

EU's våbenembargo mod Kina

Eugene Kogan

EU's stats- og regeringschefer er lige så splittede som de altid har været, men spørgsmålet er ikke længere, hvorvidt embargoen vil blive hævet, men hvornår og på hvilke betingelser

For de enkelte regeringer i EU har spørgsmålet om at ophæve den delvise våbenembargo mod Kina udviklet sig til en pinlig sag: Enten ligger det underforstået i deres udtalelser, at beslutningen om at ophæve den delvise embargo ikke vil blive truffet under *deres* formandskab, eller også fastslår de klart, at beslutninger først vil blive truffet, efter at EU's adfærdskodeks for våbeneksport er blevet styrket.

Revisionen af adfærdskodeksen blev påbegyndt tidligt i 2004, og EU's udkast til ændring er nu færdiggjort og parat til at blive gennemført, så snart de 25 medlemslande er blevet enige om at hæve deres våbenblokade mod Kina.

Erkki Tuomioja, Finlands udenrigsminister, gav i maj 2006 udtryk for, at ophævelsen af den delvise våbenblokade forhåbentlig ikke var

et spørgsmål, der ville komme til at fylde meget på det finske formandskabs dagsorden, og man kunne næsten høre embedsmændene hviske "gid det ikke sker under vores formandskab".

Selv om presset fra den kinesiske ledelse er lettet noget, har den ikke opgivet at overtale EU's stats- og regeringschefer til at ophæve våbenblokaden. Kineserne vil formentlig genoptage deres 'charmeoffensiv' senere i år, selv om de måske vil gå mere varsomt frem, fordi de er opmærksomme på EU's aktuelle interne problemer og den indbyrdes uenighed med hensyn til at ophæve blokaden.

Desuden er kineserne endnu ikke sikre på, hvilken politik den tyske kansler, Angela Merkel, vil forfølge i spørgsmålet om våbenembargoen. Under hendes besøg i Kina i maj i år

gav hun således ikke udtryk for sin mening desangående. Kansler Merkels holdning til spørgsmålet vil blive omtalt senere i artiklen.

Divergerende europæiske udsagn

Udenrigsministerielle embedsmænd i EU deler dog den holdning, at selv om spørgsmålet om den delvise våbenembargo bliver klaret, så har EU ikke til hensigt at sælge militært isenkram til Kina.

Den holdning modsiges imidlertid af følgende udsagn: Så tidligt som september 2004 udtalte Fabrice Bregier, formand og adm. direktør for 'Eurocopter', i en tale til den franske nationalforsamlings forsvarskomite, at Kina havde et presserende behov for både civile og militære helikoptere, og at Eurocopter allerede så frem til et samarbejde på begge områder, baseret på den antagelse, at våbenembargoen snart ville blive ophevet.

Men allerede før beslutningen om at hæve blokaden er truffet, er Eurocopter og AVIC II (China Aviation Industry Corporation II) blevet enige om at påbegynde udviklingen af en ny helikopter – EC175 – i 2006, med planlagt prøveflyvning i 2009. Selv om EC175 ikke bliver en frontlinje-helikopter, må Eurocopters moderselskab EADS træde varsomt, og det får brug for alle sine regeringsstøtters diplomatiske færdigheder til at overbevise deres amerikanske kolleger om EADS' oprigtighed med hensyn til *ikke* at overføre mili-

tær teknologi til Kina. Denne opgave er hidtil mislykkedes for europæerne.

Dertil kommer, at EADS i begyndelsen af februar 2005 meddelte, at det havde til hensigt at forstærke sin markedsføring i Kina, hvis den delvise embargo skulle blive hævet. Selv om det endnu ikke er sket, har EADS opretholdt sin målsætning.

Man kan konkludere, at EU's politiske establishment og forsvarsindustriens ledelse ikke taler med én stemme. Desuden taler forsvarsindustriens ledelse ikke selv med én stemme. I privat sammenhæng har Tom Enders, kommende direktør for EADS, udtalt, at "uanset regeringens politik er det stadig op til virksomhederne selv at beslutte hvordan de vil drive deres virksomhed. Vi i EADS vil ikke gøre noget der kan true vores interesser i USA". EADS afviste at kommentere eller bekræfte Enders' bemærkninger, men bekræftede dog at han havde udtalt sig i privat sammenhæng (*Flight International*, 5-11 April 2005).

For at være sikker på, at budskabet var kommet ud, udtalte Rainer Hertrich, daværende direktør for EADS, at "selv om EU hæver våbenembargoen må vi forfølge vores mål, nemlig at etablere os på det amerikanske forsvarsmarked, som er det største i verden".

Ikke alle er enig i den strategi. En anden EADS-direktør, Noel Forgeard, vil handle med både USA og Kina, selv om han ikke vil sige det

offentligt. En London-baseret børsanalytiker sagde at "Forgeard gør dette med opbakning fra den franske præsident" (*Defense News*, 18 April 2005).

Kinas ønskeseddel

Det kinesiske lederskab er hurtig til at tilpasse sig sådanne forskelle og parat til at udnytte dem, skønt det aldrig direkte har givet udtryk for, at det ønsker at købe militært isenkram fra EU. Tværtimod hævdede den kinesiske udenrigsminister, Li Zhaoxing, under Kinas Nationle Folkedag i marts 2005 at "Kina har ikke til hensigt at anskaffe sig store mængder våben fra EU, fordi det har Kina ikke råd til" (*Jane's Intelligence Review*, June 2005).

Hvad han ikke sagde var, at Kina er interesseret i skaffe et helt specifikt system og subsystem, der præsenteres nedenfor, og som Kina har råd til at købe. I begyndelsen af marts 2005 modsagde Jiang Enshu, talsmand for det kinesiske parlament, den officielle påstand ved at erklære, at hans land "i 2005 har til hensigt at øge udgifterne til militæret med 12,6%, så det når op på 20 mia. euro". Det svarer til den årlige stigning i de seneste fem år, og som følge heraf har Kina regelmæssigt kunnet skaffe sig våben fra Rusland.

Men der er en indkøbsliste med ting som helikoptere, elektronik til luftfartøjer, skibsbårne luftforsvarssystemer og antiskibsmissiler samt

kommando-, kontrol-, computer-, efterrettnings-, overvågnings- og rekognosceringssystemer, som Rusland ikke kan levere, og som Kina er interesseret i at købe; og EU er derfor fortsat det rigtige sted at skaffe sig dem.

At løfte våbenembargoen har således meget at gøre med Kinas anskaffelse af militært isenkram tilpasset kinesiske behov, og til det formål har Kina tilstrækkelige midler til rådighed, i modsætning til Li Zhaoxings påstand at "Kina ikke har til hensigt... fordi det har Kina ikke råd til".

Det er desuden et velkendt forhold, at moderniseringen af Kinas militær, militærets indkøbsprogram og eksport af våben er tæt forbundne. Får Kina adgang til den ovenfor omtalte ømtålelige teknologi, kan det dele den med lande som Burma, Sudan og Zimbabwe for ikke at tale om Iran – et land der udgør en alvorlig trussel for USA. Iran og Kina har veletablerede forbindelser på områder som missilteknologi og -produktion, og begge lande har arbejdet på at forbedre deres langtrækkende missilteknologi.

Hvorvidt EU's stats- og regeringschefer og deres embedsmænd i de respektive udenrigs- og forsvarsministerier tager sådanne forbindelser og deres konsekvenser i betragtning vides ikke.

Tyske og franske interesser

Indtil for ganske nylig har Frankrig og Tyskland stået i spidsen for be-

stræbelserne på at få ophævet våbenembargoen. Men med valget af Angela Merkel som ny tysk kansler har den dynamiske duo mistet dampen.

Hvorvidt Angela Merkel vil forfølge en helt anden politik med hensyn til våbenembargoen er endnu uvist. Indtil nu har hun diplomatisk været tavs angående spørgsmålet om våbenkontrol, idet hun har foretrukket at lade andre regeringsmedlemmer udtale sig herom. Man må formode at Angela Merkels holdning i dette spørgsmål endnu ikke er kommet til udtryk, men at det internationale samfund i en ikke for fjern fremtid vil få lejlighed til at høre hendes mening.

På den anden siden forbliver Frankrig indtil videre den stærkeste tilhænger af at ophæve den delvise våbenembargo mod Kina. Så sent som i december 2005 fastslog den franske regeringschef, Dominique de Villepin, at våbenembargoen skal hæves.

Inden for det tyske politiske establishment er der en klar opfattelse af, at Frankrig vil eksportere flere våben, så snart embargoen er hævet, selvom franske embedsmænd vedvarende afviser dette argument. Michèle Alliot-Marie, Frankrigs forsvarsminister, hævder at "det franske våbeneksport-kontrolsystem er meget godt og meget striks" (*Defense News*, 14 March 2005).

I den forbindelse kan man så spørge, hvordan det kan være, at den franske våbeneksport til Kina i

perioden 2001 til 2003 steg støt. En rapport fra 2005 (Richard Grimmett: *European Union's arms control regime and arms exports to China: Background and legal analysis*, CRS Report for Congress, 1 March 2005) gør opmærksom på, at størstedelen af franske licensgodkendelser til Kina i 2003 befinder sig på EU's fælles militære liste over udstyr, der er omfattet af EU's adfærdskodeks for våbeneksport (disse licenser har en samlet værdi af 168 mio euro).

Baseret på det vi ved, kan vi beregne, at værdien af franske licenser til at sælge våben til Kina i 2004 og 2005 overgår tallene fra 2003. Er det virkelig et godt våbeneksport-kontrolsystem, sådan som franske embedsmænd hævder? Måske er det et "meget godt og meget striks" system for franskmændene, selvom de andre EU-medlemmer stiltiende støtter systemet. Eller også støtter de andre EU-medlemmer ikke systemet, de siger det blot ikke offentligt.

EU's rolle

Frankrigs insisteren på at hæve våbenembargoen er blevet og bliver fortsat støttet af EU's Høje Repræsentant for den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik, Javier Solana. Fx bemærkede medlemmer af Javier Solanas stab i en klar analyse af EU's politik over for Kina, at de strategiske relationer mellem EU og Kina ville blive overskygget af spørgsmålet om våbenembargo (*Süddeutsche Zeitung*, 16. og 17. april 2005).

Man kan derfor sige, at så længe spørgsmålet om våbenembargoen ikke er løst, forbliver relationerne mellem EU og Kina uklare og komplicerede. Solana støtter imidlertid fortsat ophævelsen af den delvise våbenembargo.

Den 19. april 2005 gjorde Javier Solana opmærksom på, at EU forblev forpligtet til at hæve våbenembargoen mod Kina, selv om datoen skred på grund af problemerne i Beijings forbindelser til Japan og Taiwan. I begyndelsen af september 2005 gentog Solana sit synspunkt og fastslog, at selv om våbenembargoen var på sin plads, så ville den med tiden blive hævet.

Han sagde også at "Vi ønsker at løse det... men vi må finde ud af hvordan og hvornår, det kan gøres". Solana afviste at fremlægge en tidsplan (*Neue Zürcher Zeitung*, 7. september 2005).

Formanden for Europa-Kommisjonen, Jose Manuel Barroso, udtalte den 21. april 2006 i Tokyo, at trods forbedrede relationer til Beijing kan EU's våbenembargo mod Kina ikke ophæves, med mindre der sker fremskridt på menneskerettighedsområdet. Ved samme lejlighed sagde han, at "embargoen ikke læn-

gere passer til forholdet mellem EU og Kina", idet han dog samtidig gjorde opmærksom på, at der var indbyrdes debat mellem de 25 medlemsstater i EU om våbenembargospørgsmålet. Man må derfor spørge, hvem man skal tro på: pragmatikeren Barroso eller menneskerettighedsforkæmperen Barroso?

Man kan konkludere, at EU's våbenembargo forbliver så flertydig som nogensinde, og EU's stats- og regeringschefer er ligeså splittede i spørgsmålet, som de altid har været. Spørgsmålet er imidlertid ikke længere, hvorvidt embargoen vil blive hævet, men snarere hvornår og på hvilke betingelser.

Det kinesiske lederskab, der er kendt for dets hårdnakkethed og tålmodighed, er parat til at vente på sejrsdagen – og den kommer, om ikke før så noget senere.

Eugene Kogan er ekspert i forsvarsteknologi. Han har bl.a. været gæsteforsker ved Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik og Stiftung Wissenschaft und Politik.

Oversat fra engelsk af Brita V. Andesen