Inntil det endrer seg har finanskomiteen i Forbundsdagen stanset bevilgningene til prosjektet.



USAS REAKSJON

EDF og PESCO skal støtte europeisk industri og europeiske prosjekter. Spørsmålet er om det utelukker kjøp fra eller samarbeid med ikke bare produsenter basert i USA, men også med amerikanske firma som har lagt produksjonen til EU-land. Det vil både ramme amerikansk eksport, men også interoperabiliteten – at europeiske og amerikanske soldater bruker våpensystemer som kommuniserer. Særegne EU-løsninger vil kunne sementere forskjellene. EUs svar er at et tettere europeisk samarbeid vil redusere den nasjonale dupliseringen som fører til noen av interoperabilitetsproblemene. Dessuten vil en mer teknologisk avansert europeisk forsvarsindustri bidra til byrdefordelingen. Det siste argumentet er neppe en innertier hos Trump som med rette vil se på EDF og PESCO som tiltak for å redusere importen fra USA.

EUs argumentasjon er ikke helt enkel å følge fordi den baserer seg på dagens tilstand og ikke, som Washingtons reaksjon, på implikasjonene for samarbeid og handel. For eksempel avviser EU de amerikanske bekymringene som ubegrunnede fordi det europeiske markedet er langt det mest åpne og unnlater å ta stilling til hva PESCO vil si for USA.¹⁷ Mogherini har videre hevdet at de amerikanske innvendingene er ubegrunnet fordi det fortsatt er slik at amerikanske produsenter dominerer, mens europeiske produkter diskrimineres av «Buy American» loven. Det hun overser er at EUs støtteprogram vil føre til en lignende diskriminering på denne siden av Atlanteren. EU har heller ikke forholdt seg til den amerikanske kritikken mot PESCOs klausul mot deling av sensitive informasjon og industrihemmeligheter med land utenfor, inklusive USA.

Amerikanske protester er ikke noe nytt. Da EUs Galileo globale navigasjonssystem (GNSS) ble lansert rundt årtusenskiftet, protesterte USA. Viseforsvarsminister Paul Wolfowitz meddelte de europeiske NATO-medlemmene at Galileo ville sette fremtidige NATO-operasjoner i fare. I dag er navigasjonssystemet i bruk i USA. Likevel er Galileo et unntak, ikke minst fordi det faktisk er et av

få felles-europeisk prosjekter som førte frem til et konkurransedyktig produkt.

TRANSATLANTISK FORVERRING

I Washington kan EDF og PESCO lett bli sett på som et valg mellom USA og EU for europeiske land. Hvor vanskelig dette valget føles, avhenger av en rekke faktorer. Synet på USA, tilliten til EU, og strategisk beliggenhet er bare noen. For land der den russiske trusselen er nærmere enn andre, veier fortsatt forbindelsene til Washington tungt. Et eksempel er Polen. Landet deltar i flere PESCO-prosjekter. Samtidig har regjeringen i Warszawa ikke bare i ord men også i penger vist at landet fortsatt satser på USA. Tidligere i år undertegnet den en avtale med Lockheed Martin om kjøp av 32 F-35 fly. Under den polske statsministerens besøk i Washington kort etter, brukte Trump anledningen til å kritisere Tyskland for manglende satsing på forsvaret. Han nevnte samtidig muligheten for å overføre amerikanske soldater fra Tyskland til en ny, ennå ikke bygget base i Polen. Om den nye basen skal døpes Fort Trump er ikke klart.

Muligvis vil frykten for russiske reaksjoner, ikke mot Polen men mot Hviterussland, dempe planene. Det russiske forsvaret har presset president Aleksandr Lukashenko i Minsk for en tillatelse til å bygge en militærflyplass vest i landet siden 2015. Hviterussland har sagt nei. En russisk base vil øke spenningene i regionen. Den vil også knytte Hviterussland tettere til Russland. Hittil har Lukashenko prøvd å balansere mellom Russland og NATO. Denne balansegangen blir neppe enklere hvis en amerikansk base med større amerikanske stridsstyrker etableres i Polen.

Det polske jagerflykjøpet viser også hvor stor avstanden er mellom EUs planer og akutte behov. Formelt sett skal alle PESCO-medlemmer «prioritere europeiske prosjekter for å dekke nasjonale kapasitetsmangler.»¹⁸ Kun når europeiske produsenter ikke kan dekke mangelen, åpner PESCO for at en regjering kan velge en annen – i realiteten amerikansk – løsning. Kravet er, i følge



PESCO, at regjeringen har vurdert europeiske alternativer. PESCO har ingen mulighet til å undersøke om det gjøres, eller om Polen ga for eksempel det britisk-svensk-italienske Tempest jagerflyet en fair sjanse. PESCO åpner ikke for å straffe medlemmer som vraker EU til fordel for USA. Men PESCO er et forsøk på å legge et industrielt grunnlag for sterkere europeisk autonomi. Det har alltid vakt motreaksjoner i Washington, det eneste som er nytt er den sittende presidentens enkle kobling mellom eksporttall og amerikanske forsvarsforpliktelser.

Trumps Nato-utspill har satt fokus på forverringen i de transatlantiske forbindelsene. Det er lett å tro at denne prosessen startet med ham, slik er det ikke. Lord Robertson, generalsekretær i alliansen fra 1999 til 2004, beskrev sin stilling som 'mid-Atlantic', men at stillingen var 'cold, wet, and very, very much alone.' Siden har avstanden gradvis økt. EU løper faren for å bli en pådriver i denne prosessen. Årsaken er Unionens ambisjoner, ikke på forsvarsområdet så mye som i strategien for en europeisk forsvarsindustri. I dag kjøper de europeiske landene det meste (og det beste) fra USA. EU har besluttet at denne avhengigheten skal brytes gjennom økte budsjetter for utviklingssamarbeid landene imellom. Men hvis summene som bevilges bare skal kunne brukes av medlemmene, betyr det at USA utestenges. Det har skapt protester fra amerikansk side, fra Trump-administrasjonen og fra begge partier i Kongressen.

OPPSUMMERING

Friedrich Merz observerer at om EU var handlingslammet, klarte Tyskland sammen med fire andre europeiske medlemmer av Sikkerhetsrådet å få satt Tyrkias invasjon på dagsordenen.¹⁹ At det lot seg gjøre i FN men ikke i EU understreket det Merz kalte *Verzwegung* – dvergifisering av europeisk politikk. Merz' holdning kan virke overdrevet pessimistisk. Forklaringen er at han legger vekt på hva EU faktisk gjør. Selv om det i dag er flere stemmer, som Merz, som arbeider for å endre dette, viser det seg gang på gang at sluttresultatet tilpasses alle medlemsland – også det som bremser mest. Dermed blir den sikkerhetspolitiske handlingskraften langt mer begrenset enn den kunne og burde være.



NOTER:

¹ Friedrich Merz, "Die Verzweigung der EU in der internationalen Politik schreitet voran," *Die Welt*, 13.10.2019.

² Blant klassikerne er Paul Cornish and Geoffrey Edwards, "Beyond the EU/NATO dichotomy: the beginnings of a European strategic culture," *International Affairs* 77, no. 3 (2001); Jolyon Howorth, "Une nouvelle pensée stratégique pour l'Europe?," *défense nationale et sécurité collective*, no. 7 (Juillet 2008).

³ Nicole Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, Collection Réflexe Europe - Débats (Paris: La Documentation française, 2014). Wolfgang Rüdichshausser et al., "Sicherheit in Europa – Hindernisse und Möglichkeiten einer europäischen Sicherheitspolitik," *Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik* 11, no. 2 (2018).

⁴ Både fra fransk og tysk side ble avtalen lovprist i høye ordelag, ingen nevnte de Gaulles kommentar som falt kort etter undertegnelsen av den opprinnelige Elyséeavtalen i 1963 at avtaler er som «... roser og unge piker, de varer så lenge de varer.»

⁵ Deutscher Bundestag, "Einsätze der Bundeswehdrohne „Heron 1“ in Mali " *Drucksache* 19, no. 11003 (2019).

⁶ Jean-Dominique Merchet, "La défense française craint sa «germanisation»," *l'Opinion*, 17.09.2017.

⁷ Anne-Marie Descôtes, "Vom „German-free“ zum gegenseitigen Vertrauen," *Arbeitspapier Sicherheitspolitik, Bundesakademie für Sicherheitspolitik*, no. 7 (2019).

⁸ Alice Ekman, "La Chine en Méditerranée: une présence émergente," *Notes de l'Ifri* (2018).

⁹ Norge hører også med i denne gruppen. Fiskeriminister Per Sandbergs "I love China"-uttalelse under et besøk i Beijing i 2017 fikk

Aftenposten til å kommentere at dette minnet svært mye om AKP-mls lovprisninger på 1970-tallet. At Sandberg var der for å selge norsk laks hører med til historien.

¹⁰ French.china.org.cn, "Les critiques européennes vis-à-vis des entreprises d'Etat chinoises sont biaisées," 25.09.2019.

¹¹ Stoltenberg tok for seg Kina under 70-års feiringen av NATO i Washington i april i år. Mere utfyllende er talen han holdt ved Centre for Strategic Studies, Victoria University i New Zealand 5 august 2019, se også hans intervju med *La Stampa* 24. oktober 2019.

¹² Sermitisiaq, "Kinesisk entreprenør trækker sig fra lufthavne," 03.06.2019.

¹³ Stefan Meister, "Die Sackgasse der deutschen Ostpolitik: Wie die Bundesregierung ihre eigene Russland- und Ukrainepolitik torpediert," *DGAPstandpunkt* (2019).

¹⁴ Federica Mogherini, "Federica Mogherini on the situation in the Sea of Azov," *EU Neighbours*, 24.10.2018.

¹⁵ Rebekka Harms, Heidi Hautala, and Indrek Tarand, "MOTION FOR A RESOLUTION o wind up the debate on the statement by the Vice-President of the Commission / High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy pursuant to Rule 123(2) of the Rules of Procedure on the situation in the Sea of Azov (2018/2870(RSP))," *European Parliament*, 24.10.2018.

¹⁶ Gunnar Wiegand, "Strengthening EU-U.S. Cooperation in the Asia-Pacific Region- Keynote & Panel1," *CSIS' EU-US Dialogue for the Asia-Pacific region initiative*, 18.02.2016. <https://www.youtube.com/watch?v=YkRSrjGXpx0>.

¹⁷ EUs eget forskningsinstitutt har utgitt denne meget pro-EU tolkning av den amerikanske responsen: Daniel Fiott, "The Poison Pill. EU defence on US terms?," *ISS Brief* (2019).



¹⁸ Se EU, "NOTIFICATION ON PERMANENT STRUCTURED COOPERATION (PESCO) TO THE COUNCIL AND TO THE HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY," *consilium.europa.eu* (2017). Punkt nr. 16, s. 5.

¹⁹ De fire andre er Frankrike, Polen, Belgia og Storbritannia.





IFS INSIGHTS

IFS Insights er et fleksibelt forum for artikler, kommentarer og papere innenfor Institutt for forsvarsstudiers arbeidsområder. Synspunktene som kommer til uttrykk i IFS Insights, står for forfatterens regning. Hel eller delvis gjengivelse av innholdet kan bare skje med forfatterens samtykke.

Redaktør: Kjell Inge Bjerga

INSTITUTT FOR FORSVARSSTUDIER

Institutt for forsvarsstudier (IFS) er en del av Forsvares høgskole (FHS). Som faglig uavhengig høgskole utøver FHS sin virksomhet i overensstemmelse med anerkjente vitenskapelige, pedagogiske og etiske prinsipper (jf. Lov om universiteter og høyskoler § 1-5).

Direktør: Kjell Inge Bjerga

Institutt for forsvarsstudier
Akershus festning, bygning 10
Postboks 1550 Sentrum
0015 OSLO
E-post: info@ifs.mil.no
ifs.forsvaret.no

OM FORFATTEREN

Kåre Dahl Martinsen er professor i europeisk sikkerhetspolitikk ved Forsvarets høgskole. Han har skrevet om parlamentenes innflytelse på militære operasjoner. Han forsker nå på sammenhengen mellom internasjonal handel og sikkerhetspolitikk.

Forsidefoto: Flickr

