

Birthe T. Møller

En euro-atlantisk sikkerhedsarkitektur på tærsklen til det 21. århundrede

NATOs strategiske koncept fra 1991 var kimen til bredere tiltag inden for en euro-atlantisk sikkerhedsarkitektur hvilende på FNs og CSCEs Paris-Charter fra 1990 om respekt for demokrati, menneskerettigheder og suverænitet. I stedet for fred oplussede intrastatslige konflikter og borgerkrige på Balkan. NATOs strategi er derfor blevet udvidet med konfliktforebyggelse, som går ud over Atlantpagtens kernemission. Humanitære interventioner udfordrer suverænitetsprincippet, som kan overskrides, hvis menneskerettigheder krænkes.

Det 21. århundrede er begyndt - det 20. århundrede stoppede i 1989 med Berlinmurens fald. Hvad følger efter verden af i går? Den 21. november 1990 underskrev landene i det daværende CSCE (nu OSCE), dvs. alle Warszawapagt-landene, NATO-landene og de neutrale europæiske lande i Paris et charter for et nyt Europa (Paris-Charteret, 1990). Det proklamerede enden på den økonomiske, politiske og militære deling af Europa og bekræftede menneskerettigheder og demokrati.

Trods dette nye værdifællesskab mellem Øst og Vest viste sikkerheden sig hurtigt delelig. Det nye sikkerhedsmæssige tomrum, hvor ingen stormagter dominerede, gav plads til nye aktører som CSCE/OSCE, men skabte nye ustabilitetszoner i Central- og Østeuropa, som EU efter murens fald er udset til at skulle stabilisere. Kriserne i Bosnien og Kosovo viser, at hverken EU eller OSCE har kapacitet til med fredelige midler eller med magt at stoppe intrastatslige konflikter. NATO er på ny blevet den centrale sikkerhedspolitiske aktør i Europa. Under den kolde krig var NATOs eksistensberettigelse snævert knyttet til artikel 5, det kollektive forsvar i tilfælde af direkte angreb på et af NATO-lande-

ne. Den nye sikkerhedspolitiske situation med oplussen af nationale konflikter og etnisk forfølgelse betyder, at NATOs sigte er blevet bredere med elementer af såvel krisestyring som bredt politisk samarbejde og integration. Tilsvarende bevæger EU sig fra "low politics" til "high politics" ligesom både OSCE og Europarådet udvider aktiviteterne i disse år. Fraværet af den eksterne trussel gør det nødvendigt for NATO at definere sin relevans ud fra dens bidrag til sikkerheden inden for en euro-atlantisk sikkerhedsarkitektur "*tying together the states of Europe and North America*" (jf. NATO Press Comm. S1(91)86: 3).

Det er denne transformation af NATO fra snæver til bred sikkerhed, der er det primære emne for denne artikel, men EU, FN, OSCE og Vestunionen inddrages også, da det er den arkitektoniske helhed af disse sikkerhedspolitiske fora, der er artiklens pointe. Analysen bygger på Københavnerskolens teori om, at man gennem italesættelse gør noget til et sikkerhedsproblem ("sikkerhedsgørelse") som redskab til at forstå NATOs ændrede syn på sikkerhed. Den umiddelbare årsag til denne udvikling er som sagt det nye mønster af intrastatsli-

Birthe T. Møller

En euro-atlantisk sikkerhedsarkitektur på tærsklen til det 21. århundrede

NATOs strategiske koncept fra 1991 var kimen til bredere tiltag inden for en euro-atlantisk sikkerhedsarkitektur hvilende på FNs og CSCEs Paris-Charter fra 1990 om respekt for demokrati, menneskerettigheder og suverænitet. I stedet for fred oplussede intrastatslige konflikter og borgerkrige på Balkan. NATOs strategi er derfor blevet udvidet med konfliktforebyggelse, som går ud over Atlantpagtens kernemission. Humanitære interventioner udfordrer suverænitetsprincippet, som kan overskrides, hvis menneskerettigheder krænkes.

Det 21. århundrede er begyndt - det 20. århundrede stoppede i 1989 med Berlinmurens fald. Hvad følger efter verden af i går? Den 21. november 1990 underskrev landene i det daværende CSCE (nu OSCE), dvs. alle Warszawapagt-landene, NATO-landene og de neutrale europæiske lande i Paris et charter for et nyt Europa (Paris-Charteret, 1990). Det proklamerede enden på den økonomiske, politiske og militære deling af Europa og bekræftede menneskerettigheder og demokrati.

Trods dette nye værdifællesskab mellem Øst og Vest viste sikkerheden sig hurtigt delelig. Det nye sikkerhedsmæssige tomrum, hvor ingen stormagter dominerede, gav plads til nye aktører som CSCE/OSCE, men skabte nye ustabilitetszoner i Central- og Østeuropa, som EU efter murens fald er udset til at skulle stabilisere. Kriserne i Bosnien og Kosovo viser, at hverken EU eller OSCE har kapacitet til med fredelige midler eller med magt at stoppe intrastatslige konflikter. NATO er på ny blevet den centrale sikkerhedspolitiske aktør i Europa. Under den kolde krig var NATOs eksistensberettigelse snævert knyttet til artikel 5, det kollektive forsvar i tilfælde af direkte angreb på et af NATO-lande-

ne. Den nye sikkerhedspolitiske situation med oplussen af nationale konflikter og etnisk forfølgelse betyder, at NATOs sigte er blevet bredere med elementer af såvel krisestyring som bredt politisk samarbejde og integration. Tilsvarende bevæger EU sig fra "low politics" til "high politics" ligesom både OSCE og Europarådet udvider aktiviteterne i disse år. Fraværet af den eksterne trussel gør det nødvendigt for NATO at definere sin relevans ud fra dens bidrag til sikkerheden inden for en euro-atlantisk sikkerhedsarkitektur "*tying together the states of Europe and North America*" (jf. NATO Press Comm. S1(91)86: 3).

Det er denne transformation af NATO fra snæver til bred sikkerhed, der er det primære emne for denne artikel, men EU, FN, OSCE og Vestunionen inddrages også, da det er den arkitektoniske helhed af disse sikkerhedspolitiske fora, der er artiklens pointe. Analysen bygger på Københavnerskolens teori om, at man gennem italesættelse gør noget til et sikkerhedsproblem ("sikkerhedsgørelse") som redskab til at forstå NATOs ændrede syn på sikkerhed. Den umiddelbare årsag til denne udvikling er som sagt det nye mønster af intrastatsli-

ge krige. I 1993 var alle store væbnede konflikter interne og interstatslige. I 1996 var alle uden undtagelse intrastatslige (SIPRI-UNESCO Handbook, 1998: 2). Det har nødvendiggjort missioner, som går ud over NATOs kernefunktion og ind på konfliktforebyggelse og krisestyring. Men det er tillige min opfattelse, at NATOs traktatgrundlag, Atlantpagten, faktisk åbner for denne udvikling. De nye opgaver kaldes også for Petersberg-opgaverne - opkaldt efter Vestunionens topmøde herom i 1992 - og er indskrevet i NATOs strategiske koncept fra 1999 samt i Amsterdamtraktaten. Artiklens udgangspunkt er, at man må anlægge et bredere syn på sikkerhed og suverænitet i studiet af Europa efter 1989.

NATOs strategiske koncept og NACC som svar på de nye sikkerhedspolitiske udfordringer

I 1991 introducerede NATO et nyt strategisk koncept med en bredere approach til sikkerhed. Fra at se på konventionel sikkerhed og kollektivt forsvar i artikel 5, slog man på konfliktforebyggelse under artikel 4, der muliggør konsultationer om aktioner uden for alliansens geostrategiske område (NATO Mini. Comm., 1991b: 4-5). Samme år tilbød man partnerskabsaftaler til de tidligere Warszawapagt-lande i Central- og Østeuropa (herefter CØE-landene) for at fremme sikkerhed og stabilitet i et frit og udelt Europa. Begrundelsen var de økonomiske, økologiske, og sociale usikkerheder, som kunne spredes fra konfliktzonerne i Central- og Østeuropa til fredszoneerne i Vesteuropa (SNU, 1995). Konsolideringen af de nye demokratiske samfund var vital for NATO, hvis sikkerhed hang uløseligt sammen med Østeuropas (NATO Mini. Comm., 1991a: 1-2).

Man oprettede derfor i december 1991 det Nordatlantiske Samarbejdsråd, NACC, for at etablere formelle forbindelser med CØE-landene og de tidligere Sovjetrepublikker, i alt 25 lande, hvorefter de 16 NATO-lande tilsluttede sig det nye strategiske koncept. Målet var at sikre stabilitet i Central- og Østeuropa. Ifølge NATO-dokumenter fra 1991 var der stadig usikkerheder i Østeuropa, etnisk rivalisering og territoriale konflikter, som ikke direkte var en trussel for alliansens sikkerhed og dens territoriale integritet (NATO Mini. Comm, 1991b: 3). Der var et behov for at gå uden for alliansens geografiske område og kernefunktion, som følge af fordoblingen af stater i Europa fra 25 til 50, og ind på ikke-artikel 5 "outer-core" missions (Roth, 1998) såsom konfliktforebyggelse, som Atlantpagten åbner for konsultationer om.

Det strategiske koncept rummede en bredere approach til sikkerhedsgørelse bestående af tre gensidigt forstærkende elementer: Dialog, samarbejde og kollektive forsvarsstyrker, samt konfliktforebyggelse, som skulle ske via CSCE. Samarbejdet hvilede på principperne i Paris-Charteret (1990) om en udelelig sikkerhed, samt at økonomisk og social deling på tværs af kontinentet vil lede til ustabilitet og styrke usikkerheden efter 1989 (NATO Mini. Comm., 1991b: 7). Paris-Charteret kræver både respekt for menneskerettigheder og stater suverænitet.

De nye former for (u)sikkerhed: Samfundets sikkerhed

Sikkerhed kan defineres som stræben efter frihed fra trusler samt stater og samfunds evne til at opretholde deres uafhængige identitet og funktionelle integritet over for kræfter, som de anser

for fjendtlige (Buzan, 1993: 42). I denne definition ligger, at suveræniteten er vital for en stats overlevelse, at sprog og historie er vitalt for nationen, og at kollektiv identitet er vitalt for samfundet (Wæver, 1997: 313). Identitet og nationalisme, der før havde været "low politics", blev efter murens fald "high politics". Derfor angribes sikkerhedsbegrebet i dag ud fra andre synsvinkler. Buzan et al. (1996) anlægger et bredt sikkerhedsbegreb, som i teorien begrænser truslerne, men som ikke å priori udelukker en udvidelse af dem til at gælde andre enheder eller sektorer. De vælger at se på sikkerhed som et historisk begreb, som ikke lader sig objektivt bestemme i teorien, kun subjektivt i praksis. Sikkerhed handler i høj grad om, hvad vi betragter som eksistentielt truet, og hvordan vi opfatter trusler. Målet i *The New Security Studies* af Buzan et al. (1996) er at finde frem til, hvad der er vigtigst inden for et afgrænset "undersøgelsesområde", dvs. at afdække sikkerhedsbegrebets "ontologi", dets genstandsområde.

Wæver et al. (1995/10: 5) søger at afdække sikkerhedsbegrebets ontologi ved at vise hvem, der sætter dagsordenen i sikkerhedsdiskursen ("securitizing actors"), og se på hvem og hvad de udpeger som eksistentielt truede ("reference object"). Ifølge Wæver drejer det sig om at undgå at udvande sikkerhedsbegrebet med løse begreber om "bred sikkerhed" og i stedet tage udgangspunkt i "the securitiness of security", dvs. påstanden om en eksistentiel trussel (1997: 13). Hvad der konstituerer et sikkerhedsproblem er ikke noget objektivt givet, men noget, der skabes i kommunikationen mellem mennesker, da det er i denne praksis, at et emne gøres til et sikkerhedsspørgsmål. Wæver skelner mellem den almene politiske praksis og den sikkerhedsgørende praksis, som han betrag-

ter som afgørende for forståelsen af sikkerhedsproblematikker (Wæver, 1995/10: 3-4). Det sidste drejer sig om sikkerhedsgørelse af bestemte objekter, som kan ses som en ekstrem version af politisering, dvs. "moves that take politics beyond the established rule of game or above politics" (Wæver, 1995/10: 1).

Men hvornår beslutter en aktør sig for at bevæge sig ud over normal politik og sikkerhedsgøre et bestemt objekt, dvs. hvornår kan en aktør sikkerhedsgøre et emne ved at erklære et objekt eksistentielt truet? Ifølge Wæver (1995/10: 6) skal reference-objektet både være eksistentielt truet og have en legitim ret til overlevelse for at blive en berettiget genstand for sikkerhedsgørelse. Denne proces kalder Wæver for en talehandling. Det er den subjektive verbale ytring af sikkerhed, der er handlingen (Wæver, 1995/10: 4). Den får først effekt i en intersubjektiv socialiseringsproces. Sikkerhedsgørelse bliver derved en social konstruktion frem for objektiv virkelighed.

Det er typisk regeringsrepræsentanter, som taler sikkerhed på vegne af staten eller nationen. Om det lykkes det en aktør at sikkerhedsgøre et objekt bestemmes af "the audience of the speech act: do they accept that something is an existential threat to a shared value?" (Arendt, 1958 i Wæver, 1995/10: 4). Oftest er reference-objektet og aktøren den samme, nemlig staten, altså den organisatoriske ramme, hvorimod nationen, dvs. det subjektive element i staten ofte har været en overset faktor. Men for at forstå nutidens etniske spændinger har Københavnerskolen lanceret begrebet samfundets sikkerhed til forskel fra statslig sikkerhed (Wæver, 1993: 26). Det "samfund", som man i praksis sigter til, er de konkrete og ofte forskellige nationer inden for en given stat vs. de etni-

ske samfunds sikkerhed eller mangel på samme. For trods den udbredte brug af termen nationalstat er den politiske virkelighed i de fleste af nutidens stater den manglende kongruens mellem stat og nation. Kommunismens sammenbrud har betydet sammenbrud af store multinationale imperier (Sovjetunionen) og føderationer (Jugoslavien og Tjekkoslaviet) og skabt turbulens og usikkerhed på det civile samfunds niveau, hvad der i praksis omsættes til inter-etniske spændinger. Med sit begreb om samfundets sikkerhed trækker Wæver på nationalismeforskeren Anthony Smiths definition af nation, som netop viger uden om kriteriet 'stat' og i stedet taler om territorium: "a named human population sharing an historic territory, common myths and historical memories, a mass, public culture, a common economy and common legal rights and duties for all members" (Smith i Wæver, 1993: 31). Kun under visse betingelser bliver etniske elementer artikulert som et etnisk fællesskab, og kun under yderligere specificerede betingelser leder de til politisk artikulation i form af en nation. Staten er stadig et vigtigt reference-objekt, men ikke for samfund, hvis reference-objekt er udtrykt i ideen om *Volk*, dvs. nation (Wæver, 1997: 292). Samfund har "deres egen virkelighed" (Durkheim i Wæver, 1993: 25). Trues et samfunds identitet, trues selve dets eksistens. Samfundets sikkerhed er mere end summen af individernes sikkerhed, idet det drejers sig om kollektiv identitet (Wæver, 1993: 26). Den er i Europa national og etnisk. Ligesom neorealismen taler Københavnerskolen om sikkerhedsdilemmaer, der opstår i spændingsfeltet mellem migration, territorium og konkurrerende identiteter (Buzan, 1993: 46). Tankegangen er, at sikkerhedsgørelsen af national identitet nemt opfattes

som truende af andre etniske samfund, som derfor overreagerer med sikkerhedsgørelse, hvorefter man har en ond cirkel af trusler, der kan eskalere til væbnet konflikt, på samme måde som stateres oprustning undertiden kan føre til krig. I studiet af de nye usikkerheder er spørgsmålet, hvem der skal eller kan levere sikkerhed til eksistentielt truede enheder og med hvilken ret?

Sikkerhedsgørelse: Regimer, institutioner, processer, arkitektur

Hvordan kan man arbejde analytisk med sikkerhed, når det ofte er helt umuligt at afgøre, hvornår noget er en objektiv trussel, på nær i de tilfælde, hvor "tanks krydser grænsen" (Buzan et al., 1996: 13)?

Sikkerhedsgørelse kan tage form af regimer, hvis effekter såsom retsvirkning og indbinding via de institutionelle netværk så kan studeres. Internationale regimer har netop den effekt og det formål at modificere det anarkiske system. Det kan ske via seks roller, som institutioner/regimer kan spille: udøve indflydelse, afgrænse forhandlingsstrategier, balancere eller erstatte andre institutioner, signalere regeringers intentioner, socialisering samt identifikation (Keohane & Stanley, 1993: 393-401). Disse roller har OSCE haft siden Helsinki-aftalerne i 1975, der etablerede en række principper for forholdet mellem staterne i Europa. Dette kollektive sikkerhedssystem inden for OSCEs netværk er ikke styret af en magtbalancelogik som et sikkerhedssystem normalt er, men af lighed mellem de statslige enheder. Interstatslige relationer omfatter nu operationelle tiltag i alle stadier af en konflikt fra de tidlige varsler til krisestyring inden for NATO, OSCE, FN og EU.

Institutionerne kan også fungere som

regimer og være normskabende. Dette har EU, NATO og OSCE samt Europarådet været i Vesteuropa siden 1949 og østpå siden 1990, selvom ikke alle tidligere Warszawapagt-lande er medlemmer af disse institutioner endnu. Landene ønsker stabilitet og har herigennem et incitament til at efterleve organisationernes normer: Socialisering er en læreproces, hvor ideer transmitteres fra én part til en anden, som af fri vilje søger at imitere disse normer. Det er en proces, som går ud over instrumentalisme, og drejer sig om identifikation (Keohane & Stanley, 1993: 401). Det er sket i Østeuropa efter murens fald, hvor udsigten til medlemskab har ansporet mange lande til at sætte indenrigspolitiske reformer i gang for at opfylde Atlantpagtens bestemmelser og for EUs vedkommende Københavnerkriterierne om demokrati, menneskerettigheder, velfærd og fred samt respekt for nationale mindretal (Rühle, 1998: 22).

Buzans omdefinering af Waltzs systembegreb minder om Keohanes approach. Buzan anerkender anarkiet som det generelle vilkår for international politik, men lægger vægt på, at det er funktionelt opsplittet på det internationale niveau og modificeres af mange netværk. Buzan betoner de såkaldt regionale sikkerhedskomplekser defineret som "a set of units whose major security problems cannot reasonably be analysed or resolved apart from one another" (jf. Buzan et al., 1996: 174). Det er et godt redskab til at udskille national fra statslig sikkerhed og til at udskille regionale subsystemer, eksempelvis EU, fra det interstatslige system, da ingen jernlov siger, at styreformuler kun kan varetages af suveræne enheder. Kvasisuveræne enheder som NATO og EU kan også varetage regeringslignende funktioner, såsom forsvar. Efter den kolde krig har

NATO påtaget sig opgaven at udforme et europæisk sikkerhedssystem, som er "et mønster af bi- og multilateralt samarbejde på alle relevante områder i europæisk sikkerhed" (NATO Mini. Comm., 1991b: 7). Denne sikkerhedsarkitektur defineres ifølge Romdeklarationen som: "A framework of interlocking institutions" (NATO Press Comm., S1(91)86: 2), med det fælles mål at skabe sikkerhed på grundlag af samarbejde (jf. Lisbon Declaration, 1996). I Europa sker sikkerhedsgørelse både via regimer, institutionelle netværk og subsystemer.

Sikkerhedsgørelse - kommunikativ handlen og social praksis

Med udgangspunkt i Wæver kan man studere sikkerhedspolitikens magtpolitiske konstellationer ved rent sprogligt at undersøge hvilken logik, der ligger til grund for et politisk system, dets organiseringsprincip og styreform. Hensigten er at klarlægge, hvornår en given semantisk struktur eller retorik – diskurs – har tilstrækkelig effekt til, at bestemte handlinger får legitimitet. Legitimering af noget som en trussel kan kun gøres med henvisning til, at det er en trussel. Ved at et emne bliver gjort til og betragtet som et sikkerhedspolitisk spørgsmål, har aktøren påkaldt sig ret til at håndtere det med ekstraordinære midler og overskride de normale politiske spilleregler (Wæver, 1995/10: 10; 1997: 313,377).

En diskurs kan defineres som "en bestemt måde at tale om og forstå verden på" (Jørgensen & Philips, 1999: 9). Sikkerhed er en bestemt talehandling, en kommunikativ begivenhed, som ifølge den diskursanalytiske approach er en blandt flere sociale praksisser, som via produktion og konsumtion af tekster (en diskursiv praksis) bidrager til at

skabe sociale identiteter, subjekter, (magt)relationer og betydninger. En diskurs har således tre funktioner: En relationel, en ideationel og en identitetsfunktion (Fairclough i Jørgensen & Philips, 1999: 73,79-80), som kan spille en rolle i at fremme bestemte grupperes sociale interesser. Den enkelte diskurs indgår i et dialektisk forhold med andre diskurser inden for andre organer (Fairclough i Jørgensen & Philips, 1999: 80). Sikkerhedsdiskursen i Europa skabes både af nationalstaterne og af USA, som konkurrerer og samarbejder om at indholdsbestemme sikkerhed inden for NATO, OSCE, EU og FN. Nogle aktører har bedre adgang end andre til den kommunikative handling og fordelingen af diskurser og kan artikulere diskurser på nye måder og skabe forandring. Forandring sker ifølge Fairclough, når diskurser transporteres mellem forskellige diskursordener, som er et udtryk for *interdiskursivitet*.

Dette er en form for *intertekstualitet*, som betegner det forhold, at alle kommunikative begivenheder trækker på tidligere begivenheder (Jørgensen & Philips, 1999: 68,84,148). Tekster svæver ikke frit omkring. I Europa og USA sker distributionen af sikkerhedsdiskurser inden for NATO, EU, OSCE, FN, som trækker på og henviser til hinanden, selvom de også konstitueres af ikke-diskursive elementer, den hjemlige opinion og økonomi. Man kan spørge, om det er det ny sikkerhedsmiljø efter 1989 og ændringen i systemets struktur fra bipolaritet til uni- og multipolaritet, som har formet NATOs strategiske koncept fra 1991/99 og sikkerhedsgørelse i 1990'erne? Eller skyldes det NATO-interne diskursive logikker tilbage fra 1991? Kommer diskurs før struktur eller systemets organiseringslogik før diskurs? Svaret er et både og,

idet der er tale om en vekselvirkning. Derudover gælder Wævers kriterier for om sikkerhedsgørelse vil lykkes, at der findes et reference-objekt, kanaler til fordeling af diskurser, en ekstraordinær situation, og en ret, dvs. legitimitet til at udøve magt.

NATOs kriterier for sikkerhedsgørelse – demokrati, individuel frihed, retsstat

NATO ikke er et kollektivt sikkerhedssystem i klassisk forstand som et system af interstatslige relationer, hvor målet er at opretholde magtbalancen og interesser blandt medlemmerne (Roth, 1998). NATO er en frivillig sammenslutning af suveræne stater, som er forpligtet til at deltage i et kollektivt forsvar, hvis en anden stat bliver angrebet. Denne funktion er udvidet i 1990'erne, hvor målet med den militære integration er at formindske nationalisme og indkapsle usikre områder som i Baltikum på samme måde som KFOR-styrken i Kosovo har til formål at stabilisere situationen. Denne udvikling gør NATO til mere end en forsvarsalliance. "Det er en bekræftelse af de moralske værdier, vi er enige om" (jf. Dean Acheson i Roth, 1998: 7).

Hvordan legitimerer NATO sikkerhedsgørelse? I USA er moral og nationale interesser styrende. I Europa italesættes sikkerhed med henvisning til folkeret (Wæver 1999: 13) og nationale interesser. Sikkerhedsgørelse sker, når demokratiet, individets frihed eller retsstaten trues: "The parties to this Treaty reaffirm their faith in ... the Charter of the United Nations ... to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on principles of democracy, individual liberty and the rule of law" (North Atlantic Treaty). Præambelen artikulere de samme

værdier som EU, OSCE og FN. Demokrati er en betingelse for NATO-medlemskab, ligesom det er i EU. EU "bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder, og retsstatsprincippet, der alle er principper, medlemsstaterne har til fælles" (art. 6 i Amsterdamtraktaten). At der er substans bag ved denne artikel fremgår af den nye tiltrædelsesartikel 49, stk. 1: "Enhver europæisk stat, som overholder principperne i art. 6, stk. 1 kan ansøge om at blive medlem ...".

NATOs optagelseskriterier og medlemskabskrav håndhæves af Det Nordatlantiske Råd og understøttes af NATOs parlamentariske forum, den Nordatlantiske Forsamling. Rådet er det eneste organ inden for alliancen, hvis autoritet er direkte funderet i Atlantpagten fra 1949. Ifølge artikel 9 er Rådet alliancens øverste lovgivende organ, sammensat af repræsentanter for alle medlemslandene.

Parlamentarikerforsamlingens vigtigste mål er sikring af demokratiske normer for regeringsadfærd. Siden 1989 har dette forum ydet CØE-landene hjælp på dette felt som forberedelse til deres partnerskab og eventuelt senere medlemskab af NATO (Lunn, 1998: 8). NATOs kriterier for at italesætte sikkerhed afspejler en dualisme mellem folkerettens princip om respekt for staternes suverænitet på den ene side – ikke-interventionsprincippet stadfæstet med den westphalske fred i 1648, som lagde grunden til det territoriale statssystem – og respekt for menneskerettigheder på den anden side. FN legitimerer intervention, når der er tale om folkemord og selvforsvar (inklusive kollektivt) (Harhoff, 1999: 7). NATO støtter begge principper. Dualismen bliver til et dilemma i situationer, hvor hensynet til suveræni-

tet og menneskerettigheder er i konflikt med hinanden.

Partnerskab for Fred

I NATOs nye strategiske koncept og i Maastricht-traktaten fra 1991 blev der opnået enighed om, at Vestunionen skulle være NATOs transatlantiske søjle i Europa, og at NATO var uundværlig for europæisk sikkerhed. På topmødet i januar 1994 udtrykte ministrene deres uforbeholdne støtte til en europæisk sikkerheds- og forsvarsidentitet (ESDI) som udtryk for et modent Europa. NATO tilbød at støtte fredsaktioner fra case til case under CSCE og FNs autoritet og at stille ressourcer og ekspertise til rådighed. Som en del af denne proces blev Combined Joint Task Forces-konceptet (CJTF) lanceret, hvor NATO-materiel kan bruges af Vestunionen ("separable, but not separate military capabilities").

NATO ville undgå en ny deling af Europa efter murens fald. Derfor fremsattes på topmødet i Bruxelles i november 1994 en invitation til Partnerskab for Fred (PfP) til CØE-landene samt efterfølgerstaterne efter Sovjetunionen. Målet var at integrere de nye demokratier i Øst i den europæiske sikkerhedsstruktur og på langt sigt i NATOs sikkerhedsstruktur. PfP var udset til at gøre forholdet mellem NATO og de deltagende stater til et ægte partnerskab inden for rammerne af NACC. PfP-aftaler gør det muligt for ikke-NATO lande at deltage i NATO-aktioner 'out-of-area', dvs. uden for NATO-landenes eget territorium. Det fælles mål var at sikre alle lande i Europa ved at beskytte fundamentale friheds- og menneskerettigheder. Derfor var det medlemmer af NACC og OSCE, som blev inviteret, idet man betingede sig, at landene kunne tilslutte sig FNs

Charter, den universelle menneskerettighedskonvention, Helsinki-aftalerne fra 1975, der konsoliderede efterkrigstidens europæiske statsgrænser, CSCE/OSCEs eget charter, CFE-traktaten om de konventionelle styrker i Europa fra 1990 samt den såkaldte Treaty on Open Skies (NATO Mini. Comm., Annex to M-1(94)2: 2).

Tættere integration mellem Vestunionen og NATO blev resultatet af NACC-topmødet 3. juni 1996, hvor man enedes om ESDI, idet CJFT-konceptet tillod Vestunionen at udføre operationer i eget navn men med lån af NATOs materiel. Man vedtog, at nationer uden for NATO kunne deltage i operationer som IFOR, "the Implementation Force", som blev indsat i Eks-Jugoslavien i 1995 (NATO Press Communiqué, M-NAC-1(96)63: 2). Ophøret af den kolde krig - den regionale overlejring, som Københavnerskolen kalder den - medførte, at etniske minoriteter, som kræver beskyttelse af andre enheder end staten, kom til imellem det nationale og statslige niveau. Det kræver mere end en politisering af kontroversielle emner - såsom etnisk diskriminering - for at minoriteter bliver en sag på verdenssamfundets og herigennem NATOs sikkerhedspolitiske dagsorden. De udsatte grupper skal være eksistentielt truede, før de kan gøre krav på sikkerhedsgørelse. Først da kan man legitimt tale (u)sikkerhed (Wæver, 1997: 313,376) på disses vegne. Det skønnede omverdenen var tilfældet i Eks-Jugoslavien i 1995, hvor føderationen forlængst var erstattet af nye stater i indbyrdes krige og borgerkrige. Verdenssamfundet besluttede sig for at gå ud over de normale politiske regler og prioritere sikkerheden for navnlig den truede muslimske befolkning i det borgerkrigshærgede Bosnien. Man anså det for nødvendigt at bruge militære midler

for at stoppe krisen. Hensynet til forfulgte folkeslag vejede tungere end suveræniteten.

FN kom ind i konflikten fra 1992 af, da man proklamerede krisestyring fra case til case i FN-regi. FN-resolutioner gav grønt lys for NATO, og Vestunionen håndhævede sanktioner i ikke-FN-flyvezoner. Dayton-aftalen fra 1995 forpligtede alle parter til implementering af fred i Bosnien-Herzegovina. En NATO-styrke (IFOR) med FN-mandat skulle implementere de militære aspekter af Dayton-aftalen i december 1995, hvor Rusland deltog sammen med 11 andre PFP-lande, og 19 ikke-NATO-lande fra Asien (Smith, 1996: 14) for at gennemtvinge fredsftalen. Stabilisation Force SFOR erstattede IFOR i 1996, hvor 22 ikke-NATO-lande deltog i en 18 måneders mission.

I foråret 1997 styrkedes PFP med "the Enhanced Partnership for Peace" (NATO Basic Fact Sheet no. 9). Formålet var at styrke den europæiske sikkerhedsarkitektur og skabe endnu stærkere sikkerhedsrelationer mellem NATO og dets 27 partnerskabslande inden for et nyt konsultativt forum, det euro-atlantiske Partnerskabsråd (EAPC). Derved bekræftedes det fælles mål og viljen til at stabilisere det euro-atlantiske område på basis af fælles værdier og principper. Med det udvidede PFPs politiske del, EAPC, kan NATO bygge bro mellem forskellige slags medlemskab, fremme fælles politik under krisestyring og regionalt samarbejde med deltagelse af Europas neutrale lande. Dette omsatte man til handling, da NATO i februar 1998 indvilligede i fortsat at lede den multinationale SFOR-styrke i Bosnien under FN-mandat. Derved opfyldte man noget af Sintra-topmødets målsætning om et dynamisk og multifacetteret militært samarbejde med PFP-lande i SFOR. Den

nye opgave var at stabilisere Dayton-af-talens fred og støtte FN i at udføre den 2-årige civile konsolideringsplan i Bosnien (NATO Press Release, M-NACC-EAPC-1(97)67).

Om denne kan realiseres afhænger af Vestens tilstedeværelse, som skal forhindre adskillelsespolitik og etnisk had og af, om Vesten kan yde hurtig og effektiv økonomisk hjælp til genopbygning af Bosniens to opdeltede enheder, Den muslimsk-kroatiske Føderation og Republika Srpska. "Fred, tolerance og fremskridt ligger inden for Bosniens rækkevidde, men landenes ledere må række ud efter det" (Reuters, 1999 (fælles udtalelse fra lederne af FN-missionen i Bosnien, OSCE, SFOR)).

NATOs udvidelser 1997 og 1999: Den endelige afslutning på den kolde krig

Målet med et fælles forsvar og tættere integration af Vestunionen og NATO understøttes af NATO på topmødet i Madrid, 8-9. juli 1997, hvor NATO gik så langt som til at imødekomme tre tidligere Warszawapagtlandes ønske om optagelse, nemlig Polen, Ungarn og Tjekkiet, og det skete i 1999. Det blev af generalsekretær Javier Solana beskrevet som "det afgørende øjeblik i organisationens 48-årige historie" (NATO Speech, 1997: 8.6). Samtidig blev det understreget, at der var en "åben dør" for Slovenien, Rumænien og de tre baltiske lande for medlemskab engang i fremtiden, hvad Clinton senere bekræftede. Allerede Atlantpagtens art. 10 holder NATO åben for andre europæiske stater, som ser sig i stand til at fremme principperne i pagten og bidrage til fred i det nordatlantiske område. Det nye var derfor de politiske signaler om NATOs og EUs vilje til at inkludere resten af Europa i den fælles

sikkerhed. Alle, som opfyldte kravet om demokrati og de hertil knyttede principper, ville være fremtidige aspiranter uanset geografisk placering. EAPC giver råd om finansielle og militære aspekter af NATO-medlemskabet (NATO Press Release M-1(97)81: 3). Den 27. maj 1997 underskrev NATO og Rusland "Founding Act on Mutual Relations", som skulle institutionalisere de politiske konsultationer. Selvom udvidelsen gjaldt frie uafhængige stater, erklærede den russiske udenrigsminister Jevgenij Primakov, at Rusland "stadig betragtede udvidelsen som den største fejltagelse siden 2. Verdenskrig" (Keesing's Record of World Events, 1997). Trods denne udtalelse underskrev NATO i 1997 i Madrid en sær aftale med Ukraine, som gør det muligt for denne nabo til Rusland at konsultere NATO, hvis det føler sig truet. Udvidelsen betegnes i velkomsttalen til de tre nye allierede 12. marts 1999 som: "Et nyt kapitel i Alliancens historie og for Europa" og som "den kolde krigs afslutning" (NATO Press Release (1999)035).

Udvidelsen af NATO og EU, en komplementær proces

NATOs parlamentariske forum er interessant i kraft af dets samarbejde med CØE-landenes parlamenter, hvor man fra NATO-side giver vejledning i demokratisk kontrol og ansvar i den svære overgangsperiode til demokrati (Lunn, 1998: 8). Udvidelsen af NATO komplementeres af EU, idet begge plæderer for et helt Europa. "Starten på udvidelsesprocessen indvarsler en ny epoke, idet der gøres definitivt ende på fortidens skillelinjer" (jf. Formandsskabets konklusioner, 1997). Polens udenrigsminister, Bronislaw Geremek, betegnede under et besøg i det danske Udenrigspoli-

tiske Selskab d. 1. april 1998 NATOs udvidelse som "den endelige afslutning på den kolde krig". Tilsvarende har den britiske udenrigsminister kaldt EU-udvidelsen for "enden på efterkrigstidens deling." (Cook, 1998). Begge udvidelsesprocesser har vist sig som effektive instrumenter til at styre omstillingen i Central- og Østeuropa. NATOs og EUs vilje til at holde døren åben er en stærk løftestang til at sætte konfliktfyldte emner, menneskerettigheder og diskriminering af etniske mindretal på den sikkerhedspolitiske dagsorden (Rühle, 1998: 22). Derfor tog EU i 1999 initiativ til en Stabilitetspagt for Sydøsteuropa, som betonedede perspektivet om medlemsskab, og som såvel NATO som G8-landene tilsluttede sig.

NATOs nye missioner: Det reviderede strategiske koncept i 1999 og Kosovo-krisen

På topmødet 24. april 1999 i Washington fejrede man NATOs 50 års fødselsdag og reviderede det strategiske koncept fra 1991. NATOs 99-koncept er foruden de fundamentale sikkerhedsopgaver, sikkerhed, konsultation, forsvar og afskrækkelse udvidet med aktive bidrag til krisestyring og partnerskab (NATO Press Release NAC-S(99)65: 6, 3). Man kan spørge, om NATO ikke har opfyldt sin funktion, da der tilsyneladende ingen fjende er længere, som kan legitimere alliansens fortsatte eksistens. I situationer, hvor institutioner har opfyldt deres mål, i NATOs tilfælde forsvar af Vesteuropa uden atomare angreb, foreskriver klassisk allianceteori, at de opløses (Petersen, 1999). Men NATO er forsat en vigtig aktør og står over for nye relevante opgaver.

Paris-Charteret medførte ikke ophør af konflikter. I stedet for Historiens Af-

slutning blev Østblokkens opløsning en tilbagevenden til nationalisme. De etniske konflikter i 1990'erne var på sin vis biologisk eller rettere genetisk krigsførelse: krigen var rettet mod bestemte folkeslag. Den politiske kontekst er statens svækkelse eller opløsning af stater. De etniske og territoriale konflikter kan opstå overalt, hvor stats- og nationsgrænserne ikke er identiske som i en idealtypisk nationalstat (som der er uhyre få af). Konflikterne kan blive ukontrollable, hvor mange nationer med hver deres forestilling om eget territorium griber ind i andre nationers selvopfattelse, og der er tradition for at gribe til våben som i Eks-Jugoslavien. Udfordringen for omverdenen er blandt andet folkeretslig, idet vi her taler om de intrastatslige krige, der i Europa og andre steder gradvis har fortrængt den interstatslige krig (SIPRI-Unesco Handbook, 1998 : 1). Lande i og omkring Atlantpaktens område oplever sådanne etno-territoriale samt økonomiske, sociale og politiske konflikter med massive krænkelse af menneskerettigheder og flygtningestrømme til følge. Denne udvikling i sikkerhedsmiljøet omkring NATO gør NATOs opgaver mere end regionale. De er globale.

Kosovo og Stabilitetspagten for Syd-Østeuropa: Krisestyring og fredsskabelse

Har NATO efter 50 års fred i Vesteuropa udspillet sin rolle med bravur? Svaret er nej. Militære og ikke-militære risici er komplekse og ofte svære at forudsige, og de ville være en trussel imod alliansens stabilitet og ikke imod dens territorium, hvis de får lov til at eskalere som i Bosnien og Kosovo.

EUs stats- og regeringschefer tog initiativ til en Stabilitetspagt for Syd- og

Østeuropa 16 dage efter NATO traf beslutning om at bombe Serbien. Pagten blev lanceret på NATOs topmøde 26. april. Det var ikke tilfældigt. Formålet var i samarbejde med FN, NATO, Europarådet, OSCE og OECD at bringe "vedvarende fred, velstand og stabilitet til regionen Syd-Øst Europa". Derfor forpligtede udenrigsministrene sig til at følge OSCEs universelle normer og principper, FNs Charter, Europarådets konventioner til at implementere resolutioner fra Sikkerhedsrådet og Dayton-aftalen. Forudsætningen for fuldt ud at implementere Stabilitetspagten vil være en løsning på Kosovo-krisen, hvor der skal arbejdes hen imod permanente og langvarige midler, som kan bidrage til "en fremtid med fred og inter-etnisk harmoni uden frygten for genkomsten af krig" (jf. Statement of G8, 1999: 1-2). NATOs ny generalsekretær har sagt, at en af hans hovedprioriteter vil være at hjælpe EU til at bygge vedvarende fred og stabilitet på Balkan. NATO ville spille en nøglerolle i at støtte EUs stabilitetspagt. "Slowly, we are helping to create the conditions for lasting, multi-ethnic peace" (jf. NATO Speech, 1999).

Kriterier for sikkerhedsgørelse: Styreform, distribution, ekstraordinær situation, retsorden

1. Sikkerhed artikuleres via et reference-objekt. Militærstrategiske trusler ses ikke længere inden for IR-teorien som nøgleskaber af internationale relationer mellem stormagterne. Derfor analyseres sikkerhed ikke længere med den suveræne stat som udgangspunkt, men i termer af "enheder", såsom "national communities", som klassisk realisme per definition har sat som synonym med statens sikkerhed. Styret kan være selvstyre afgrænset af en territorial enhed.

Fordi staten uden tvivl er den mest dominerende, men ikke den eneste, form for styre i det moderne statssystem. Også kvasisuveræne enheder kan varetage statslige funktioner og udfordre regeringer i spørgsmål, som disse traditionelt har haft monopol på. Staten udfordres af EU på det regionale niveau, af NATO på euro-atlantisk niveau, og af OSCE og FN på det globale niveau.

2. Distributionen af diskurser: Ikke alle har lige adgang til at talesætte sikkerhed. Det afhænger af den semantiske struktur, som igen afhænger af styreformen; demokrati eller diktatur, som betinger, hvordan diskursen artikuleres, og hvem der har legitimitet eller magt til at give objektet adgang til den kommunikative handlen. I talehandlingen ligger en identitetsfunktion, som folket lingvistisk og adfærdsmæssigt kan identificere sig med. Det kan være med retsstatsstyret, det juridiske system eller med regimet, det politiske system.

Distributionen sker i det euro-atlantiske område inden for NATO, EU, OSCE, Europarådet og FN, med eller uden mandat. Starter et land en krig uden for disse kanaler, udfordrer det distributionen af diskurser og skaber en ekstraordinær situation. I sådan en situation gælder det om at adskille regimet fra det legitime retsstatsstyre, som kan have sat den gældende retsorden og oppositionen ud af spillet og have gjort disse illegitime.

3. En ekstraordinær situation: Bipolaritetens død har medført, at udsatte enheder - minoriteter - er kommet til imellem det nationale og statslige niveau. Minoriteterne kan ikke tale sikkerhed på egne vegne. Det kræver politisering af kontroversielle emner, hvor det traditionelle reference-objekt, staten, ikke kan eller vil levere sikkerhed til disse. Det gjorde verdenssamfundet i 1996 i

Bosnien med FN-mandat og i 1999 i Kosovo først uden og så med FN-mandat (UN SC Res. 1244). Serbien havde taget kontrol over diskurserne og overtrådt de normale politiske spilleregler for demokratisk adfærd i Europa og udførte "store og systematiske krænkelse af menneskerettigheder", som ifølge Kofi Annan (1999: 1) legitimerer intervention.

4. En universel og legitim retsorden: En ny verdensorden kræver agenter for regimer, regeringer og internationale organer, der opfylder principper for demokrati og menneskerettigheder. Rambouillet-udspillet vedrørende Kosovo slog fast, at et selvstyrende Kosovo ikke måtte true Rest-Jugoslaviens territoriale integritet og suverænitet, som stadfæstet af FN (UN SC Res. 1244: 5). Heri ligger dilemmaet mellem NATO og FN - mellem humanitær intervention på den ene side og det westphalske princip på den anden. Betingelserne for humanitær intervention er som udgangspunkt "vedvarende, systematiske og grove krænkelse af den humanitære folkeret og de internationale menneskerettigheder" (jf. Harhoff, 1999: 7-8), men i praksis skal krænkelse helst true den internationale fred. Aktioner skal være multilaterale som i Kosovo og diplomatiske tiltag udtømte. Annan kræver med Kosovo in mente i sin tale 18. september 1999, at humanitær intervention skal være grænseløs og universel, det vil sige uafhængig af regionale og nationale interesser, og at det militære indgreb må efterfølges af regional humanitær assistance (Annan, 1999: 2).

Udfordringer for en euro-atlantisk sikkerhedsarkitektur i det 21. århundrede

Den fælles udfordring er at skabe en samarbejdende sikkerhedsarkitektur i år

2000. For at indfange dynamikken uden for institutionerne kan det være nyttigt at se på en arkitektur som en række politiske processer, der alle er med til at forme det strategiske miljø. EUs udvidelse imod øst og udviklingen i Rusland imod demokrati eller diktatur. Hvis disse processer går i en positiv retning, vil de i sig selv frembringe nye relationer, hvor konflikter kan forebygges, eller i det mindste kan styres med held og opfylde kravet om succesfuld sikkerhedsgørelse. En arkitektur, hvor flere organisationer end NATO deltager i at skabe en samarbejdende sikkerhed. "The Kosovo crisis has made it clear that Russia and the West are organically interdependent when it comes to security" (jf. NATO Speech, 1999). Præmissen for "co-operative security" er, at sikkerheden er udelelig. Dette princip stadfæstes i det ny OSCE Charter for European Security: "The Charter will contribute to the formation of a common and indivisible security space" (Istanbul Charter, 1999: 2).

I 1998 introduceredes et nyt koncept for et euro-atlantisk sikkerhedssamarbejde, en tre-kronemodell (Roth, 1998), som afdækker et helt konfliktforløb, hvor NATO står for "hardware", koordination og opbygning af militære enheder og aktioner, OSCE er fredsskaber og står for demokrati og menneskerettigheder. EU skal stå for "soft security", dvs. en langsigtet økonomisk og social stabilitet, som er målet med Stabilitetspagten for Syd-Østeuropa. Målet er at gribe ind og forebygge, før kriser eskalere. Men kan EU og OSCE det? Det kræver, at Solana kan omsætte EUs visioner om en blød udenrigspolitik i praksis, dvs. iværksætte humanitære redningsopgaver, fredsbevarelse, krisestyring og fredsskabelse sammen med OSCE, som styrkes af EU-landenes for-

pligtelser om en udrykningsstyrke på 50.000 mand.

EU-landenes forsvarsministre har lagt op til, at EU skal udstyres med en sikkerhedspolitisk komité, der skulle træffe beslutninger om militære aktioner og en militær komite bestående af generaler, der skal rådgive og udarbejde planer, som skal gennemføres af et 50.000 mand stort Euro-korps. Dette styrkes af OSCE-landenes forpligtelse til at gribe ind i en OSCE-stats indre forhold, hvis denne overtræder OSCEs principper (Dorsey, 1999). De nye toner i OSCE bryder med ikke-interventions princippet i Paris-Charteret, som skulle beskytte de nye stater efter murens fald imod angreb fra Rusland. Udfordringen består i at koordinere etik, politik og militær.

Amsterdamtraktatens ikrafttræden og EUs beslutninger om et Euro-korps bidrager i virkeligheden til NATO-alliancens vitalitet i det 21. århundrede. Et styrket ESDI vil være kompatibelt med en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik inden for NATO. Denne proces kan lede til mere komplementaritet, samarbejde og symbiose i udviklingen af multinationale indsatsstyrker (IFOR/KFOR) og integrerede europæiske strukturer (CJTF/ESDI). Det vil styrke sammenhængen mellem EU/Vestunionen, FN og NATO og "fremme Europas rolle som sikkerhedsaktør gennem ESDI" (jf. NATO Speech, 1999). Det kræver, at europæerne er villige til at dele udgifterne med USA (burdensharing).

Kosovo-krisen illustrerer, at FN-pagten rummer elementer, som er utidssvarende nu, hvor de voldelige konflikter typisk er intrastatslige. Det nye sikkerhedsmiljø ændrer ikke ved NATOs funktion eller validitet, men de nye trusler giver NATO/FN mulighed for at formulere en strategi inden for en brede-

re approach til sikkerhed. Det kan ske ved at gå ud over Folkerettens og FN-pagtens hovedpræmis, forsvaret af suverænitet, som var essentiel efter 1. og 2. verdenskrig, men som i dag hindrer hurtig humanitær intervention som i Kosovo. Der er derfor behov for en nytænkning af suverænitetsbegrebet i det 21. århundrede. Statslig suverænitet er for folket, og individuel suverænitet skal forstås som grænseløse individuelle rettigheder. Det ny regime skal baseres på legitimitet bakket op af magt, hvis man skal nå videre end til blot at gribe ind i humanitære katastrofer, og også kunne tilgodese princippet om retfærdige løsninger.

NATOs normer er universelle som demokrati, samfunds frihed fra tvang og undertrykkelse, folkeretten, FN-pagten, OSCE-principperne, menneskerettighedserklæringen samt det westphalske princip om landenes suverænitet. Deri ligger dilemmaet mellem de suveræne staters internationale system og menneskeslægten's globale system. Udfordringen er dikotomien mellem ret og magt eller mere diplomatisk sagt: at finde en balance mellem staternes interesser og det almene ønske om forudsigelighed og stabilitet gennem en legitim euro-atlantisk orden. Hvis man skal virkeliggøre visionen om det 21. århundrede som en tid med fremskridt og fred for alle mennesker, må det nye euro-atlantiske regime legitimeres af en international retsorden anerkendt af verdenssamfundet.

Litteratur

Amsterdamtraktaten (CONF/4007/97 add. 1 og 2). Konsolideret tekst vedrørende Traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

pligtelser om en udrykningsstyrke på 50.000 mand.

EU-landenes forsvarsministre har lagt op til, at EU skal udstyres med en sikkerhedspolitisk komité, der skulle træffe beslutninger om militære aktioner og en militær komite bestående af generaler, der skal rådgive og udarbejde planer, som skal gennemføres af et 50.000 mand stort Euro-korps. Dette styrkes af OSCE-landenes forpligtelse til at gribe ind i en OSCE-stats indre forhold, hvis denne overtræder OSCEs principper (Dorsey, 1999). De nye toner i OSCE bryder med ikke-interventions princippet i Paris-Charteret, som skulle beskytte de nye stater efter murens fald imod angreb fra Rusland. Udfordringen består i at koordinere etik, politik og militær.

Amsterdamtraktatens ikrafttræden og EUs beslutninger om et Euro-korps bidrager i virkeligheden til NATO-alliancens vitalitet i det 21. århundrede. Et styrket ESDI vil være kompatibelt med en fælles sikkerheds- og forsvarspolitik inden for NATO. Denne proces kan lede til mere komplementaritet, samarbejde og symbiose i udviklingen af multinationale indsatsstyrker (IFOR/KFOR) og integrerede europæiske strukturer (CJTF/ESDI). Det vil styrke sammenhængen mellem EU/Vestunionen, FN og NATO og "fremme Europas rolle som sikkerhedsaktør gennem ESDI" (jf. NATO Speech, 1999). Det kræver, at europæerne er villige til at dele udgifterne med USA (burdensharing).

Kosovo-krisen illustrerer, at FN-pagten rummer elementer, som er utidssvarende nu, hvor de voldelige konflikter typisk er intrastatslige. Det nye sikkerhedsmiljø ændrer ikke ved NATOs funktion eller validitet, men de nye trusler giver NATO/FN mulighed for at formulere en strategi inden for en brede-

re approach til sikkerhed. Det kan ske ved at gå ud over Folkerettens og FN-pagtens hovedpræmis, forsvaret af suverænitet, som var essentiel efter 1. og 2. verdenskrig, men som i dag hindrer hurtig humanitær intervention som i Kosovo. Der er derfor behov for en nytænkning af suverænitetsbegrebet i det 21. århundrede. Statslig suverænitet er for folket, og individuel suverænitet skal forstås som grænseløse individuelle rettigheder. Det ny regime skal baseres på legitimitet bakket op af magt, hvis man skal nå videre end til blot at gribe ind i humanitære katastrofer, og også kunne tilgodese princippet om retfærdige løsninger.

NATOs normer er universelle som demokrati, samfunds frihed fra tvang og undertrykkelse, folkeretten, FN-pagten, OSCE-principperne, menneskerettighedserklæringen samt det westphalske princip om landenes suverænitet. Deri ligger dilemmaet mellem de suveræne staters internationale system og menneskeslægten's globale system. Udfordringen er dikotomien mellem ret og magt eller mere diplomatisk sagt: at finde en balance mellem staternes interesser og det almene ønske om forudsigelighed og stabilitet gennem en legitim euro-atlantisk orden. Hvis man skal virkeliggøre visionen om det 21. århundrede som en tid med fremskridt og fred for alle mennesker, må det nye euro-atlantiske regime legitimeres af en international retsorden anerkendt af verdenssamfundet.

Litteratur

Amsterdamtraktaten (CONF/4007/97 add. 1 og 2). Konsolideret tekst vedrørende Traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Traktat om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

- Annan, Kofi A. (1999). "Two Concepts of Sovereignty". *The Economist*, 18 September. (<http://www.un.org/Overview/SG/Kaecon.htm>).
- Buzan, Barry et al. (ed.) (1996). *The New Security Studies*, January 1996, Draft.
- Buzan, Barry (1993). "Societal Security, State security and Internalization", pp. 41-48 i Ole Wæver et al. (ed.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London: Pinter.
- Common Position of 17 May 1999 (1999/345/CFSP) adopted by the Council on the basis of Art. 15 of the Treaty on European Union, concerning a Stability Pact for South-Eastern Europe (L 133/1), i *Official Journal of the European Communities* 28.5.1999. Acts adopted pursuant to Title V of TEU.
- Cook, Robin (1998). Council meeting, General Affairs Brussel, 30/31 March (i 7095/98.C/98/86, 2079th); (www.europa.eu.int/comm/pr_da.htm).
- Dorsey, James M. (1999). "Verden har ret til at blande sig i alt", *Politiken* 20.11.
- Formandsskabets konklusioner (1997). (SN 400/97), Det europæiske Råd i Luxembourg 12-13.12. (www.europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm) (dec97da.pdf).
- Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation Paris, 27 May 1997. (<http://www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm>).
- Geremek, Bronislaw (1998). *Foredrag i det Udenrigspolitiske Selskab i Danmark*, 1.4.
- Harhoff, Frederik (1999). "Retten til krig – forslag til spilleregler for humanitære interventioner", pp. 7-10 i *Kompendium over Fredsfondens høring om dansk sikkerhedspolitik 6.4.1999*.
- Istanbul Charter (1990). Charter for European Security, Istanbul OSCE Summit, 18.19 November 1999. (www.osce.org/e/docs/summits/istachart99e.htm).
- Jorgensen, Marianne Winther & Louise Philips (1999). *Diskursanalyse – som teori og metode*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Keesing's Record of World Events* (1997). V 43, no 7/8.
- Keohane, Robert & Hoffmann Stanley (1993). "Conclusion: Structure, Strategy and Institutional Roles", pp. 381-406. i Robert Keohane et al. (eds.), *After The Cold War: International Institutions and State Strategies in Europe 1989-1991*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lisbon Declaration (1996). On a Common and Comprehensive Security Model for Europe for the Twenty-First Century, 3.12. (www.osce.org/e/docs/summits/lisbo96e.htm)
- Lunn, Simon (1998). "NATOs parlamentariske gren bidrager til at fremme Alliancens mål". *NATO-NYT*, no. 4, pp. 8-11.
- Maastricht Declaration (1991). VESTUNIONEN related texts adopted at EC Summit: Maastricht, 10 December (www.weu.int/eng/comm/91-maastricht.htm).
- NATO Basic Fact Sheet No. 9. "The Enhanced Partnership For Peace Programme", July 1997 (www.nato.int/docu/facts/epfp.htm).
- NATO Mini. Comm. (1991a). "Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe", statement by NAC in Copenhagen on 6-7 June (www.nato.int/docu/comm/49-95/c910607d.htm).
- NATO Mini. Comm. (1991b). "The Alliance's New Strategic Concept". Issued by NAC in Rome on 7-8 Nov. (www.nato.int/docu/comm/c911107a.htm).
- NATO Mini. Comm., Annex to M-1(94)2. "Partnership for Peace: Framework Document". Issued by NAC, NATO Headquarters, Brussels, 10-11 January 1994 (www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110b.htm).
- NATO Press Comm. M-NAC-1(96)63. "Final Communiqué", Ministerial Meeting of NAC, Berlin, 3.6.96 (www.nato.int/docu/pr/1996/p96-063e.htm).
- NATO Press Comm. S1(91)86: Rome Declaration on Peace and Cooperation. Issued by NAC, NATO in Rome 8 November 1991: (www.nato.int/docu/comm/49-95/c911108a.htm).
- NATO Press Release (1999)035. 12 March 1999. Welcoming Statement by the North Atlantic Council to the three Allies (www.nato.int/docu/pr/1999/p99-035e.htm).
- NATO Press Release M-1(97)81. "Madrid Declaration on Euro-Atlantic Security and Cooperation". Meeting of the NAC, Madrid, 8 July, 1997 (www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081e.htm)

- NATO Press Release M-NACC-EAPC-I(97)67. "Chairman's Summary of the meetings of the NACC and the EAPC in Sintra, Portugal - 29 May 1997" (NATO.int/docu/pr/1997/p97-067e.htm).
- NATO Press Release, NAC-S(99)65 - 1999. "The Alliance's Strategic Concept", approved by NAC in Washington D.C. 23-24 April 1999 (www.nato.int/docu/pr/1999/pr99-065e.htm).
- NATO Speech (1997). Speech by Secretary General Javier Solana at NATO Summit Meeting, Madrid, Spain, 8 July (www.nato.int/docu/speech/1997/s970708d.htm).
- NATO Speech (1999). Speech by Lord Robertson: "Security and Interdependence" at IFRI, Paris, 4. November (www.nato.int/docu/speech/1999/s991104a.htm).
- North Atlantic Treaty. Washington D.C., April 4 1949 (www.nato.int/docu/basicxt/treaty.htm).
- Paris Chartret (1990). Charter of Paris for a New Europe. Conference sur la Sécurité et la Coopération en Europe, Sommet de Paris 19-21 November (www.osce.org/e/docs/summits/paris90e.htm)
- Petersen, Nikolaj (1999). Foredrag på YES-konferencen i Landstingssalen i Folketinget, 20.2. Rambouillet Accords (S/1999/648) 1999. (www.state.gov/www/regions/eur/ksvo_rambouillet_text.html).
- Reuters (1999). "Dayton-aftalen hyldet i Sarajevo", *Berlingske Tidende*, 21.11.
- Roth, William V. (1998). "NATO in the 21st Century", President, North Atlantic Assembly, 2 October (www.naa.be/docu/1998/ar5gen-e.html).
- Rühle, Michael (1998). "Nyt syn på NATOs rolle i europæisk sikkerhed", *NATO-NYT*, no. 4, pp. 20-23.
- SIPRI-UNESCO Handbook (1998). *Peace, security and conflict prevention*. Introduction by Adam Daniel Rotfeld and Janusz Symonides, Oxford: Oxford University Press.
- Smith, Leighton (1996). "The Pillars of Peace in Bosnia", *NATO-review*, No. 4, pp. 11-16.
- SNU (1995). *Dansk og europæisk sikkerhed*, København: SNU.
- Statement of G8 (1999). Stability Pact for South Eastern Europe, Cologne 10 June. Statement on the conclusion of the meeting of the G8 Foreign Ministers (www.seerecon.org/KeyDocuments/KD1999062401.htm).
- UN SC. Res. 1244 (1999). Adopted by the Security Council at its 4011th meeting on 10 June (www.un.org/docs/scres/1999/99sc1244.htm)
- Western European Union Council of Ministers Petersberg Declaration. Bonn, 19 June 1992 (www.weu.int/eng/comm/92-petersberg.htm)
- Wæver, Ole (1993). "The Concept: Societal Security", pp. 17-40 i Ole Wæver et al. (ed.), *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London: Pinter.
- Wæver, Ole et al. (1995/10). "Environmental, Economic and Societal Security", *SNU Working Paper*, Copenhagen: Centre for Peace and Conflict Research.
- Wæver, Ole (1997). *Concepts of Security* (Licentiatserien 1997, nr. 5), København: Institut for Statskundskab.
- Wæver, Ole (1999). "Mellem FN og NATO – om de internationale institutioners rolle", pp. 11-18 i *Kompendium over Fredsfondens høring om dansk sikkerhedspolitik 6.4.1999*.