

Amsterdam-traktatens sikkerhedspolitiske betydning

Knud Erik Jørgensen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

1. Indledning

Den sikkerhedspolitiske betydning af Amsterdam-traktaten kan sammenfattes i tre hovedpunkter. For det første bekræfter de europæiske statsledere, gennem indgåelsen af traktaten, fortsættelsen af den europæiske integrationsproces. Det styrker den generelle europæiske stabilitet. For det andet har Amsterdam-traktaten en indirekte sikkerhedspolitisk betydning derved at den åbner for første runde af Den Europæiske Unions østudvidelse. Dette bidrager til en generel stabilisering af den øst- og centraleuropæiske region. Den tredje sikkerhedspolitiske betydning af Amsterdam-traktaten følger af de ændringer, som er besluttet vedrørende det udenrigspolitiske samarbejde. Generelt er der dog på ingen måde tale om revolutionerende forandringer af traktatgrundlaget, snarere om en mindre revision på linje med de justeringer, som også kendetegnede EF-pakken fra 1986 og Maastricht-traktaten fra 1992.

Nedenstående beskrivelse af den sikkerhedspolitiske betydning af Amsterdam-traktaten er baseret på tre præmisser. For det første opfattes indgåelsen af internationale traktater som en af de meget traditionsrige metoder, som statsledere i det internationale samfund anvender med henblik på løsningen af sikkerhedspolitiske problemer.¹ Traktater er dog langt fra den eneste metode. I perioder med udpræget »traktat-træthed« kan man i stedet anvende blandt andet uformelle inter-

nationale aftaler. Sådanne aftaler skal ikke gennem de til tider langsommelige og politisk besværlige ratifikationsprocesser, og uformelle aftaler er også mindre bindende for parterne, især fordi der er færre politiske omkostninger forbundet med ikke at overholde aftalerne. Alt har imidlertid sin pris, hvilket her betyder, at den større bevægelsesfrihed for de kontraherende parter samtidig indebærer at parterne ikke kan være sikre på, at alle holder sig til aftalen (Lipson, 1991).

For det andet er det en præmis, at man vanskeligt kan vurdere den reelle sikkerhedspolitiske betydning af den nye traktats bestemmelser. Det er således ikke sikkert, at de nye bestemmelser rent faktisk anvendes i den fremtidige europæiske udenrigspolitiske praksis. Kun ekstreme traktat-juridiske determinister vil anvende Amsterdam-traktatens bestemmelser til bestemmelse af den fremtidige udvikling.² Bliver bestemmelserne ikke anvendt vil de være *dead letters* i en traktat og dermed uden positiv betydning. De kan faktisk vise sig at være kontraproduktive, idet uindfrie forventninger til traktaten kan medføre frustrationer som materialiserer sig i overvejelser om andre former for udenrigspolitisk praksis. Det gælder generelt at Amsterdam-traktaten ikke bør ses som årsag til denne eller hin udvikling, men som et beskedent, omend nyttigt led i en igangværende udvikling.

Den tredje præmis tager udgangspunkt i at det europapolitiske klima har fordret stadig nye traktatændringer siden debatten om EF-pakken i midten af 1980'erne. Regeringskonferencer er blevet reglen snarere end undtagelsen og debatten opfattes i stigende grad som forfatningspolitik (Weiler, 1997). Selv det danske udenrigsministerium anvender termen *grundlov* om Amsterdam-traktaten.³ Det tredje præmis er da at dele af europæisk sikkerhedspolitik er under kraftig transformation, netop som følge af konstitutionaliseringsprocessen. Resultatet af regeringskonferencen 1996-97 har ligefrem styrket kravene om at formulere en europæisk forfatningspolitik.

2. Bekræftelsen

Amsterdam-traktatens sikkerhedspolitiske betydning qua bekræftelsen af fortsættelsen og udbygningen af den europæiske integrationsproces kan vurderes på flere måder. For det første er der den symbolsk-ceremonielle dimension, en dimension som et materielt orienteret publikum har tendens til at overse betydningen af – velsagtens fordi man tager det for givet at processen går videre, mere eller mindre af sig selv. En simpel kontrafaktisk refleksion over »fastlåste forhandlinger« og en »strandet« traktatrevision burde imidlertid være tilstrækkelig til at sætte betydningen af den faktiske bekræftelse i relief. Hvis ikke, kan det måske hjælpe at notere Amsterdam-topmødets delvise fiasko vedrørende institutionelle reformer – og den deraf logisk følgende minimalistiske østudvidelse. For det andet er der den meget håndfaste, materielle, men også symbolske dimension som hedder Euroen. Traktaten er udtryk for en bekræftelse af fortsættelsen af integrationen på det økonomisk-monetære område. Indtil videre har europæerne således undgået den valutariske uro som opstod i 1992 i kølvandet på folkeafstemningerne i Frankrig og Danmark. Endelig bør det medtænkes at magtrelationerne i Europa i disse år primært antager

økonomiske former. Euroen bør derfor også ses i sammenhæng med spørgsmålet om Tysklands placering i det europæiske geopolitiske-økonomiske landskab.

3. Sikkerhedspolitik gennem østudvidelse

Amsterdam-traktaten er et politisk dokument som både repræsenterer afslutningen på en fase og indledningen til en ny fase. Med hensyn til østudvidelsen opsummerer traktaten således de politiske initiativer, som for alvor blev indledt med EU-topmødet i København i juni 1993. Siden da er udvidelsesperspektivet blevet anvendt som den klemeskruer, som sikrede tilslutning til Den europæiske Stabilitetspagt og som stimulerede formuleringen af en før-tiltrædelsesstrategi i ansøgerlandene. Vi har altså at gøre med et eksempel på Unionens anvendelse af »blød« tvangsdiplomati, men det synes at virke.

Traktaten må generelt forventes at reducere usikkerheden om Øst- og Centraleuropas identitet. Det følger næsten logisk, at betydningen bliver mest direkte for de fem centraleuropæiske lande – Polen, Den Tjekkiske Republik, Ungarn, Estland og Slovenien – som blev placeret først i den lange kø af ansøgerlande. Udvidelsen vil konsolidere og styrke transitionsprocessen, dvs. demokratiserings- og privatiseringsprocessen samt styrkelsen af retsstaten, mv. Udvidelsen vil ligeledes styrke landenes indflydelse på den generelle europæiske moderniseringsproces. Med hensyn til Cypern kan udvidelsen have modsatrettede sikkerhedspolitiske implikationer. Udvidelsesperspektivet kan dels virke i retning af en løsning på øens etnisk-politiske problemer, men det kan også virke som katalysator i en negativ proces som forværrer problemerne.

Dernæst bør udvidelsesprocessens potentielt utilsigtede konsekvenser medtænkes, især de problemer som har deres årsag i skuffede for-

ventninger. Det er således under halvdelen af ansøgerlandene, som kommer med i første optagelsesrunde. Spørgsmålet er hvorvidt det aktuelle afslag på optagelse vil øge landenes bestræbelser på at kvalificere sig eller om det styrker de nationalromantiske politiske grupperinger, som mere eller mindre udbredt findes i alle lande. Slovakiet kan nævnes som et typisk eksempel på et land, der er i strid med sig selv om hvorvidt man skal dyrke en europæisk eller en nationalromantisk politisk-kulturel identitet (*The Financial Times*, 16. oktober 1997), men tilsvarende konflikter udspiller sig i blandt andet Letland og Litauen (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14. oktober 1997). De største enkeltfaktorer af denne type er imidlertid Rusland og Ukraine. Forfatterne af en udredning fra Dansk Udenrigspolitisk Institut har med følgende citat fremhævet Ruslands fortsatte centrale betydning for europæisk stabilitet: »En stabil og økonomisk fordelagtig integration af Vest- og Østeuropa kan helt udelukkes, hvis det ikke lykkes at neutralisere det tidligere Sovjetunionens destabiliseringspotentiale«. ⁴

Endelig vil traktatens udvidelsesperspektiv styrke tendenserne i retning af en øget kontinental orientering i vesteuropæiske staters sikkerhedspolitik. Denne pointe skal illustreres med tre eksempler: (i) et traditionelt »atlantisk-maritimt« land som Holland er, langt om længe, ved at formulere en østpolitik, ligesom store dele af den hollandske hær fremover indgår i det nye tysk-hollandske korps; (ii) på tilsvarende vis vender Danmark ikke længere ryggen til Østersøen, men opdyrker en dimension i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som stort siden den russiske revolution har været i forfald. Den planlagte flytning af hovedkvarteret for NATOs LANDJUT-kommando fra Rendsburg til Szczecin i Polen vil naturligvis styrke denne orienteringsmæssige reform. Danmark er altså langsomt ved at vænne sig til tanken om ikke længere at være en perifer frontlinjestat; (iii) den

forventede parallelle udvidelse af NATO og EU med Polen, Den tjekkiske Republik og Ungarn indebærer samtidig, at alle tre lande får mulighed for at blive fuldgældige medlemmer af WEU. Såfremt landene vælger medlemskab af WEU, vil den europæiske søjle i NATO »fylde« mere, i det mindste med hensyn til antallet af medlemmer.

4. Det udenrigspolitiske samarbejde i EU (CFSP)

CFSP fungerer generelt som en multilateral kanal hvorigennem medlemslandene, hvis de ønsker det, kan formulere deres udenrigs- og sikkerhedspolitik. ⁵ Styrkelsen af denne kanal reducerer samtidig betydningen af nationalt definerede udenrigspolitiske doktriner. Man er tilbøjelig til at overse den faktiske eksistens af en række nationalistisk orienterede udenrigspolitiske strømninger i Vesteuropa, vel sagtens fordi de fører en mere eller mindre marginaliseret tilværelse. I Italien har man imidlertid kunnet se fremkomsten af en ny geopolitisk skole, centreret omkring tidskriftet *Limes* (jfr. Lucarelli et al., 1997). Man hylder her forestillingen om den »sterke stat«, »geopolitikens renæssance« og et mere »selvbevidst« Italien. På den politiske front tog det ikke den ny-fascistiske del af den tidligere Berlusconi-regering lang tid at »opfinde« et grænseproblem (med Slovenien).

På tilsvarende vis plæderer tyske højre-nationalister for et radikalt brud med den traditionelle tyske udenrigspolitiske linje, mens de i øvrigt dyrker begreber som »den selvbevidste nation«, »normalisering«, »geopolitik«, hvis de da ikke er optaget af at få tyskerne til at glemme deres »selvhad« og lære at »elske deres fædreland«, som i øvrigt i værdimæssig henseende ikke opfattes som »vestligt«, men som værende placeret »i midten« (jfr. Hellmann, 1996). Desuden kan man måske forestille sig det Europa som Jean-Marie Le Pen og Jörg Haiders udenrigspolitiske linje

ville gestalte. I forhold hertil er Amsterdam-traktaten udarbejdet og undertegnet af de politiske kræfter i Europa som modarbejder et gennembrud for de skitserede udenrigs- og sikkerhedspolitiske doktriner. Det er måske, sammen med østudvidelsen, i virkeligheden traktatens største sikkerhedsmæssige betydning.

Amsterdam-traktatens bestemmelser om udenrigs- og sikkerhedspolitik

Indledningsvis kan der være grund til at fremhæve at bestemmelserne om den fælles udenrigspolitik ikke er særlig omfattende. Kan det generelt ikke anbefales at læse Amsterdam-traktaten fra første til sidste artikel, så er det faktisk meget overkommeligt at læse bestemmelserne om det udenrigspolitiske samarbejde.

Det følgende er ikke en slavisk gennemgang af bestemmelserne i Amsterdam-traktaten.⁶ Jeg vil derimod fokusere på de områder som formentlig får størst sikkerhedspolitisk betydning. For det første har det sikkerhedspolitisk betydning, at man i en periode præget af både generel udenrigspolitisk forvirring og af fristelser til en mere nationalt betonet udenrigspolitik faktisk har været i stand til dels at konsolidere det hidtidige samarbejde – dels, på en række områder, at styrke det. Det må antages at styrke den fælles udenrigspolitik troværdighed og samtidig reducere den enkelte medlemsstats usikkerhed vedrørende de andres intentioner.

For det andet har man søgt at styrke det normative grundlag for Unionens udenrigspolitiske engagement. Det ses blandt andet i Artikel 11, hvor man har tilføjet at Unionen skal beskytte Unionens integritet *i overensstemmelse med principperne i FN's Charter*. Det må siges at være en mindre ændring, men den bør ses i sammenhæng med andre forsøg på at øge legitimiteten af Unionens internationale tilstedeværelse.

For det tredje har man generelt søgt at styrke medlemslandenes politiske forpligtigelse til samarbejde. Artikel 14 beskriver således ganske detaljeret hvordan forholdet mellem Ministerrådet og medlemsstaterne skal være, for så vidt angår »fælles handlinger«. Det er en reformuleret bestemmelse, som understreger medlemsstaternes gensidige solidaritet og forpligtigelser. Formålet med Artikel 15 om »fælles positioner« er ligeledes at styrke disciplinen blandt medlemmerne – hvilket må siges at være en forudsætning for enhver sammenhængende udenrigspolitik. Endelig handler Artikel 16 om forpligtigelsen til at holde andre medlemsstater informeret og til at konsultere andre medlemsstater. Med de nye formuleringer har man generelt søgt at øge de politiske omkostninger som er forbundet med udenrigspolitiske handlinger, som ligger uden for den i fællesskab anlagte politiske linje. Omend nogle af bestemmelserne er retligt bindende – ligesom i TEU – så er det fortsat den politiske forpligtigelse som vejer tungest.

For det fjerde har man søgt at styrke beslutningsgrundlaget for den fælles udenrigspolitik, blandt andet gennem oprettelse af en såkaldt planlægningsenhed.⁷ Planlægningsfunktionen har traditionelt været kontroversiel i det udenrigspolitiske samarbejde. En insider har således fremført, at Rådet implicit forbød det tidligere EPS-sekretariat at påtage sig denne funktion (Nuttall, 1992:216). Rådets rapport til regeringskonferencen indeholder ligeledes bemærkelsesværdige iagttagelser vedrørende planlægningsfunktionen.⁸ Det hedder således, at hverken Rådet som sådant, eller sekretariatet, har direkte adgang til udenrigspolitisk information. I fortsættelse heraf hedder det, at sådan information er *en nødvendig forudsætning for forberedelse af politiske initiativer og politisk beslutningstagning*. Det er faktisk en af de mest præcise angivelser af årsagen til CFSPs moderate successer og ekla-

tante fiaskoer. Generaldirektøren for Europa-Kommissionens udenrigspolitiske afdeling DG1A, Günther Burghardt, har i en meget kritisk artikel opsummeret implikationerne af denne tingenes tilstand:

- fravær af enhver form for systematisk analyseressource på Unions-niveau – som kan fremme definitionen af fælles interesser og som er adækvat gearret til beslutningstagning.
- har begrænset CFSP til overdrevent begrænsede fælles handlinger og resulteret i et skuffende magert resultat. Det synes at medføre, at »emner« for fælles handling udvælges ret tilfældigt.
- udelukker velforberedte substantielle diskussioner om langsigtede implikationer af forskellige udenrigspolitiske alternativer.
- forhindrer formuleringen af en pro-aktiv (i modsætning til reaktiv) udenrigspolitik, dvs. forhindrer for eksempel præventivt diplomati, hvorfor man havner i situationer som kræver krisestyring.

Oprettelsen af den nye analyseenhed synes således at været svaret på nogle bredt anerkendte problemer med CFSP's hidtidige funktionsmåde. Erklæringen om den nye planlægningsenhed efterlader imidlertid en række ubesvarede spørgsmål. Hvor stor bliver mon den nye enhed og i forbindelse hermed: hvordan bliver mon enhedens bemanding, givet at diplomaterne forventes at komme fra både medlemslandene og fra en række europæiske institutioner? Desuden nævner erklæringen en imponerende liste af opgaver, som enheden forventes at tage sig af. Det harmonerer dårligt med det faktum, at centralt placerede iagttagere bliver overrasket hvis enheden kommer til at bestå af mere end 20-30 diplomater. Dernæst er det uklart, hvad der præcist ligger i formuleringen, at medlemsstaterne og Kommissionen i videst muligt omfang skal assistere med information til enheden, herunder med klassifi-

ceret materiale. Endelig kan man overveje, hvordan enheden vil undgå de problemer som planlægningsenheder i flere af de større nationale udenrigsministerier har erfaret, blandt andet risikoen for at blive placeret på et sidespor i forhold til den politisk-administrative proces.⁹

For det femte søges beslutningsprocessen på flere måder smidiggjort. Ifølge Artikel 23 tages beslutninger fortsat »i enstemmighed«, men såkaldt »afståelse« vil fremover være mulig. Reglerne for kvalificeret flertal finder fortsat anvendelse for fælles handlinger, fælles positioner og beslutninger som træffes på basis af fælles strategier. Det er generelt blevet lettere, i det mindste formelt, at tage beslutninger ved hjælp af kvalificeret flertal. Årsagen er at kvalificeret flertal nu er den generelle regel (dog fortsat, naturligvis, kun inden for de områder hvor det er muligt), med den kvalifikation at medlemsstater kan hindre en afstemning som vedrører *vigtige og angivne nationale politiske hensyn* (Artikel 23 stk. 2.). Endelig kan det vise sig at Artikel 25 om den politiske komite åbner for øget fleksibilitet i beslutningsproceduren. Årsagen er at udenrigsministeriernes politiske direktører fremover kan lade sig repræsentere af diplomater med base i Bruxelles. Artikel 28 er blandt de længere artikler. Den handler om hvordan man håndterer en række administrative og finansielle spørgsmål mest hensigtsmæssigt. Spørgsmålet har været blandt de problematiske i den periode man formelt har kunnet gøre erfaringer med CFSP, dvs. siden 1. november 1993. Den såkaldt interinstitutionelle aftale, som blev indgået i forbindelse med traktat-forhandlingerne beskriver i detaljer hvordan CFSP finansieres.

For det sjette har man generelt søgt at styrke den udenrigspolitiske organisation. Det sker blandt andet ved hjælp af Artikel 18 som fortæller, at Rådets generalsekretær fremover skal udøve funktionen som højtstående re-

præsident. Artikel 26 specificerer, at de fremtidige opgaver for den nye højtstående repræsentant blandt andet omfatter assistance til Rådet og gennemførelsen af politiske dialoger med tredje-lande. Desuden indeholder Artikel 18, stk. 5, som noget nyt, at Rådet kan udnævne repræsentanter med mandat for særlige politiske sagområder. Det er en typisk kodificering af gældende praksis og det har formentlig ikke været vanskeligt at inkludere bestemmelsen. Ministerrådet har således allerede tidligere udnævnt en række sådanne repræsentanter. Blandt de mest kendte er Lord Carrington, David Owen og Carl Bildt, som alle har tjent som Rådets repræsentant i forhold til fredsprocessen i det tidligere Jugoslavien.¹⁰

For det syvende har man søgt at styrke Unionens forsvarspolitiske identitet. Som national udenrigspolitik indeholder europæisk udenrigspolitik også sikkerheds- og forsvarspolitiske elementer. Det har for sikkerhedspolitikken vedkommende været tilfældet siden begyndelsen af 1980'erne og for forsvarspolitikken vedkommende siden Maastricht-traktaten trådte i kraft i 1993. I det mindste i princippet. I virkeligheden er man kun i færd med at formulere eller designe en europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik og processen går ikke altid lige hurtig.

Der kan være grund til at understrege, at traktatens »Afsnit V – Bestemmelser om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik« ikke omfatter alle traktatmæssige reguleringer af forsvarspolitikken. Det samlede traktatkompleks vedrørende forsvarspolitikken omfatter også en protokol om det fremtidige forhold mellem EU og Vestunionen, samt tre politiske erklæringer vedrørende henholdsvis »en ny analyseenhed« til Rådssekretariatet, en inter-institutionel aftale om den europæiske udenrigspolitikens budget, og en erklæring som blev vedtaget af Vestunionen i dens formation med 18 medlemmer, dvs. inklusive

associerede medlemmer og observatører. NATOs topmødeerklæringer fra henholdsvis Berlin (1996) og Madrid (1997) ligger udenfor aftalekomplekset, men de har ikke desto mindre stor betydning for defineringen og udviklingen af europæisk forsvarspolitik.

Designarbejdet omfatter mange forskellige elementer, som hver især er en forudsætning for udviklingen af en sammenhængende europæisk forsvarspolitik. For det første kræves økonomi (i form af forsvarsbudgetter), mandskab og materiel. Det er i denne sammenhæng værd at notere, at samtlige EU-lande i løbet af 1990'erne har reduceret deres forsvarsbudgetter, reduceret antallet af stående militære styrker, samt reduceret indkøbet af militært isenkram. Dernæst kræves organisation, kommunikation og militær tænkning (i form af blandt andet strategiske koncepter og doktriner). Det er karakteristisk at reformarbejdet vedrørende disse aspekter går henholdsvis langsomt. De nævnte elementer er alle meget væsentlige, men jeg skal ikke redegøre nærmere for dem i denne analyse som er koncentreret om Amsterdam-traktatens sikkerhedsmæssige betydning.¹¹ Endelig kræves der naturligvis et traktatgrundlag. I det følgende skal jeg relativt kortfattet beskrive Amsterdam-traktatens betydning på det forsvarspolitiske område.

På svensk og finsk initiativ er de såkaldte Petersberg opgaver kommet ind under Unionens ansvarsområde. Parallelle udviklinger indicerer, at dette aspekt af europæisk forsvarspolitik hører til blandt de mest dynamiske. Vestunionen har investeret hovedparten af sine relativt begrænsede ressourcer i forskellige former for forberedelse til udførelse af Petersberg opgaver. Det er ligeledes bemærkelsesværdigt at Vestunionen den 22. juli vedtog en erklæring som indgår i Amsterdam traktatkomplekset.¹² En del tyder således på, at bestemmelsen om Petersberg opgaverne ikke blot bliver »døde bogstaver«

i en traktattekst. Omvendt bør man dog heller ikke overdrive betydningen af den nye bestemmelse. Således indeholdt allerede TEU bestemmelser om Unionens traktatmæssige kompetence på alle områder af sikkerhedspolitikken, inklusive forsvarspolitikken. Desuden kan Den Europæiske Union ikke diktere Vestunionen et Petersberg engagement. Det er fortsat Vestunionens suveræne afgørelse, ligesom det fortsat er de nationale parlamenters suveræne afgørelse af træffe beslutning om det enkelte lands deltagelse.

Spørgsmålet om en sammenlægning af EU og Vestunionen var under hele regeringskonferencen en af de hårde nødder og det lykkedes ikke at knække den. Artikel 17, stk. 1 er derfor en typisk kompromisformulering, som alle kan leve med, men som ingen formentlig ønskede. Storbritannien (med koalitionsparterne Irland, Portugal, Sverige og Danmark) gjorde alt for, dels at hindre en fusion mellem de to europæiske institutioner, og dels nedtone de politiske forpligtigelser til at arbejde i retning af et autonomt europæisk forsvar. Den anden koalition (blandt andet Tyskland, Frankrig, Italien, Holland, Spanien og Belgien) har tilsvarende gjort så meget som muligt for at holde sådanne optioner åbne. Hertil kommer en række lande som på forskellig vis og med forskellig motivation indtager mellempositioner. Det gælder således ikke blot for de institutionelle reformer at Amsterdam-traktaten blev en halvbagt kartoffel. Det gælder også forsvarspolitikken.

5. Amsterdam-traktaten i kontekst

Amsterdam-traktatens sikkerhedspolitiske betydning bør ikke vurderes løsrevet fra andre faktorer, som har indvirkning på europæisk sikkerhed. USAs militære og politiske tilstedeværelse i Europa er således fortsat altafgørende betydning.¹³ I forbindelse hermed er NATO fortsat under en uformel, men meget reel amerikansk ledelse, og organisationen er fortsat blandt de altafgørende stabili-

serende faktorer. Relevansen af Vestunionen opstår i de situationer, hvor USA hverken ønsker at lede eller deltage i militære operationer. Dernæst bør det ikke overses, at FN i løbet af 1990'erne endnu engang har spillet en sikkerhedspolitisk rolle i Europa. Det må dog tilføjes, at det var en rolle som store dele af FN-systemet ikke brød sig om. Tidligere general-sekretær for FN, Boutros Boutros-Ghali, søgte således støtte til et synspunkt, hvorefter FN skulle være den 3. verdens organisation. Forsøget slog fejl og det hjalp ikke at fremføre at krigen i Bosnien var et europæisk luksusproblem. FNs rolle på Balkan blev ikke særlig glørværdig, snarere katastrofal (Rieff, 1995). OSCE og Europarådets rolle som »kantianske« institutioner med særligt ansvar for demokrati, mindretalsbeskyttelse og menneskerettigheder bør heller ikke overses, specielt ikke hvis man har tiltro til hypotesen om »fredselskende demokratier«. Hypotesen lyder i al korthed, at demokratiske lande er mindre tilbøjelige til at gå i krig med hinanden end ikke-demokratiske lande er. Den er blevet testet på historiske empiriske data og synes vanskelig at falsificere.

Demarkationslinjerne mellem traditionelt, fjært fra hinanden stående organisationer som EU, WEU og NATO er under kraftig erosion. Uanset om der er tale om embedsmænd, diplomater eller ministre, så deltager man i stigende omfang i hinandens arbejdsgrupper og tænker indenfor stadig mere konsensusprægede doktriner. Der er på dette område gode chancer for at få bekræftet en fusionstese.

6. Konklusion

Læsere af Burgo Partridge's bog *A History of Orgies* vil vide at et orgie er »an organized blowing-off of steam; the expulsion of hysteria accumulated by abstinence and restraint, and as such tends to be of an hysterical or cathartic nature«. Regeringskonferencen 1996-97 var ikke noget orgie. Konferencen

var naturligvis organiseret, men der var ingen »blowing-off of steam« og der var ingen hysteriske scener. Hvordan kunne der have været det, givet det klare fravær af afholdenhed og tilbageholdenhed forud for konferencen. Det ville være mere rigtigt at sige, at siden Murens fald har de europæiske beslutningstagere på det udenrigspolitiske område kunnet karakteriseres ved tendensen til forvirring vedrørende mål og midler. Siden vedtagelsen af Maastricht-traktaten har man været relativt tilbageholdende med at bruge de muligheder som traktatens bestemmelser faktisk åbnede for. Siden regeringskonferencen blev indledt er den blevet omdefinert til at være en mindre øvelse i revision af traktatteksten. Har beslutningstagerne da udvist mangel på visioner, kreativitet og forpligtelse? Egentlig ikke, men de har demonstreret *forskellige* visioner, kreativitet med hensyn til at *bremse* integrationsprocessen, og forpligtelse til *andre* endemål end en grundlæggende forandring af EUs grundlov.

Amsterdam-traktaten har på trods af de minimale resultater en væsentlig sikkerhedspolitisk betydning. Det har for det første sikkerhedspolitisk betydning at man formåede at forhandle en ny traktat på plads, blandt andet fordi man hermed bekræfter den europæiske integrationsproces. Dernæst får traktaten sikkerhedspolitisk betydning gennem udvidelsesperspektivet. På trods af at det ikke lykkedes at få alle institutionelle reformer på plads, så blev udvidelsesperspektivet holdt i live, og det får en meget direkte betydning for de lande som vurderes som egnede til medlemsskab. Endelig har traktatens bestemmelser om den fælles udenrigspolitik sikkerhedspolitisk betydning gennem marginaliseringen af ekstreme udenrigspolitiske doktriner og gennem tilvejebringelsen af mere fleksible institutionelle rammer.

Formålet med regeringskonferencer er jo faktisk primært at tilvejebringe institutionelle rammer og regler for det europæiske samarbejde. Derimod er de ikke tænkt som forum for løsningen af alverdens, sikkert meget påtrængende problemer.

Noter

1. Efter 1. verdenskrig var det en almindelig vurdering, at muligheden for at indgå hemmelige internationale traktater havde været medvirkende til katastrofen. Siden 1920 har internationale traktater derfor været offentlige dokumenter og først Folkeforbundet og siden FN fører optegnelser over de traktater som indgås mellem staterne.
2. Jens-Peter Bondes bog *EUs Nye Grundlov* (København: Vindrose, 1997) kan tjene som eksempel på traktat-juridisk determinisme.
3. Ministeriet anvender nogle gange anførselstegn som i »grundlov«, men andre gange ikke, jfr. <http://www.um.dk/english/udenrigspolitik/europa/dagsorden/konf.kontrol.html> og http://www.um.dk/english/udenrigspolitik/europa/amsterdam/reg_knf/
4. Synspunktet er fremført af den tyske sikkerhedspolitiske forsker Paul J.J. Welfens. Citatet er fra *Europæisk Stabilitet. EU's udvidelse med de centrale- og østeuropæiske lande* (København: DUPI, 1997), p. 192.
5. På trods af de betydelige politiske bindinger som deltagelse i det udenrigspolitiske samarbejde medfører, så bør muligheden for selvstændig udenrigspolitisk handling ikke undervurderes.
6. Denne del af artiklen bygger på et paper som blev præsenteret ved konferencen *Amsterdam and Beyond: The European Union Facing the Challenges of the 21st Century*, organiseret af International Political Science Association i Bruxelles, 9-12. juli 1997. Jeg skal takke mine opponenter, Carmen Marquez Ruiz og José Fernandez Fernandez, for værdifulde kommentarer som naturligvis er indarbejdet i denne danske version.
7. Oprettelsen af denne planlægningsenhed er muliggjort gennem en særskilt erklæring som indgår i det samlede traktatkompleks.
8. *Rådets rapport om den praktiske gennemførelse af traktaten om Den Europæiske Union, 10-11 april 1995.*

9. Om erfaringerne fra det britiske udenrigsministerium, se Sir James Cable, *Foreign Policy Making: Planning or Reflex, Diplomacy and Statecraft*, 3: 357-381.
10. For beskrivelser af erfaringerne med at fungere som Rådets repræsentant, se Peter Carrington, *After the Death of Communism, Studia Diplomatica*, 43: 3-10; David Owen, *Balkan Odyssey*, London: Viktor Galancz.
11. Jeg har beskæftiget mig med problematikken andetsteds, se Knud Erik Jørgensen (red.), *European Approaches to Crisis Management* (Haag: Kluwer Law International, 1997); Knud Erik Jørgensen, »Sleeping Beauty is awake! The Western European Union and Europe's New Security Architecture«, i Trine Flockhart (red.), *From Vision to Reality: Implementing Europe's New Security Order* (Boulder, Co.: Westview, kommende 1998).
12. *Declaration of Western European Union on the Role of Western European Union and Its Relations with the European Union and with the Atlantic Alliance*, Bruxelles, 22. juli 1997.

Litteratur

- Bonde, Jens-Peter (1997) *EUs Nye Grundlov*, København: Vindrose.
- Cable, Sir James (1992) *Foreign Policy Making: Planning or Reflex, Diplomacy and Statecraft*, 3: 357-381.
- Carrington, Peter (1992) *After the Death of Communism, Studia Diplomatica*, 43: 3-10.
- Europæisk Stabilitet. EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande* (1997) København: DUPI.
- Jørgensen, Knud Erik (red.) (1997) *European Approaches to Crisis Management*, Haag: Kluwer Law International.
- Jørgensen, Knud Erik (kommende) »Sleeping Beauty is awake! The Western European Union and Europe's New Security Architecture«, i Trine Flockhart (red.) *From Vision to Reality: Implementing Europe's New Security Order*, Boulder, Co.: Westview.
- Hellmann, Günther (1996) »Goodbye to Bismarck? The Foreign Policy of Contemporary Germany«, *Mershon International Studies Review*, 40: 1-40.
- Lipson, Charles (1991) Why are some international agreements informal?, *International Organization*, 45: 495-538.
- Lucarelli, S. et al., (1997) »Why geopolitics?« An analysis of the »geopolitical school« in Italy, upbliseret manuskript.
- Nuttall, Simon J. (1992) *European Political Co-operation*, Oxford: Clarendon Press.
- Owen, David (1996) *Balkan Odyssey*, London: Viktor Galancz.
- Partridge, Burgo (1958) *A History of Orgies*, London: Paul Elek.
- Rieff, David (1995) *Slaughterhouse. Bosnia and the Failure of the West*, New York: Simon and Schuster.
- Weiler, J.H.H. (1997) The reformation of European Constitutionalism, *Journal of Common Market Studies*, 35: 97-131.