

Reimer R. Nielsen

Efter Nice: Den europæiske forsvarsdimension og det danske forsvarsforbehold

De synspunkter, målsætninger og forventninger, hvormed forsvarsforbeholdet i sin tid blev begrundet, sættes op over for den faktiske udvikling på forsvarsområdet i EU. På denne baggrund må man konstatere, at forsvarsforbeholdet har fået en række utilsigtede konsekvenser for dansk sikkerhedspolitik. De tendenser, der allerede i dag tydeligt viser sig inden for det transatlantiske forhold og i den globale krisestyring, vil sætte forsvarsforbeholdet under stigende pres. Der gives konkrete eksempler på, hvilke umiddelbare virkninger forsvarsforbeholdet vil få for Danmark inden for EU-samarbejdet, og hvorledes forsvarsforbeholdet vil "rulle videre" med konsekvenser for Danmarks stilling inden for NATO-samarbejdet, for det traditionelle krisestyringssamarbejde med de øvrige nordiske lande samt for Danmarks bidrag til FN's fredsoperationer.

Det er næppe forkert at hævde, at Danmark i hele efterkrigsperioden har haft et temmelig kompliceret forhold til sine omgivelser, ikke mindst til sine nære samarbejdspartnere. Allerede statsminister Hans Hedtoft gjorde i 1951 opmærksom herpå i et interview i tidsskriftet *Verdens Gang* og understregede vigtigheden af, at vi danskere forholdt os positivt til det internationale samarbejde, der var groet frem efter krigen. Når alt kom til alt, havde vi vel netop på dette felt noget at lære. Han fortsatte: "Er det for strengt at sige, at vi i vor tænken er en af de mest sognegrænsebestemte nationer?" Det var naturligvis et retorisk spørgsmål, som han forklarede med, at vi indtil den anden verdenskrig havde "haft den lykke at kunne holde os udenfor og dyrke os selv og vor nedarvede skepsis over for alt andet end vort eget". Dette kunne imidlertid ikke fortsætte. Hedtoft opfordrede til, at "vi søger at få et videre syn, og at vi søger at orientere os som verdensborgere".

Tilslutningen til NATO, som var et af datidens store integrationsprojekter, var ingen let sag. Som Hans Hedtoft sagde i Folketinget den 31. oktober 1951: "Ingen skal nægte – og mindst af alt vil jeg nægte – at samarbejdet i Atlantpagten rejser komplicerede problemer for vort land, problemer, som det ofte kan være vanskeligt at få et folk med vor neutralitetstradition og i øvrigt sunde skepsis over for alle stormagter til at forstå."

De danske EU-forbehold

Ud fra en umiddelbar betragtning kan alle EU-forbeholdene siges at være udtryk for et ønske om at fastholde en vis distance til bestemte sider af samarbejdet inden for EU. Sådan forholder det sig, når vi taler om euroen. Allerede da euroforbeholdet blev formuleret i 1992 vidste man, hvad euro-samarbejdet eller ØMU'ens tredje fase indebar, da ØMU'en i hovedsagen blev formuleret med Maastricht-traktaten.

Reimer R. Nielsen

Efter Nice: Den europæiske forsvarsdimension og det danske forsvarsforbehold

De synspunkter, målsætninger og forventninger, hvormed forsvarsforbeholdet i sin tid blev begrundet, sættes op over for den faktiske udvikling på forsvarsområdet i EU. På denne baggrund må man konstatere, at forsvarsforbeholdet har fået en række utilsigtede konsekvenser for dansk sikkerhedspolitik. De tendenser, der allerede i dag tydeligt viser sig inden for det transatlantiske forhold og i den globale krisestyring, vil sætte forsvarsforbeholdet under stigende pres. Der gives konkrete eksempler på, hvilke umiddelbare virkninger forsvarsforbeholdet vil få for Danmark inden for EU-samarbejdet, og hvorledes forsvarsforbeholdet vil "rulle videre" med konsekvenser for Danmarks stilling inden for NATO-samarbejdet, for det traditionelle krisestyringssamarbejde med de øvrige nordiske lande samt for Danmarks bidrag til FN's fredsoperationer.

Det er næppe forkert at hævde, at Danmark i hele efterkrigsperioden har haft et temmelig kompliceret forhold til sine omgivelser, ikke mindst til sine nære samarbejdspartnere. Allerede statsminister Hans Hedtoft gjorde i 1951 opmærksom herpå i et interview i tidsskriftet *Verdens Gang* og understregede vigtigheden af, at vi danskere forholdt os positivt til det internationale samarbejde, der var groet frem efter krigen. Når alt kom til alt, havde vi vel netop på dette felt noget at lære. Han fortsatte: "Er det for strengt at sige, at vi i vor tænken er en af de mest sognegrænsebestemte nationer?" Det var naturligvis et retorisk spørgsmål, som han forklarede med, at vi indtil den anden verdenskrig havde "haft den lykke at kunne holde os udenfor og dyrke os selv og vor nedarvede skepsis over for alt andet end vort eget". Dette kunne imidlertid ikke fortsætte. Hedtoft opfordrede til, at "vi søger at få et videre syn, og at vi søger at orientere os som verdensborgere".

Tilslutningen til NATO, som var et af datidens store integrationsprojekter, var ingen let sag. Som Hans Hedtoft sagde i Folketinget den 31. oktober 1951: "Ingen skal nægte – og mindst af alt vil jeg nægte – at samarbejdet i Atlantpagten rejser komplicerede problemer for vort land, problemer, som det ofte kan være vanskeligt at få et folk med vor neutralitetstradition og i øvrigt sunde skepsis over for alle stormagter til at forstå."

De danske EU-forbehold

Ud fra en umiddelbar betragtning kan alle EU-forbeholdene siges at være udtryk for et ønske om at fastholde en vis distance til bestemte sider af samarbejdet inden for EU. Sådan forholder det sig, når vi taler om euroen. Allerede da euroforbeholdet blev formuleret i 1992 vidste man, hvad euro-samarbejdet eller ØMU'ens tredje fase indebar, da ØMU'en i hovedsagen blev formuleret med Maastricht-traktaten.

Helt anderledes forholder det sig med forsvarsdimensionen. Der var i 1992 ikke tale om konkrete forsvarsplaner, som man tog afstand fra. Der var nogle udviklingstendenser, som der blandt nogle var modstand mod. Men den europæiske forsvarsdimension blev ikke det dyr i Åbenbaringen, som nogle havde set for sig og ville skærme sig af overfor – nemlig en fælles overnational Europahær, der kunne gøre EU til en traditionel militær stormagt.

Man kendte i 1992 i væsentlighed også de konsekvenser, der ville være forbundet med at holde sig uden for euro-samarbejdet. Man var i givet fald indstillet på at fortsætte den såkaldte fastkurspolitik og dermed føre det, som ja-siden har kaldt "kopi-politik", dvs. "selvstændigt" træffe beslutninger svarende til dem, som de andre i forvejen er blevet enige om. Ingen regnede nemlig med, at den fælles valuta ville blive til noget inden for en overskuelig fremtid.

Derimod kendte man *ikke* konsekvenserne af forsvarsforbeholdet, da det jo ikke stod klart, hvilket indhold og hvilken betydning forsvarsdimensionen ville få. At forsvarsdimensionen ville komme til at handle om krisestyring – i et tæt samarbejde med OSCE og FN – var ikke indlysende i 1992, ligeså lidt som næppe nogen kunne have forudset den fart, som samarbejdet på dette område ville tage. Nu – efter den britiske premierminister Tony Blairs opgør i 1998 med tidligere britiske regeringers dogmatiske adskillelse af EU og forsvar – er det en integreret del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Det var ikke, fordi man ikke forstod, at sammenbruddet af den bipolar verdensorden efter murens fald i 1989 var en skelsættende begivenhed både i en global og europæisk sammenhæng. Det skortede således ikke på ideer og forslag til nye sikkerhedspolitiske arrangementer. Men som den britiske forsker Jolyon Howorth (2000: 20, 22) har formuleret det:

"Mange (af disse ideer) var interessante, men ligeså mange var totalt urealistiske. Statsmænd og politiske ledere havde store vanskeligheder med at holde trit med begivenhederne ... Begyndelsen af 1990'erne var derfor en tid, hvor ikke meget stod klart for nogen, heller ikke for de mest visionære statsmænd. Det euroatlantiske områdes hele geografiske fokus var uskarpt. Historien bevægede sig alt for hurtigt til, at nogen kunne følge med."

Man kan derfor med rette hævde, at forsvarsforbeholdet har fået en række *util-sigtede* konsekvenser, hvis rækkevidde først i dag for alvor er ved at gå op for os. Det stod bestemt ikke skrevet nogen steder i 1992, at Danmark ville komme til at lide af total berøringsangst over for humanitære aktiviteter eller fredsbevarende indsatser i WEU- eller i EU-regi.

Frygt og virkelighed

En væsentlig del af forklaringen på forsvarsforbeholdet var utvivlsomt en bekymring for, at EU skulle udvikle sig fra at være "civilmagten" par excellence til at blive en traditionel militær stormagt med egen stående, overnational hær – Europahæren, som det hedder i den offentlige debat, med ansvar for såvel territorialforsvaret som for interventioner til fordel for europæiske interesser uden for Europa. SF's Villy Søvndahl formulerer det i en artikel i *Politiken* i oktober

2000 således: "Vi ønsker ganske enkelt ikke, at EU skal udvikle sig til en militær stormagt, der kan havne i konflikt med Rusland eller deltage i Frankrigs militæraktioner i Afrika."

Den tidligere radikale toppolitiker Jørgen Estrup understreger dog i sin nylige bog *Uden kompas – dansk udenrigspolitik efter 1945*, at det nationale kompromis, som førte frem til forsvarsforbeholdet, ikke entydigt var båret af frygten for en Europahær. Han henviser til, at både Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre allerede i sommeren 1992 havde foreslået en omlægning af dansk forsvar i retning af krisestyring og konfliktløsning. De to partier havde ifølge Estrup klart forstået, hvor det fremtidige behov for militær kapacitet ville gøre sig gældende, og "indset faren", som Estrup skriver, "ved at lægge ansvaret hos en snæver gruppe af vesteuropæiske lande som EU og WEU" (Estrup, 2001). I stedet skulle der satses på etablering af et kollektivt sikkerhedssystem for Europa, hvor OSCE og FN kunne komme til at spille en rolle som centrale aktører. For Estrup og andre gør der sig endvidere den bekymring gældende, at en stærkere europæisk forsvarsdimension efter deres opfattelse vil kunne svække NATO-samarbejdet og reelt skubbe USA ud af europæisk sikkerhedspolitik.

Hvad er så *sket på forsvarsområdet*? Ja, man kan i hvert fald sige, at udviklingen siden Maastricht har formet sig ganske anderledes, end man kunne have forudset eller frygtet i 1992/1993. Territorialforsvaret eller etableringen af EU som en traditionel stormagt med egen hær blev ikke opgaven for EU. Det blev derimod krisestyring, som vi ser det på Balkan i dag. Netop på dette område vil opgaven også ligge i de kommende år. Oftest i snævert samarbejde med internationale organisationer som blandt andre FN og OSCE. Samtidig har erfaringerne i det tidligere Jugoslavien vist de svagheder, der er forbundet med anvendelsen af FN's fredsbevarende styrker i den hårdere ende af krisestyringsskalaen. FN har selv taget konsekvensen heraf, og siden 1995, hvor FN-styrkerne i Bosnien blev afløst af den NATO-ledede implementeringsstyrke IFOR, er tendensen inden for krisestyring klart gået i retning af, at operationer, der omfatter eller kan komme til at omfatte egentlige kamphandlinger, i videst muligt omfang overlades til regionale organisationer eller til formålet oprettede "koalitioner af villige stater".

På det *institutionelle* område er det blevet besluttet at overføre WEU's krisestyringsfunktioner til EU og således opbygge en egentlig forsvarsdimension inden for EU. På mødet i Det europæiske Råd i Helsingfors i december 1999 blev skinnerne lagt ud for etablering af en såkaldt udrykningsstyrke (på 50-60.000 mand, der skulle kunne udsendes senest 2003) og for etablering af de beslutningsstrukturer, der vil være nødvendige for at kunne disponere over denne styrke. Arbejdet hermed er gået over al forventning. På EU-topmødet i Nice i december 2000 var der enighed om rammerne for den nye forsvarsdimension. Det Europæiske Råd godkendte 60 sideres dokumenter om implementering af forsvarsdimension.

Den *interne beslutningsstruktur* er på plads: Der er blevet oprettet en Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Komité, der i en krisesituation vil have mulighed for at spille en rolle svarende til NATO-rådet, samt en Militærkomité, der skal sikre den militær-faglige rådgivning i EU-systemet. Samtidig er der som en slags sekre-

tariatsenhed blevet etableret en Militærstab, der skal bistå Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité og Militærkomiteen i deres arbejde med udformningen af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik. Der er godkendt et *styrkekatalog*, der indeholder medlemslandenes styrketilsagn og således en konkret udmøntning af det overordnede styrke- og kapacitetsmål, der blev fastlagt på EU-topmødet i Helsingfors i december 1999. Der er stort set enighed om *rammerne* for samarbejdet med NATO. På grund af Tyrkiet, der ikke har kunnet acceptere den tilknytning til EU's forsvarsdimension, som EU har tilbudt de europæiske NATO-lande uden for EU, er denne enighed dog endnu ikke formaliseret i aftaler mellem de to organisationer. Endvidere er *rammerne* for EU's forsvarssamarbejde med to grupper af tredjelande (europæiske NATO-lande uden for EU og øvrige EU-kandidatlande) blevet godkendt.

Endelig blev det i Nice besluttet, at Det Europæiske Råd senest i december 2001 skal træffe beslutning om, at EU er operationsklar på krisestyringsområdet. Fra dette tidspunkt skal EU således kunne håndtere mindre krisestyringsopgaver. Først i 2003, når det overordnede styrkemål fra Helsingfors skal være opfyldt, vil EU efter planen skulle kunne klare større krisestyringsopgaver – dog ikke uden at trække på NATO.

Placeringen af den europæiske forsvarsdimension i EU-samarbejdets mellemstatslige søjle 2 skyldtes blandt andet et ønske om at anskue den *militære og civile krisestyring* som et integreret hele. Der er lagt op til, at der skal udvikles et samlet koncept for krisestyring og konfliktforebyggelse, hvori de civile og militære instrumenter kan spille sammen til støtte for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Parallelt med udviklingen af EU's forsvarsdimension arbejdes der i EU med udbygning og systematisering af de ikke-militære instrumenter, som EU vil kunne gøre brug af i krisestyringssituationer. Efter modellen fra det militære område er der aftalt et overordnet styrkemål på det politimæssige område: EU's medlemslande har således forpligtet sig til senest i 2003 at kunne stille 5000 politifolk til rådighed for internationale operationer, hvoraf 1000 skal kunne udsendes inden for 30 dage. Det overvejes som led i opbygningen af det politimæssige beredskab at få fastlagt konkrete mål for et tilsvarende beredskab for personer med kompetence inden for rets- og fængselsvæsenet, ligesom det er tanken, at der tillige skal fastlægges konkrete mål for opbygningen af et passende beredskab for styrkelse af den civile forvaltning og den civile beskyttelse.

Det er med disse tiltag tanken, at der skabes et samspil mellem de forskellige instrumenter. Man har draget den lære af krisestyningen i det tidligere Jugoslavien, at tilstedeværelsen af en troværdig militær kapacitet er en forudsætning for, at de ikke-militære instrumenter kan virke. Det militære instrument vil således kunne have en krisestyringseffekt, selv om det ikke bliver bragt i anvendelse. Samtidig kan det meget vel vise sig, at et sådant integreret krisestyringskoncept, der er tæt koblet til den udenrigspolitiske beslutningsproces, vil medføre en anderledes fleksibel anvendelse end hidtil set af det militære instrument i kombination med ikke-militære instrumenter.

I NATO, der først og fremmest er en forsvarsorganisation, er en sådan mere fleksibel anvendelse af det militære instrument i mindre akutte kriser næppe rea-

listisk. Det er tilrettelæggelse og gennemførelse af store militæroperationer, der karakteriserer NATO-kulturen. Med andre ord et tungt apparat, der skal sættes i gang, før maskinen ruller. Denne kultur vil blive mindre udpræget i EU. Der lægges i EU op til et tæt samarbejde med andre organisationer om krisestyring – med NATO, når det drejer sig om den militære indsats, og med FN og OSCE, når det drejer sig om civile opgaver.

Det blev også på EU-topmødet i Nice i december 2000 understreget, at der med opbygningen af en forsvarsdimension inden for EU ikke skal oprettes nogen Europahær. Dette betyder for det første, at indsættelse af militære enheder fra et medlemsland forbliver et nationalt anliggende. Europa-kommissionen får ikke indflydelse på disse spørgsmål. Der er tale om et nationalt prerogativ, som der er enighed om, at der ikke skal ændres eller fires på. For det andet betyder det, at der ikke oprettes en stående hær under EU-kommando. De styrker, der tilmeldes til EU, forbliver således nationale styrker. Langt de fleste af de styrker, der opstilles af de enkelte lande, er "dobbel- eller flerhattede", dvs. at det i virkeligheden er de samme styrker, der trækkes på til NATO-, WEU/EU- og FN-operationer samt til nationale opgaver. Opbygningen af en europæisk forsvarsdimension ændrer ikke på dette forhold.

Forsvarsdimensionen drejer sig derfor først og fremmest om at lægge de rammer og strukturer til rette, der vil være brug for, og som vil kunne tjene til at forberede iværksættelse og gennemførelse af en eventuel militær operation. I princippet adskiller dette sig ikke fra, hvad vi gennem årene har gjort inden for NATO. Bortset måske fra, at meget af det forberedende arbejde i EU-regi vil blive udført i tæt samarbejde med NATO, som også forventes at stille sine ressourcer til rådighed for de EU-ledede operationer, der måtte komme. Det er principielt det samme, der foregår i FN-regi, når vi "i fredstid" forbereder os på FN-indsatser, det være sig gennem SHIRBRIG (en multinational brigade på højt beredskab til brug for traditionelle FN-operationer), UNSAS (en pulje af nationale "stand by"-styrker anmeldt til FN) eller mellem de nordiske lande.

Det ligger fuldstændigt i tråd hermed, at man fra svensk side understreger, at EU's sikkerheds- og forsvarspolitik handler om civil og militær krisestyring og konfliktforebyggelse, og at Sveriges bidrag til krisestyring, uagtet om denne gennemføres under NATOs eller EU's ledelse, er frivillige og baseret på nationale svenske beslutninger i hvert enkelt tilfælde, samt at det for regeringen er vigtigt, at EU's krisestyring udformes i overensstemmelse med principperne i FN-pagten.

Nye udfordringer for den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik

Opbygningen af den europæiske forsvarsdimension kommer på et tidspunkt, hvor der er en stigende amerikansk modvilje mod at engagere sig i fredsbevarende operationer, hvor der ikke står klare nationale interesser på spil. Som den europæiske frustration over for USA i de forskellige faser af krisen i det tidligere Jugoslavien (specielt Bosnien og Kosovo) viser, er der på det sikkerhedspolitiske område efter afslutningen af den kolde krig mindre forudsigelighed i det transatlantiske forhold. Det skyldes, at den kollektive sikkerhed, som i dag står øverst

på den sikkerhedspolitiske dagsorden, ikke har samme absolutte karakter som det "kollektive forsvar", der var sikkerhedspolitikens omdrejningspunkt under den kolde krig. Som konsekvens heraf træder forskellen på en robust amerikansk og pragmatisk europæisk tilgang til sikkerhedspolitikken skarpere frem.

Den tvetydige amerikanske holdning til de fredsbevarende operationer på Balkan, der til dels skal ses i denne sammenhæng, tyder på, at USA er i færd med at overveje sine strategiske prioriteringer og sin rolle i Europa. Samtidig vil det i længden være indenrigspolitisk vanskeligt for den amerikanske administration at fastholde, at USA fortsat skal have det primære ansvar for Europas sikkerhed, når EU's samlede produktion overstiger USA's, og USA står over for mere presserende trusler i Mellemøsten og Østasien, end det er tilfældet i Europa. Men tilbage står, at Europa i dag ikke er mindre vigtig for USA end under det foregående halve århundrede.

Parallelt med denne udvikling i det transatlantiske forhold har FN's klassiske krisestyringsmodel – de traditionelle fredsbevarende kapitel VI-operationer – vist sig uanvendelig i de mange nye intrastatslige konflikter, der har præget konfliktbilledet gennem de sidste ti år. I det nye krisestyringskoncept, som FN har udviklet i konsekvens heraf, understreges nødvendigheden af en robust tilgang til fredsbevarelse og en tættere sammenhæng mellem fredsbevarelse og fredsopbygning. Samtidig lægges der fra FN's side op til et tæt samarbejde med de regionale organisationer om løsning af de mange krisestyringsopgaver.

Denne udvikling vil utvivlsomt skabe en almindelig forventning om, at de europæiske lande påtager sig et større ansvar inden for såvel europæisk som global krisestyring. Meget taler således for, at mange af de udfordringer, som de europæiske lande vil skulle løfte i de kommende år, det være sig i europæisk sammenhæng eller andetsteds i verden, kommer til at ligge inden for det fredsbevarende område eller fredsstøtteområdet, som det også kaldes. Den manglende amerikanske interesse for denne type af operationer vil i sig selv kunne anspore de europæiske lande til at prioritere udvikling af de kapaciteter, der er behov for til fredsstøtteoperationer. Samtidig vil en sådan udformning af den militære del af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik formentlig være en forudsætning for, at EU-landene kan fastholde og udbygge stabiliteten i deres geografiske nærområde på præmisser, som svarer til den europæiske tilgang til sikkerhed, og dermed tage hånd om grundlæggende sikkerhedsinteresser.

Virkningerne af det danske forsvarsforbehold

Forsvarsforbeholdet har siden Maastricht-traktatens ikrafttræden den 1. november 1993 og frem til i dag været aktiveret i alt otte gange. I alle otte gange har det drejet sig om beslutninger i den blødere ende af krisestyringsskalaen (DUPI, 2000: 245f.), hovedsagelig ikke-militære instrumenter (politiindsatser), bistand til minerydning og klassisk FN-fredsbevarelse. I virkeligheden har forbeholdet dog haft videre konsekvenser, idet det – reelt – har forhindret Danmark i at bidrage til WEU's involvering i krisestyringen i det tidligere Jugoslavien, herunder gennemførelse af militær planlægning, der er blevet stillet til rådighed for FN til brug for UNPROFOR, og deltagelse i WEU's overvågnings- og embargooperation i

Adriaterhavet. Forbeholdet har ikke været aktiveret, siden Amsterdam-traktaten er trådt i kraft den 1. maj 1999. Alt i alt har der dog været tale om forholdsvis begrænsede aktiviteter og operationer. WEU blev jo netop ikke til noget særligt, hvorfor konklusionen må blive, at forsvarsforbeholdet indtil videre ikke i nævneværdig grad har berørt danske interesser.

Men uagtet dette, så ser vi, at forsvarsforbeholdet – utilsigtet – rammer Danmarks muligheder for at gøre en indsats på et område, hvor vi har haft en årelang tradition for at være med. Samtidig kan der i dag ikke være tvivl om, at de problemer, som forsvarsforbeholdet vil give Danmark, bliver af *en helt anden karakter*, når først EU's forsvarsdimension er etableret. Som tidligere nævnt forventes EU at være delvis operationsklar i slutningen af 2001. Der skal her skelnes mellem de umiddelbare virkninger for Danmark i EU – overfor de mere vidtrækkende virkninger for Danmark i andre sammenhænge, dvs. FN, det nordiske samarbejde og NATO.

Forsvarsforbeholdet og Den Europæiske Union

Det danske forsvarsforbehold er ikke blevet aktiveret i forbindelse med drøftelserne og forhandlingerne om etableringen af forsvarsdimensionen, som regeringen har taget aktiv del i. Forbeholdet fortolkes således, at det principielt kun er vedtagelsen af formelle retsakter med indvirkning på forsvarsområder, der falder ind under forbeholdet.

Men i forbindelse med disse drøftelser har Danmark ved flere lejligheder været nødt til at henlede opmærksomheden på forbeholdet. Det er begyndt at gøre ondt. Det gjorde således indtryk på de øvrige EU-landene, da man fra dansk side i november 2000 måtte meddele, at Danmark – som eneste land – ikke agter at tilmelde styrker til EU's styrkemål. Det havde lande som Finland, Sverige, Østrig og Irland ingen problemer med! Det irske nej til Nice-traktaten vil næppe ændre på dette forhold. De europæiske NATO-lande, der står uden for EU, og de øvrige EU-kandidatlande har også tilmeldt styrkebidrag. Den europæiske forsvarsdimension omfatter dermed det store flertal af europæiske lande. De lande, der står udenfor forsvarsdimensionen, er hurtigt opregnet: Albanien, Belarus, Bosnien, Danmark, Forbundsrepublikken Jugoslavien, Kroatien, Makedonien, Moldova, Rusland og Schweiz. Det gjorde ondt, da Italien i foråret 2001 kritiserede Danmark for reelt at have afgjort valget af formand for Militærkomitéen til fordel for den finske kandidat. Det understregede, at forsvarsforbeholdet har en pris som ikke fastsættes af Danmark alene.

Hvad er det så for operationer, Danmark ikke kan være med i? De scenarier, som man arbejder med i EU-planlægningen, giver et fingerpeg om, hvad man forestiller sig. Der arbejdes med fire scenarier: a) evakuering af EU-statsborgere, b) fremføring af nødhjælp, c) præventiv troppestationering og d) adskillelse af stridende parter i en konflikt. Det ligger implicit i EU's styrkeplanlægningsøksercits, at EU skal kunne påtage sig fredsstøtteoperationer som SFOR (Bosnien) og KFOR (Kosovo), men operationer af denne karakter og størrelsesorden vil endnu i mange år forudsætte amerikansk støtte. De operationer, der kan komme på tale, vil først og fremmest være humanitære og fredsbevarende eller fredsstøt-

tende operationer. Hvordan skulle det næsten kunne blive anderledes, når man ser på, hvor mange lande der i givet fald skal være enige om at iværksætte operationen og bidrage hertil? Større operationer vil – ikke mindst af indlysende kapacitetsgrunde – i meget lang fremtid kun kunne gennemføres med USA's aktive medvirken, dvs. i NATO-regi.

For god ordens skyld skal nævnes, at forsvarsforbeholdet ikke vil være til hinder for, at Danmark kan deltage i krisestyringsoperationer, der alene anvender civile instrumenter, herunder politi. Problemet bliver imidlertid, om man fra dansk side kan deltage med for eksempel politi, hvis der er tale om en integreret krisestyringsoperation under militær ledelse. Som forbeholdet er formuleret, vil dette næppe kunne lade sig gøre.

Forsvarsforbeholdet og FN

Forsvarsforbeholdet synes at have en tendens til at "rulle videre" og dække en langt større flade end blot EU. Forbeholdet er ikke uden konsekvenser for Danmarks bidrag til FN's krisestyring. Vi har set de første tegn herpå. Danmark har således ikke været i stand til at bidrage til FN's krisestyringsaktiviteter gennem deltagelse i WEU-rammen – og bliver det heller ikke i EU-rammen. Dette kan – noget ironisk – bringe Danmark ud på sidelinien i FN's krisestyring, hvor vi ellers traditionelt har haft en fremtrædende profil. Siden midten af 1990'erne har tendensen som nævnt ovenfor været, at FN i stigende grad baserer sig på regionale organisationer i gennemførelsen af FN-resolutioner, der kræver en mere robust militær indsats.

Denne tendens bekræftes i den såkaldte *Brahimi-rapport* fra august 2000. Rapporten er udarbejdet af et uafhængigt ekspertpanel, der i marts blev nedsat af FN's generalsekretær Kofi Annan for – i lyset af blandt andet folkemordet i Rwanda i 1994 og massakren i Srebrenica i 1995 – at komme med anbefalinger til forbedringer af FN's fredsbevarende indsats. Rapporten er meget klar i sine vurderinger og anbefalinger. Der lægges ikke skjul på, at FN's klassiske fredsbevarende kapitel VI-operationer fremover vil være undtagelsen snarere end reglen. De klassiske kapitel VI-operationer egner sig ifølge ekspertpanelet bedst til indsættelse i konflikter mellem stater. Anderledes derimod når det drejer sig om konflikter af for eksempel etnisk og religiøs karakter inden for en stat. Her viser erfaringerne, at det kan være ødelæggende at gå ud fra et bedstefalds-scenarion. Der kan i sådanne konflikter blive tale om en regulær kampindsats. Det skal den militære styrke være forberedt på. Der er i sådanne *intrastatslige* konflikter behov for en robust fredsbevarende indsats, der ifølge ekspertpanelet skal gennemføres sammen med en massiv fredsopbygningsindsats. Brahimi-rapporten retter blandt andet opmærksomheden mod behovet for at arbejde målrettet med lov og orden-aspekterne i fredsopbygning.

Ekspertpanelet lægger vægt på, at militære styrker indsat i en FN-operation skal kunne forsvare sig selv, andre missionskomponenter og den samlede operationsmandat over for grupper, som med vold forsøger at underminere en indgået fredsftale eller på anden vis forsøger at forhindre FN-styrken i at udføre sit arbejde. Den fredsbevarende styrke bør derfor udstyres med tilstrækkeligt robu-

ste beføjelser for at sikre, at initiativet ikke glider over til angriberne. Der lægges hermed op til et endeligt opgør med den traditionelle FN-tænkning, der har søgt at trække en skarp skillelinie mellem fredsbevarelse og fredsgennemtvungelse, hvor det for FN har været vigtigt for næsten enhver pris at undgå den "dødens kultur", de militære metoder repræsenterede i FN's tidligere generalsekretær Boutros-Ghalis øjne.

Eksperpanelet lægger vægt på samarbejde med de regionale organisationer i intrastatslige konflikter, der kræver en mere robust fredsbevarelse. Efter tilbage- trækningen af UNPROFOR i 1995 har FN gennem FN-mandater overladt de robuste fredsoperationer i Europa til NATO og andre "koalitioner af villige stater". Der sigtes her til de NATO-ledede IFOR-, SFOR- og KFOR-operationer samt til Alba-operationen i Albanien i 1997, der gennemførtes af en *ad hoc*-koalition med Italien som leder.

Hvis dette bliver fremtiden for FN's krisestyring og fredsoperationer, vil EU i de kommende år unægtelig komme stærkere ind i billedet i krisestyringen ikke blot i Europa, men også andre steder i verden. Det skyldes, at de højt industrialiserede lande er de eneste, der råder over den organisation, kommunikation og robuste kampkraft, der er nødvendig for at klare opgaven i så komplekse situationer. Det viste Storbritannien, da britiske enheder i 2000 greb ind i Sierra Leone for at bistå FN's styrker i området – i øvrigt uden at være underlagt FN's militære kontrol.

Man kan her forstille sig EU som den udførende organisation på et FN-mandat. Eller man kan forestille sig, at EU stiller styrke- eller kapacitetspakker til rådighed for FN. EU vil også kunne bidrage med rådgivning til andre regionale organisationer med henblik på opbygning af fredsbevarende styrker i regionalt regi. Flere EU-lande lægger vægt på et sådant samspil med FN. Der er allerede tætte kontakter mellem EU's højtstående repræsentant – "Hr. FUSP" – Javier Solana og Kofi Annan. Annan har udtalt, at han "ser frem til at samarbejde med den hurtige udrykningsstyrke". Samtidig har han udtrykt håb om, at EU kan bidrage til og deltage i udviklingen af FN's egne planer om at skabe mere effektive fredsbevarende styrker.

Danmark har vi ingen rolle i dette spil om fremtidens krisestyring. Hvis der bliver tale om, at EU leverer styrkebidrag til en FN-indsats under FN-kommando, har Danmark mulighed for at bidrage. Men ikke med noget, der kan indgå som en del af det europæiske bidrag, der vil være resultatet af en samordning i EU-regi, men med et enkeltstående bidrag parallelt med tilsvarende bidrag fra lande uden for Europa. Til gengæld kan Danmark slet ikke være med, hvis EU bliver udførende organisation. Dette vil netop være tilfældet, hvis USA hen ad vejen trækker sig ud af KFOR og SFOR.

Forsvarsforbeholdet og det nordiske samarbejde

Allerede nu står det klart, at forsvarsforbeholdet vil få konsekvenser for det traditionelle nordiske samarbejde om fredsbevarende operationer. Forbeholdet betyder nemlig, at Danmark ikke i EU-regi vil have mulighed for at samarbejde med de øvrige nordiske lande om militær krisestyring, herunder om et fælles

nordisk bidrag til en EU-ledet fredsoperation på samme måde, som det er sket i forbindelse med de NATO-ledede fredsoperationer i Bosnien. Sverige og Finland var med til at sikre, at den militære krisestyring – de såkaldte Petersberg-operationer – kom ind i Amsterdam-traktaten. Dermed fik de understreget, hvad det europæiske samarbejde også skal bruges til. Norge vil blive koblet på denne udvikling, idet man fra norsk side allerede har givet tilsagn om at ville anmelde et substantielt styrkebidrag til det europæiske beredskab.

Specielt Sverige og Finland ønsker, at der inden for rammerne af det nordiske militære samarbejde (NORDCAPS) oprettes en fælles nordisk brigadestyrke, der ikke blot skal kunne stilles til rådighed for FN og NATO, men som også vil kunne tilmeldes til EU. Da Danmark ikke vil kunne være med i en EU-operation, arbejder de øvrige nordiske lande på få knyttet britiske styrker til den nordiske brigade til erstatning for de danske styrker, når brigaden skal operere i en EU-sammenhæng. Det danske forsvarsforbehold kan på denne måde resultere i et brud på den samarbejdslinie, der i efterkrigstiden har været mellem de nordiske lande inden for fredsbevarende operationer.

Forsvarsforbeholdet og NATO

Heller ikke på NATO-området slipper Danmark for virkningerne af forsvarsforbeholdet. Jo tættere samarbejdet mellem NATO og EU bliver, jo mere risikerer Danmark at komme til at stå uden for vigtige dele af NATO-samarbejdet. Det drejer sig blandt andet om den vigtige forsvarsplanlægning, hvor det gælder om at få NATOs og EU's ønsker til at gå op i en højere enhed. Her vil Danmark kun være repræsenteret på NATO-siden. Det betyder, at Danmark bliver marginaliseret.

Danmark kommer *også* under pres. Danske officerer får næppe let ved at få adgang til de høje stillinger i NATO-systemet, når Danmark ikke – som nation – kan spille aktivt med begge steder. Fra tysk og polsk side ser man utvivlsomt gerne, at det dansk-tysk-polske korpshovedkvarter i Stettin kan spille en EU-rolle. Det vil skabe problemer for Danmark, der næppe vil kunne være med under EU-hatten. Danmark er ikke nødvendigvis en let allieret at have med at gøre. Det ”danske” NATO-hovedkvarter i Karup kan, så vidt det kan bedømmes, formentlig komme under pres næste gang, der skal ske en slankning af NATOs kommandostruktur. For selv om danske officerer i dette hovedkvarter formentlig kunne rykke med ud i en EU-operation – som et NATO-udlån – så vil man fra dansk side, med den holdning, vi nu engang har dokumenteret i relation til EU's militære indsatser, stå svært i konkurrencen over for andre lande, der netop kan argumentere for deres sag med henvisning til den betydning, som deres hovedkvarter vil have både i en NATO- og EU-sammenhæng.

Sammenfatning

Forsvarsforbeholdet har skabt et *paradoks* for dansk sikkerhedspolitik. Op gennem 1990'erne har vi set et aktivt og engageret Danmark, der har forsøgt at leve op til de øgede krav til verdenssamfundets medlemmer om engagement – også med militære midler – som følge af det voksende antal konflikter efter ophøret

af den kolde krig. Danske enheder har været med, hvad enten det var FN, OSCE eller NATO, der stod for de pågældende operationer. Danmark var med, da en gruppe europæiske lande med mandat fra FN iværksatte operation Alba i Albanien. Men når EU kommer ind i billedet, er vi grebet af den totale berøringsangst. Det var ikke forudset, da forbeholdet blev formuleret. Det skaber i dag problemer for Danmark – problemer, som kan få ganske vidtrækkende konsekvenser for Danmark, når EU's forsvarsdimension kommer på plads. Det gælder ikke blot danske interesser i EU, men også i andre sammenhænge – FN, det nordiske samarbejde og NATO.

Litteratur

- Brahimi-rapporten* (2000). "Report of the Secretary General pursuant to General Assembly resolution 53/35 – The Fall of Srebrenica", New York: FN-dokument A/54/549, 21.8.
- DUPI (2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Estrup, Jørgen (2001). *Uden kompas – dansk udenrigspolitik efter 1945*. København: Gyldendal.
- Howorth, Jolyon (2000), "European Integration and Defence: the Ultimate Challenge", *Chaillot Paper*, No. 43, Paris: The Institute for Security Studies, Western European Union.

af den kolde krig. Danske enheder har været med, hvad enten det var FN, OSCE eller NATO, der stod for de pågældende operationer. Danmark var med, da en gruppe europæiske lande med mandat fra FN iværksatte operation Alba i Albanien. Men når EU kommer ind i billedet, er vi grebet af den totale berøringsangst. Det var ikke forudset, da forbeholdet blev formuleret. Det skaber i dag problemer for Danmark – problemer, som kan få ganske vidtrækkende konsekvenser for Danmark, når EU's forsvarsdimension kommer på plads. Det gælder ikke blot danske interesser i EU, men også i andre sammenhænge – FN, det nordiske samarbejde og NATO.

Litteratur

- Brahimi-rapporten* (2000). "Report of the Secretary General pursuant to General Assembly resolution 53/35 – The Fall of Srebrenica", New York: FN-dokument A/54/549, 21.8.
- DUPI (2000). *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Estrup, Jørgen (2001). *Uden kompas – dansk udenrigspolitik efter 1945*. København: Gyldendal.
- Howorth, Jolyon (2000), "European Integration and Defence: the Ultimate Challenge", *Chaillot Paper*, No. 43, Paris: The Institute for Security Studies, Western European Union.