

Dansk udenrigspolitik og EU's udvidelse

– En dansk mærkesag og en mærkesag i Danmark?

Af David Munis Zepernick, EU-forsker, Dansk Udenrigspolitisk Institut, ekstern lektor, Institut for Statskundskab, København

1. Indledning

Under den kolde krig blev Danmarks udenrigspolitik ofte anskuet som hvilende på fem søjler, som hver især spillede forskellige roller i forfølgelsen af Danmarks nationale interesse. De fem søjler var 1) den globale søjle, som havde som mål at fremme en lov og ordensbaseret (regelbundet) verdensorden, og som Danmark forfulgte i FN, 2) den atlantiske søjle, hvor Danmarks varetog sine vigtigste sikkerhedspolitiske interesser gennem medlemskabet af NATO, 3) den vest-europæiske søjle, hvor Danmark varetog sine overvejende økonomiske interesser gennem medlemskabet af EF, 4) den al-europæiske søjle, hvor fokus var på sikkerhed og fremme af vestlige værdier, og som kom til udtryk i CSCE-medlemskabet og 5) den nordiske søjle, illustreret ved, men ikke begrænset til, Nordisk Råd, hvor Danmark ligeledes forfulgte interesser af en værdiorienteret karakter.

Ingen af de fem søjler blev fuldstændig forladt efter afslutningen af den kolde krig, men den totale ændring af Danmarks udenrigspolitiske rammebetingelser og den massive sikkerhedspolitiske afspænding, som Danmark

stod over for umiddelbart efter berlinmurens fald og Sovjetunionens opløsning udfordrede og ændrede på afgørende vis både de enkelte søjler, prioriteterne mellem dem og som konsekvens heraf selve konfigurationen af Danmarks udenrigspolitik.

Den konkrete udformning af dansk udenrigspolitik i 90'erne, som tog sit afsæt i disse nye rammebetingelser, var imidlertid ikke til at forudse for 10 år siden, eftersom den konkrete strategi kom til at afhænge af en lang række eksogene variable. I bakspejlet kan der imidlertid identificeres en række grundliggende geostrategiske, europæisk orienterede og hjemligt funderede ændringer af dansk udenrigspolitik. Disse ændringer havde bl.a. karakter af en intensiv europæisering, regionalisering og militarisering af dansk udenrigspolitik. (SNU, 1995: 36) Alle tendenser, som må betragtes som nyskabelser på Danmarks udenrigspolitiske dagsorden. Fokus for denne artikel er udviklingen af den specifikke europæiske dimension i dansk udenrigspolitik eksemplificeret ved EU's udvidelse, men dette bredere perspektiv bør holdes i baghovedet.

2. Geostrategiske ændringer og dansk Europapolitik

– nye udfordringer og nye muligheder

Sovjetunionens sammenbrud betød afslutningen på den kolde krig og den deraf følgende globale militære, økonomiske og ideologiske konfrontation. Den svækkede russiske arvtagers stadigt skrumpende indflydelsessfære resulterede i et magtvakuum i Central- og Østeuropa, delvist omfattende de tidligere sovjetrepublikker på det europæiske kontinent. I et dansk perspektiv var især de baltiske lande, pga. deres geografiske nærhed og historiske tilknytning til Danmark og det øvrige Norden, af særlig interesse, og magtvakuumet i den østlige Østersø indebar således en velkommen forøgelse af Danmarks udenrigspolitiske spillerum i nærområdet. Denne mulighed greb Danmarks daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, da han på Danmarks vegne som én af de første anerkendte de baltiske landes uafhængighed, og således aktivt agerede fødselshjælper for Estlands, Letlands og Litauens genopdukken på det europapolitiske landkort.

Denne aktive udenrigspolitiske linie, som sågar indebar åben konfrontation med veletablerede stormagtsinteresser, må betragtes som en markant nyskabelse i dansk udenrigspolitik. Grundstenen til en dansk baltikum-politik, som kan karakteriseres som »innovativ, aktivistisk og militaristisk i en begrebslig forstand« blev således lagt i denne periode. (Hansen, 1995. s. 63)

Parallelt undergik dansk udenrigspolitik en tilsvarende, men måske knap så opsigtsvækkende, ændring med hensyn til engagementet i multilaterale internationale fora. Fra golfkrigen og fremefter befandt de danske væbnede styrker sig således pludselig involveret i løsningen af multilateralt organiserede militære opgaver tusindvis af kilometer væk fra de kampladser og scenarier, som de var blevet trænet i og på.

Denne nyorientering i udenrigsministeriet og størstedelen af det udenrigspolitiske etablerement kan sammenfattes i den 7 år gamle udtalelse fra daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen, hvor han præciserer, at Danmark ganske vist stadig er en småstat, men at vi er en småstat på en anden måde end før, og at vores medlemskab af en række internationale institutioner, først og fremmest EU, FN, og NATO, betyder, at vi samtidig er vokset ud af rollen som småstat, hvilket bl.a. eksemplificeres ved Danmarks førerposition for så vidt angår deltagelse i FN's fredsbevarende missioner og u-landshjælp til den 3. Verden. (Udenrigsminister Niels H. Petersen 1994)

Vilkårene for Danmarks udenrigspolitik var således præget af både ændringer og kontinuitet. De ændrede rammebetingelser for dansk udenrigspolitik ændrer således ikke ved det faktum, at Danmark fortsat er en småstat med meget begrænset *unilateral* indflydelse på de overordnede determinanter for landets sikkerhed, nemlig Europas fremtidige organisering.

3. Europæiske ændringer

– Danmarks nye regionale omgivelser i det 21. århundrede

Som en reaktion på såvel et eksternt sikkerhedspolitisk pres som et internt økonomisk, politisk og institutionelt pres i medlemslandene og EU's institutioner, blev EF/EU, op gennem sidste halvdel af 80'erne og 90'erne den foretrukne platform for udbygningen af en langt mere integreret ramme for europæisk samarbejde. Et politisk samarbejde, som vel at mærke dækker stort set alle væsentlige politikområder lige fra koordinering af militære opgaver og norm og værdiprojektion, over udenrigshandel, udvikling af infrastruktur samt miljøpolitik og til bekæmpelse af international kriminalitet, for bare at fremhæve et par af de væsentligste. For et land med Danmarks størrelse, beliggenhed og historie kan det derfor næppe undre, at dette politiske

momentum i integrationsprocessen fik afgørende betydning for den hjemlige politiske dagsorden.

Som en konsekvens af den kolde krigs op-tøning i slutningen af 80'erne og starten af 90'erne, hvilket som bekendt fik afgørende betydning for såvel Maastricht-traktaten som topmødet i København, blev dansk europapolitik markant ændret for så vidt angår både indhold og retning. Fra at have været en mere eller mindre rent markedsorienteret EF-politik, kombineret med en nordatlantisk, og i mindre omfang al-europæisk, sikkerhedsdimension samt en mere normorienteret nordisk dimension, fik dansk europapolitik karakter af en bredere og mindre fastlåst kombination af politikområder, målsætninger og fora, hvor af EF/EU fremstod som det væsentligste og mest naturlige omdrejningspunkt. (Zepernick og Heurlin 2001 (2):7)

Dansk europapolitik blev således paradoksalt nok på en og samme tid indskrænket og udvidet. EU's nye rolle, hvor stort set alle danske udenrigspolitiske prioriteter i et eller andet omfang var associerede med det europæiske integrationsprojekt, og hvor såvel den nordiske som den atlantiske dimension i stadig stigende omfang tilpasses eller underlægges den europæiske, indebar således en indskrænkning af dansk udenrigspolitik. Som en direkte følge af denne udvikling udvidede den europæiske dimension sig imidlertid enormt, hvilket fik afgørende betydning for dansk udenrigspolitik i almindelighed og dansk EU-politik i særdeleshed.

I den udvidede EU-dimension spiller markedsaspektet naturligvis fortsat en afgørende rolle for opbakningen til dansk EU-medlemskab, men som reaktion på EU-dagsordenens nye udvidede indhold og retning har dansk EU-politik måtte omdefineres til at kunne håndtere nye og oftest politisk følsomme problemstillinger. Disse problemstillinger var bl.a. kendetegnet ved for det første ikke

tidligere at være blevet betragtet som tilhørende EF/EU-søjlen, og for det andet traditionelt at have måttet antages at ligge uden for en nordeuropæisk småstat som Danmarks udenrigspolitiske rækkevidde.

Netop spørgsmålet om EU's udvidelse var et eksempel på en proces, som udfordrede Danmark i begge henseender. Med sin grundlæggende sikkerhedspolitiske karakter er udvidelsen en markant indholdsmæssig nyskabelse i forhold til den traditionelle danske opfattelse af EU-søjlen rolle. Samtidig er udviklens sandsynlige geografiske rækkevidde omfattende såvel størstedelen af Central- og Østeuropa som de tidligere baltiske sovjetrepublikker afgjort udover den koldkrigs definerede aktionsradius for unilateral dansk udenrigspolitik.

De danske initiativer og konkrete forslag til EU's udvidelsesplaner, som alle favoriserer en stor udvidelse med alle de østeuropæiske Østersølande (Polen, Estland, Letland og Litauen) i stedet for kun det par stykker (Polen og Estland) som en række andre lande lagde op til, skal ses i dette småstatsperspektiv. Hvorfor ikke lade EU stabilisere hele det nærområde, hvis overordnede sikkerhedssituation Danmark under alle omstændigheder kun har begrænset indflydelse på? Fra Københavntopmødet i 1993 og fremefter har Danmark derfor kontinuerligt presset på for hvad der kom til at gå under betegnelsen »regatta-løsningen«, som indebar, at alle ansøgerlandene blev inviteret til at deltage i spillet om EU's udvidelse samtidigt (Friis: 2000: 61).

Denne politiske dagsorden blev forfulgt ihærdigt på trods af modstand fra Kommissionen og en række medlemslande, som officielt favoriserede en mindre forhandlingsåbning med 6 ansøgerlande, nemlig den såkaldte 5+1 løsning, som udover Polen og Estland inkluderede Ungarn, Tjekkiet, Slovenien og Cypern, men altså hverken de reste-

rende baltiske stater eller landene Slovakiet, Bulgarien, Rumænien og Malta. Den vedholdende indsats med henblik på at fremme »regatta-løsningen« resulterede i et dansk-svensk non-paper, som fik afgørende indflydelse på det skifte i EU's officielle holdning betød, at Kommissionens oprindelige position blev forladt til fordel for en position, som stort set lå i forlængelse af den dansk-svenske. Dette vigtige policyskifte kom bl.a. til udtryk i det luxembourgske formandsskabs forslag fra 1997, og den dansk-svenske linie blev EU's officielle position på Helsinki-topmødet i december 1999. Ved således at sammentænke den vigtigste danske udenrigspolitiske interesse, stabiliseringen og demokratiseringen af Nordøsteuropa, med den europæiske integrationsproces, som Danmark i forvejen var en del af, kunne Danmark promovere en politisk udvikling, som indebar store gevinster og en europæisk burden-sharing i forhold til forfølgelsen af landets nationale interesser.

Imens stort set alle de politiske beslutningstagere og alle folketingets partier tilsyneladende var enige i denne udenrigspolitiske cost-benefit-analyse af EU's udvidelse, og som konsekvens bakkede op om den aktive danske linie i udvidelsesspørgsmålet, var der imidlertid en anden faktor, som komplicerede billedet markant. Som reaktion på kravet om en udvidelse af EU, også kendt som integration i bredden, fordrede en række af de mest integrationsivrige EU-lande, som frygtede en udvanding af samarbejdet, nemlig en forudgående yderligere integration i dybden, således at et fremtidigt europæisk samarbejde på trods af den øgede heterogenitet stadigt ville være kohærent og beslutningsdygtigt. Denne position kom bl.a. til udtryk i forhandlingerne op til Amsterdam-traktaten, hvor Belgien, Frankrig og Italien i en erklæring til traktaten¹ betingede sig, at EU skulle gennemgå betydelige politiske og institutionelle reformer før de kunne acceptere afslutningen af optagelsesforhandlingerne. På grund af

denne issue-linking, som bundede i den udbrede opfattelse af, at institutionelle reformer var en nødvendig forudsætning for at få et EU med 28-30 medlemslande til at fungere, fik Danmarks ambitiøse udvidelsesstrategi den utilsigtede konsekvens, at yderligere traktatændringer med henblik på at integrere i dybden blev en de facto forudsætning for udvidelsen. Som tidligere kommissionsformand Jacques Delors udtrykte det;

»(Udvidelsen) kan ikke se dagens lys med mindre medlemslandene bliver enige om en ny ægteskabskontrakt«²

Disse nye europæiske inputs til det danske politiske system, og den deraf følgende efterspørgsel efter dansk stillingtagen og danske input til den europæiske integrationsproces tvang danske politiske beslutningstagere (og andre) til at debattere og sætte spørgsmålstegn ved veletablerede opfattelser og positioner på en række kontroversielle udenrigspolitiske problemstillinger. Den mest oplagte konsekvens var behovet for at omdefinere og tilpasse dansk udenrigspolitik til de nye rammebetingelser og forlade ideen om den EU-ropæiske søjle som et forum for forfølgelsen af hovedsagelig markedsøkonomiske interesser.³

Denne hjemlige tilpasningsproces til de nye politiske realiteter i Danmarks politiske omgivelser skulle vise sig at blive en af de største udfordringer for dansk europapolitik – en proces, som stadig er i gang, og som med euro-afstemningen og -debatten i frisk erindring, lader til at volde de politiske eliter ganske betragtelige vanskeligheder.

4. Hjemlige nyorienteringer

– Udvidelsen en mærkesag i Danmark

På trods af, at der i Danmark generelt er opbakning til den abstrakte ide om Europa, og at 33 % af danskerne i en undersøgelse identificerer sig selv som ligeså europæiske som danske,⁴ er den danske befolkning ikke desto

mindre fortsat splittet i spørgsmålet om yderligere europæisk integration. Denne skepsis, og de politiske elitors evne til at håndtere den, er en afgørende faktor i dansk EU-politik, som på én og samme tid sætter rammerne for Danmarks muligheder og begrænsninger i europapolitikken som helhed. Dette skyldes forfatningsmæssige bestemmelser med hensyn til overladelse af suverænitet (Grundlovens §20), politisk-juridiske selvbindinger (forbeholdene og deres fortolkning) og den mere eller mindre institutionaliserede praksis med hensyn til afholdelse af folkeafstemninger ved EU-beslutninger af større rækkevidde. Disse faktorer bidrager i fællesskab til Danmarks noget fodslæbende tilgang til yderligere politisk integration. På grund af den omfattende konsensus blandt de resterende EU-lande om at yderligere politisk integration og institutionelle reformer (integration i dybden) er en forudsætning for udvidelsen (integration i bredden), har regeringen således skulle manøvrere mellem Skylla (flertallet af EU's medlemslande) og Karybdis (den politiske vilje i Danmark) for at undgå, at ende i den paradoksale situation, at dansk modstand mod yderligere politisk integration skulle spænde ben for forfølgelsen af Danmarks væsentligste udenrigspolitiske interesse, nemlig EU's udvidelse.

At regeringen ikke ville tillade, at det danske nej til euroen fik negativ indflydelse på denne proces blev gjort krystalklart af statsministeren, da han i sin åbningstale til Folketinget d. 2. oktober 2000 pointerede, at forhandlingerne i Nice ville fortsætte som planlagt.

Det store spørgsmål efter danskernes nej til euroen d. 28. september 2000 er imidlertid stadig, om det kan lade sig gøre at formulere en ny konstruktiv rolle for Danmark i det 21. Århundredes Europæiske Union.

Den officielle danske holdning er uændret, som det fremgår af følgende citat fra Rege-

ringens seneste hvidbog om »Danmark og Europa«:

»Danmark har store interesser i at placere sig centralt i EU-samarbejdet. Der er gode muligheder for at fremme danske mærkesager og at øve indflydelse i andre spørgsmål af dansk interesse. Derfor vil regeringen forfølge en aktiv dansk linie på de områder, som har Danmark og danskernes særlige interesse. Vi vender ikke Europa ryggen.

Efter regeringens opfattelse ligger Danmarks fremtid i Europa og EU ... Regeringen lægger vægt på, at Danmark også fortsat er med til at skabe resultaterne«⁵

Netop udvidelsen er kendetegnet ved at være en af de få EU-spørgsmål, som er karakteriseret ved på den ene side både at have (det officielle) Danmarks interesse og danskernes positive opbakning og på den anden side være et af de få high policy områder, hvor regeringen kan pege på en række danske fingeraftryk i form af papers og forslag med endog meget væsentlige konsekvenser for EU's overordnede udvidelsesstrategi. (regatta-løsningen jf. ovenfor)⁶

Dansk EU-politik med hensyn til udvidelsen har således, sammenlignet med EU-politikken som helhed, op gennem 90'erne været underlagt anderledes gunstige strukturelle rammebetingelser, eftersom en stort set enig hjemlig opinion har bakket op om denne specifikke europapolitiske målsætning.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål, om Danmark, i lyset af den overordnede danske EU-politik og dens begrænsninger (bl.a. forbeholdene), kan bevare denne høje profil, og den deraf følgende uforholdsmæssigt store indflydelse, som har fulgt med denne udenrigspolitiske aktivisme.

En sådan aktivisme er dog sjældent motiveret udelukkende i idealistiske betragtninger om

fred og stabilitet, om end disse betragtninger utvivlsomt har givet regeringen et øget spillerum både internt i forhold til hjemlige kritikere og eksternt i forhold til de andre medlemslande og EU-institutionerne. Der kan således identificeres en række parallelle og/eller overlappende motiver bag det danske valg af strategi.

5. Danske motiver for en stor EU-udvidelse

Der kan som et minimum identificeres fem forskellige men interdependente motivationskategorier, som har haft indflydelse på Danmarks valg af strategi. Dertil kommer muligvis et tredje lidt konspiratorisk motiv, som kan kaldes »den trojanske hest«.

1. Økonomiske motiver
2. Sikkerhedsrelaterede motiver
3. Identitetsrelaterede motiver
4. Politiske motiver
5. Miljømæssige motiver
6. Den trojanske hest

Økonomiske motiver

Som det fremgår af nedenstående tal for Danmarks udenrigshandel og den geografiske beliggenhed af kandidatlandene Polen, Estland, Letland og Litauen, er der åbenlyse økonomiske fordele og potentialer ved at invitere disse lande med i EU.

Udvidelsen bliver således vurderet som en god forretning for Danmark, hvilket også fremgår af det voksende handelsoverskud med de tre baltiske lande op gennem 90'erne, som alene i perioden 1992-97 steg fra et underskud på 93 mio. kr. til et overskud på 1.051 mio. kr.⁸ Værdien af samhandlen (import + eksport) med de tre baltiske lande har således allerede for flere år siden overhalet værdien af samhandlen med f.eks. EU-landet Portugal, og potentialet er langt fra fuldt udnyttet. I den sammenhæng passer udvidelsen fint med den gamle markedsdimension i den traditionelle søjleinddeling af dansk udenrigspolitik. En udvidelse af EU indebærer en udvidelse af EU's regulerede og integrerede

Danske motiver for EU's udvidelse					
Motivation	Økonomisk	Sikkerhedsrelateret	Identitetsrelateret	Politisk	Miljøorienteret
Primær Interesse- sfære	Nordøst-europa (Baltikum + Polen)	Nordøst-europa og Sydøst-europa (blød sikkerhed)	Alle ansøger- lande (Tyrkiet?)	Alle ansøger- lande	Nordøst-europa (Baltikum + Polen)

Tabel 1: Danske motiver for EU's udvidelse

	Vareeksport Jan.-Okt. 2000		
	Mio. Dkr.	Vækst 1999-2000 (Jan.-Okt. 1999)	Andel af samlet DK eksport (Jan.-Okt. 2000)
Estonia	811,03	36,62%	0,25%
Latvia	721,60	-0,57%	0,23%
Lithuania	1.365,00	-6,92%	0,43%
Poland	5.457,33	8,42%	1,71%

Tabel 2: Dansk eksport til de baltiske lande og Polen⁷

markeder. Af indlysende grunde er kandidatlandenes velstand også af væsentlig betydning for Danmark, især for så vidt angår Østersølandene, som har karakter af potentielt vigtige eksportmarkeder, og en stor udvidelse har den yderligere fordel, at den omfatter alle tre baltiske lande, og ikke kun Estland, som i Kommissionens oprindelige 5-1 oplæg

Sikkerhedspolitiske motiver

I det danske Folketing og i den danske befolkning er der bred enighed om, at østudvidelsen grundlæggende er et spørgsmål om at projektere fred og stabilitet østpå. Selv om spørgsmålet om EU's fremtidige ydre grænser endnu ikke er fastlagt, hersker der konsensus om, at Danmark skal forfølge en politik, som forhindrer, at der drages nye skillelinier i Europa. Dette hensyn og den valgte strategi bygger på samme logik som det markeds-mæssige incitament. Det er bedre for sikkerheden og stabiliteten i Danmarks nærområde, at alle de baltiske lande og Polen bliver EU-insidere end at der kommer insider-outsider skillelinier ned gennem Baltikum. Den afgørende forskel på Kommissionens forslag og den dansk-svenske position var således præcis det forhold, at Kommissionens 5+1 løsning netop skabte sådanne politiske skillelinier mellem insidere og outsiders i Danmarks og Sveriges nærområde, Østersøen. Motiveret i en række »blødere« sikkerhedspolitiske hensyn, så som hensynet til illegal migration, grænsekontrol og bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, for blot at nævne nogle enkelte, så Danmark således en konkret interesse i øget EU-iseringen af Østersøområdet. I praksis hænger denne sikkerhedspolitiske motivation og strategi i sagens natur tæt sammen med det økonomiske velfærdsaspekt, eftersom øget velfærd alt andet lige tenderer til at mindske socio-økonomiske incitamenter til migration, kriminalitet etc., og udvidelsen og de deraf følgende vækstforventninger kan således også tænkes at have en præventiv effekt i så henseende.

Samtidig så man fra dansk side positivt på anvendelse af EU-medlemsskabet som et instrument (gulerod) til stabilisering af Sydøsteuropa, sådan som det kom til udtryk i konklusionerne fra topmødet i Helsinki i december 1999. (Formandskabets konklusioner, SN 300/99, s. 13)

Identitetsrelaterede motiver

Det identitetsrelaterede moralske argument for udvidelsen er af en mere idealistisk karakter og har derfor en mere generel og mindre geografisk bundet appel. Argumentet bygger på det forhold, at kandidatlandene har et legitimt krav på medlemsskab fordi de alle er europæiske. Som det fremgår af unionstraktens artikel 1 er Unionens eksistensberettigelse at skabe »en stadig snævrere union mellem de europæiske folk«. Denne formålsparagraf er i sin formulering og ide tydeligvis ikke begrænset til »en stadig snævrere union mellem de relativt velstående vesteuropæiske folk«, som udgør Unionens nuværende medlemmer. Ligeledes præciseres det også i traktatgrundlaget, at den europæiske ide og identitet, som fællesskabet bygger på, inkluderer og fordrer en bekendelse til Unionens bærende principper med hensyn til demokrati og menneskerettigheder (art. 6), og at »enhver europæisk stat, som overholder disse principper kan blive medlem af Unionen« (art. 49). Efter afslutningen af den kolde krig er vi med andre ord moralsk og politisk forpligtet til at invitere vores øst-og centraleuropæiske naboer inden for. For Danmark (og Sverige) har det været en topprioritet at præsentere sig selv som en moralsk korsfarer og forsvarer for disse landes krav på medlemsskab, og ved at referere til EU's moralske ansvar og den fælleseuropæiske identitet er det lykkedes at sætte en udvidelsesdagsorden, som både »lyder rigtig«, tjener snævrere dansk-svenske nationale interesser og har resulteret i en betydelig goodwill-gevinst i forhold til kandidatlandene.

Politiske motiver

Ved at indikere velvilje med hensyn til at acceptere de øst- og centraleuropæiske lande som nye »famiemedlemmer« har EU gjort det ulige meget nemmere at eksportere sine egne politiske og demokratiske værdier (gule- og røde strategien). Udover den indlysende fordel, at stabile og levedygtige politiske systemer og velfungerende institutioner har en positiv effekt på bløde sikkerhedsproblemer såsom migration og grænsekontrol, så betragtes eksporten af demokrati også som en værdi i sig selv. For at blive medlem af EU skal kandidatlandet leve op til europæiske demokratiske værdier og være i stand til at implementere og håndhæve hele EU's regelgrundlag. Heri består en enorm udfordring for alle de potentielle EU-medlemmer, som indebærer ganske betragtelige moderniseringer af den offentlige forvaltning og dens procedurer. De politiske krav har således karakter af moralske imperativer, hvis opfyldelse er en forudsætning for at nyde godt af de øvrige fordele, som EU-medlemskab forventes at indebære. Hvis det ikke lykkes at projektere demokrati til kandidatlandene vil det således blive vanskeligt at skabe de levedygtige politiske systemer, som er en forudsætning for såvel sikkerhed, som stabilitet, velfærd og personlig frihed.

Miljømæssige motiver

Et andet argument for udvidelsen, som ofte dukker op i den danske debat er miljøargumentet. Eftersom Danmark har væsentlige miljøinteresser i østersøområdet, bl.a. med hensyn til havforurening og sikkerhed på de gammeldags sovjetisk producerede atomkraftværker i regionen, f.eks. Ignalinværket i Litauen, ses EU som et forum for regulering af disse problemer. Da EU-medlemskab, som nævnt oven for, indebærer implementeringen af EU's regelsæt, også på miljøområdet, bliver der på EU-niveau, men også med bl.a. bilateral dansk hjælp, taget hånd om en række af disse problemstillinger allerede inden de pågældende lande optages i EU. Med hensyn til det komplicerede spørgsmål om en

evt. lukning af Ignalinværket, og dermed spørgsmålet om alternativer til Litauens energiforsyning, betragtes EU og EU-medlemskab ligeledes som et vigtigt supplerende instrument i forsøget på at finde en konstruktiv og langtidsholdbar løsning. EU-iseringen af disse problemer er af national interesse for Danmark; det forhold, at Danmark er medlem og at ansøgerlandene ønsker medlemskab, tjener således til at skubbe løsningerne i retning af de danske prioriteter.

Den trojanske hest

Et ganske andet og mindre »ædelt« dansk motiv for at støtte den store udvidelse er blevet præsenteret af modstanderne af denne strategi. Det er således blevet argumenteret, at den danske strategi for EU's udvidelse er motiveret i relativt traditionelle nationale egeninteresser, og at de idealistiske formuleringer om europæisk identitet og fællesskab snarere skal betragtes som en slags trojansk hest end en slag Europa-idealisme i det ellers så EU-skeptiske Danmark. To pointer er blevet fremført.

For det første har Danmark tenderet til at anskue spørgsmålet om integration i dybden contra integration i bredden som et enten eller spørgsmål, i stedet for som interdependente og gensidigt konstituerende processer. Selv om denne strategi er slået fejl, sådan som det kom til udtryk i den belgisk-fransk-italienske erklæring til Amsterdam-traktaten, kan det ikke afvises, at visse hjemlige aktører havde til hensigt at benytte udvidelsen som en trojansk hest med henblik på at bremse integrationen i dybden.

For det andet er det et legitimt spørgsmål, i hvilket omfang den danske aktivisme med henblik på at promovere den »politisk korrekte« store udvidelsen, inklusiv Letland, Litauen, Slovakiet, Rumænien og Bulgarien (og Malta) overvejende var motiveret i al-europæiske hensyn eller om det var de danske interesser, som var udslagsgivende. Ifølge en

anonym embedsmand i Kommissionen var det her en udbredt opfattelse, at den dansk-svenske udvidelsesdagsorden i første omgang var et let gennemskueligt forsøg på at hjælpe de baltiske lande med at indhente de lande, som under alle omstændigheder stod til at blive optaget først. (Financial Times 27/11-1997)⁹

5.1. Danske prioriteter i EU's udvidelse – fokus på Østersøen

Som illustreret kan der, udover de ændrede politiske rammebetingelser, lægges en række forskellige specifikke motiver til grund for den usædvanligt høje danske udenrigspolitiske profil i forhold til EU's udvidelsesproces. En proces, som kom til at afspejle Danmarks (og Sveriges) succesrige »uploading« af egne udenrigspolitiske interesser til EU's igangværende formulering af en udvidelsesstrategi, sådan som det kom til udtryk i konklusionerne fra Det Europæiske Råds topmøde i Helsinki i december 1999.

For et land med Danmarks specifikke geografiske placering, erhvervsstruktur, handelsmønstre, sikkerhedsinteresser og politiske historie opfyldte Helsinki-beslutningen således en række højt prioriterede udenrigspolitiske målsætninger på samme tid.

Ved formelt at eliminere opdelingen i 1. og 2. bølge lande, som indebar en adskillelse af Letland og Litauen fra Estland, skubbede EU en fremtidig (muligvis midlertidig men formentlig langvarig) ekstern grænse længere væk fra Danmark.¹⁰ Med danske øje imødekom denne beslutning mindst to væsentlige strategiske hensyn. For det første stabiliserede og udvidede den en specifik, men ikke udelukkende, dansk subregional indflydelsessfære (østersøområdet som sådan), og for det andet garanterede disse landes fremtidige EU-medlemskab en fælleseuropæisk reaktion, – modsat en unilateral dansk eller nordisk reaktion – på enhver tænkelig fremtidig sikkerhedstrussel i regionen. Med andre ord ba-

nede Helsinki-beslutningen vejen for en gradvis, men ikke nødvendigvis fuldstændig, fusion af den subregionale (tidligere men ikke længere udelukkende) nordiske søjle og den regionale (tidligere, men ikke længere udelukkende) vesteuropæiske søjle.

Denne proces henimod en normalisering i relationerne med de baltiske lande og den ultimative målsætning om at inddrage de baltiske lande i de fælleseuropæiske institutioner har været en mere eller mindre eksplicit udenrigspolitisk målsætning helt tilbage fra før Sovjetunionens opløsning, og selv om ingen i 1989 kunne forudsige Europas politiske landskab 10 år senere, så reflekterer den nuværende udvidelsesdagsorden vis-à-vis de baltiske lande i betragteligt omfang vurderinger og revurderinger udviklet gradvist i det danske udenrigsministerium fra 1989 og frem (Nørgaard 1998:87).

Allerede fra 1989 opmuntrede og støttede de danske regeringer kulturelle ikke-statslige kontakter uden om de sovjetiske myndigheder, som imidlertid de facto blev anvendt som et bekvemt udgangspunkt for direkte kontakter med de lokale baltiske politiske ledere (Mouritzen 1998:69). Disse initiativer blev efterfulgt af helhjertet assistance i forbindelse med afholdelsen af de første frie valg i foråret 1990, assistance i internationale fora så som CSCE i november 1990, oprettelsen af baltiske informationskontorer i København i december og en generelt imødekommende holdning til både deres anmodninger om støtte til de økonomiske reformer og deres formelle uafhængighedserklæringer, som imidlertid ikke kunne anerkendes officielt af hensyn til den de facto eksisterende sovjetiske overhøjhed. Da denne situation ændrede sig efter opstandene i Riga og Vilnius i januar 1991 var Danmark sammen med Island de første til officielt at anerkende de baltiske republikkers uafhængighed. Et dumdrigt udenrigspolitisk initiativ, som blev betegnet som en fjendtlig handling af den

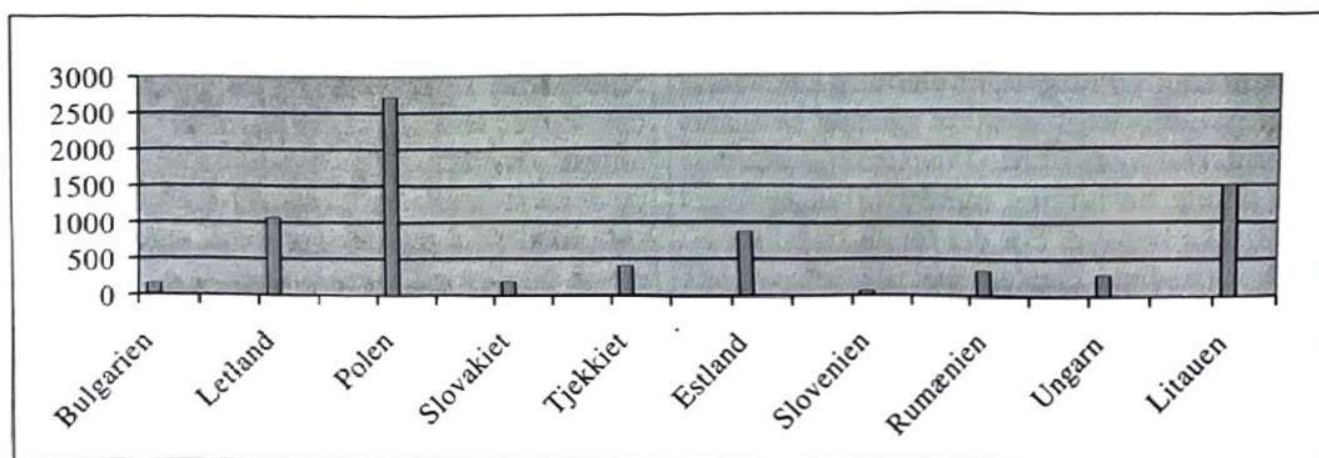
sovjetiske regering, men som gjorde den daværende danske udenrigsminister til en af de mest populære og respekterede skikkelser i de tre baltiske lande (Hoppe 1994:82).

I de følgende års baltiske reorientering mod vest, inklusiv ønsket om medlemsskab af EU, NATO og andre organisationer forblev Danmark en nøglespiller i forsøget på at bygge bro mellem balternes ønsker og de europapolitiske realiteter. En opgave, som Danmark havde specielt gunstige forudsætninger for sammenlignet med f.eks. Sverige og Finland, da Danmark allerede fra start var medlem af både EU og NATO, og således kunne tale balternes sag i disse fora. Danmark var således det første land, som integrerede baltiske enheder i sine bataljoner i Kroatien og Bosnien (IFOR) og det var ligeledes Danmark, som fik »landene i det baltiske område« nævnt i kommunikéet fra NATO's topmøde i 1997, hvilket indbragte en betydelig goodwill fra balterne (Mouritzen 1998: 74)

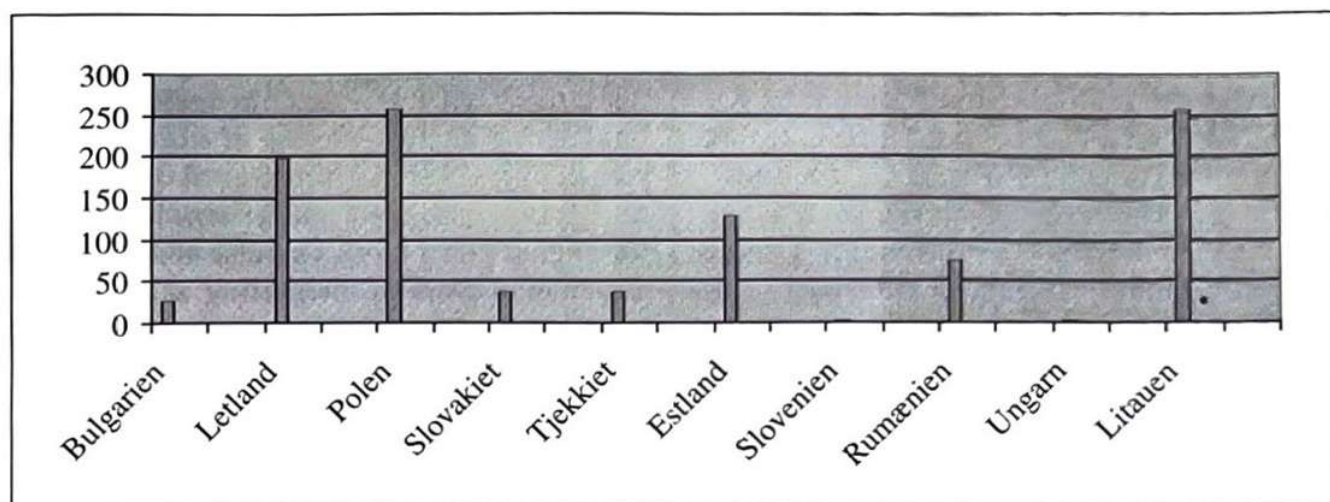
I EU-sammenhæng kom opbakningen til udtryk i oppositionen til både Helmut Kohls oprindelige udvidelsesplan fra 1995, som kun omfattede Polen, Ungarn og Tjekkiet, og den tidligere nævnte, såkaldt objektive apolitiske, indstilling fra Kommissionen, som kom til

udtryk i Agenda 2000 anbefaling af en 5+1 udvidelse, som var et kompromis mellem Kohls minimalistiske position (max. 3-lande) og den skandinaviske maximalistiske position (min. 11-12 lande).

Som det fremgår af forløbet fra 1989 og frem har Danmark ikke blot støttet den store udvidelse i ord, men også i handling. Det kommer bl.a. til udtryk i statistikkerne for udenrigshandel, danske investeringer i kandidatlandene og bilateral støtte – den såkaldte øststøtte. Fordelingen af bilaterale midler til diverse former for strukturelle tilpasninger i kandidatlandene illustrerer, at særlig landene i Danmarks nærområde, i.e. østersø-landene minus Rusland, har en særlig prioritet i den danske udvidelsesstrategi. Danmark har således en to-sporet tilgang til øststøtten; ét spor, som har de baltiske lande og Polen som målgruppe og ét spor, som retter sig mod de resterende øst- og centraleuropæiske kandidatlande. Disse støtteprogrammer omfatter bl.a. oplysning om EU-lovgivning, rådgivning af landene i forbindelse med optagelsesforhandlingerne, opbygning/reformering af de institutioner, som er nødvendige for implementering og håndhævelse af EU-lovgivningen, samarbejde i spørgsmål i relation til retlige og indre anliggender etc. etc.



Tabel 3: Dansk bilateral øststøtte 1990-2000 til EU kandidatlande (mio. kr.)¹¹



Tabel 4: Dansk bilateral øststøtte 2000 til EU kandidatlande (mio. kr.)¹²

Som det fremgår af ovenstående tabeller modtager de baltiske lande og Polen væsentligt flere midler end de andre lande i regionen, og de fire lande er de eneste, som i perioden 1990-2000 har modtaget mere end 500 mio. kr. (67,5 mio.).

Fordelingen af støtte for 2000 afslører interessant nok et relativt skift inden for disse fire lande, hvor de baltiske lande tilsyneladende opgraderes i forhold til Polen. Samlet set androg den danske øststøtte til de øst- og centraleuropæiske lande ca. 1.3 mia. kr. (ca. 173 mio.) med en stigende tendens.

Selv om eksporten til østersølandene stadig kun udgør en forsvindende lille del af Danmarks samlede eksport (se tabel 2), så betragtes især Estland og Litauen som potentielle vækstmarkeder for dansk eksport. Særligt det relativt lille estiske marked har vist sig attraktivt for danske små- og mellemstore virksomheder, og i Litauen – et noget større marked – er Danmark allerede den fjerdestørste udenlandske investor og femtestørste handelspartner (1999-tal). Med landenes optagelse i EU og den deraf følgende eliminering af de sidste handelsbarrierer må de ab-

solute handelstal bag disse relative indplaceringer forventes at stige yderligere.

Det forhold, at EU's udvidelse med samtlige baltiske lande har såvel positive som negative konsekvenser for Rusland må naturligvis inddrages, når fokus er på østersøområdet. Dette aspekt er imidlertid ikke genstand for intense bilaterale dansk-russiske initiativer, eftersom det for begge siders vedkommende betragtes som værende et anliggende, som i højere grad høre hjemme i en dialog mellem EU og Rusland.

Rammerne for denne dialog er EU's initiativ med henblik på den nordiske dimension og partnerskabs- og samarbejdsaftalerne mellem Rusland og EU. Begge initiativer, som Danmark har en betydelig interesse i, har til hensigt at fremme sikkerhed, stabilitet, demokratiske reformer og et Europa uden skillelinier parat til at møde nye udfordringer.¹³

Det er EU's overordnede politik, at lande uden for EU's fremtidige ydre grænser også skal have gavn af EU's udvidelse, men udvidelsen er ikke uproblematisk for disse lande, og som udvidelsen skrider frem vil EU skulle håndtere en række udenrigspolitiske udfor-

dringer i den sammenhæng. En af disse udfordringer er spørgsmålet om Kaliningrad-enklavens fremtidige status. På grund af Kaliningrads specielle geografiske beliggenhed afskåret fra resten af Rusland, og efter udvidelsen med Polen og de baltiske lande omgivet af EU-lande, må der nødvendigvis findes en særlig *modus vivendi*, med hensyn til de nye EU-krav om visa og grænsekontrol, som de baltiske lande og Polen jf. Schengen-aftalen, vil være nødt til at implementere når de optages i EU. Eftersom en sådan praktisk løsning er en nødvendig, men ikke tilstrækkelig, forudsætning for den handel og det økonomiske samarbejde, som Kaliningrad-enklaven er afhængig af, støtter Danmark aktivt initiativer, som fremmer grænseoverskridende samarbejde i denne del af regionen.¹⁴

6. Konklusion

Konsekvenserne af de geostrategiske, europæiske og hjemlige ændringer i perioden efter afslutningen af den kolde krig var en ny og aktiv dansk udenrigspolitik bl.a. karakteriseret ved en intensiv men ikke ubegrænset europæisering. Vel at mærke en europæisering med EF/EU som det væsentligste omdrejningspunkt. Den aktive danske linie i EU, eksemplificeret ved initiativerne i relation til spørgsmålet om EU-udvidelsens tidsplan og geografiske udstrækning er der mest konkrete udtryk. Som det er blevet påvist, udvidedes Danmarks udenrigspolitiske manøvrerum betragteligt med afslutningen på den kolde krig og de nye strategiske, institutionelle og politiske omgivelser åbnede en række muligheder for at forfølge en bred vifte af højt prioriterede udenrigspolitiske interesser. Ændringen fra en forsigtig, reaktiv low-key frontliniestat i Vesteuropas periferi, som tøvende accepterede den funktionelle nødvendighed af et EF-medlemsskab til et EU-medlemsland med en sammenhængende og dagsordenfastsættende rolle i relation til én af EU's største udfordringer i de kommende år har imidlertid ikke været nem. I lyset af bl.a. konsekvenserne af forsvarsforbeholdet og det

retlige forbehold kan den næppe heller siges at være fuldstændigt tilendebragt, da Danmark her har sat sig uden for indflydelse på områder og implementering af målsætninger, som vi ellers eksplicit henviser til og arbejder for i forbindelse med udvidelsen, bl.a. inden for grænsekontrol, bekæmpelse af svig på internationalt plan og integrering af et sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde med de central- og østeuropæiske lande.

Med hensyn til selve udvidelsen har den danske position imidlertid været bemærkelsesværdig stabil, velargumenteret og forholdsvis overbevisende både i EU og i den hjemlige debat. Denne positions succes kan, som illustreret, først og fremmest føres tilbage til kombinationen af de veldefinerede og meget specifikke danske interesser, som udvidelsen muliggør realiseringen af og eksistensen af et moralsk overbevisende argument, som underbygger netop den danske position vis-à-vis mindre ambitiøse udvidelsesstrategier som f.eks. Kohl's fra 1995 (3 lande) og Kommissionens fra Agenda 2000 i 1997 (6 lande). Den nøjagtige balance mellem idealisme og forfølgelsen af snævre nationale interesser afhænger naturligvis af øjnene der ser.

Det danske EU-politiske paradoks består imidlertid, og de problemer, som det medfører er fortsat uløste. Hvordan bygger man bro mellem på den ene side at aspirere til at være foregangsland i relation til EU's næsten altomfattende udfordring i de kommende årtier, og på den anden side stå uden for fremtidige kerneområder i integrationsprocessen, med den indbyggede risiko for at blive isoleret og kørt ud på et sidespor og det indflydelsestab, som Danmark i kraft af sine forbehold utvivlsomt må påregne?

Hvis det ikke lykkes at bygge bro mellem Danmarks EU-politiske målsætninger og Danmarks de facto position i EU-samarbejdet, et problem hvis løsning først og fremmest skal findes i den hjemlige EU-debat, så

bliver det stadig vanskeligere at forestille sig, hvordan Danmark i fremtiden skulle kunne bidrage konstruktivt til storpolitiske beslutninger i EU, for slet ikke at tale om en realisering af den mere ambitiøse ide om Danmark som dagsordensfastsætter og foregangsland indenfor EU-politikområder af væsentlig betydning.

Som konsekvens heraf er den danske regering tvunget til at balancere mellem den hjemlige EU-opposition på den ene side og det pres for yderligere integration, som en række andre medlemslande finder er en forudsætning for udvidelsen. En balancegang, som fra 90'erne og frem til idag har vist sig stadig vanskeligere efterhånden som forbeholdene aktualiseres i praksis.

Hvis det lykkes de danske EU-skeptikere at erobre dagsordenen i den hjemlige debat om Danmarks rolle i forbindelse med EU's fremtid og få præsenteret fremtidige regeringskonferencer, f.eks. den planlagt til at finde sted i 2004, som unødvendig udvidelse af samarbejdet i dybden til skade for udvidelsen i bredden, kan den offentlige mening risikere at svinge imod EU-initiativer og forslag, som et flertal af de andre medlemslande finder nødvendige. I hvilket omfang vælgerne vil blive spurgt i en fremtidig afstemning afhænger af de konkrete ændringer på bordet, hvorvidt der vil være tale om suverænitetsafgivelser og den politiske vilje. Uanset hvad består dilemmaet for dansk EU-politik, og dermed, jf. rekonfigurationen af dansk udenrigspolitik, for dansk europapolitik som helhed.

Hvis regeringen vælger at tilpasse sig de andre medlemslande og forsøger at ratificere nye traktater i Folketinget uden en folkeafstemning, vil mange utvivlsomt betragte det som manglende vilje til at respektere den skepsis, som lå til grund for nej'et d. 28. september 2000 år. Denne situation blev formentlig kun undgået i forbindelse med ratifikationen af Nice-traktaten fordi det toneangi-

vende Nej-parti SF trods alt valgte at støtte en sådan folketingsratifikation, selv om kræfter i partiet havde foretrukket en folkeafstemning. Havde SF anbefalet et Nej til Nice-traktaten, ville en folketingsratifikation sandsynligvis være blevet tolket som et udtryk for den politiske elites arrogance, på trods af at en sådan ratifikation ville have været i fuld overensstemmelse med Grundloven. I et sådant scenario ville afstanden mellem politikere og befolkning på EU-spørgsmålet være øget.

Hvis regeringen på den anden side havde besluttet af afholde en folkeafstemning for at imødekomme den omfattende skepsis, ville der have været tale om en endog meget høj politisk satsning, eftersom et Nej kunne risikere at forstyrre, om end næppe forhindre, den EU-udvidelse, som Danmark har arbejdet så hårdt for, og samtidigt for alvor underminere Danmarks medlemsskab af EU. Situationen efter det irske nej illustrerer de politiske omkostninger i så henseende.¹⁵

Nu hvor det imidlertid lykkedes regeringen, den borgerlige opposition og SF at blive enige om at sælge Nice-traktaten som en udvidelsestraktat med acceptable omkostninger i form af integration i dybden, er der skabt et konstruktivt udgangspunkt. Om dette udgangspunkt er langtidsholdbart med hensyn til opbygningen af en solid fremtidig base for Danmarks rolle i EU-beslutninger af storpolitisk rækkevidde er dog fortsat et åbent spørgsmål. Af hensyn til tempoet i udviklingen af EU's politikker på bl.a. forsvarsområdet og den planlagte regeringskonference i 2004, skal denne udfordring til de politiske partier imidlertid gribes inden for de næste par år, hvis chancen ikke skal forpasses. I det lys har Euro-afstemningen og de skygger den kaster på de andre forbehold ikke gjort opgaven lettere.

Et af de argumenter, som kunne få en positiv effekt i forsøget på at skabe en solid opbak-

ning til en konstruktiv dansk rolle i EU er det såkaldt »baltiske kort«, som i hvert fald i teorien er et stærkt kort at spille ud. Ved at påpege, at en stærk dansk stemme i EU er nødvendig for at fremme balternes sag og de markante og utvetydige danske interesser, som knytter sig til de baltiske landes medlemsskab.

En sådan strategi kunne appellere til nogle af de mere nordisk orienterede EU-skeptikere, som traditionelt har opfattet den europæiske dimension og den nordiske dimension som hinandens modsætninger, men som ikke desto mindre anerkender EU's positive rolle i de baltiske landes politiske, økonomiske og sociale stabiliseringsproces.

Dette politiske kort har dog sine klare begrænsninger og kan også overspilles, især hvis det først spilles efter at f.eks. en folkeafstemning er udskrevet og de politiske aktører har indtaget deres faste pladser i EU-debatens skyttegrave. Statsministerens forsøg på at spille dette kort i forbindelse med Euro-afstemningen ændrede således ikke på det endelige afstemningsresultat, på trods af at alle de tre baltiske landes regeringsoverhoveder offentligt støttede dansk medlemsskab af ØMU'ens tredje fase med den begrundelse, at de gerne så et venligtsindet land som Danmark sidde med ved bordet og tale deres sag.

På trods af udvidelsesspørgsmålets karakter af konsensuskaber i den danske EU-debat er det således stadig et åbent spørgsmål, om det er muligt at få bygget bro mellem forfølgelsen af de åbenlyse danske interesser, som en EU-udvidelse med alle de baltiske lande indebærer, og Danmarks og mange danskeres defensive indstilling til de institutionelle reformer og integrationstiltag, som er en realpolitisk forudsætning for selv samme udvidelse.

Noter

1. Erklæring nr 6 til Amsterdam-traktaten.
2. Citeret fra Friis, Lykke (ed) »An ever larger union? – EU Enlargement and European Integration, DUPI 2000, pp208. (min oversættelse) Friis understreger i forlængelse heraf, »A union of 27 can not be established without putting EU back on the drawing board«
3. Navneændringen fra »Folketingets Markedsudvalg« til »Folketingets Europaudvalg« kan ses som et konkret udtryk for den rekonfiguration af dansk EU-ropapolitik.
4. Undersøgelse refereret fra Ugebrevet Mandag Morgen, 3/10- 2000
5. Regeringens Hvidbog »Danmark og Europa«, Udenrigsministeriet, juni 2001, s 318-319
6. For en uddybning henvises til Lykke Friis, »An ever larger union? – EU Enlargement and European Integration, DUPI 2000, kapitel 2«
7. Kilde: Danmarks Eksportråd (<http://www.eksport-raadet.dk/>) 3/1-2001
8. http://www.um.dk/udenrigspolitik/um-tema/13_98/um13_30.asp
9. Financial times 27/11-1997, quoted from Friis, Lykke (ed), An Ever larger union?- EU Enlargement and European Integration, DUPI 2000, pp. 60.
10. Ikke nødvendigvis i kilometer, da EU's ydre grænse fortsat vil omfatte Kaliningrad-enklaven, men i politisk forstand i og med at alle de baltiske lande bliver insidere.
11. Ministry of Foreign Affairs, StN.2, j.nr. 73.D. 204.a.3
12. Ministry of Foreign Affairs, StN.2, j.nr. 73.D. 204.a.3
13. Konference rapport. Konference organiseret af Udenrigsministeriet og Nordisk Ministerråd i samarbejde med Kommissionen 17-18. Maj 2000 i København. (<http://www.um.dk/udenrigspolitik/oesteuropa/sng/konference170500.asp>) 3/1-2001. p. 1
14. Konferencen noterede sig det danske forslag om at etablere en fleksibel finansieringsmekanisme for grænseoverskridende projekter af særlig relevans for Kaliningrad. (<http://www.um.dk/udenrigspolitik/oesteuropa/sng/konference170500.asp>) 3/1-2001. p. 4
15. Den lidet ønskværdige situation, som den irske regering er blevet bragt i tjener til skræk og advarsel. Et tilsvarende dansk nej kunne tænkes at

skærpe omstændighederne yderligere, da 1) Danmark har gjort sig upopulær én gang før, og således har trukket veksler på de andres goodwill og 2) de danske vælgere én gang før har »fået lov« til at stemme om, hvilket både rejser spørgsmål af en mere principiel demokratisk karakter og spørgsmål om de pågældende politikeres troværdighed.

Litteratur

- Borring Olesen, Jagten på et sikkerhedspolitisk ståsted. Socialdemokratiet og holdningerne til sikkerhedspolitikken 1945-1948, in Nüchel, Thomsen *Temaer og brændpunkter i dansk politik efter 1945*, Odense University Press, Odense 1994.
- Branner, Hans and Kelstrup, Morten (eds) (2000), *Denmarks Policy Towards Europe after 1945 – History, Theory and Options*, Odense University Press, 2000.
- Branner, Hans »Vi vil fred her til land ... En udenrigspolitisk linie 1940-, 1949-, 1989?, *Vandkunsten*, no.3. Copenhagen 1990.
- Dansk Industri, *Barrierer i Østersøregionen – dansk Industris medlemsundersøgelse af handelsbarrierer og investeringer i Østersøregionen*, Dansk Industri, december 2000.
- Europæiske Råd (Det), Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd i Helsingfors d. 10. og 11. December 1999. (SN 300/99).
- Friis Arne Petersen, The International Situation and Danish Foreign Policy 1998, in *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, DUPI, Copenhagen 1999.
- Friis, Lykke, *An Ever larger union? - EU Enlargement and European Integration*, DUPI 2000.
- Friis, Lykke, *Enlargement Agenda 2000 Watch* (September 1998), Overview of Denmark's enlargement policy, Institut für Europäische Politik in cooperation with Trans European Policy Studies Association (TEPSA), (The Danish part prepared by Friis, Lykke, DUPI.)
- DUPI Enlargement Agenda 2000 Watch (September 1998), Overview of Denmark's enlargement policy, Institut für Europäische Politik in cooperation with Trans European Policy Studies Association (TEPSA), The Danish part prepared by Friis, Lykke, DUPI.
- DUPI, »Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold«, DUPI, København 2000.
- Heurlin, Bertel & Mouritzen, Hans (eds). *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, DUPI.
- Heurlin, Bertel (1989), »Er Danmark et lavspændingsområde?«. I Thune, Christian (ed) in *Danmark og det internationale system: festskrift til Ole Karup Pedersen*, Politiske Studier, København.
- Heurlin, Bertel *Danish security policy 1949-99: General directions and strategies» (Dansk sikkerhedspolitik 1949-99: Overordnede linie og strategier (forthcoming).*
- Hansen, Birthe, »Dansk Baltikumpolitik« i »*Dansk Udenrigspolitisk Årbog*«, DUPI, København 1995
- Hoppe, Christian *Danmarks Østpolitik*, Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993, DJØF, Copenhagen 1994.
- Jundzis, Talavs (ed), *The Baltic States at Historical Crossroads*, Academy of Sciences, Latvia 1998.
- Mouritzen, Hans, *Theory and Reality of International Politics*, Ashgate Publishing Ltd., England 1998
- Nehring, Niels-Jørgen. »Europapolitik – og debat efter 28. September 2000«, Udenrigs nr. 4/2000, Det Udenrigspolitiske Selskab, København 2000
- Nørgaard, Ole, »Danish Policy in the Baltic sea area, 1945-1989. Looking at the Past through the Eyes of the Present« in Bertel Heurlin & Gunnar Arteus (eds) *German and Danish Security Policies towards the Baltic Sea Area – 194 5 until Present*, DUPI, Copenhagen 1998.
- SNU, »Dansk og Europæisk Sikkerhed«, København 1995
- Udenrigsministeriet, »Danmark og Europa – udvidelse, globalisering og folkelig forankring«, Hvidbog, juni 2001.
- Villaume, Poul, *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig. Et studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, Eirene, Copenhagen 1994.
- Zepernick, David Munis & Peter Riis, »EU: En udfordring til dansk politik – og et forsøg på at tage handsken op«, DUPI Working Paper, nr. 8 /2000
- Zepernick, David Munis & Heurlin, Bertel, »Denmark«, Danish contribution to the *Europa Handbuch*, Weidenfeld, Werner (Hrsg), Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2001 (1) (forthcoming)
- Zepernick, David Munis & Heurlin, Bertel, »Denmark and EU-Enlargement to the East« art. in Prof. Dr. Hübel (ed) »*European Integration as a New framework of Evolving Relations in North Eastern Europe: The Triangle EU-Baltic States-Russia*«, Universität Jena, 2001(2), (forthcoming).