

SAMFUNDS
TANKER

KAN EU SKABE

**FRED I
VERDEN?**

DEO

KAN EU SKABE FRED I VERDEN?

UDENRIGSPOLITIK OG
FORSVARSSAMARBEJDE I EU

Fagredaktør: Helga Molbæk-Steensig

Redigeret af Peter Riddersborg

DEO

Tidligere udkommet i serien:

Samfundstanker 1: Hvad vil vi med bankerne?

Samfundstanker 2: Er fri bevægelighed EU's fremtid?

Samfundstanker 3: Sikkerhed i et åbent Europa

Samfundstanker 4: Kan EU redde klimaet?

Samfundstanker 5: Hvordan demokratiserer vi EU?

Samfundstanker 6: Hvem skal betale skat?

Kan EU skabe fred i verden?

Udenrigspolitik og forsvarssamarbejde i EU

SAMFUNDSTANKER 7

Tekst:

Helga Molbæk-Steensig, analytiker i DEO

Staffan Dahllöf, journalist og researcher i DEO

Peter Riddersborg, journalist og redaktør i DEO

Rasmus Nørlem Sørensen, chefanalytiker i DEO

Fagredaktør: Helga Molbæk-Steensig

Redigeret af Peter Riddersborg

Layout og tryk: Notat Grafisk

Udgiver: DEO

April 2018

ISBN: 978-87-995394-5-1

DEO står for Demokrati i Europa Oplysningsforbundet.

Vi er et åbent oplysningsfællesskab, som arbejder ud fra idéen om, at demokrati kræver deltagelse.

DEO understøtter sit folkeoplysende arbejde med udgivelser.

Det er, som denne, små bøger om aktuelle problemstillinger.

Fællestitlen er "Samfundstanker".

Bøgerne kan købes på DEO's arrangementer eller ved bestilling.

Prisen er 60 kr., ekspedition 40 kr. Ved køb over tre eksemplarer 30 kr. pr. bog.

Som medlem af DEO får man bøgerne tilsendt gratis på udgivelsesdagen.

Tlf. 70 26 36 66 - info@deo.dk - www.deo.dk

INDHOLDSFORTEGNELSE

- 5 **Indledning**
Af Helga Molbæk-Steensig
- 11 **Hvad er fred?**
Af Helga Molbæk-Steensig
- 23 **Hvad er fremtiden for
forsvarssamarbejdet?**
Af Staffan Dahllöf
- 35 **Hvor står EU i
den digitale informationskrig?**
Af Peter Riddersborg
- 47 **Hvordan bruger EU sin bløde magt?**
Af Rasmus Nørlem Sørensen
- 58 **Kort om EU's institutioner**
- 59 **Ordforklaringer**

Af Helga Molbæk-Steensig

Krig er ikke en umulighed. Den virkelighed har skabt behov for en debat om, hvad EU's rolle skal være i verden. Der er ulmende konflikter med Rusland og et uforudsigeligt USA, samt brandfarlige forhold i Nordafrika og Mellemøsten. Et farvel til Storbritannien, som var EU's stærkeste militære magt og hjem for et af verdens bedste diplomatiske korps, har også ændret unionens sammensætning og medført et behov for gentænkning både udenrigspolitik og sikkerhedspolitik. Et markant nybrud er, at EU har taget hul på etableringen af PESCO (Permanent Structured Cooperation), der skal danne grundlag for et egentligt forsvarssamarbejde.

EU har traditionelt anvendt blødere magtmidler end PESCO lægger op til, så hvad betyder det nye fokus på militære midler for EU's mulighed for at gøre verden til et mere fredeligt sted? EU er også til stede på den nyeste front i udenrigspolitikken, den digitale verden, hvor truslerne både kan komme i form af hackerangreb og som spredning af falske og fordrejede informationer på internettet. Hvordan handler EU bedst på denne front? Kan man være hele verdens faktatjekker uden selv at blive et propagandakontor? Går EU stadigvæk efter at skabe fred i verden? Er det overhovedet noget EU kan?

De udenrigspolitiske ambitioner

EU har en ambition om at skabe fred i verden indskrevet i Lissabontraktaten. Her slår artikel 21 fast, at EU skal arbejde for fred,

demokrati og retsstatsprincipper i hele verden samt afhjælpelse, nød, klimaforandringer og uretfærdigheder. Det understreges også, at der er en naturlig sammenhæng mellem konfliktløsning og fredsprojekter i verden og sikkerhed for borgerne inden for unionens grænser.

EU modtog i 2012 Nobels fredspris for at have skabt fred mellem Frankrig og Tyskland. Pengene, der fulgte med prisen, blev brugt på et konfliktforebyggende projekt, der skulle sikre uddannelse til børn i krigszoner. EU brugte i det hele taget prisen til at sætte fokus på sin helhedsorienterede udenrigspolitik. Her er ideen, at humanitær bistand, udviklingsstøtte, hjælp til opbygning af demokrati og samfundsinstitutioner samt aktiv konfliktmægling skal spille en større rolle end militære interventioner.

Projektet med at bidrage til fredelige forhold i nabolandene har langt hen ad vejen været succesfuldt, men er slet ikke i mål. I 2004 fik EU otte nye medlemslande fra den tidligere østblok. Udvidelsesprocessen mod øst blev betragtet som en sikkerhedspolitisk succes, fordi overgangen fra kommunisme til liberalt demokrati og markedsøkonomi i disse lande forløb forholdsvis fredeligt. I et længere perspektiv er det dog en sandhed med modifikationer. Det viser de aktuelle udfordringer med særligt Visegrád-landenes konflikt med EU's demokratiske værdigrundlag. I flere af de tidligere østbloklande er der desuden fortsat store problemer med korrupsion. Hele misæren har medført, at flere stiller spørgsmålstegn ved, om 2004-udvidelsen var forhastet, og det har bidraget til opbremsningen af den efterfølgende EU-udvidelse.

Nederlaget på Balkan

Samtidigt med østbloklandenes fredelige overgange til demokrati, rasede krigerne på Balkan i 1990'erne på trods af EU's forsøg

på blød konfliktløsning. Det blev derfor amerikanerne, der stod i spidsen for både de diplomatiske og de militære indgreb i EU's baghave. Dayton-aftalen i 1995 satte en stopper for konflikten i Bosnien, men indførte også en forfatning, der senere blev dømt som diskriminerende ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. NATO's bombning af Serbien i 1999 er også fortsat kontroversiel, fordi den blev gennemført uden FN-mandat. Med sådanne resultater er det ikke mærkeligt, at EU genovervejede sin bløde tilgang til konfliktløsning. For kunne et mere handlekraftigt EU måske have gjort mere for at løse konflikten?

Fiaskoen på Balkan fik EU til at sætte spørgsmålstejn ved, om det var muligt at være en blød supermagt og global sikkerhedspolitik uden en militær overbygning. Derfor blev der sat gang i udviklingen af en fælles forsvars- og sikkerhedspolitik. Det kulminerede i 2017 med den store PESCO-aftale om et egentligt forsvarssamarbejde mellem alle medlemslandene med undtagelse af Storbritannien, Malta og Danmark.

Samarbejdet er mellemstatsligt og ligner derfor på mange måder en almindelig international alliance. Deltagerlandene i PESCO har forpligtet sig til en ensretning af deres uddannelser, materiel og til et struktureret samarbejde med henblik på hurtig udrykning. I sidste ende er der tale om en forøgelse af den militære kapacitet. Er det noget, der bidrager til eller trækker fra fredsam ambitionerne?

Blød eller hård magt

”At få det man vil ved at få andre til at ville det, man selv vil”. Sådan lyder den amerikanske teoretiker Joseph Nyes definition af blød magt. Tilsvarende kunne man definere hård magt som dét at få andre til at gøre noget, de ellers ikke ville have gjort. USA er med sin store hær et eksempel på et land med stor hård

magt, mens Norge, som er hjemsted for Nobelkomiteen og har bidraget med mange internationalt anerkendte fredsmæglere, er et eksempel på et land med stor blød magt.

Blød magt kan for eksempel bruges til at påvirke, om en situation defineres som en nulsums- eller en plussums-situation. Når EU anvender sin bløde magt, er argumentet typisk, at noget er til gavn for begge parter. For eksempel at et medlemskab af unionen er til fordel for både EU og det nye medlemsland. Det nye medlemsland får adgang til det indre marked og en plads ved bordet i EU's debatter om unionens retning. Samtidig får EU udvidet sit indre marked, og unionen står stærkere, når den har flere allierede. I en sådan situation er der altså to vindere, og det kaldes en plussums-situation.

I en nulsums-forståelse har man derimod en idé om, at ethvert samarbejde er til fordel for den ene og ulempe for den anden. Et eksempel er Ruslands politik i Ukraine som reaktion på landets handelsaftale med EU. I den russiske forståelse er det enten EU eller Rusland, der har indflydelse i Ukraine, og der er derfor en klar vinder og en klar taber. Det er en udfordring for EU's udenrigspolitiske gren, at unionen ikke forudså, at Rusland ville betragte samarbejdet med Ukraine som et nulsums-spil.

Opskriften på succes

EU har traditionelt haft meget blød magt og mindre hård magt. Den tidligere EU-diplomat Robert Cooper har argumenteret for, at EU blandt andet tilbyder en opskrift på succes. Nabolandene vil gerne være ligesom EU, som har haft fred i 70 år, har lav arbejdsløshed og god økonomi. Det giver EU en fordel i internationale forhandlinger, fordi andre lande antager, at EU's løsningsforslag er fornuftige. Den langvarige finanskrisen og den manglende solidaritet i forhold til omfordelingen af flygtninge, som er

strandet i de sydeuropæiske lande, kan påvirke denne del af den bløde magt negativt.

Herudover kan EU tilbyde en plads ved bordet. På grund af sin opbygning har EU en unik mulighed for at invitere nye medlemslande indenfor i et forpligtende samarbejde. Den langvarige slytning af Tyrkiets og landene på Vestbalkans medlemsansøgninger mindsker denne bløde magt.

EU har forsøgt at fremstå som en moralsk stormagt, der gør det rigtige og det gode i international politik. Internt har medlemslandene blandt andet skrevet en række omfattende menneskerettigheder ind i traktaten i det såkaldte EU-charter. Eksternt forsøger EU at handle på en måde, der bidrager til, at verden går i en mere fredelig retning. EU's status som verdens største donor af nødhjælp og udviklingsbistand bidrager til denne bløde magt. EU's håndtering af flygtningekrisen, hvor mange druknede i Middelhavet, har derimod skadet den. Når flere medlemslande ser ud til at isolere sig fra omverdenen eller bryder basale retsstatsprincipper, trækker det endnu flere point fra denne normative magt.

Én stemme i udenrigspolitikken

På den internationale scene forventes en stat at handle som én enhed med sin egen sikkerhed som det vigtigste mål. I EU foregår langt størstedelen af udenrigspolitikken på mellemstatsligt niveau. Det betyder, at det i praksis er medlemslandenes repræsentanter i form af ministre og statsministre, der aftaler udenrigspolitikken med enstemmighed.

EU-Kommissionen spiller en mindre rolle med at koordinere samarbejdet, og EU-parlamentet har kun mulighed for at vedtage ikke-bindende udtalelser. EU kan derfor ikke på samme måde

som en stat tale med én stemme i internationale spørgsmål. Det påvirker samarbejdsformen i EU og muligheden for at handle effektivt på internationalt plan - både med bløde og hårde midler.

Pippi Langstrømpe siger, at hvis man er stærk, skal man også være sød. Kan EU være begge dele, eller er vi nødt til at vælge mellem blød og hård magt? Mellem at donere udviklingsbistand eller at gå ind militært? Mellem at beskytte EU's værdier og udvide medlemskredsen. Hvis der er en modsætning, hvor skal EU så lægge sit fokus? Er vi naive, hvis vi sætter ind på at nedtrappe konflikter i stedet for at forberede os på at håndtere dem med militær styrke? Risikerer vi omvendt et våbenkapløb ved at optrappe konflikter for at matche rivalerne? Disse dilemmaer forsøger vi med denne bog at give et grundlag for at tage stilling til.

HVAD ER FRED?

Af Helga Molbæk-Steensig

”Det er godt så længe, der ikke er nogen, der skyder,” lyder et bosnisk ordsprog. Inden for forskningen i konfliktløsning definerer man dog fredsbegrebet noget bredere. En midlertidig våbenhvile er klart at foretrække frem for en aktiv væbnet konflikt. Det er dog ikke tilstrækkeligt til, at udenrigsministeriet fjerner sin anbefaling om at undgå rejser til landet.

Den norske stifter af Institutt for Fredsforskning (PRIO) i Oslo, Johan Galtung, udviklede i 1960'erne to forskellige definitioner af fred: Negativ fred og positiv fred. I Galtungs teori dækker det bosniske ordsprog over en negativ fred. Fred som fraværet af direkte fysisk vold, når der ikke er nogen, der skyder. For at opnå varig fred mener Galtung, at fokus i stedet skal være på positiv fred. Den positive fred indebærer et fravær af ikke bare direkte vold, men også af det han kalder strukturel og kulturel vold.

Lissabontraktaten taler ikke direkte om negativ og positiv fred, men artikel 21 slår fast, at unionen skal påtage sig et ansvar for at udbrede de principper, der har sikret fred i Europa, til resten af verden. Dette gælder bidrag til den positive fred i form af demokrati, retsstatsprincipper, menneskerettighederne og principper om lighed og solidaritet. EU bruger mange midler på dette, omtrent seks procent af budgettet, plus det som medlemsstaterne bidrager med hver især.

Vold på flere niveauer

Det som de fleste mennesker forbinder med vold i form af negativ fysisk påvirkning af andre, kalder Galtung for direkte vold.

Det gør han for at kunne skelne mellem flere typer af voldelige handlinger, der skader samfundet. Udover direkte vold opererer han med begreberne kulturel og strukturel vold.

Strukturel vold er forhold, der bidrager til usikkerhed i samfundet såsom dårligt fungerende retssystemer, stor ulighed eller korrupktion. Kulturel vold er eksempelvis racisme, sexismen eller hadefulde ytringer om klasser eller befolkningsgrupper, der skaber en modsætning mellem 'dem' og 'os'. Som eksempel på, hvorfor denne skelnen er vigtig, kan man tage politiets voldsmonopol, som kun dækker den direkte vold. Politiet har i modsætning til alle andre ret til at uskadeliggøre og indespærre folk imod deres vilje. De må til gengæld ikke udsætte dem for kulturel vold ved for eksempel at forskelsbehandle på grund af etnicitet, eller strukturel vold ved at nægte dem en retfærdig rettergang.

De forskellige voldstyper hænger sammen i Galtungs teori. Sexisme hænger sammen med partnervold, racisme med hadforbrydelser og social ulighed og forskelsbehandling med voldelig opstand. Galtungs positive fredsbegreb er meget krævende og anses af mange for at være utopisk og derfor ubrugeligt i praksis. Hvis vi bruger det positive fredsbegreb, kan vi hurtigt fastslå, at der ikke er fred på Balkan – men sandsynligvis heller ikke i Danmark og da slet ikke i USA, hvor der foregår strukturel vold gennem et til tider uforudsigeligt og politisk påvirket retssystem og kulturel vold gennem racisme og sexismen.

Fred som retning frem for mål

For at gøre det positive fredsbegreb brugbart kan man vælge at se fred som en retning og en proces frem for et mål. Fredsaktivister i lokale organisationer i både Nordirland, Bosnien og Rwanda arbejder derfor ofte for en mere fredelig verden i stedet for den utopiske målsætning om fred i verden. Den kulturelle vold

kan begrænses gennem dialogmøder, integration af mindretal og forsoningsprojekter, mens kampen for at reducere den strukturelle vold går gennem nedbringelse af korrupsion, etablering af retsstatsprincipper og udvikling af samfundets institutioner.

Hvis man betragter fred som en proces frem for et mål og bekæmpelse af den strukturelle og kulturelle vold som en indsats mod krig, vold og konflikt, giver det et nyt blik på EU's fred-sambitioner. Vi kan kvalificere spørgsmålet om, hvorvidt EU kan skabe fred i verden, og i stedet fokusere på om EU kan bidrage til en mere fredelig verden. Med Galtungs fredsforståelse kan vi se EU's finansielle støtte til infrastruktur og økonomisk udvikling til kandidatlandene som en omfordeling, som reducerer den strukturelle vold, der følger af stor ulighed. Samtidig er EU's videndeling og bidrag til reformer af de demokratiske og retslige systemer i partnerlande med til at reducere usikkerhed og retsløshed.

På den anden side kan dele af EU's flygtningepolitik bidrage til den strukturelle vold. For eksempel når flygtninge sendes til lejre i Tyrkiet og Libyen, hvor forholdene er blevet kritiseret for at være umenneskelige af både Amnesty international og FN's menneskerettighedskommissær. Politikere og meningsdanneres aggressive sprogbrug om flygtninge og minoriteter i flere af medlemslandene må også ses som kulturel vold.

Fredsmæglerens opgave og udfordring

EU's fokus i konfliktområder er langt hen ad vejen at reducere den strukturelle vold. For eksempel når det kommer til mæglingen mellem Kosovo og Serbien fra 2010 til 2013. Her fokuserede EU's mægler, Robert Cooper, på at få parterne til gensidigt at anerkende uddannelsespapirer fra begge lande og derigennem reducere den strukturelle vold fra ulige muligheder. Inden for Ko-

sovos grænser betyder det, at det serbiske mindretal gerne tager en uddannelse i Kosovo, som også er brugbar andre steder. Det betyder også, at Kosovo-albanere kan bruge deres uddannelser i nabobyen Beograd, som er et regionalt centrum for forskning og forretning.

Når EU mægler i lokale konflikter, er det vigtigt, at EU har øje for sin egen position som magtcentrum. Processen mellem Serbien og Kosovo, som udefra set førte til gode politiske resultater inden for handel og infrastruktur, blev modtaget med skepsis i områdernes lokalbefolkning. Her er der fortsat en fortælling om EU som en stor udefrakommende magt, der tvinger sin vilje igennem med pisk og gulerod. Den slags fortællinger er guld værd for populistiske politikere, der kan vinde opbakning ved at fortsætte konflikten - hvis ikke med direkte vold, så med kulturel vold.

Tænkertanken European Centre for Development Policy udgav i 2013 en rapport om udviklingen i EU's strategi i konfliktområder. Ifølge denne rapport har EU de sidste 20 år, og særligt siden 2009, haft et øget fokus på at skaffe lokale samarbejdspartnere. Man samarbejder desuden mere med FN og politiske neutrale internationale NGO'er, så projektet med at skabe fred i verden ikke bliver set som et imperialistisk projekt fra de gamle kolonimagter.

I konflikten i Kenya efter valget i 2007 valgte EU at støtte op om FN og den Afrikanske Unions arbejde samt at støtte humanitært gennem internationale organisationer frem for at forsøge at handle egenhændigt. I Bosnien og Nordirland forsøger EU at bidrage til forsoningen nedefra ved for eksempel at finansiere lokale organisationers arbejde med tvær-etnisk dialog og demokratisk deltagelse. Projekter, der handler om at skabe forsoning mellem befolkningsgrupper, er mest effektive, når de kommer

fra de mennesker, de handler om. EU kan nemlig ikke love en befolkningsgruppe i et område, at der ikke vil ske forbrydelser igen. Det kan kun de grupper, der skal leve sammen i et samfund efter konflikt.

Sprog og konflikt

Ifølge professor emerita i konfliktmægling på Københavns Universitet, Vibeke Vindeløv, handler krig og konflikt i ligeså høj grad om følelser og fortællinger som om de konkrete uenigheder mellem parterne. Det er følelser som ydmygelse og vrede, der holder konflikten i gang.

Samme pointe har Ole Wæver, der er professor i international politik og har grundlagt den såkaldte Københavnerskole, der forsker i sikkerhedsteori. Han mener, at det i høj grad er sproglige handlinger og konstruktioner, der afgør, om en situation kan løses med forhandling eller retsstatens værktøjer, eller om den ender i vold. I Wævers hovedværk fra 1997 præsenterer han begrebet sikkerhedsliggørelse, der dækker over den proces, hvor en situation går fra at blive opfattet som alene problematisk til decideret truende. Denne eksistentielle trussel får forrang for alle andre problemer og udfordringer.

»Jugoslavien kan ikke eksistere uden Kosovo! Jugoslavien og Serbien vil aldrig opgive Kosovo!« Sådan lyder et eksempel på sikkerhedsgørelse fra den serbiske leder Slobodan Milošević ved hans berømte tale i Kosovo i 1987. Han anså Kosovo for at være så vigtig for Jugoslavien, at selve statens eksistens var truet, hvis Kosovo erklærede sig uafhængig. Man kan genkende den retorik i mange af den amerikanske præsident Donald Trumps taler. Ved sin kampagne-lancering i 2015 sagde han for eksempel følgende om USA's forhold til Kina:

»Vi har ikke nogen sejre længere, Kina er i gang med at dræbe os.« En sådan sikkerhedsliggørende sprogbrug betyder ikke nødvendigvis, at konflikten straks vil eskalere til direkte vold. I Kosovo gik der ti år fra Milošević' tale, før konflikten brød ud i lys lue, og der var mange andre ting, der også skulle gå galt undervejs. Sikkerhedsliggørelsen er et middel til at berede vejen for, at en konflikt med tiden bliver anset som så vigtig i befolkningen, at et flertal accepterer anvendelsen af direkte vold.

Den umenneskelige fjende

Sikkerhedsliggørelsen medfører en sprogbrug, der definerer en fjende, som kan bekæmpes. Denne fjende mister i eskaleringen af konflikten enhver menneskelighed og intern forskellighed. En befolkningsgruppe, hvad end den er religiøs, etnisk eller klassebestemt, bliver fjendegjort som én stor ensartet gruppe.

Et eksempel på en sådan fjendegørelse er den serbiske kategorisering i 1990'erne af kroaterne som fascistiske 'Ustaša' og kroaternes tilsvarende kategorisering af serberne som kollaborerende 'Četnikker'. Begge begreber dækker over for længst opløste grupper fra Anden verdenskrig, der kæmpede for etnisk renhed i henholdsvis kroatisk og serbisk område. De er stærke fjendebilleder, fordi ingen kan forventes at ville samarbejde med en fascist eller en kollaboratør fra Anden verdenskrig.

Når internationale fredsmæglere sætter sig ved forhandlingsbordet med parterne i væbnede konflikter, er deres opgave i første omgang om at nedtrappe sprogbrugen om konflikten, så parterne går væk fra konfrontationer og hen imod forhandling. Målet er at af-sikkerhedsliggøre situationen og nuancere fjendebillederne, så deling af et territorium eller omfordeling af samfundets ressourcer ikke bliver et spørgsmål om liv og død for parterne. I stedet skal det reduceres til noget, der kan debatteres og

forhandles, og hvor der kan findes en løsning, der virker for alle parter.

Konflikten er dog ikke borte når en international fredsftale er i hus. For at sikre varig fred må de fortællinger, der findes i befolkningen, også bearbejdes og konfrontationen skrives ud. Denne afvikling kaldes også forsoning. Den handler om, at fjerne den sproglige opdeling i et dem og et os samt at minimere den strukturelle vold for at forsone grupperne og få dem til at se hinanden som komplekse individer og ikke simple fjendebilleder.

Forsoning og tilgivelse

Det er et stort og komplekst spørgsmål, hvordan man skaber forsoning i samfund, hvor der har været krig, forfølgelse af religiøse eller etniske grupper, forbrydelser imod menneskeheden eller folkemord. Den danske jurist og kriminolog Ida Helene Asmusen har undersøgt, hvordan forsoning kan opstå i mødet mellem konfliktens parter og i tilgivelsen af forbrydelserne. Kravet om tilgivelse af umenneskelige forbrydelser lægger et meget stort ansvar på de ofre, som er blevet tortureret, voldtaget eller har mistet deres nære til hemmelige massegrave. I hendes studier er der derfor også talrige eksempler på, at den forventede og ønskværdige tilgivelse ikke indtræffer.

Den sydafrikanske anti-apartheid-aktivist og senere præsident, Nelson Mandela, bliver ofte brugt som eksempel på, at tilgivelse ikke er umuligt. Selvom han var fængslet i mere end 25 år under det tidligere regime, fastholdt han en forsonende retorik og politik over for alle samfundsgrupper i landet. Han inviterede også sine tidligere fangevogtere til ceremonien, hvor han tiltrådte som præsident. De fleste mennesker er dog ikke som Mandela. Man opnår derfor ikke meget forsoning, hvis hvert eneste offer skal have samme overskud til tilgivelse som han. Af samme år-

sag anvender de organisationer og teoretikere, der arbejder for forsoning, nogle andre værktøjer, der ikke afhænger af det enkelte individs evne til tilgivelse.

Fred og erstatning

”Den bedste hævn er et liv godt levet,” skrev den britiske poet George Herbert i 1600-tallet. Det har også været holdningen i flere samfund, der skulle samle stumperne igen efter en periode med diktatur eller konflikt. I mange tilfælde har den direkte vold i en konflikt bidraget til at øge den strukturelle ulighed. En familie, som har mistet mange af sine medlemmer til en etnisk udrensning, er for eksempel dårligere stillet i samfundet. Ikke kun på grund af deres sorg, men også på grund af tabte indkomster fra myrdede familiemedlemmer. Det er et af argumenterne for at arbejde med materielle erstatninger i forsoningsprocesser.

Der er to umiddelbare problemer med materielle erstatninger. For det første er mange af de konfliktramte samfund fattige og har stor gæld, fordi det er dårligt for økonomien at føre krig. Markerne bliver ikke dyrket, og der bliver optaget dyre lån for at indkøbe våben. For det andet kan det være følelsesmæssigt svært at håndtere materielle erstatninger. Det er både svært at sætte tal på tabet af et menneskeliv, og i nogle tilfælde bidrager måden, som erstatningerne gennemføres på, til at fastholde offer-identiteter frem for overlever-identiteter. En offer-identitet medfører en oplevelse af ydmygelse, hvor man ikke har kontrol over eget liv. I bogen ‘International konfliktløsning’ kalder Isabel Bramsen, Vibeke Vindeløv og Jørn Boye Nielsen ydmygelsen for følelsernes dynamit, fordi sikkerhedsliggørelser ofte ledsages af en fortælling om ydmygelse.

Midlerne til at udbetale erstatninger kan store internationale aktører som EU, USA eller FN bidrage med enten i form af gældsef-

tergivelse eller direkte økonomisk støtte. Den anden udfordring kan man forsøge at løse ved at supplere de materielle erstatninger med symbolske erstatninger. De kan tage form af for eksempel officielle undskyldninger, kunstprojekter og fortælleprojekter.

Symbolske erstatninger

Et eksempel på et kunst- og fortælleprojekt er krigsbarndomsmuseet i Sarajevo. Det er drevet af unge mennesker, som alle var børn under krigen i Bosnien-Hercegovina og lever med de minder, tab og traumer, det fører med sig. Museets direktør Amina Krvovac fortalte i et interview til Magasinet rØST i 2017, at museets arbejde går ud på at indsamle genstande og historier fra personer, der er vokset op under krigen. De bliver efterfølgende konserveret, bevaret og udstillet, og det giver de mennesker, der bidrager til udstillingen, mulighed for at lægge traumet bag sig. Processen kalder hun 'umuzejiti' – et ord, der dækker over dét at putte noget på museum med henblik på selv at kunne give slip.

Når udefrakommende fredsmæglere som EU skal bidrage til denne slags projekter, sker det bedst gennem økonomisk støtte, da projekternes succes afhænger af lokalt ejerskab. Krigsbarndomsmuseet åbnede i 2015 og er allerede på listen over de ti vigtigste museer at besøge i Sarajevo. I 2018 modtog det den europæiske museumspris. Begrundelsen lød blandt andet, at det er unge fra alle de etniske grupper, der var i konflikt under krigen, som leder museet.

Officielle undskyldninger er en anden form for symbolsk erstatning, og de har en vigtig plads i forsoningsprocessen. En undskyldning viser, at den skyldige part forstår, at overgrebene var forkerte, og at det var rigtige mennesker, det gik ud over. Det er et skridt væk fra umenneskeliggørelsen af den anden. En officiel undskyldning er mindre værd, hvis den er fremtvunget eller

fremstår som overfladisk frem for dybfølt. Et eksempel på dette er den daværende serbiske præsident, Tomislav Nikolić' officielle undskyldning for de serbiske forbrydelser i Srebrenica, hvor 8000 bosnisk-muslimske mænd og drenge mistede livet under krigen. Forkvinden for NGO'en Srebrenicas Mødre, Munira Subašić, udtalte i den forbindelse, at hun ikke var overbevist om præsidentens hensigter. Både fordi han ikke brugte ordet 'folkmord', og fordi det virkede som om, han gjorde det for at fremme Serbiens ansøgning om EU-medlemskab. Præsidenten havde altså en egeninteresse i at undskylde, og det påvirkede, hvordan undskyldningen blev modtaget.

Fred og retfærdighed

Et tredje forsoningsværktøj er retsforfølgelse. At stille krigsforbrydere for retten har to meget store fordele. For det første fjerner det motivationen for voldelig hævn, der ellers kan bidrage til, at konflikten fortsætter. For det andet udpeger retssagen en person, der sætter et ansigt på forbrydelserne. I stedet for at hade tyskerne gav Nürnberg-retssagerne ofrene mulighed for at vende vreden imod navngivne, ledende nazister og den nazistiske ideologi. Retssager giver altså mulighed for at fjerne det ensartede fjendebillede, uden at man behøver tilgive gerningspersonerne. Derudover kan retssager bidrage til at afdække hændelserne under konflikten, fremtvinge oplysninger om massegraves placering, og hvad der blev af de mennesker, der forsvandt under konflikten. Den slags oplysninger giver de efterladte en form for afslutning på det, der er hændt. Det kan også sikre, at de dræbte bliver begravet i overensstemmelse med deres religiøse overbevisning.

I forhold til internationale domstole har EU særligt bidraget økonomisk til krigsforbryderdomstolene i Haag og med politiarbejde i forhold til at finde forbrydere, der skjuler sig i de

europæiske lande. Selve retshandlingerne tager FN's uafhængige domstole sig af. Det skyldes, at Geneve-konventionerne, som udstikker krigens regler og derfor er udgangspunkt for retssagerne, er aftalt under FN og ikke EU.

Fred og demokrati

I moderne teorier om international politik anser man demokratiske retsstater for at være de mest fredelige. I et samfund hvor lederen når som helst selv kan ende i opposition, har vedkommende en interesse i at sikre visse grundlæggende rettigheder for alle grupper og individer. Dermed øger man sandsynligheden for, at en ny leder vil gøre det samme.

For at demokratiet kan bidrage til freden, er det helt centralt, at der bliver skabt et demokrati med mindretalsbeskyttelse og retsstatsprincipper og ikke et 'demokrat'ur,' hvor flertallet frit kan krænke eventuelle minoriteter. Sikringen af individets rettigheder og minoriteters sikkerhed over for flertallets beslutninger er derfor en helt grundlæggende del af afskaffelsen af den strukturelle og kulturelle vold og dermed sikring af freden.

Arbejdet med at reducere den kulturelle og strukturelle vold hjælper dog ikke meget, hvis man ikke samtidig sørger for at sætte en stopper for den direkte vold. Først må man sørge for, at der ikke er nogen, der skyder.

Find kilder på www.deo.dk/boeger

HVAD ER FREMTIDEN FOR FORSVARSSAMARBEJDET?

Af Staffan Dahllöf

»Det er på tide at vække Tornerose,« lød det fra Kommissionsformand Jean-Claude Juncker til en forsvarskonference i Prag i juni 2017. Det var dog ikke prinsessen fra det klassiske eventyr, men derimod det nye strukturerede forsvarssamarbejde kaldet PESCO, han henviste til. Aftalen blev formelt underskrevet i december 2017 af alle EU-lande på nær Danmark, Storbritannien og Malta.

Forud for samarbejdet går en lang historie med forsøg på fælles-europæisk forsvar. Allerede i 1948 indgik fem europæiske lande en aftale om at komme hinanden til undsætning i tilfælde af angreb. Aftalen hed Bruxelles-traktaten, og de fem lande var Belgien, Holland, Luxembourg, Frankrig og Storbritannien. Ideen om kollektivt forsvar gik ikke blot forud for forsvarsalliancen NATO, men også for selve Kul- og Stålnationen fra 1952, som med tiden har udviklet sig til dagens EU.

I 1954 var det tæt på, at Kul- og Stålnationen kom til at omfatte et fælles forsvar med udgangspunkt i Bruxelles-traktaten. Planerne blev dog standset i den franske Nationalforsamling, som ikke ønskede at afgive suverænitet på forsvarsområdet. Derefter blev forsvarssamarbejdet forbeholdt det USA-ledede NATO.

Samarbejdet intensiveres med PESCO

Rester fra det europæiske militærsamarbejde kaldet Den Vest-europæiske Union (VEU) overtog dengang nogle militære op-

gaver, som faldt uden for Kul- og Stålunionens dagsorden. Det drejede sig for eksempel om at oprette fredsbevarende styrker i andre lande. VEU kom dog aldrig til at spille nogen afgørende rolle og blev formelt opløst i 2010.

Inden da havde EU overtaget VEU's opgaver gennem nye artikler i Lissabon-traktaten fra 2009. Her kan man læse om en "gradvis udformning af en fælles EU-forsvarspolitik, som vil føre til et fælles forsvar" (artikel 42.2). Den beskriver også oprettelsen af et Europæisk forsvarsagentur (artikel 45) og deltagelse i et "permanent struktureret samarbejde" (artikel 46 og protokol 10). Sidstnævnte udgør den aktuelle forsvarspolitiske udvikling i EU i form af forsvarsprojektet PESCO.

Forud for PESCO går et tilløb, som begyndte i 1999, da EU fik en slags udenrigsminister med titlen Den Højtstående Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Repræsentant. Første person på denne post var den tidligere generalsekretær for NATO, spanieren Javier Solana. I dag sidder italienske Federica Mogherini på posten med udvidede beføjelser.

Under Solana blev der i to omgange udarbejdet overordnede sikkerhedspolitiske mål – såkaldte 'Headline Goals' i 1999 og 'Headline Goals 2010' i 2003. De gælder i princippet stadigvæk på trods af den godt otte år gamle udløbsdato for den seneste opdatering. Hovedmålet var, at EU på 60 dage skulle være i stand til at udsende en militær styrke på 60.000 personer i mindst et år. Det er endnu ikke blevet til indsatser i den skala.

Militære missioner under EU-flag

Siden 2003 har militære enheder fra EU-lande gennemført visse operationer under EU-flag. Herunder kombinerede civile og militære opgaver i blandt andet Makedonien, Den Demokrati-

ske Republik Congo, Bosnien-Herzegovina, Sudan, Georgien og Aceh-provinsen i Indonesien. I skrivende stund deltager 23 EU-lande i en militær EU-mission i Mali. Den blev indledt af Frankrig, og først senere fulgt af en koordineret EU-deltagelse. På grund af det danske forsvarsforbehold deltager Danmark ikke i den oplæring af maliske soldater, som EU gennemfører. Danmark deltager derimod i andre opgaver i landet i FN-regi.

Siden 2007 har EU haft formaliserede militære enheder kaldet kampgrupper. De omfatter mindst 1500 personer og er tænkt som en slags akutte udrykningsstyrker. Kampgrupperne oprettes til at stå parat i et halvt år ad gangen. De finansieres udelukkende af de deltagende lande og er indtil nu ikke blevet brugt.

EU har også det europæiske forsvarsagentur EDA (European Defence Agency), som blev oprettet i 2004 med det formål at samordne og fremme fælles våbenudvikling og våbenindkøb. Desuden blev der i juni 2017 oprettet en ny fond kaldet EDF (European Defence Fund) til at understøtte medlemslandenes investeringer i våben og anden forsvarsteknologi med midler fra EU-budgettet. Der blev afsat 3,7 milliarder kroner (500 millioner euro) til og med udgangen af 2020.

Fra Solana-doktrin til global strategi

Hvordan ser det så ud, hvis man sammenligner EU's hidtidige forsvarspolitiske tiltag med det, som PESCO stiller i udsigt? De overordnede mål fra 1999 og 2003 blev nedskrevet i 'Solana-doktrinen', som blev vedtaget uden den store debat på et i øvrigt kaotisk topmøde i december 2003. Hovedpunktet på mødet dengang var det aktuelle forslag til en forfatningstraktat, som blev stemt ned i Frankrig og Holland, men genopstod i en revideret udgave som Lissabon-traktaten. Solana-doktrinen tog udgangspunkt i, at EU var blevet en global aktør med internati-

onale opgaver som bekæmpelse af terrorisme og håndtering af sammenbrudte stater uden for de fælles ydre grænser.

Det overordnede mål for PESCO blev lanceret som et grunddokument i juli 2016 af udenrigsrepræsentanten Federica Mogherini, inden det formelt blev sat i søen året efter. Den nye Globale Strategi er baseret på det centrale begreb, 'strategisk autonomi'. Det indebærer, at EU i højere grad skal udvikle sin egen selvstændige forsvars- og sikkerhedspolitik og i mindre grad kun have som mål at rette op på misforhold i verden som global aktør.

Ifølge kommunikationsafdelingen i EU's udenrigstjeneste EEAS, blev de tidligere Headline Goals i realiteten erstattet af et nyt ambitionsniveau ved et ministerrådsmøde i november 2016. Forskellen er, at det nye niveau både omfatter civile og militære opgaver, mens de tidligere Headline Goals udelukkende gjaldt militære mål.

Forskellen består desuden i, at den nye strategi er baseret på en kvantitativ tilgang i stedet for kvantitative mål. Sidstnævnte kunne for eksempel være udstationering af 60.000 tropper inden for en bestemt periode. Kvantitativ tilgang betyder derimod, at det er vigtigere at kunne løse en bredt defineret opgave end at opnå et bestemt kvantitativt mål som antallet af soldater. Ændringen fra mål til tilgang betyder, at forsvarssamarbejdet får et bredere mandat end tidligere.

Danmark uden for PESCO

PESCO får sit eget beslutningsforum i en ny rådskonstellation for møder mellem medlemslandenes udenrigs- og forsvarsministre. Det bliver en overbygning til Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité (PSC - Political and Security Council), som hidtil har rapporteret opad til udenrigsministerrådet.

Selvom Danmark, Malta og Storbritannien ikke deltager i PESCO, kommer de alligevel til at overvære møderne med forsvarsministrene. For Storbritanniens vedkommende frem til den 29. marts 2019. Danmark deltager i alle rådsformationer, også dem som behandler områder dækket af det danske forsvarsforbehold. Danmark deltager dog ikke i selve beslutningerne, som man heller ikke omfattes af, forklarer Lars Bo Larsen, der er ambassadør ved den danske repræsentation i Bruxelles.

PESCO indebærer til forskel fra tidligere initiativer, at deltagerlandene binder sig til nogle konkrete forpligtelser: De skal øge deres forsvarsbudgetter. Til forskel fra NATO er der ikke sat absolutte mål, som at et bestemt antal procent af BNP skal bruges på forsvar. Landene skal i stedet deltage i en årlig centraliseret vurdering af deres forsvarskapacitet via den eksisterende Militære Komité (EUMC).

Landene skal også deltage i mindst ét af i alt 17 konkrete tekniske udviklingsprojekter, for eksempel et medicinsk kommandocenter, fælles træningsfaciliteter og automatiseret minesøgning. De skal desuden sørge for, at militære styrker kan bevæge sig frit mellem deltagerlandene i fredstid - en slags Schengen for soldater og pansrede køretøjer. Derudover skal de sørge for, at deres forskellige militære udstyr kan fungere sammen med de andre landes.

En styrkelse af det europæiske ben i NATO

Er PESCO på denne baggrund starten på opbygningen af et reelt fælles EU-forsvar eller stort ståhej for ingenting? Lars Bo Larsen vurderer, at PESCO i første omgang ikke vil være en stor omvæltning, men vil kunne føre til en styrkelse af den europæiske del af NATO. Generalsekretær i den sikkerhedspolitiske tænketank Atlantsammenslutningen, Lars Bangert Struwe, har en

lignende vurdering. Han ser NATO-interventionen i Libyen fra 2011 som en illustration af, at EU-landene ikke var stærke nok til at gribe ind på egen hånd uden om USA.

Forestillingen om, at EU er i gang med at forstærke det ”europæiske ben” i NATO, er gennemgående i mange kommentarer. Professor i europæisk politik og forsvarspolitik ved universiteterne i Bath og Yale, Jolyon Howorth mener dog, at ambitionerne må være større. Hvis begrebet ’strategisk autonomi’ skal tages alvorligt, må det indebære en villighed fra EU-landene til fuldt ud at kunne afskrække Rusland. Både med konventionelle våben og med en ”dristig ny kernevåbenstrategi”, som han formulerer det i en rapport fra tænketanken Martens Centre, der er knyttet til den store borgerlige partigruppe EPP i EU-Parlamentet.

Den tidligere diplomat og chef for forsvarsagenturet EDA, Nick Witney tvivler på, at det rent faktisk kommer til at ske. Han ser det dog som nødvendigt, at man som minimum begynder at tale om afskrækkelse med kernevåben i Europa som en del af en fælles beskyttelse. Det skyldes, at man ikke længere kan vide sig sikker på, om USA vil komme Europa til undsætning, uddyber Witney, som i dag er tilknyttet tænketanken European Council on Foreign Relations.

Kun Frankrig og Storbritannien har kernevåben

EU råder ikke som sådan over egne kernevåben. Det gør Frankrig og Storbritannien derimod. I forbindelse med udgivelsen af en hvidbog om det franske forsvar i 2008 sagde daværende konservative præsident Nicola Sarkozy, at den franske kernevåbenafskräkkelse vil forblive strengt national. Han tilføjede dog, at den blotte tilstedeværelse af de franske kernevåben bidrager til hele Europas sikkerhed.

En lignende markering finder man i en senere hvidbog om Frankrigs forsvar fra 2013 udarbejdet under den socialistiske præsident Francois Hollande. Her står, at Storbritanniens og Frankrigs strategiske kernevåben har en selvstændig rolle som bidrag til den globale afskrækkelse og de allieredes sikkerhed.

Samme konklusioner blev udgivet fra et fransk-britisk topmøde på det britiske militærakademi Sandhurst i januar 2018 underskrevet af premierminister Theresa May og præsident Emmanuel Macron: ”Vi kan ikke forestille os nogen omstændighed, hvor de britiske eller franske vitale interesser kunne blive truet, uden at de vitale interesser hos den anden også bliver det.” Nick Whitney ser det som en bekræftelse på, at Storbritannien og Frankrig ser sig som forenede i fælles forsvarspolitiske interesser uanset Storbritanniens udmeldelse af EU.

Flere forhindringer for kernevåbenparaply

Betyder det, at briter og franskmænd er parate til at udstrække deres kernevåbenforsvar som en paraply ud over Europa? Nick Whitney vurderer, at det i hvert fald er tilfældet for Storbritannien, som altid har betragtet sine missiler som et bidrag til en solidarisk forsvarspolitik. Med Frankrig er det lidt anderledes. Den franske logik har altid haft et nationalistisk udgangspunkt, hvor EU-samarbejdet bliver betragtet som et forum og et værktøj for landets nationale interesser.

Seniorforsker ved Center for Militære Studier ved Københavns Universitet, Kristian Søby Kristensen, mener, at hele PESCO-initiativet skal ses i et fransk perspektiv. Det repræsenterer til dels noget nyt, men er også gammel fransk vin på gamle franske flasker. Kristian Søby Kristensen er bekendt med, at der i tænketanke og i militærstrategiske kredse findes spekulationer

om europæiske kernevåben. Han mener dog, at der vil gå meget lang tid, før en fransk præsident vil folde en kernevåbenparaply ud over Europa og på den måde blive ansvarlig for hele EU's militære forsvar.

Mindst lige så vigtigt er, at det langt fra er sikkert, at de tyske politikere vil tage imod det. Antimilitaristiske og pacifistiske strømninger har af historiske årsager præget tysk politik efter Anden Verdenskrig og ideen om europæisk kernevåbensafskrækkelse passer ikke nødvendigvis godt ind i den tradition. På det seneste er man rent faktisk begyndt at diskutere i Tyskland, om man kunne forestille sig et tysk kernevåbenarsenal som en reaktion på signaler fra den amerikanske præsident Donald Trump. Bare det at spørgsmålet overhovedet bliver rejst, viser hvilken dyb usikkerhed, der præger hele den sikkerhedspolitiske diskussion, noterer Kristian Søby Kristensen.

Uenighed om truslen fra Rusland

Det er en yderligere komplikation i forsøget på at vurdere, hvad PESCO kan føre til, at der er flere aktører på spil end de tre store lande Frankrig, Storbritannien og Tyskland. Samtlige EU-lande, på nær Danmark, Malta og Storbritannien, er sprunget med på PESCO-vognen - dog med et par ugers forsinkelse for Portugals og det traditionelt neutrale Irlands vedkommende.

Der er langt fra enighed mellem medlemslandene om, hvor de militære trusler kommer fra, påpeger Søren Riishøj, der er lektor ved Syddansk Universitet med speciale i de tidligere Østlande. Han bruger fuglemetaforer til at beskrive de forskellige landes forhold til Rusland. Her er Polen, de baltiske lande og Danmark høge, som ønsker at sætte hårdt mod hårdt - om end som udgangspunkt kun med økonomiske sanktioner. Ungarn, Slovakiet, Grækenland, Kroatien og Italien er duer, som forholder sig

passive og ønsker et fredeligt forhold frem for alt. Dertil kommer ugerne, herunder Tyskland og Frankrig, som har en mere afventende holdning til Rusland.

Vil flere medlemmer udvande samarbejdet?

I en rapport fra 2017 udarbejdet for EU-Parlamentets underudvalg om sikkerhed og forsvar advarede juristen Frédéric Mauro om, at PESCO risikerer at blive et udvandet koncept. Blandt andet fordi der ikke er nogen fælles forståelse af, hvad samarbejdet skal bruges til. Da PESCO bygger på frivillig deltagelse og beslutninger med enstemmighed, er konsekvensen ifølge Mauro, at PESCO efterlader medlemslandenes suverænitet uberørt. Dermed kommer det også til at mangle en tilstrækkelig kritisk slagkraft.

For nogle medlemslande kan det på den anden side være en fordel med et fortyndet samarbejde og ligefrem en bidragende årsag til, at man har tilsluttet sig PESCO. Her er formålet at forhindre, at et EU-forsvar nogensinde kommer til at udvikle sig til et reelt alternativ til NATO. Det er langt hen ad vejen denne logik, der tidligere styrede Storbritanniens entusiasme for at optage nye medlemmer i EU. Jo mere vand i tekanden, jo tyndere te i sidste ende - jo svagere og mindre forpligtende samarbejde.

Selvom den mulige udvikling af PESCO stritter i mange forskellige retninger, er der alligevel en rød tråd. Med PESCO flyttes fokus fra konkrete mål, såsom militære missioner i Afrika, til større forberedelser. Kristian Søby Kristensen beskriver det som et skift i fokus fra operationer til opstilling. På lang sigt vil det kunne føre til et fælles forsvar af europæisk territorium inklusiv en fælles koordineret afskrækkelse med kernevåben. I dag er det for de fleste medlemslandes vedkommende lagt i hænderne på NATO og USA. Desuden vil den øgede samordning og kapacitet

tetsopbygning også kunne bruges til den type af militære missioner, som en mindre gruppe af lande har en interesse i og selv vil deltage i.

Tornerose er fortsat døsigt

Det kommende langtidsbudget for EU 2021-2027 (Den Flerårige Finansielle Ramme) vil muligvis give et fingerpeg om udviklingen af forsvarssamarbejdet. I den gældende ramme for årene 2014-2020 fylder forsvarssamarbejdet meget lidt. Det udgør kun beskedne 1,5 milliarder kroner per år i de sidste tre år af perioden. Kommissionen har annonceret, at man overvejer at foreslå alt mellem 22 og 75 milliarder kroner til forsvar per år i den kommende ramme.

Forsvarssamarbejdet er kun et af mange følsomme områder, hvor medlemslandene skal finde fælles fodslag. Der er i foråret 2018 en grundlæggende uenighed om, hvorvidt budgettet overhovedet skal udvides, og om nogle af de traditionelle udgiftsområder skal skæres ned. Kommissionens plan er, at langtidsbudgettet for 2021-2027 senest bliver vedtaget i foråret 2019 før valget til EU-Parlamentet i juni og tiltrædelsen af en ny kommission til efteråret.

PESCO i dag tegner næppe konturerne af en Europa-stat med et Europa-forsvar, men nærmere en kombination af bindende mellemstatsligt samarbejde med visse overstatslige tiltag. For eksempel hvis den nye forsvarsfond (EDF) bliver tildelt flere midler i EU's generelle budget og dermed bliver betalt af alle medlemslande. Konturerne af det fælles forsvar minder om samarbejdet på det økonomisk-politiske område. Her er der regler om underskud og gæld, som skal holde sammen på ØMU'en og holde euroen stabil. De eksisterer både i form af overstatslige love og i form af mellemstatslige aftaler såsom finanspagten. Netop

denne dobbelthed viser, at EU ikke er en stat, men heller ikke et hvilket som helst mellemstatsligt forum. En dobbelthed, der nu også gælder på forsvarsområdet. Det kan godt være, at Tornerose er vågnet, men hun har stadigvæk søvn i øjnene og er måske ikke helt klar til kamp.

Find kilder på www.deo.dk/boeger

HVOR STÅR EU I DEN DIGITALE INFORMATIONSKRIG?

Af Peter Riddersborg

Den 26. april 2007 opstod der gadeoptøjer i den estiske hovedstad Tallinn. Kampene blev startet af en gruppe fra det russiske mindretal i Estland, som var utilfreds med beslutningen om at flytte en statue af en sovjetisk soldat fra 2. Verdenskrig. Sideløbende med optøjerne begyndte et koordineret hackerangreb mod en række institutioner i landet. Hjemmesider for parlamentet, universiteter, større aviser og banker blev lagt ned på stribe. Selv da gadekampene aftog, fortsatte de digitale angreb med at sprede sig, og landets digitale infrastruktur blev gradvist lammet.

Den estiske regering var rådvild og overvejede blandt andet, om man skulle tilkalde assistance udefra. Estland havde få år forinden tilsluttet sig NATO. Var angrebet nok til at aktivere artikel 5 - den såkaldte musketéred, der forpligter andre NATO-lande til at komme til undsætning, hvis et medlemsland bliver angrebet? Så langt gik politikerne dog ikke, men valgte i stedet en anden drastisk løsning. Den 10. maj slukkede den estiske regering for internettet i Estland, der for en stund forsvandt helt fra det digitale verdenskort.

Krig på flere niveauer

Ti år senere bliver episoden i Estland af mange set som første 'skud' i en konflikt, der siden har raset mellem Rusland, de russiske nabolande og Vesten. Hybrid, asymmetrisk eller tvetydig krigsførelse er nogle af de begreber, der bruges af forskere til at

forklare en ny form for militær strategi. Her er krudt og kugler i høj grad erstattet eller suppleret af digitale angreb, der skal svække modstanderen. Metoden blev blandt andet brugt i den russiske krig i Georgien i 2008 og ved annekteringen af den ukrainske halvø Krim i 2014, der bestod af en blanding af cyberangreb og konventionel krigsførelse.

Undersøgelser har siden dokumenteret omfattende hackerangreb i vestlige lande fra russisk territorium samt flere forsøg på at blande sig i demokratiske valg gennem lækager og spredning af informationer. I forlængelse af det amerikanske præsidentvalg i 2016 blev der igangsat undersøgelser af potentiel russisk indblanding. Andre eksempler på indblandingsforøg er Brexit-afstemningen samme år såvel som valgene i Holland, Tyskland og Frankrig samt den catalanske selvstændighedsafstemning i 2017. Snart venter flere valg i Europa - ikke mindst til EU-Parlamentet i 2019. Ved en debat i plenarsalen i begyndelsen af 2018 luftede flere medlemmer deres bekymring over, hvilken rolle russerne kommer til at spille i den forbindelse, og hvor mange pladser Rusland får i Parlamentet.

Udover koordinerede hackerangreb og lækager er det særligt den målrettede spredning af fordrejede og fiktive informationer, der har fået EU-institutionernes opmærksomhed. Kommissionsformand, Jean-Claude Juncker, har således pålagt kommissæren for den digitale økonomi og samfund, Mariya Gabriel, at undersøge de udfordringer, som digitale platforme skaber for demokratiet i forhold til spredning af såkaldt falske nyheder.

Information, misinformation og disinformation

Mange eksperter er kritiske over for den officielle anvendelse af betegnelsen 'fake news'. Når begrebet bliver brugt i offentligheden, sker det nemlig langt fra konsekvent. Det skyldes ik-

ke mindst, at det er stærkt politiseret og i dag bruges i flæng til blandt andet at udtrykke utilfredshed med politiske modstandere og kritikere eller afsløringer af ubekvemme kendsgerninger. Det er heller ikke ufarligt at blive beskyldt for at lave falske nyheder. Verden over bruger autoritære ledere betegnelsen til overgreb på regeringskritikere, forskere og uafhængige medier.

Udover den udvandede brug af begrebet kritiseres det for ikke at sige noget om intentionen bag de falske eller fordrejede informationer. Her kan der som minimum skelnes mellem, hvorvidt de er bevidst forfalskede eller ej. Traditionelt indgår begge dele på dansk i begrebet misinformation, mens der på engelsk sondres mellem begreberne misinformation og disinformation. Her dækker misinformation over forkerte oplysninger, som ikke er skabt eller spredt med henblik på at omgå sandheden. Disinformation er derimod forkerte oplysninger, der bevidst er forfalskede af afsenderen eller bliver delt trods kendskab til, at der er tale om falske eller mangelfulde oplysninger. På det seneste er begrebet desinformation gledet ind i det danske sprog som en konsekvens af den hensigtsmæssige sondring i debatten om falske informationer.

Desinformation produceres af vidt forskellige grunde. Nogle er kommercielle og handler om at tjene penge på annoncer, når folk læser og deler opsigtsvækkende historier på internettet. Andre er politiske grunde, som handler om at påvirke folks holdninger, skabe politisk mistillid og mobilisere grupper til politiske handling. Det er særligt dette, der er kommet i fokus i forhold til den digitale informationskrig som en del af moderne krigsførelse.

Information som våben

En af de danske eksperter på området er Flemming Splidsboel fra Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS). I en rapport

om russisk desinformation fra 2017 beskriver han, hvordan Rusland de senere år har intensiveret landets informationskrig mod Vesten. Målet er at skabe og fodre ustabilitet, svække sammenhængskraften og komplicere og undergrave den politiske beslutningstagning, lyder analysen.

På den årlige sikkerhedskonference i München i februar 2018 afviste den russiske udenrigsminister, Sergej Lavrov, at Rusland forsøger at øve indflydelse på andre lande gennem hybrid krigsførelse. Ikke desto mindre er der flere officielle russiske kilder, hvor man kan finde udsagn om denne strategi. Blandt andet i en russisk krigsmanual fra 1998 med titlen 'Informationskrigens filosofi'. Her beskriver den russiske militæranalytiker, Sergei Rastorguev, hvordan information er et af de mest effektive våben i moderne konflikter. Femten år senere uddybede den russiske general, Valerij Gerasimov, i en rapport, der siden er døbt Gerasimov-doktrinen. Han beskrev, hvordan brugen af ikke-militære våben til at opnå politiske og strategiske mål er stigende og i mange tilfælde har overgået effektiviteten af militære våben.

Målrettet spredning af falsk information er dog ikke et nyt fænomen i krigsførelse. Heller ikke fra globale aktører i Vesten, der forsøger at få indflydelse på andre landes valgprocesser. Ifølge den amerikanske professor og ekspert i USA's efterretningstjenester, Loch Johnson, har CIA benyttet sig af samme tricks lige siden enhedens oprettelse i 1947. I en artikel i New York Times beskriver han, hvordan enheden blandt andet har plantet falske informationer i andre landes aviser for at påvirke valg til fordel for amerikanske interesser.

Forskellen i dag fra tidligere er primært hastigheden, hvormed informationer bliver spredt via moderne teknologi. Ikke mindst gennem de sociale medier som Facebook og Twitter, hvor alle

kan udgive og dele artikler, billeder og video uden om de redaktionelle hensyn, der bliver taget på etablerede medier. Her er der desuden blevet udviklet særlige internet-robotter, der automatisk spreder bestemte former for information eller støtter udvalgte politiske budskaber. De såkaldte bots udgjorde sammen med falske profiler cirka halvdelen af de russiske konti, der deltog i den politiske debat på Twitter i 2017, viste et studie fra Oxford University samme år. Twitter har siden meldt ud, at man har slettet over en million russiske bots fra netværket.

Kreml-kontrol med større medier

Ifølge Flemming Splidsboels rapport er kontrollen med information blevet skærpet under Putin-præsidentskabet gennem restriktioner og økonomiske sanktioner mod de russiske medier. Organisationen Reporters Without Borders rangerede i 2017 Rusland som nummer 148 ud af 180 stater i forhold til pressefrihed. Rusland ligger dermed i kategorien af lande med dårlige medieforhold.

Den politiske kontrol gør det særligt svært for større uafhængige medier at arbejde frit og forholde sig kritisk til den russiske regering. Samtidig er der sket en øget politisk styring af de statsfinansierede nyhedsbureauer såsom Russia Today og Sputnik. Det har ført til øget spredning af falske og fordrejede historier med udeladelse af væsentlige fakta. Det så man blandet andet med MH-17-flyet fra Malaysia Airways, som blev skudt ned over det østlige Ukraine i juli 2014. Ifølge Splidsboel leverede de russiske statsstyrede medier mindst ni forskellige versioner af, hvad der skete med flyet, hvoraf flere var indbyrdes modstridende. Ingen af dem svarede dog til redegørelsen fra den uafhængige hollandske undersøgelse. Den konkluderede, at flyet blev skudt ned fra et område kontrolleret af pro-russiske krigere, og at missilet var blevet ført ind fra russisk territorium.

Ifølge Splidsboel retter den russiske styring af nyheder sig også i stigende grad mod borgere i andre lande. Sputnik producerer i dag nyheder på omkring 34 sprog, hvor indholdet og vinklerne typisk varierer efter hensigterne med det pågældende modtagerland. De senere år har der desuden været flere vidnesbyrd i vestlige medier fra tidligere medarbejdere i en statsstøttet virksomhed i Skt. Petersborg med navnet Internet Research Agency. Her arbejder de ansatte med at lave positive historier om den russiske regering, kritisere dens modstandere og sprede desinformation på de sociale medier.

EU's strategiske kommunikation mod øst

Det er ikke kun Rusland, der aktivt forsøger at sætte sig selv i bedre lys gennem spredning af udvalgte informationer. På et møde i Det Europæiske Råd i november 2017 blev det fremhævet i konklusionen, at det er vigtigt, at der bliver formidlet positive budskaber om EU i unionens nabolande. Desuden blev det understreget, at EU skal modvirke desinformation, hvor og hvornår det er nødvendigt. Dette er dog ikke et nyt fokus i EU's strategiske kommunikation.

I foråret 2015 blev arbejdsgruppen East StratCom Task Force oprettet under Den europæiske udenrigstjeneste (EEAS) som en del af arbejdet med at varetage EU's interesser i verden. Arbejdsgruppen har til opgave at fremme korrekt viden om EU, støtte uafhængige medier i EU's østlige partnerlande samt ikke mindst at afsløre pro-russisk desinformation. Til det formål har arbejdsgruppen blandt andet oprettet en russisksproget hjemmeside. Gruppen tæller cirka 14 fuldtidsmedarbejdere.

Enheden indsamler tvivlsomme informationer på internettet gennem et netværk af omkring 500 frivillige fra over 30 lande.

Det indsamlede materiale bliver efterfølgende vurderet af enhedens eksperter. Hvis det lever op til kriterierne for falsk eller misvisende indhold, bliver det offentliggjort på en liste over desinformation på hjemmesiden 'EU vs Disinfo'. Herfra udgiver man desuden to ugentlige nyhedsbreve, der i en frisk tone og med farvestrålende infografik forklarer de seneste tendenser i den pro-russiske informationskrig. Det såkaldte 'Disinformation Review' fremhæver eksempler på fordrejede og falske historier, som suppleres med kommentarer og forsøg på tilbagevisning af påstande.

Blandt de mere opsigtsvækkende de seneste år er falske historier om, at EU-lande har tilladt incest og dyrebordeller som eksempler på Europas moralske forfald. Der er også historier om udpræget fødevarerangel i EU som dokumentation for unionens forestående kollaps. Andre historier handler blandt andet om militære trusler og humanitære overgreb mod russerne fra EU eller NATO-styrker.

Propaganda mod propaganda

Som en del af oprettelsen af East StratCom er der indført et armslængdeprincip, så ingen EU-politikere kan blande sig i enhedens arbejde. På sin hjemmeside afviser den europæiske udenrigstjeneste desuden, at enheden engagerer sig i modpropaganda. Alligevel er det ikke alle eksperter, der er lige begejstrede for enhedens arbejde.

Flemming Splidsboel er en af dem, der har kritiseret enheden for at være for politisk og drage forhastede konklusioner. For eksempel i dækningen af den militære konflikt i Ukraine mellem landets soldater og russisk støttede separatister. I en artikel i Politiken kritiserer Splidsboel og tre andre eksperter dækningen

for at være for ensidig til fordel for det ukrainske militær. De kritiserer desuden arbejdsgruppen for selv at betjene sig af kilder, som er stærkt partiske.

East StratCom er også blevet kritiseret for at have svært ved at skelne mellem, hvad der rent faktisk er bestilt og finansieret af den russiske regering, og hvad der blot er pro-russiske holdninger eller kritik af EU og de europæiske lande. I Danmark vakte det politisk harme på højrefløjen, da et debatindlæg fra journalist og teolog Iben Thranholm blev fremhævet af East Stratcom som pro-russisk desinformation. Ifølge Thranholm stod det nemlig for egen regning. I Holland nåede enheden op på højeste politiske niveau i marts 2018, da et flertal i det hollandske parlament krævede dens hjemmeside lukket. Begrundelsen lød, at East Stratcom forstyrrer den frie hollandske presse. Hjemmesiden havde tidligere udpeget tre hollandske medier på en liste over desinformation for siden at fjerne dem igen.

Hybridkrig mod desinformation

East StratCom er en del af en større gruppe tiltag mod desinformation, der er blevet sat i værk de senere år. En lang række europæiske mediehuse og civile organisationer har intensiveret kampen mod falske og fordrejede historier med forskellige former for faktatjek. Der er også sket øget koordinering på området gennem et internationalt netværk for faktatjekkere (IFCN).

De senere år er der desuden taget flere initiativer på officielt politisk niveau. Den finske regering har for eksempel oprettet et center til bekæmpelse af hybride trusler, herunder desinformation, som bliver støttet af en række andre lande. Tjekkiet har oprettet et anti-desinformation-agentur under det tjekkiske indenrigsministerium. Sverige har (gen)oprettet en myndighed med ansvar

for landets psykologiske forsvar, som blandt andet skal identificere, analysere og imødekomme påvirkningskampagner udefra. Der er også flere initiativer i Danmark, hvor Udenrigsministeriet blandt andet har ansat folk til at overvåge og tilbagegive information, der har til formål at manipulere og misinformere danskerne.

Andre tiltag i EU-lande går skridtet videre ved at forbyde visse former for falske ytringer eller tvivlsomme medier. I februar 2017 indførte Litauen - med godkendelse af EU-Kommissionen - et tre måneder langt forbud mod den russiske fjernsynskanal RTR Planeta. Flere EU-lande arbejder også på at bekæmpe falske nyheder gennem lovgivning. De senere år er grænsen mellem lovlige og ulovlige ytringer i forvejen blevet mere flydende i mange EU-lande og svinger desuden mellem de enkelte medlemslande. Fokus på bekæmpelse af terror-propaganda har blandt andet ført til aftaler med private medievirksomheder om at fjerne uønsket indhold, også selvom det ikke nødvendigvis er i strid med lovgivningen. Det har medført kritik af en form for privatiseret censur, hvor politikerne lader det være op til private firmaer frem for domstolene at afgøre, hvad der skal fjernes fra internettet.

I disse år bevæger de frivillige aftaler sig i stigende grad mod politiske påbud i flere lande. I sin nytårstale i 2017 sagde den franske præsident Emmanuel Macron, at han ville arbejde på at indføre en lov, der skal forhindre falske nyheder i at blive spredt under valgkampe i Frankrig. Tyskland har allerede vedtaget en lov, der kan udløse millionbøder til internetfirmaer, hvis de ikke fjerner ulovligt indhold inden for 24 timer. Der skaber blandt andet bekymring for, at internetselskaberne ender med at overimplementere kravene for at undgå bøder. I forvejen er der flere eksempler på, at selskaberne har svært ved at skelne desinformation og hadefulde ytringer fra satirisk indhold.

Ny indsats på EU-niveau

For EU-Kommissionen er 2018 blevet året, hvor man for alvor vil sætte ind mod desinformation. I november 2017 afholdt Kommissionen en større konference om 'fake news'. Som et led i indsatsen lancerede Kommissionen også en offentlig høring for at samle synspunkter fra offentligheden om falske nyheder. Den danner sammen med en Eurobarometer-meningsmåling grundlag for en analyse af EU-borgernes opfattelser og bekymringer i forhold til falske nyheder.

Kommissionen nedsatte også en bredt sammensat ekspertgruppe, som skulle rådgive EU om politiske initiativer til bekæmpelse af falske nyheder og spredning af desinformation. Gruppen bestod af 39 eksperter, som mødtes flere gange i løbet af foråret 2018. Det resulterede i en rapport, som skal danne udgangspunkt for EU-Kommissionens endelige tiltag på området. Rapporten understreger, at der er brug for mere forskning på området, da det fortsat er usikkert, hvor stor effekt falske og fordrejede informationer har på demokratiske samfund.

Derudover slog eksperterne et slag for øget gennemsigtighed på flere niveauer. Blandt andet skal digitale medier blive bedre til at oplyse brugerne om, hvem der står bag de informationer, de bliver udsat for. Der bør eksempelvis være en klarere markering af sponsoreret indhold. Derudover skal firmaernes databearbejdning gøres mere gennemskelig, så det bliver nemmere for offentligheden at vurdere, hvordan informationer bliver indsamlet og brugt i politisk og kommerciel sammenhæng. På nuværende tidspunkt er det kun selskaberne selv, der har indblik i de såkaldte algoritmer, der automatisk målretter bestemte opslag og reklamer til brugerne ud fra en analyse af deres adfærd. Hvis forskerne skal forstå, hvordan desinformation spreder sig på internettet, er det således vigtigt, at de får indsigt i firmaernes dataværktøjer.

Vigtigt hensyn til ytringsfrihed

Mariya Gabriel har allerede peget på flere niveauer, hvor EU-kommissæren mener, at man bør sætte ind. Det handler blandt andet om at støtte kvalitetsjournalistik og at styrke modstandskraften mod falske informationer i samfundet. Det er i tråd med ekspertgruppens anbefalinger om at styrke tilliden til de etablerede medier og sikre uddannelse i kritisk informations- og mediekendskab for borgere i alle aldre.

I sin rapport argumenterer Flemming Splidsboel også for nødvendigheden i at opbygge en kognitiv modstandsdygtighed hos mediebrugerne. Det vil sige en evne til at forholde sig kritisk til indhold og afsender af information, så desinformation får svære ved at påvirke samfundet. Ifølge Splidsboel er det også overordnet en god idé at udpege desinformation. Samtidigt bør man dog tage hensyn til ytringsfriheden ved fortsat at tillade frie informationsstrømme, herunder fra statsstyrede russiske medier.

Det samme foreslår ekspertgruppen, der advarer mod indgreb i ytringsfriheden – både offentlig og privatiseret censur gennem aftaler med internetvirksomheder. For mange eksperter er det således vigtigt, at EU og de europæiske lande afholder sig fra at bruge samme metoder, som man kritiserer Rusland for at benytte i den digitale informationskrig.

Find kilder på www.deo.dk/boeger

HVORDAN BRUGER EU SIN BLØDE MAGT?

Af Rasmus Nørlem Sørensen

I mange år har man diskuteret, hvad EU betyder for verdensfreden. I dag er spørgsmålet måske nærmere, hvad verdensufreden betyder for EU. Donald Trump er leder af verdens militære supermagt, den store russiske nabo rasler med sablen i Ukraine, flere lande i Nordafrika er politisk ustabile, og Tyrkiet udvikler sig i en stadig mere autoritær retning. Det europæiske samarbejde er gået fra at være en slags fortrop i kampen for en mere fredelig, regelbaseret verdensorden til i stigende grad at blive betragtet som en belejret sidste skanse i en usikker og uforudsigelig verden.

Den bløde magt er under pres i en stadig mere hård verden. Det er den type magt, EU særligt har mulighed for at påvirke resten af verden med. EU har ikke en hær, og medlemslandenes samlede forsvarsudgifter er under halvdelen af USA's. Selvom der ser ud til at være ambitioner om et tættere militært samarbejde, så er det de bløde magtmidler, der skal på banen, hvis EU skal bidrage til en mere fredelig verden.

Udenrigspolitik og indflydelse

I økonomisk forstand og på en lang række blødere parametre må man betragte EU som en stormagt. I den udenrigspolitiske værktøjskasse finder vi både diplomatiske relationer, samarbejde om sikkerhedspolitik og terrorbekæmpelse, forsvarssamarbejde, handelsaftaler, aftaler om direkte investeringer, udviklingsbistand og humanitær bistand. Hvis disse værktøjer skal være

effektive, skal de anvendes af et enigt EU. Det er netop muligheden for at optræde som én samlet aktør, der er EU's største udfordring.

På udvalgte områder er det lykkedes. EU-landene har i vid udstrækning formået at lægge deres diplomatiske kræfter sammen, så der i dag er 140 ambassadelignende EU-delegationer, der supplerer medlemslandenes ambassader. En række af disse befinder sig ikke i bestemte lande, men i internationale organisationer som FN og OECD samt EU's søsterorganisationer Den Afrikanske Union og ASEAN. Der er også en stor delegation tilknyttet verdenshandelsorganisationen WTO, hvor EU-Kommissionen forhandler på vegne af alle unionens medlemslande.

EU har et vidtforgrenet net af samarbejdsaftaler med nabolande, en markant position på klimafronten på globalt plan og har med hundredvis af aftaler om handel og investeringer store muligheder for at påvirke snart sagt alle verdens lande. EU er set under et også verdens største donor af udviklingsbistand og nødhjælp. På et møde i det Europæiske Råd i januar 2018 var EU's globale strategi til debat. Her blev det slået fast, at EU fortsat skal arbejde efter en såkaldt integreret tilgang i udenrigspolitikken, hvor EU's erklærede mål om at sikre menneskerettigheder, bekæmpe fattigdom og om fremme demokrati og civilsamfund, gennemsyner alle udenrigspolitiske områder. Både mål og midler er til rådighed, men alligevel er det begrænset, hvad EU formår at udrette på den globale scene.

Modsatrettede interesser

”Er der håb for EU's udenrigspolitik?” Så ydmygt spørger analytikeren Stefan Lehne i en ny rapport fra tænketanken Carnegie. Hans korte svar er, at der er indflydelse at vinde, hvis landene kan blive enige om at bevæge sig væk fra det ustrukturerede

udenrigspolitiske samarbejde, hvor alle medlemmer har vetoet, og i retning af at et EU, der optræder som én aktør på verdensscenen. I dag kan EU's udenrigsminister, Federica Mogherini, kun tale på vegne af EU, hvis alle landene er enige om, hvad hun skal sige. Det betyder at hun siger for lidt og ofte for sent til at kunne markere sig i aktuelle konflikter og internationale spørgsmål.

Det er svært at finde den enighed. På den ene side er en række af medlemslandene småstater, der ikke har tradition for at føre selvstændig udenrigspolitik og derfor ikke presser på for, at EU skal tage mere globalt ansvar. På den anden side rummer samarbejdet store lande og tidligere kolonimagter som Frankrig og Spanien, der er vant til at føre udenrigspolitik alene, og som typisk stadig har stor indflydelse i verden helt uden om EU-systemet.

Selv Tyskland, der har et stærkt image som den uegennyttige stormagt i Europa, har klare udenrigspolitiske prioriteter, der kan komme i direkte konflikt med nabolandenes. Et eksempel er gasledningen Nord Stream 2, der skal sende russisk gas uden om Polen og de baltiske lande og direkte til Tyskland. Det er alene i tysk interesse og bestemt ikke godt for Polen, der ønsker større uafhængighed af russiske interesser. I befolkningsstørrelse og økonomi er Tyskland den største magt i EU. Til gengæld har Tyskland gennem alle årene i unionen afholdt sig fra at etablere et tilsvarende stærkt militær. Denne ydmyge tilgang til udenrigspolitikken er tveægget. På den ene side gør tysk historie, at der er ikke mange, der de sidste 70 år har ønsket en stærk tysk hær eller en aggressiv 'Tyskland først' -udenrigspolitik. På den anden side kan pacifismen blive en måde at undslå sig sit udenrigspolitiske ansvar.

Der kommer næppe en strukturel reform af udenrigspolitikken, der etablerer EU som en politisk enhed. Den sidste store reform

kom med Lissabontraktaten for knap ti år siden og er først nu ved at være implementeret. Udenrigspolitikken er desuden altid et politisk betændt område for stater at afgive suverænitet på, fordi det relaterer direkte til statens sikkerhed og eksistens.

Blød magt under pres

Et af kernepunkterne i EU's bløde magt har været at kunne fremstå som det gode eksempel, som en region med stærk økonomi og begrænset ulighed. Den opskrift på succes har inspireret andre lande kloden rundt, og man har blandt andet set samarbejder i Sydamerika (Mercosur) og Asien (ASEAN), der har forsøgt at kopiere dele af EU's opskrift med frihandel og politisk samarbejde. Den inspirationsmagt er svækket af ti års økonomisk krise og et eurosamarbejde, der har været i stormvejr adskillige gange.

Det trækker også noget ned i blød magts -regnskabet, at Storbritannien er i gang med at forlade samarbejdet. Det har i sig selv betydning, at medlemslandet med EU's næststørste økonomi, den største hær og et af verdens mest kompetente diplomatiske korps forlader samarbejdet. Først og fremmest er Brexit dog betydningsfuldt, fordi EU-medlemskab historisk har været attraktivt, og en lang række lande står og har stået i kø for at komme med.

EU har været en afgørende faktor i forhold til at få trukket de tidligere Warszawa-pagt-lande i retning af demokrati, retsstat og frie markeds kræfter. Landene har gennemført store og besværlige reformer for at leve op til Københavner-kriterierne, som var forudsætningen for at blive medlemmer. EU har altså kunnet udbrede sine værdier uden brug af vold eller undertrykkelse. Brexit viser, at rige og velfungerende lande ikke nødvendigvis ønsker EU-medlemskab og samtidig oplever samarbejdet en såkaldt udvidelsestræthed efter Østudvidelsen med ti nye lande op

gennem 00'erne. Medlemskabet som økonomisk lokkemiddel og muligheden for at blive en del af det gode selskab er ellers en af de unikke træk ved EU's bløde magt.

Det middel har i en vis udstrækning nået sin grænse. Optagelsesforhandlingerne med Tyrkiet har været i snart tyve år, uden et medlemskab ser ud til at være kommet nærmere. Mange borgere i balkanlandene har også mistet troen på, at EU-medlemskab fortsat er en mulighed. Det forklarer den bulgarske samfundsdebattør, Ivan Krastev, der blandt andet har forfattet bogen "Efter Europa" om EU's fremtid og mulige sammenbrud. I en artikel i Guardian fra 2018 fortæller han en Balkan-joke: Optimisten tror, at Tyrkiet vil komme med i EU under det albanske EU-formandskab, mens pessimisten tror, at Albanien vil blive medlem under det tyrkiske EU-formandskab. Det vil sige aldrig.

Udviklingsbistand giver indflydelse

En del af EU's globale strategi er, at udviklingsbistanden skal være med til at fremme de værdier, som EU generelt arbejder for at udbrede. EU er samlet set verdens største donor af bistandsmidler og nødhjælp og giver næsten tre gange så meget i kroner og øre som USA, der er den næststørste donor. Det er mere end dobbelt så meget i forhold til bruttonationalproduktet per indbygger. EU-landene giver, med store indbyrdes forskelle, i gennemsnit 0,5 procent af deres BNP i støtte og kommer dermed i nærheden af FN's målsætning for rige lande, der forventes at give 0,7 procent af BNP. Når det kommer til bistand, ligger de nordiske lande i fortroppen. Af EU's eget budget går én procent til nabolandene, herunder Balkan, Tyrkiet og Ukraine, mens to procent går til udviklingsbistand til verdens fattigste.

Ifølge bistandsforsker, Clair Apodaca, fra Virginia Tech universitet er der flere årsager til at give denne form for hjælp. Det kan

blandt andet give indflydelse og mulighed for at opnå strategiske mål i udenrigspolitikken, når man yder bistand. Det kan åbne op for nye handelsmuligheder og investeringer i hjemlandets virksomheder i lande med eftertragtede råstoffer. Det kan også være militærstrategiske overvejelser, som fyldte meget under den kolde krig. I dag er den europæiske motivation i høj grad, at hjælpen skal skabe mere stabile lande for at dæmme op for flygtningestrømme.

Udviklingsbistand er et væsentligt element i EU's magt til at skabe fred og demokratiske reformer rundt om i verden. Når hjælpen først triller ind som en fast del af et lands budget, kan fratagelsen af samme midler opleves som en meget konkret pisk, der kan sætte landet i umiddelbare finanspolitiske problemer. Det har været tydeligt med EU's støtte til Afghanistan, der i 2012 blev tilbageholdt, da EU vurderede, at der ikke var sket nok fremskridt med udviklingen af retsvæsenet. I 2016 blev støtten til Burundi tilbageholdt, da man mente, at regeringen ikke havde gjort nok for at stoppe den væbnede konflikt i landet. Udviklingsstøtten kan også være en gulerod, som da EU i 2015 efter 13 år genoptog sin støtte til styret i Zimbabwe under den frygtede despot Mugabe. Ideen var at understøtte de spæde demokratiske reformer og dermed belønne regeringen for at tage skridt i den "rigtige retning".

Nødhjælpen er i den forbindelse en historie for sig. Den skal ifølge EU's globale strategi fortsat alene tildeles på baggrund af behov og er derfor nødt til at være fri for bindinger og politiske målsætninger.

EU-donormidler med mange formål

Der er grundlæggende syv forskellige mål for donormidlerne i EU. Den største pose penge, op mod 40 procent af bidraget,

gives til samfundsmæssig udvikling. Det kan være uddannelse, sundhed eller opbygning af civilsamfundsorganisationer. Den næststørste indsats med cirka en femtedel af midlerne gives til infrastruktur, der sikrer transportmuligheder, energiforsyning, kommunikationsforbindelser og et fungerende marked for den finansielle sektor. Yderligere en femtedel går til forskellige typer af erhvervsudvikling. Fra primære erhverv som landbrug, fiskeri og skovdrift til flersektorprojekter, for eksempel i forhold til miljø og klimaindsatser.

Omkring ti procent af midlerne går til nødhjælp. De seneste år har mange katastrofer gjort, at en større del af EU's budget er gået til humanitær bistand og mindre til udviklingsbistand. En stor del af både udviklingsbistanden og nødhjælpen udbetales gennem internationale organisationer som Røde Kors eller Red Barnet. De kan også gå til lokale organisationer, der arbejder med samfundsmæssig udvikling, infrastruktur eller menneskerettigheder. En meget begrænset del af hjælpen udbetales som direkte støtte til regeringers budgetter eller anvendes til at nedskrive eller på anden måde reducere gæld.

Når EU og medlemslandene øremærker deres indsats til for eksempel civilsamfundsprojekter eller uddannelse, er der altid en risiko for, at modtagerlandets regering bliver "frikøbt" for ansvaret for eksempelvis at bygge en skole og derfor kan bruge flere penge på militær eller skattelettelser til eliten. Det sætter visse grænser for at bruge bistanden som udenrigspolitisk værktøj.

Fred og frihandel

EU har en enorm magt i kraft af sin position i verdenshandlen. Man siger nogle gange, at EU er lovgiver for hele verden i handelspolitikken. Det skyldes dels, at EU udgør verdens største marked og selv efter Brexit en økonomi af samme størrelse

som USA. Men det skyldes også, at EU stiller de mest vidtgående krav til alt fra varestandarder og dokumentation til miljøhensyn og arbejdstagerrettigheder. Hvis man vil kunne sælge en bil på verdensmarkedet, giver det mening at producere den ud fra de europæiske krav. Så er man ret sikker på, at man lever op til standarder i alle lande.

I 2015 udgav Kommissionen et strategipapir med navnet Trade for All. Det opstiller målsætninger for, at EU's samlede handelspolitik skal fremme menneskerettigheder, arbejdstagerrettigheder og bæredygtig udvikling. Ideen med strategien er, at EU's handelsaftaler både skal være fair for partnerlandet og for forbrugere og borgere i EU. Særligt EU-parlamentet har debatteret, hvordan handelsforbindelser kan blive gensidigt forpligtende. For eksempel så EU kan sanktionere brud på de værdier, der indgår i aftalen, med annullering eller tilbageholdelse af fordele for partnerlandet. Det kunne blandt andet ske, hvis der er tilbageskridt for retsstatsprincipper, arbejdstagerrettigheder eller den demokratiske udvikling i landet.

Der er ingen tvivl om, at EU har meget stor indflydelse via sin position i verdenshandlen. Der er heller ingen tvivl om, at EU er parat til at bruge den magt til at nå politiske mål. Men det betyder ikke, at EU i praksis sikrer, at frihandel bidrager til fred, fremgang og lighed for alle. Frihandelsaftaler kan have både vindere og tabere, og ofte vil det være svagere stater eller udviklingslande, der trækker det korteste strå i forhandlinger med mastodonten i Europa.

Det globale syd

En række partnerskabsaftaler, de såkaldte EPA'er (European Partnership Agreements), EU har indgået med udviklingslande, er blevet mødt med hård kritik for at sikre europæiske virksom-

heder adgang til råvarer og muligheder for eksport, men skade aftalelandets befolkning og erhvervsliv. Udviklingslandene har ofte hårdt brug for adgangen til det store europæiske marked, og det sætter dem under pres for at åbne deres egne markeder for europæisk eksport. Konkurrencen mellem små producenter i Afrika og Caribien og veletablerede europæiske virksomheder risikerer at ødelægge udviklingslandenes hjemmemarkeder og dermed deres chance for at skabe økonomisk udvikling og arbejdspladser.

EU's fiskeriaftale med Marokko er et eksempel på, at internationale aftaler også kan bringe en tredjepart i klemme. Marokko har besat Vestsahara og har indgået en aftale med EU om, at europæiske fiskere kan fiske i territorialvandene ud for landets kyst. Når en besættelsesmagt får mulighed for at sælge et besat lands naturressourcer for egen vindings skyld, er det naturligvis ikke med til at nedtrappe konflikter og skabe en mere fredelig verden.

Virker den bløde magt?

EU har opnået meget med sin bløde magt. Ifølge Fraser Cameron fra det tyske EU-Asien-center ville der hverken være en Paris-aftale eller en international straffedomstol uden EU's særlige bløde tilgang. Den spirende økonomiske vækst i EU giver også mulighed for, at unionen igen kan få overskud til at vende blikket mod resten af verdens behov. Udvidelsestrætheden er måske på vej til at blive overvundet og det kan bringe EU's største udenrigspolitiske aktiv i spil igen. I januar 2018 lancerede Kommissionen en ny strategi for optagelse af flere lande i det tidligere Jugoslavien. Der er tegn i sol og måne på, at EU ønsker at spille en større rolle i verden. Men der er særligt tre udfordringer, der skal findes løsninger på, hvis den ambition skal indfris.

For det første hvordan EU-landene rent institutionelt finder fælles fodslag i udenrigspolitikken. Analytikeren Stephan Lehne fra tænketanken Carnegie kommer i en rapport fra 2017 med et bud på en løsning. Han foreslår en ny strategi, hvor man i højere grad udnytter de enkelte medlemslandes styrker, ved at de enkelte EU-lande hver især tager et ansvar på sig, som de øvrige medlemslande bakker op om. Det kunne for eksempel være Polen, der tog teten på forholdet til Ukraine, Danmark kunne gå forrest i forhold til Arktis, og EU kunne give et rygstød til Italien og Frankrig til deres politiske indsatser i forhold til Nordafrika.

For det andet er der behov for en gentænkning af, hvordan de udmærkede målsætninger om demokrati, retsstat, ligestilling og bekæmpelse af fattigdom kan indfris i praksis. Man må erkende, at indfrielsen af disse mål nogle gange vil være i strid med hensynet til europæisk erhvervsliv i frihandelsaftaler, og at man derfor tager et politisk valg om, hvad man vil prioritere. Det er også vigtigt at få taget en seriøs debat om, hvorvidt bistandsmidler skal rettes mod de værdimæssige målsætninger eller som det sker i dag, omprioriteres til indsatser for at stoppe flygtninge.

For det tredje har udviklingen på verdensplan medført en hårdere og mere militaristisk linje fra europæisk side. Angela Merkel sagde efter NATO-topmødet i maj 2017, at Europa ikke længere kan regne med sine allierede og derfor er nødt til at kunne stå for sit eget forsvar. Lanceringen af PESCO og den nye retorik fra EU giver en fornemmelse af, at EU ikke længere anser den bløde magt for at være stærk nok til at sikre hverken unionens sikkerhed eller verdensfreden. Spørgsmålet er, om PESCO bliver det hårde blandingsmateriale, der mangler i EU's udenrigspolitik, eller om den bløde magt kommer til at lide under et øget fokus på den hårde magt.

Find kilder på www.deo.dk/boeger

Kort om EU's institutioner

Det Europæiske Råd: EU er ikke blot en politisk platform, hvor der bliver truffet beslutninger. Det er i høj grad også et projekt, der er i udvikling. Denne udvikling styres grundlæggende af stats- og regeringslederne fra de 28 medlemslande, der mødes på topmøder i Det Europæiske Råd. Her er Donald Tusk formanden, der ofte omtales som EU's præsident. Rådet er ikke en del af EU's lovgivningsproces, men kan indgå bindende aftaler på alle politiske områder.

Kommissionen er EU's udøvende magt, der spiller rollen som en slags regering i samarbejdet, der skal arbejde for EU's interesser. Her sidder en regeringsudpeget kommissær fra hvert medlemsland, der fungerer som en slags minister for et fagområde. Kommissionen har initiativret, hvilket indebærer et monopol på at fremsætte nye lovforslag. Jean-Claude Juncker er formand for Kommissionen og dermed en slags premierminister for EU.

Ministerrådet udgøres af en fagminister fra hvert land, der sammen med sin EU-ambassade varetager sit lands interesser i den europæiske lovgivningsproces. Man kan sammenligne Rådet, som det også kaldes, med et senat eller et overhus. Ministerrådet træffer beslutninger ved flertalsafgørelser, der kræver opbakning fra et flertal af landene, der tilsammen skal have mere end 65 % af EU's samlede befolkning.

EU's udenrigsrepræsentant hedder Federica Mogherini. Hun er næstformand i Kommissionen og fast formand for Udenrigsrådet, hvor alle landenes udenrigsministre sidder. Hun er leder af Den Fælles Udenrigstjeneste.

EU-parlamentet har 751 medlemmer, der er valgt i de enkelte medlemslande og har deres politiske mandat direkte fra vælgerne. EU-Parlamentets rolle kan i vid udstrækning sammenlignes med de nationale parlamenters. Parlamentet har alene høringsret i udenrigspolitikken, men indflydelse på lovgivning, der vedrører international handel og udviklingsbistand. Den lovgivende magt er delt mellem Ministerrådet og EU-Parlamentet.

EU-Domstolen er EU's dømmende magt, der har det sidste ord i spørgsmål om fortolkningen af EU-retten. Det vil sige EU's traktater og EU-lovgivningen. Domstolens opgave er at sikre, at EU-retten overholdes, fortolkes og anvendes på samme måde i hele EU.

Ordforklaringer

Bruxelles-traktaten

En aftale mellem Belgien, Frankrig, Luxembourg, Holland og Storbritannien om blandt andet kollektivt selvforsvar. Traktaten blev underskrevet i 1947 og går dermed forud for både NATO og Kul- og Stålfællesskabet.

CARD – Coordinated Annual Review of Defence

(Koordineret Årlig Bedømmelse af Forsvarsområdet)

Et årligt møde, hvor de lande, der deltager i PESCO, fremlægger deres militære kapacitet og strategi og aftaler fælles indkøb og planlægning.

CFSP - Common Foreign and Security Policy

(Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik - FUSP)

EU's fælles udenrigspolitik der er vedtaget af medlemsstaterne. Hører under EU's udenrigschef, Federica Mogherini.

CSDP - Common Security and Defence Policy

(Den Fælles Sikkerheds- og Forsvarspolitik - FSFP)

EU's redskaber til krise og konflikt-håndtering er samlet i CSDP, der udgør hovedparten af den fælles udenrigspolitik.

Den Flerårige Finansielle Ramme

EU's langtidsbudget, der fastsætter grænser for, hvad de årlige budgetter kan indeholde. Næste rammeperiode løber fra 2021-2027.

Den Globale Strategi

EU's fælles udenrigspolitiske strategi, der er rettesnor for udenrigschefen Federica Mogherinis arbejde. Centralt i strategien står ideen om den integrerede tilgang.

East StratCom Task Force

Arbejdsgruppe under den fælles udenrigstjeneste EEAS. Har til opgave at fremme korrekt viden om EU, støtte uafhængige medier i EU's østlige partnerlande samt afsløre russisk desinformation.

EDA - European Defence Agency

(Det Europæiske Forsvarsagentur)

Det europæiske forsvarsagentur. Et forum for de europæiske forsvarsministre. Danmark deltager ikke på grund af forsvarsforbeholdet.

EDF - European Defence Fund

(Den Europæiske Forsvarsfond)

Den europæiske forsvarsfond. Står for unionens forskning i forsvarsinnovation og støtter indkøb af militært materiel til tværeurøpæisk samarbejde.

EEAS - European External Action Service

(Den Europæiske Udenrigstjeneste)

EU's diplomatiske korps, der blandt andet tæller 140 såkaldte EU-delegationer, der er en slags fælles ambassader.

EUMC – European Unions' Military Committee

(EU's Militære Komité)

Består af EU-landenes forsvarschefer og yder militær rådgivning til medlemsstaternes ambassadører i Bruxelles og de ministerråd, der er ansvarlige for EU's sikkerheds-, udenrigs- og forsvarspolitik.

Federica Mogherini

EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik. Næstformand i Kommissionen og fast formand for Udenrigsrådet, hvor alle landenes udenrigsministre sidder. Hun er leder af Den Fælles Udenrigstjeneste og repræsenterer EU i internationale fora, såsom FN. Det nærmeste EU kommer en udenrigsminister.

FN – De Forenede Nationer

En verdensorganisation med 193 lande, der blev dannet efter anden verdenskrig i 1945 for at sikre fred, bekæmpe sult, fattigdom og ulighed og sikre menneskerettigheder.

Headline Goal

EU's overordnede sikkerhedspolitiske mål.

IFCN - The International

Fact-Checking Network

(Det internationale

Fakt-tjekker Netværk)

En journalistisk organisation, der støtter fakta-tjek af politiske udtalelser og potentielle falske nyheder.

Integreret tilgang

En betegnelse for den ramme som EU's globale strategi skal udfoldes inden for. Grundideen er, at EU's engagement i eksterne konflikter og kriser skal fremme sikkerhed og europæiske værdier for både EU-borgere, EU og de berørte parter i tredjelande.

Johannes Hahn

EU's kommissær for naboskabspolitik og EU-udvidelse siden 2014. Ansvarlig for forhandlingerne med Tyrkiet og landene på Vestbalkan om fremtidigt medlemskab.

EU's kampgrupper

Fælles militære enheder, der består af styrker fra medlemslandene, som kan samarbejde og hurtigt kan sættes ind i krisesituationer. Oprettet i 2005, men de er endnu aldrig blevet indsat.

NATO - North Atlantic Treaty

Organization

(Atlantpagten)

Det nordatlantiske forsvarssamarbejde, hvor 29 lande er medlemmer, herunder USA og Canada, de fleste EU-landene, Tyrkiet og visse Balkanstater.

PESCO (Permanent Structured

Cooperation)

Det permanente strukturerede forsvarssamarbejde mellem alle EU-lande undtagen Danmark, Malta og Storbritannien. Startet i 2017.

Solana-doktrinen

EU's tidligere udenrigspolitiske strategi med overordnede mål og visioner for udenrigspolitikken formuleret af den tidligere udenrigschef og generalsekretær for Vestunionen (VEU) fra 1999-2009, Javier Solana.

VEU (Den Vesteuropæiske Union)

Også kaldet Vestunionen. En forsvarsunion baseret på Bruxellestraktaten med ti deltagende lande. Blev integreret i EU-samarbejdet i 2009.

Verden er blevet mere usikker, og EU skal finde en ny rolle at spille på den udenrigspolitiske scene. Gamle magtkampe er blusset op med Rusland, forholdet til Tyrkiet vakler, Storbritannien er på vej ud af EU og med Donald Trump ved roret slingrer den amerikanske kurs over for Europa. EU's traditionelle bløde tilgang er udfordret, men reaktionen fra medlemslandene har ikke været at forsøge at styrke den bløde indflydelse. I stedet er arbejdet med det nye forsvarsprojekt, PESCO, blevet intensiveret.

EU har på papiret store udenrigspolitiske ambitioner. I Lissabontraktaten står det klart og tydeligt, at målet er at skabe en mere fredelig verden med mindre sult, fattigdom og uretfærdighed. I praksis kan både strategiske hensyn, handelsinteresser og medlemslandenes særinteresser dog komme på tværs af disse målsætninger.

Denne bog analyserer EU's udenrigspolitik og det kommende forsvarssamarbejde. Formålet er at skabe grundlag for en nuanceret debat om, hvorvidt ambitionen om at tage internationalt ansvar kan forenes med opbygning af militær kapacitet. Den gennemgår grundlæggende spørgsmål om krig og fred, blød og hård magt og tager desuden fat på de seneste udfordringer med krigsførelse i den digitale verden.

DEO

ISBN: 978-87-995394-5-1



9 788799 539451