

Danmark, forsvarsforbeholdet og danske kerneværdier – foregangsland eller forbeholdsland?

**Trine Flockhart, seniorforsker,
Dansk Institut for Internationale Studier, tfl@diis.dk**

Det sidste årtis rivende udvikling i den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik sammen med udviklingen i det globale sikkerhedsmiljø har medført, at det danske forsvarsforbehold har fået en række uforudsete og uheldige konsekvenser. Det paradoksale er, at skønt forbeholdet skulle beskytte danske udenrigspolitiske kerneværdier, forhindrer forbeholdet reelt Danmark i at føre en værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Selvom Danmark ikke kan siges at have en egentlig udenrigs- og sikkerhedspolitik doktrin (Fauerby, 2003), giver det stadig mening at sige, at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik er baseret på Per Hækkerups formulering »de fire hjørneste«; FN, NATO, EU samt det nordiske samarbejde. Ganske vist har prioriteringen af de fire hjørneste været skiftende gennem hele efterkrigstiden, og der har ikke altid hersket enighed blandt elite og befolkning om, hvilken hjørneste der skulle prioriteres, eller hvilket indhold den førte politik skulle have inden for hver hjørneste. Ikke desto mindre har der i historisk perspektiv været en klar og gennemgående værdibaseret udenrigspolitisk linje at spore inden for alle fire hjørneste. Danmark har hovedsageligt ført en tilbageholdende politik (været et forbeholdsland) over for tiltag der havde et militaristisk, oprustnings- og stormagtsislæt, hvorimod Danmark har ført en aktiv politik (været et foregangsland) over for tiltag, der

stilede mod bro- og institutionsbygning, fredelig konfliktløsning, udviklingsbistand som del af sikkerhedspolitikken og initiativer, der søgte at styrke dialog, demokratisering og menneskerettigheder.

Den markante udvikling i henholdsvis det internationale system, de fire institutionelle hjørneste, og i indholdet af dansk udenrigspolitik mod en aktivistisk udenrigspolitik siden afslutningen på den kolde krig og terroranslagene mod Washington og New York har imidlertid vanskeliggjort opretholdelsen af den konsekvente værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik inden for hver af de fire hjørneste. Især har kombinationen af det danske forsvarsforbehold med forandringerne i det internationale system og i de fire institutioner og deres indbyrdes prioritering haft en række konsekvenser, som har skabt usikkerhed om den danske position og medført at Danmark i en række konkrete situationer har været nødsaget til at handle i modstrid med danske kerneværdier og politiske målsætninger.

I denne artikel analyseres konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold og disses indirekte begrænsning af Danmarks handlerum i at udøve politik, der er formuleret på baggrund af danske kerneværdier og målsætninger.

ger. Meget tyder på, at hensynet til forsvarsforbeholdet og ikke hensynet til danske normer og værdier har været det styrende element, hvilket har haft konsekvenser inden for politikområder, der ligger langt uden for de politikområder forsvarsforbeholdet oprindeligt blev formuleret til. Reelt har dette betydet, at Danmark ikke kan agere som »foregangsland« inden for traditionelle mærkesager, men tværtimod er blevet et »forbeholdsland«, mens Danmark i forbindelse med den aktivistiske udenrigspolitik er blevet et »foregangsland« i militære internationale operationer, der tidligere ville have været karakteriseret som militaristiske eventyr.

Danske kerneværdier – kæpheste og forbehold

Spørgsmålet, om udenrigs- og sikkerhedspolitik er værdibaseret eller interessebaseret, er et emne, der diskuteres livligt inden for IP-teorien i den overordnede debat mellem især den rationelle og reflektivistiske skole. Det syn, som denne artikel er baseret på, er, at selvom stater som regel handler ifølge egne interesser, så konstrueres statens interesser i henhold til statens selvforståelse (identitet). Interesser er dermed baseret på den herskende identitet og vil kun forandre sig, såfremt identiteten forandrer sig, hvilket sker yderst sjældent. Det er med andre ord utænkeligt, at en stat som Danmark ville kunne føre udenrigspolitik baseret på et menneskesyn, der ikke tager gældende menneskerettigheder alvorligt – også selvom det måske på kort sigt kunne være ganske belejligt og i dansk interesse. Dertil kommer, at det er gennem den førte udenrigs- og sikkerhedspolitik, at den danske identitet skabes og vedligeholdes udadtil. Andre stater har en klar forventning om, at dansk udenrigspolitik vil ligge i forlængelse af de værdier og normer, som Danmark er kendt for at stå inde for. Derfor kan man risikere, at der skabes usikkerhed om Danmarks identitet når der (af indenrigspolitiske årsager) føres udenrigspolitik, der ikke umiddelbart ligger i forlængelse af den pro-

jekterede identitet. Eksempler herpå er den stramme udlændingepolitik, håndteringen af karikatsagen, tilbagetrækning af EU styrker fra Makedonien og Bosnien samt dansk ikke-deltagelse i EU-operationer i den Demokratiske Republik Congo. I hvert af disse tilfælde er der opstået en disharmoni mellem det image, som Danmark gennem tidligere ført udenrigspolitik og public diplomacy har formået at konstruere om sig selv, og det image, som associeres med den faktisk førte politik.

Den danske selvforståelse og projekterede identitet ligger inden for, hvad man overordnet kan kalde et nordisk perspektiv. De nordiske lande er kendt udadtil som lande, der vægter værdier som kollektivitet, ligeværdighed, ansvarlighed, tolerance, demokrati, retssikkerhed, menneskerettigheder og socialt engagement. Selvforståelsen stikker dybt i befolkningen og ses tydeligt i langt størstedelen af den førte politik og i befolkningens forventninger til udenrigspolitikken.¹ Derudover indeholder det nordiske perspektiv en klar afstandtagen til blokpolitikken, stormagtspolitik og kolonipolitikker, som har medført, at initiativer, der udspringer fra stormagter eller forhenværende kolonimagter, næsten per automatik er blevet betragtet med en vis skepsis. I det hele taget anses militære løsninger som næsten »u-nordiske«. Fredelig konfliktløsning prioriteres højt over militære løsninger, og der eksisterer en dyb overbevisning om, at udvikling og en mere ligelig global fordelingspolitik skal ses som konfliktforebyggelse og dermed som en del af sikkerhedspolitikken. For Danmarks vedkommende ses den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik tydeligt i en række »forbehold og kæpheste«, som har været gennemgående i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden 1945.

Den konsekvente, værdibaserede politik har mest tydeligt og konkret givet sig udslag i forsvarsforbeholdet vedtaget i Edinburgh i

december 1992. Forsvarsforbeholdet² betyder, at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen, gennemførelsen og finansieringen af Den Europæiske Unions afgørelser og aktioner, som har indvirkning på forsvarsområdet. Ud over at forsvarsforbeholdet giver Danmark en tidsmæssigt ubegrænset ret til ikke at deltage i alle aspekter af den såkaldte forsvarspolitiske dimension, frasagde Danmark sig samtidig retten til at kunne forhindre de andre medlemslande i at udvikle deres samarbejde yderligere på forsvarsområdet. Som bekendt er forsvarsforbeholdet (sammen med de øvrige forbehold) forhandlet på plads, efter at den danske befolkning i juni 1992 stemte Nej til Maastricht-traktaten. I forhold til forsvarsdelen af Maastricht-traktaten var det især frygten for, at EU skulle udvikle sig til en reel militær magt med en såkaldt Europa-hær, der vakte bekymring. En sådan udvikling ville gå direkte imod det anti-militaristiske nordiske værdisæt og blev anset for at være en dagsorden, der varetog de tidligere kolonimagter og europæiske stormagters interesser.

Skønt forsvarsforbeholdet over for EU's militære dimension er det mest konkrete eksempel på afstandtagen over for udviklinger, der anses for at følge en militaristisk oprustningslinje, har Danmark haft en historisk fast forankret tradition som forbeholdsland i NATO, til trods for at Danmark også har ført en »NATO først«-politik i prioriteringen af de fire hjørneste. Fodnotepolitikken i NATO i 1980'erne samt danske forbehold over for NATO's politik over for Sydafrika og den græske militærjunta samt modstand mod økonomisk krigsførelse mod Østblokken i 1950'erne er eksempler på en forbeholden politik inden for NATO (Villaume, 2006). Dertil kom, at Danmarks position som frontlinjestat i den kolde krig ledte til en forbeholden militær profil, som blandt andet indebar, at Danmark ikke automatisk forpligtede sig til at tillade fremmede baser i Danmark (Villaume, 2006). Under den kolde krig ansås for-

svarets rolle som udelukkende afskrækkende (Petersen, 2006), hvilket muliggjorde en forholdsvis passiv militær rolle for Danmark. Resultatet af dansk forsvarsmæssig passivitet, de mange danske forbehold og fodnoter over for NATO, kombineret med at Danmark under den kolde krig investerede langt mindre i forsvaret, end NATO ønskede, var, at Danmark havde et ry som en noget besværlig samarbejdspartner – hvor ordet »free rider« tilmed blev brugt ved uofficielle lejligheder.³

Det nordiske perspektiv er også blevet promoveret gennem aktivt engagement inden for det nordiske samarbejde og til dels i FN og NATO. I det nordiske samarbejde og i FN har Danmark ofte påtaget sig en rolle som foregangsland. Danmark har prioriteret en aktiv rolle som brobygger mod øst-landene og som fortaler for udviklingslandene med fokus på fredelig konfliktløsning og udviklingsbistand. Rollen som foregangsland fortsatte efter afslutningen på den kolde krig med Danmarks uforbeholdne støtte til de baltiske landes kurs mod NATO- og EU-medlemskab. I det hele taget kan man sige, at betingelserne for værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik blev betydeligt forbedret efter kommunismens fald, idet udenrigspolitik antog karakter af »værdieksport« eller direkte socialisering af Vestens normer og værdier til de spæde demokratier i Øst- og Centraleuropa (Flockhart, 2006a). Det kan sågar siges, at krigen i Afghanistan og invasionen af Irak også er udtryk for et ønske om socialisering og overførsel af normer – om end socialiseringen finder sted under ganske anderledes (og måske umulige) betingelser (Flockhart, 2005, 2006b). Dertil kommer de mange ustabile, konfliktfyldte og dårligt regerede stater i Afrika, hvortil værdieksport enten gennem udviklingshjælp med betingelser eller sikkerhedssektor reformoperationer har fået en langt mere markant profil i det sidste årti – alle tilsyneladende varmt støttet af Danmark.

Udviklingen i den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik og brugen af forbeholdet

Forsvarsforbeholdet har på nuværende tidspunkt eksisteret i femten år, og har indtil videre være aktiveret sytten gange. Alligevel kan man ikke sige, at effekten af forsvarsforbeholdet har ligget på et konstant niveau over de sidste femten år, idet konsekvenserne af forsvarsforbeholdet er blevet betydeligt mere mærkbare, efterhånden som den Europæiske Sikkerheds- og Forsvarspolitik (ESFP) har udviklet sig. Udviklingen af ESFP kan deles op i tre forskellige faser, hvor konsekvenserne for den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik er blevet gradvis mere mærkbare, men hvor det reelt først er i tredje fase, at utilsigtede konsekvenser, som vanskeliggørelsen af en værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik, er stødt til.

1993-1999 Fra hensigtserklæring til erkendelse af utilstrækkelighed

ESFP som udtrykt i Maastricht-traktaten er i realiteten mere en vision som udtrykte en hensigtserklæring, end et egentligt gennemarbejdet nyt politikområde. Især var det institutionelle fundament yderst begrænset, idet det var baseret på eksisterende strukturer i Vestunionen (WEU) og NATO, som tilmed ikke var koordinerede, og hvis indbyrdes forhold forblev uafklarede gennem det meste af perioden. Ved Amsterdam-traktatens vedtagelse i juni 1997 blev stillingen som højtstående repræsentant for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik en vigtig nyskabelse, som skulle styrke EU's ansigt og stemme udadtil (Nielsen, 2001). Javier Solana tiltrådte stillingen i maj 1999 og tilførte dermed ESFP en vigtig dynamik. Ikke desto mindre var EUs militære dimension i denne periode stort set en tom skal, som umuligt kunne leve op til de betydelige politiske forventninger og de store sikkerhedspolitiske udfordringer, man stod over for i det tidligere Jugoslavien.

Til trods for ESFPs begrænsninger i denne første fase blev forsvarsforbeholdet ikke de-

sto mindre brugt hele syv gange. Den hyppige brug af forsvarsforbeholdet til trods for det begrænsede indhold af ESFP skyldes, at Rådet under Maastricht-traktaten anmodede WEU om at gennemføre konkrete aktioner med hjemmel i art. J.4, stk. 2. Da anvendelsen af art.4, stk. 2 forudsætter, at den pågældende aktion har indvirkning på forsvarsområdet, gjorde Danmark brug af forsvarsforbeholdet i alle tilfælde, uagtet at det efter dansk opfattelse ikke altid var klart, at de pågældende aktioner kunne siges at have indvirkning på forsvarsområdet (Udenrigsministeriet, 2001). Problemet med denne fremgangsmåde var imidlertid, at forbeholdet blev taget i brug, selv når der var tale om danske kerneområder og beslutninger, der var i overensstemmelse med de overordnede målsætninger i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. For eksempel blev forsvarsforbeholdet brugt i forbindelse med Rådets beslutning om retningslinjer for evakueringen af EU-statsborgere i krisesituationer, oprettelsen af en international politimission i Albanien samt i forbindelse med en fælles holdning om konfliktforebyggelse- og løsning i Afrika. Dermed var der lagt op til en meget stram fortolkning af forsvarsforbeholdet, som reelt vægtede den juridiske kontekst over det faktiske politiske indhold af ESFP-beslutninger og deres relation til danske politiske målsætninger og kerneværdier. Dermed kan man sige, at forsvarsforbeholdet på et meget tidligt tidspunkt blev den styrende faktor for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik – og ikke, som man burde forvente, politiske målsætninger formuleret på baggrund af danske kerneværdier.

1999-2003 Det Strukturelle fundament etableres

Efterfølgende St. Malo mødet mellem Tony Blair og Jacques Chirac i december 1998 startede en dynamisk institutionel- og kapacitetsopbygningsproces, som grundlagde det nuværende strukturelle fundament for ESFP. Fra det Europæiske Råds møde i Köln i juni 1999 til vedtagelsen af Nice-traktaten i de-

cember 2000 blev ESFPs institutionelle ramme fastlagt, og der blev opsat en række militære og civile kapacitetsmål. Af de institutionelle nyskabelser var den vigtigste forudsætning for et handlekraftigt EU med kapacitet til at træffe beslutninger nok oprettelsen af den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komite (PSC), EU's Militærkomite (EUMC) samt EU's Militærstab (EUMS). For at beslutningerne også skulle kunne bakkes op med troværdige militære styrker, vedtog Det Europæiske Råd i Helsinki i december 1999 konkrete mål for EU's militære kapacitet. Resultatet blev de såkaldte Headline Goals 2003, som opstillede en række ambitiøse civile og militære styrkemål. Til forskel fra de militære kapacitetsmål er de civile kapacitetsmål ikke berørt af forsvarsforbeholdet, hvori Danmark deltager fuldt ud.

Udviklingen mellem 1999 og 2003 var overraskende hurtig og vidtrækkende. Alligevel blev forsvarsforbeholdet i denne periode kun brugt to gange – i forbindelse med oprettelsen af en politistyrke i Albanien og etableringen af EU's satellitcenter. En del af årsagen til, at der blev gjort brug af forbeholdet overraskende få gange, i en tid hvor ESFP må siges at have været i rivende udvikling, skal findes i Folketingets vedtagelse fra december 1999, som opfordrede Regeringen til »nøje at følge udviklingen og deltage aktivt i alle drøftelserne og sikre danske interesser i det videre arbejde om krisestyring og den europæiske forsvarsdimension under fuld respekt for det danske forbehold« (Udenrigsministeriet, 2001). Som følge af den forventede stigning i antallet af sager til behandling i Rådet, der kunne berøre forbeholdet, fandt man det mest hensigtsmæssigt kun at afgive formel erklæring, hvis Danmark blev berørt direkte af beslutningen. Udfasningen af WEU og opbygningen af EU's egen kapacitet inden for rammerne af ESFP gjorde også en ende på den automatik, der før havde ligget i brugen af forbeholdet ved brug af artikel art. J.4. I stedet blev det nu nødvendigt at vurdere i

hvert enkelt tilfælde, hvilke afgørelser der havde indvirkning på forsvarsområdet. Fortolkningen blev, at »indvirkning på forsvarsområdet« ville omfatte anvendelsen af militære styrker, militære opgaver samt vedtagelser der i øvrigt angår anvendelsen af militære styrker og materiel (Udenrigsministeriet, 2001).

Selvom forsvarsforbeholdet kun blev brugt to gange i perioden mellem 1999 og 2003, begyndte konsekvenserne af forbeholdet ikke overraskende at blive betydeligt mere mærkbare, end de havde været i den forudgående periode. Dette var til trods for, at det blev vurderet, at forsvarsforbeholdet ikke indebar nogen fravigelse af princippet om, at alle medlemsstater deltager i alle institutionerne og i alle fora under Rådet. Danmark har derfor sæde i Militærkomiteen, deltager fuldt ud i PSC og har en dansk officer i EUs Militærstab. Ikke desto mindre var der i perioden flere lejligheder, hvor konsekvenserne af forsvarsforbeholdet blev mere tydelige. For eksempel blev det i foråret 2001 erkendt, at deltagelse i Militærkomiteen ikke kunne blive på samme præmisser som de øvrige medlemslande. Dette stod klart, da der skulle vælges formand for Militærkomiteen, hvor Danmarks stemme blev udslagsgivende. Episoden fik en gruppe af lande til at kræve en afklaring vedr. omfanget af det danske forbehold og den danske repræsentants rolle i Militærkomiteen. Det blev efterfølgende bestemt, at Danmarks repræsentant i Militærkomiteen ikke længere skulle stemme ved de sjældne lejligheder, hvor afstemninger finder sted, og at han skulle holde lav profil i, hvad der nu beskrives som »tavshedens stol«.

Det danske formandskab i andet halvår af 2002 viste også, at forbeholdet havde en del utilsigtede konsekvenser, som ikke fuldt ud kunne have været forudset, da forbeholdet blev vedtaget. Som følge af udfasningen af WEU og etableringen af ESFP, var det ikke længere muligt ud fra retsaksen at skelne

mellem områder, der har indvirkning på forsvarsområdet, og områder, der ikke berører forsvarsområdet. Derfor kunne Danmark ikke som oprindeligt planlagt nøjes med punktvis at afgive formandskabsstolen. Erklæringen fra Det Europæiske Råds afgørelse i Edinburgh i 1992 »at Danmark vil afstå fra sin ret til at varetage formandskabet for Unionen i alle tilfælde, hvor der er tale om at udarbejde og iværksætte afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet« betød derfor, at Danmark ikke kunne varetage formandskabsopgaver i alle fora, hvor der alt-overvejende drøftes emner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Konkret betød det, at Danmark fuldkommen overdrog formandsposten i alle forsvarsministtermøder, i Militærkomiteen og dennes arbejdsgrupper, samt i arbejdsgrupper hvor der primært drøftes forsvarsrelaterede emner. Ud over at repræsentanter fra andre medlemslande erindrer det danske formandskab for denne »skævhed«,⁴ er det også siden blevet klart, at der er betydelige uforudsete og alvorlige konsekvenser forbundet med, at Danmark reelt »mangler« et forsvarsformandskab. For små lande skabes de vigtige politiske relationer og netværk ofte før, under og efter et formandskab. Den faktiske »mangel« af et forsvarsformandskab har derfor betydelige konsekvenser for Danmarks muligheder for at etablere og vedligeholde netværk og samarbejdsrelationer med andre medlemslande. Derved mister Danmark indflydelse og har vanskeligt ved at operere under samme forhold som andre medlemslande. Danmark har ydermere svært ved at klargøre danske synspunkter og redegøre for danske værdier, fordi der reelt mangler taletid i officielle og uofficielle fora og netværk. Konsekvensen af den manglende taletid for den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik er, at Danmark er nødsaget til at bruge værdifuld (og mangelfuld) taletid på at klargøre synspunkter i forbindelse med forsvarsforbeholdet, med tilsvarende mindre lejlighed til at fremsætte værdibaserede danske synspunkter.

Derved er forsvarsforbeholdet også i disse eksempler styrende for den danske politik, mens politiske målsætninger og kerneværdier er sekundære.

2003-2008 ESFP i praksis

I februar 2003 kunne Nice-traktaten med nogen forsinkelse træde i kraft, og ESFP kunne dermed erklæres operationel. Siden da har EU ikke alene udført en lang række militære og civile missioner, men det institutionelle og kapacitetsmæssige grundlag er blevet yderligere udviklet og justeret med nye (og måske mere realistiske) kapacitetsmål. Dertil kommer en række nyskabelser – bl.a. oprettelsen af de såkaldte kampgrupper, oprettelsen af det Europæiske Forsvarsagentur (EDA) og oprettelsen af en civil-militær celle under Militærstaben. Der er desuden opnået enighed om et operationscenter, som kan oprettes ad hoc, og som skal stå for planlægning og styring af militære eller civil-militære fredsstøttende operationer i situationer, hvor NATO's eller nationale operationelle hovedkvarterer ikke er egnede. Dertil kommer, at EU i maj 2003 lancerede en begrebsmæssig udvikling, idet Solana fik til opgave at producere et »europæisk strategikoncept«. Den endelige sikkerhedsstrategi; »Et sikkert Europa i en bedre verden« blev vedtaget i december 2003. Selvom der på nogen områder er lang vej endnu, er ESFP ikke længere den tomme skal, som i 1990'erne stod over for opløsningen af det tidligere Jugoslavien.

Der er dog stadig plads til videreudvikling af ESFP – kapacitetsmålene – militære såvel som civile – har stadig gabende huller, og selvom EU har udført et overraskende stort antal missioner, er de fleste relativt beskedne. Dertil kommer, at forholdet til NATO er fastfrosset i en position, som fordrer løsning af Cypern-problemet og ændring i forholdet mellem Tyrkiet og EU – med andre ord er det vigtige forhold mellem NATO og EU fuldstændigt afhængigt af, separate og måske uløselige problemer. Den for Danmark vig-

tigste videreudvikling er dog den ventede revision af sikkerhedsstrategien fra 2003. Strategien har behov for at blive præciseret, og nye risici, som den oprindelige strategi ikke tager højde for, skal indføres. Emnet er en central målsætning for det franske formandskab, der løber indtil udgangen af 2008. Videreudviklingen af sikkerhedsstrategien er tæt relateret til det vigtige emne om udviklingen af en reel strategisk kultur i EU. En sådan mangler stadig, og der er stadig forskellige opfattelser af, hvilken slags EU der skal arbejdes mod. I øjeblikket er de franske, britiske og tyske modeller på dagsordenen, hvor Danmark absolut vil have problemer med den tyske og til dels også den franske model, men hvor forsvarsforbeholdet forhindrer dansk indflydelse på netop dette essentielle område. Der er med andre ord »masser at tage fat i«, tilmed inden for områder der enten direkte eller indirekte har stor betydning for danske værdier og politiske målsætninger. Dertil kommer, at EU i øjeblikket står over for store praktiske og strategisk vigtige opgaver som overtagelsen af missionen i Kosovo, en større og mere samtænkt rolle for EU i Afghanistan samt uden tvivl en vigtig og udfordrende opgave i Georgien. Det er med andre ord i den nærmeste fremtid, at den videre begrebsmæssige udvikling af ESFP skal finde sted, hvilket betyder, at det også er nu, de enkelte medlemslande kan have indflydelse på, hvilket EU der skal udvikles.

Den sidste fase, siden ESFP blev operationel, har tydeligt vist, at det danske forsvarsforbehold har en række alvorlige og uforudsete konsekvenser. Det var naturligvis altid erkendt, at Danmark alt andet lige ville miste indflydelse i EU som en direkte konsekvens af forbeholdet. Det siger trods alt sig selv, at hvis man sætter sig uden for et samarbejde og simpelthen ikke deltager i nogle af organisationens vigtige fora som EDA og kampgrupperne, mister man indflydelse og indsigt, både i forhold til det konkrete emne, og i forhold til ad hoc emner og sociale netværk.

Det var også klart forventet, at der med udviklingen inden for ESFP, og det overraskende store antal missioner, ville følge et stigende brug af forsvarsforbeholdet. I den sidste fase har forsvarsforbeholdet været taget i brug otte gange (sammenlignet med syv gange i første fase og kun to gange i anden fase). Heraf har seks gange har været relateret til ikke-deltagelse i militære eller militær/civile missioner, mens forbeholdet har været brugt i forbindelse med oprettelsen af Althena-mekanismen til finansiering af EU-operationer samt i forbindelse med oprettelsen af EDA. Det var imidlertid ikke forudset, at forsvarsforbeholdet ville give anledning til, at Danmarks mulighed for at promovere danske mærkesager ville blive berørt i negativ retning og at der kunne skabes usikkerhed om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik inden for andre vigtige internationale fora som for eksempel FN. Det er især i forhold til den danske mærkesag – samtænkning – at forsvarsforbeholdet volder problemer samt i forhold til Danmarks mulighed for at handle ud fra det veletablerede princip at støtte FN og at støtte udvikling og fredelig konfliktløsning i Afrika.

I forhold til samtækningsprincippet har forsvarsforbeholdet vist sig at være særdeles problematisk og at have konsekvenser ikke kun for Danmarks forhold til EU, men også for NATO og FN, samt i forhold til prioriterede udenrigspolitiske områder som Kosovo, Afghanistan og Afrika. Samtænkning betyder ikke blot, at man koordinerer civile og militære midler i løsningen af specifikke udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer inden for den enkelte internationale institution, men også, at der bør foreligge en koordineret arbejdsdeling mellem forskellige internationale institutioner. Princippet accepterer, at problemer sjældent kan løses gennem udelukkende militære tiltag, samt at udvikling og politisk stabilitet ikke kan opnås uden sikkerhed. Civile og militære tiltag kan derfor per definition ikke adskilles, hvilket især ses i

konkrete eksempler som Afghanistan, Kosovo og Afrika. Den paradoksale situation for Danmark er, at selvom EU som organisation er det internationale forum, som er bedst egnet til samtænkning gennem det brede spektrum af opgaver, som EU kan varetage, kan Danmark vanskeligt fremføre synspunkter omkring samtænkning, velvidende at Danmark ikke selv kan deltage. Derimod er Danmark et ivrigt foregangsland for samtænkning i NATO. Problemet er dog, at NATO ikke er lige så velegnet til samtænkning som EU, og at der skabes en inkonsistens i dansk politik, ved at Danmark højlydt taler for samtænkning i NATO, men tier stille i EU. Problemet vil alt andet lige vokse i den nærmeste fremtid, eftersom der er en forventning om at EU i højere grad vil benytte blandede civile og militære missioner. Det er endnu uklart om Danmark vil kunne deltage i sådanne missioner, da det vil være vanskeligt at adskille de områder, der berøres af forsvarsforbeholdet fra områder der står uden for forbeholdets rækkevidde. Det kan ikke undgås, at en sådan situation både skaber usikkerhed om den danske position, og at dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik begrænses i områder, der ligger langt uden for de områder, det oprindeligt var tiltænkt ved forsvarsforbeholdets indførelse.

Tæt relateret til problemet om samtænkning er det uforudsete problem, at der gennem forsvarsforbeholdet tilsyneladende er skabt en del usikkerhed om danske holdninger og kerneværdier. Selvom det danske forsvarsforbehold er velkendt inden for EU, er det samme ikke tilfældet i for eksempel FN og blandt et stort antal amerikanske diplomater. Dette er især blevet problematisk som følge af det øgede samarbejde mellem FN og EU, hvor ESFP reelt kan ses som en styrkelse af et FN, der har svært ved at leve op til sine forpligtelser. En del af de missioner, som EU har påtaget sig i Afrika, har været på anmodning af FN, og kampgruppekonceptet er udviklet på anmodning af FN. Det forekommer derfor

mærkeligt, når Danmark, som et land, der er kendt for sin støtte til FN og til afrikansk udvikling, kan være fortalere for et tættere samarbejde mellem de to organisationer, men når det kommer til stykket ikke kan deltage i præcis de missioner, som FN anmoder om, og som der tydeligvis er et afrikansk behov for. Dermed er der skabt usikkerhed omkring dansk udenrigspolitik og om det billede, som andre lande har af Danmark som foregangsland og som fortalere for udviklingslandene med fokus på fredelig konfliktløsning og udviklingsbistand som en del af sikkerhedspolitikken.

Lissabon-traktaten – en uventet stopklods

Det står nu klart, at det irske Nej til Lissabon-traktaten har tilført processen et betydeligt usikkerhedsmoment og for Danmarks vedkommende har medført, at den ellers planlagte folkeafstemning om forsvarsforbeholdet nu er udskudt. For ESFPs vedkommende har Lissabon-traktaten (såfremt den ratificeres af irerne) særligt betydning i forhold til de tre nyskabelser: en fælles udenrigsrepræsentant og udenrigstjeneste, afskaffelse af søjlestrukturen, som vil betyde, at for eksempel sikkerhedspolitik og udviklingspolitik bedre kan »samtænkes«, samt muligheden for at en gruppe af medlemslande kan indgå et »permanent struktureret samarbejde«. Dertil kommer en udvidelse af EU's sikkerheds- og forsvarspolitiske opgaver med bl.a. terrorismebekæmpelse, en traktatfæstelse af EDA og en solidaritetsklausul. Selvom der er tale om vigtige initiativer, hvor især den fælles udenrigstjeneste er et nødvendigt element, for at ESFP skal kunne fungere optimalt med dens nuværende opgaver, har udviklingen på grundlag af Nice-traktaten dog været så markant, at der sagtens er plads til yderligere udvikling og konsolidering af EU's udenrigs- og sikkerhedspolitiske rolle på det nuværende traktatgrundlag. For Danmark er effekten af usikkerheden om Lissabon-traktaten straks værre, idet den aflyste eller forsinkede folkeafstemning betyder, at Danmark ikke vil kun-

ne deltage i den vigtige videreudvikling af ESFP, som netop i den kommende tid ser ud til at komme til at beskæftige sig med områder, der står centralt for danske kerneværdier og politiske målsætninger og mærkesager. Dermed er der ikke umiddelbart udsigt til, at de konsekvenser af forsvarsforbeholdet som er opstået efter udviklingen siden 2003, vil blive bragt til ende.

De konsekvenser, som er gennemgået i denne artikel, er et resultat af den globale udvikling kombineret med den betydelige udvikling i ESFP i de sidste otte år. Derfor er en afklaring om forsvarsforbeholdet vigtig at få på plads så hurtigt som muligt uagtet usikkerheden omkring Lissabon-traktaten. Grunden er, at ethvert land bør kunne føre udenrigspolitik, der svarer til den nationale identitet, og som er i overensstemmelse med nationale kerneværdier og de politiske målsætninger formuleret af landets folkevalgte organer. Udviklingen siden afslutningen på den kolde krig burde, alt andet lige, give optimale betingelser for en fortsættelse af den danske prioriterede værdibaserede udenrigspolitik med fokus på præcis de emneområder, der traditionelt har været danske/nordiske kæphest. Imidlertid betyder forandringerne i det institutionelle landskab (de fire hjørneste) – inklusive forandringerne i ESFP/EU – at konsekvenserne af forsvarsforbeholdet har ændret karakter på en måde, som gør det vanskeligt for Danmark at opretholde en værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik. Den rivende udvikling i EU's militære dimension og det stigende samarbejde mellem EU og FN har betydet, at mærkesagsområder, hvor Danmark traditionelt har ageret som foregangsland, nu henhører under EU-regi, hvorfor Danmark ikke kan deltage. Eftersom det nordiske samarbejde er hensyngnet, og FN aktioner i stigende grad overføres til EU, er Danmark reelt kommet i en situation, hvor NATO er den mest oplagte platform for den danske aktivistiske udenrigspolitik med en politisk målsætning med op til 2.000 udsend-

te i internationale operationer. Der er derved opstået et uventet spændingsfelt i dansk sikkerhedspolitik, som ikke kan ignoreres.

Det er problematisk, fordi den dynamik, som genereres af forsvarsforbeholdet, og de gennemgåede udviklinger reelt har byttet om på, hvornår Danmark kan handle som »foregangsland« og »forbeholdsland«. Danmark har i realiteten skiftet position fra »foregangsland« til »forbeholdsland« i EU- og FN-ledede aktioner, der stiler mod bro- og institutionsbygning, fredelig konfliktløsning og udviklingsbistand. Samtidig er den danske position skiftet fra »forbeholdsland« til »foregangsland« i NATO, til trods for at danske værdier og politiske målsætninger, eksempelvis samtænkning, ville høre bedre hjemme i EU. Med andre ord har der været tale om en undergravning af den værdibaserede udenrigs- og sikkerhedspolitik til fordel for en pragmatisk og aktivistisk udenrigspolitik udført på baggrund af, hvad der er muligt inden for de gældende restriktioner, og hvad der fra politisk side anses for at være opportunt for at varetage danske interesser. Der er tale om en kompleks udvikling, som ikke kunne have været forudset da forsvarsforbeholdet blev vedtaget under meget forskellige forudsætninger i 1993. Tiden er nu moden til en overvejelse om, hvorvidt Danmark skal være »foregangsland« eller »forbeholdsland«, og hvilken hjørneste der skal prioriteres. Ironisk nok fordrer dét at være foregangsland baseret på traditionelle danske udenrigspolitiske værdier en afskaffelse af forsvarsforbeholdet.

Litteratur

- Fauerby, Ib (2003), »Smuldre hjørnesteene i udenrigspolitikken?«, *Hjemmeværnsbladet* nr.2, marts <http://www3.hjv.dk/hjvbl/Artikler/2003/02/200302a-04.htm>
- Flockhart, Trine (2006a), »Complex Socialization: A Framework for the Study of State Socialization«, *European Journal of International Relations*, 12(1): 89-118.
- Flockhart, Trine (2006b), »Similar and Yet so Diffe-

rent: The Socialization of Democratic Norms in Post-War Germany and Present Day Iraq», *International Politics*, 43, 596-619.

Flockhart, Trine (2005), »A Mission Bound to Fail?: The United States as Socializer of Democratic Norms in Post-War Iraq«, *The Whitehead Journal of Diplomacy*, 6(1): 53-68.

Nielsen, Reimer, R (2001), *Den europæiske forsvarsdimension – baggrund og perspektiver*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.

Petersen, Nikolaj (2006), »Dansk sikkerhedspolitik 1973-2006: linjer og beslutninger«, *Økonomi og Politik*, 79(2): 19-37.

Udenrigsministeriet (2001), »Redegørelse om forsvarsforbeholdet op til det danske formandskab« <http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/FredSikkerhedOgInternationalRetsorden/EUsSikkerhedsOgForsvarspolitik/DetDanskeForbehold/4DanForbRedeg.htm>, 8/10/2001.

Villaume, Poul (2006), »Dansk sikkerhedspolitik 1945-1972: loyal allieret med forbehold«, *Økonomi og Politik*, 79(2): 3-18.

Noter

1. I de få tilfælde, hvor den førte politik ikke stemmer overens med landets kerneværdier, vil man som regel hurtigt kunne finde specifikke indenrigspolitiske eller magtpolitiske årsager til divergensen. Problemet er bare, at andre stater i systemet vil have svært ved at forstå divergensen.
2. Materialet om forsvarsforbeholdet bygger i vid udstrækning på kapitel 2 i DIIS-udredningen »De danske forbehold over for den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000«, DIIS, 2008. Gennemgangen i denne artikel af udviklingen af ES-FP er ment som en kort opsummerende gennemgang.
3. Begrebet free rider blev hørt adskillige gange under interviews foretaget i NATO og Washington fra midten til slutningen af 80'erne.
4. Et synspunkt, som kom til udtryk ved flere lejligheder i forbindelse med interviews foretaget i Bruxelles i februar 2008.