



DANISH INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STUDIES

STRANDGADE 56 • 1401 COPENHAGEN K • DENMARK

TEL +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk

SMÅSTATER OG INTERNATIONAL INDFLYDELSE

DANMARK OG EU'S FÆLLES SIKKERHEDS-
OG FORSVARSPOLITIK

Gorm Rye Olsen og Jess Pilegaard

DIIS Working Paper no 2005/9

© Copenhagen 2005

Danish Institute for International Studies, DIIS

Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark

Ph: +45 32 69 87 87

Fax: +45 32 69 87 00

E-mails: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler

Printed in Denmark by Vesterkopi as

ISBN: 87-7605-075-0

Price: DKK 25.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk

Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på en bevilling fra Forsvarsministeriet.

Gorm Rye Olsen, afdelingsleder, og **Jess Pilegaard**, ph.d.-studerende, begge Afdelingen for Europæiske Studier, DIIS

Indhold

Resumé.....	2
Småstater og international indflydelse: Danmark og EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik..	3
Indledning.....	3
Småstat, adaptationsteori og dansk international indflydelse.....	5
Udviklingen i dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik	7
Udviklingen af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik	8
Det danske forbehold over for forsvarssamarbejdet i EU	10
EU's militære krisestyringsoperationer.....	12
Operation 'Concordia', Makedonien 2003	12
Operation 'Artemis', Congo 2003.....	14
EU-FN samarbejde om krisestyring.....	15
Operation 'Althea' i Bosnien-Herzegovina	16
Konkluderende drøftelse.....	18
Udenrigspolitisk intentionalitet og Danmark i FN's sikkerhedsråd.....	18
Coalition power, prestige, omdømme og handlevilje.....	20
Litteratur	22

RESUME

Det klassiske småstatsdilemma – valget mellem autonomi og indflydelse – danner udgangspunkt for artiklens forsøg på at forstå Danmarks ambivalente forhold til EU's sikkerhedspolitik. Siden 1989 har Danmark ført en særdeles aktivistisk udenrigspolitik, også på det militære område, for at styrke landets internationale indflydelse. Det er sket indenfor rammerne af EU, NATO og FN. Danmark synes at have valgt indflydelse over autonomi. På et område står Danmark imidlertid udenfor: Siden 1993 har Danmark været undtaget fra EU's Fælles Sikkerheds- og Forsvarspolitik. Forbeholdet var oprindeligt symbolsk, men pga. EU's rivende udvikling på netop dette område, står Danmark i et stadig tydeligere dilemma: På netop det område hvor Danmarks muligheder for at udøve international indflydelse er størst, har skiftende regeringer af indenrigspolitiske hensyn vægten autonomien over indflydelsen. Dilemmaet og Danmarks 'besynderlige' håndtering af samme er til skade for Danmarks internationale indflydelse, ikke blot i EU, men også i andre multilaterale organisationer.

Småstater og international indflydelse: Danmark og EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik

Gorm Rye Olsen og Jess Pilegaard

”Vi skal have modet til at bryde ud af vores småstatskompleks. Vi skal forstå, at et lille land kan sætte en dagsorden og gøre sig gældende på den internationale scene, og vi skal derfor tilrettelægge en udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi, som styrker Danmarks position på udvalgte områder”
(Statsminister Anders Fogh Rasmussen i: Larsen 2000).

INDLEDNING

Siden ophøret af den kolde krig har skiftende danske regeringer været enige om, at en helt central målsætning for landets udenrigspolitik er, at Danmark skal spille en proaktiv rolle i den internationale politik (Holm 2002: 22-23; Petersen 2004: 444ff; Holm 1997). Der har også været enighed om, at en sådan ny 'aktiv internationalisme' skal bygge på to elementer. På den ene side skal den nye udenrigspolitik udformes i et tæt samspil med andre lande inden for forskellige internationale institutioner. I 1993 offentliggjorde regeringen således en rapport om 'Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000', hvor det blev det slået fast, at EU og det politiske samarbejde EPS var "den vigtigste platform for Danmarks forhold udadtil" (Petersen, 2004: 445). På den anden side har danske politikere siden ophøret af den kolde krig har været særdeles villige til at udstationere soldater ikke kun i traditionelle fredsbevarende opgaver men også i mere offensive operationer. Den udprægede vilje til at anvende det militære instrument har ført til, at enkelte forskere er gået så vidt som til at betegne den nyere danske udenrigspolitik som 'militariseret' (Heurlin 1993: 45-46; Rasmussen 2005). I kraft af den udtalte konsensus om de to elementer er det ikke en tilfældighed, at den store beredvillighed til at udsende soldater er sket i tæt samarbejde med andre lande. Konkret har udstationeringen af de danske soldater fundet sted inden for rammerne af FN, NATO og såkaldt 'koalitioner af villige' (Petersen 2004: 613).

William Wallace hævder, at småstater som Danmark står i et dilemma, når de skal vælge udenrigspolitisk strategi. Småstater kan i princippet vælge mellem autonomi og indflydelse

(Wallace 1999). I mellemkrigstiden valgte Danmark autonomien og afskrev sig dermed muligheden for at øve indflydelse på stormagterne. Efter anden verdenskrig har Danmark i stadig større udstrækning valgt indflydelsen ved netop at deltage aktivt i arbejdet i internationale organisationer som FN, NATO og EF.

I årene efter den kolde krig har den Europæiske Union udviklet sig til at blive det vigtigste multilaterale forum for formulering og implementering af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i almindelighed (Petersen 2004). Danmark deltager således aktivt og konstruktivt i udviklingen af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Imidlertid står Danmark uden for samarbejdet om udvikling af en fælles europæiske forsvarspolitik (ESDP) på grund af en række undtagelser fra Maastricht-traktaten, som den danske regering opnåede i forbindelse med Det Europæiske Råds møde i Edinburgh i december 1992. På det snævre forsvarspolitiske område har Danmark således valgt autonomi frem for indflydelse i forhold til ESDPen. I stedet udgør NATO, FN og på det seneste de såkaldte 'koalitioner af villige' derfor den organisatoriske ramme omkring forsøgene på at opnå international indflydelse ved hjælp af det militære kort.

Denne artikel drøfter det stadig tydeligere dilemma, som Danmark som småstat står i som følge af sit bevidste valg af en ny proaktiv udenrigspolitik. Det klare valg af indflydelsesstrategien - til forskel fra autonomien - er i høj grad blevet gavnet af den fortsatte europæiske integrationsproces, som William Wallace især mener har været til fordel for de små lande (Wallace 1999: 11). Det er ydermere sådan, at EU på det sikkerhedspolitiske område beskrives som noget nær en ideel sikkerhedsorganisation for de små medlemslande (Wivel 2005). Ikke desto mindre har Danmark som nævnt valgt at stå uden for det forsvarspolitiske samarbejde inden for den Europæiske Union.

Artiklen påstår, at forbeholdet over for ESDPen repræsenterer en stadig mere alvorlig blokering for at øve indflydelse på den internationale udvikling, som netop har været målet for de seneste 15 års danske udenrigspolitik. Det begrundes med, at Danmark på grund af sit forbehold over for ESDPen ikke kan udnytte den magtressource, der ligger i at deltage aktivt og fuldt ud i den samlede udvikling af den Europæiske Union. På grund af forbeholdet på et så vigtigt policy-område som forsvaret fremstår dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik ydermere som usammenhængende og uforståelig og dermed utroværdig. Derved påvirkes de indflydelsesinstrumenter, som ligger i renommé, forhandlingsevne og diplomatisk manøvremulighed i negativ retning.

Svækkelsen af Danmarks indflydelsesmuligheder inden for den Europæiske Union vil blive stadig tydeligere i takt med, at en række igangværende forandringstendenser forstærkes. Det gælder selvsagt først og fremmest udbygningen af den europæiske forsvarsdimension. Der er ingen tvivl om, at der sker en 'spill-over' fra forsvarspolitikken til andre områder af EU samarbejdet, hvor Danmark også vil stå svagere på grund af forbeholdet. Føringelsen af de danske indflydelsesmuligheder vil formodentlig også blive påvirket negativt, hvis samarbejdet mellem FN og EU om krisestyring i Afrika og på Balkan udbygges. Hvis Danmark skal høste maksimal fordel af anvendelsen af den militære magtressource, må man arbejde inden for andre internationale fora end EU. Det vil i så fald være relevant at søge indflydelse i NATO, FN eller alternativt inden for rammerne af 'koalitioner af villige'.

Artiklen er struktureret på følgende måde. I det første afsnit gives der en kort præsentation af det teoriapparat, der danner rammen omkring analysen. Dernæst gives der en kort oversigt over udviklingen af dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik i årene efter ophøret af den kolde krig. Den følges af et historisk rids over de senere års europæiske sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde. Herefter omtales indholdet og fortolkningen af det danske forbehold over for det forsvarspolitiske samarbejde i EU. I tilknytning til drøftelsen af de særlige problemer forbeholdet giver Danmark gennemgås en række af de seneste militære krisestyringsoperationer, som den Europæiske Union har haft ansvaret for. Artiklen afsluttes med en drøftelse af konsekvenserne for Danmark af forsvarsforbeholdet i relation til det erklærede mål om at føre en proaktiv udenrigspolitik.

SMÅSTAT, ADAPTATIONSTEORI OG DANSK INTERNATIONAL INDFLYDELSE

Den analytiske ramme for den følgende analyse kombinerer elementer fra to mere eller mindre veludviklede teorier. Den ene teoretiske inspiration stammer fra den videreudvikling af James Rosenaus teori om adaptation, som især danske forskere har foretaget (Due-Nielsen & Petersen 1995: 14ff; Petersen, 2000, Petersen 1989; Mouritzen 1988; Mouritzen et al. 1996). Den anden inspirationskilde er teorien om småstaten, som ligeledes har været anvendt i analyser af dansk udenrigspolitik (Branner 2005). Begge teorier fokuserer eksplicit på såvel magt som indflydelse i internationale relationer, hvilket som nævnt står i centrum for analysen her.

I sin fortolkning af småstatsteorien tager Hans Branner udgangspunkt i sondringen mellem fysiske og ikke-fysiske magtressourcer (Branner 2005: 40ff, 204ff). Småstaterne er karakteriseret ved at besidde begrænsede fysiske ressourcer for så vidt angår BNP, militær

magt og befolkningsstørrelse. I sagens natur har de begrænsede indflydelsesmuligheder, hvis de anvender sådanne ressourcer i international politik. Imidlertid kan småstater øve betydelig indflydelse ved at benytte 'bløde' eller ikke-fysiske magtressourcer som troværdighed, forhandlingsevne og viljestyrke.

Nok så vigtigt råder småstaterne over en afgørende ikke-fysisk magtressource ved at deltage i arbejdet og forhandlingerne i internationale organisationer. Internationale organisationer har den fordel, at de giver en struktureret ramme for udveksling af synspunkter mellem store stater og små stater. Deltagelse i sådanne organisationer sikrer principielt, at synspunkter ikke alene vinder gehør på grund af medlemsstaternes fysiske magtressourcer. Stater kan også øve indflydelse, hvis den pågældende stat og dens forhandlere nyder respekt og har troværdighed.

Adaptations-teorien opererer på sin side med en central hovedvariabel, som benævnes en stats 'indflydelses kapabilitet' (influence capability). Et lands indflydelses kapabilitet - altså evnen til at kunne påvirke sine eksterne omgivelser - afhænger både af det internationale systems karakter og af indenlandske kapabilitets faktorer som økonomisk magt og militær magt. Her siger adaptationsteorien i lighed med småstatsteorien, at der er klare begrænsninger på små staters internationale indflydelsesmuligheder. De to teorier er også enige om betydningen af internationalt samarbejde, idet adaptationsteorien fremhæver 'coalition power' som en central variabel. Coalition power defineres som "the ability to form or operate as an influential party in winning coalitions" (Petersen 2000: 79). Nikolaj Petersen understreger, at inden for den Europæiske Union repræsenterer dét at deltage aktivt i integrationsprocessen i sig selv en vigtig indflydelseskapabilitet. Endelig er der ikke tvivl om, at variable som prestige, diplomatisk snilde, omdømme og viljestyrke er særdeles vigtige instrumenter for et lands kapabiliteter til at øve international indflydelse (Petersen 2000: 79ff; cf. Hill 2003).

Hvis ESDPen fortsat udvikler sig, som den har gjort det de seneste år, vil modsigelsen mellem målsætningen i den aktive internationalisme og forsvarsforbeholdet blive stadig større. En nærliggende hypotese er derfor, at forfølgelsen af autonomi strategien inden for EU's forsvarspolitiske dimension uvægerligt vil begrænse Danmarks generelle internationale influence capability inden for Unionen. Det er særlig problematisk for realiseringen af den proaktive udenrigspolitik i og med, at EU anses for at være det vigtigste forum for udøvelsen af coalition power (Due-Nielsen og Petersen 1995: 43; Petersen 2000, Petersen 2004: 445).

Ved hjælp af det præsenterede begrebsapparat vil artiklen analysere, hvordan forsvarsforbeholdet påvirker Danmarks muligheder for at føre en proaktiv udenrigspolitik.

Artiklen antager – til dels i modstrid med småstatsteorien - at en traditionel fysisk magtressource som militær magt under bestemte forudsætninger kan forbedre en småstats muligheder for at øve international indflydelse. Forudsætninger for at kunne udnytte det militære kort er, at brugen fremstår forståelig og politikken troværdig for landets internationale partnere. For det andet forventes det, at Danmark benytter både den militære magtressource og småstatens traditionelle ikke-fysiske magtressourcer. Endelig for det tredje antages det, at evnen til at indgå i vinderkoalitioner er et særlig vigtigt instrument for en småstat som Danmark (Branner 2005: 210ff). Analysen af de danske indflydelsesmuligheder vil derfor først og fremmest fokusere på, hvorvidt den centrale indflydelsesvariabel 'coalition power' påvirkes positivt eller negativt af forsvarsforbeholdet.

Endelig antages det, at der er en ganske snæver sammenhæng mellem coalition power, prestige og handlevilje således, at coalition power er den afhængige variable, mens høj prestige og høj troværdighed er de uafhængige variable. I tilknytning til den store betydning, som prestige, renommé og handlevilje tillægges, antages det også, at disse lidet håndgribelige fænomener påvirkes i positiv retning, hvis der er en høj grad af overensstemmelse mellem ord og politisk handling. Hvis der ikke er betydelig grad af korrespondance, vil værdien af troværdighed, prestige og handlevilje modsætningsvis være begrænset. Denne understregning af betydningen af sammenhæng mellem erklæret politik og faktiske handlinger bygger på Walter Carlsnaes' fremhævelse af vigtigheden af 'intentionalitet' i forhold til udenrigspolitiske handlinger (Carlsnaes 1992; Carlsnaes 2004). Det vil sige, at hvis der ikke er overensstemmelse mellem den faktisk førte og den erklærede politik, har det negativ betydning for en småstats omdømme og troværdighed og dermed for instrumentet coalition power.

UDVIKLINGEN I DANSK UDENRIGS-, SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITIK

Dansk udenrigspolitik og dermed dansk sikkerheds- og forsvarspolitik har siden ophøret af den kolde krig været karakteriseret af to markante udviklingstræk. Der har som nævnt været en ganske markant beredvillighed til at anvende det militære kort ved at udstationere danske soldater i kriseområder (Heurlin 1993: 45-46; Rasmussen, 2005). Samtidig er den danske udenrigspolitik blevet stadig mere multilateraliseret. De to udviklingstendenser har manifesteret sig ved, at Danmark havde en fremtrædende placering i forbindelse med både FN's og NATO's militære indsatser i det tidligere Jugoslavien. Inden for rammerne af FN tog Danmark initiativet til at oprette en hurtig multilateral hurtig udrykningsstyrke kaldet SHIRBRIG, som første gang kom i aktion i forbindelse med en FN overvåget våbenhvile mellem Eritrea og Etiopien på Afrikas Horn i år 2000. Denne markante udvikling viser ifølge

Bertel Heurlin, at Danmark efter 1989 blev en 'producent' af sikkerhed frem for som tidligere under den kolde krig at være en 'forbruger' af sikkerhed (Heurlin 2003: 33).

Den udtalte vilje til at bruge danske soldater i operationer i udlandet har fået Steen Rynning til argumentere for, at Danmark i løbet af 1990'erne ændrede sin internationale rolle fra at være en 'civil aktør' til i det nye århundrede at blive en såkaldt 'strategisk aktør' (Rynning, 2003). Danmark var en civil aktør i kraft af, at man optrådte som tredjepart mellem to stridende parter, som det var tilfældet i eksempelvis Bosnien og Kosovo. Med den aktive danske deltagelse i det amerikansk ledede felttog i Afghanistan fra oktober 2001 er det imidlertid mere passende at beskrive Danmark som en 'strategisk aktør' (Rynning, 2003). Der er heller ingen tvivl om, at Danmark optrådte som strategisk aktør i forbindelse med det amerikansk ledede angreb mod Irak den 19. marts 2003, hvor man i lighed med situationen i Afghanistan stillede tropper til rådighed i forbindelse med de direkte kamphandlinger.

Det er hævet over enhver diskussion, at de danske politikere og beslutningstagere efter den kolde krig har søgt at forøge Danmarks internationale 'influence capability' (Petersen 2000; Due-Nielsen & Petersen 1995). Til det formål har man i høj grad betjent sig af instrumentet 'coalition power', hvor man konkret har arbejdet inden for rammerne af den Europæiske Union, NATO og FN. Den aktive internationalisme har kombineret 'coalition power' med den strategi, som adaptationsteorien betegner som 'commitment', hvor commitment har vist sig i de omfattende udstationeringer af danske soldater i internationale krisestyringsopgaver.

Danmark har også været villig til 'commitment' i EU omkring samarbejdet om FUSPen, hvor man hyppigt har spillet en udfarende rolle. De danske beslutningstagere har samtidig været villige til at tilpasse den nationale danske politik til den fælles politik. Men ligeså snart man har bevæget sig over i nærheden af emner, der vedrører den fælles forsvarspolitik, ESDPen, har Danmark undsagt sig sit centrale indflydelsesinstrument coalition power ved, at man har udvist 'non-commitment' og dermed lav indflydelseskapabilitet. Det vil sige, at den forsvarspolitiske strategi – autonomi - inden for EU i enhver henseende står i modsætning til den erklærede strategi om at søge international indflydelse.

UDVIKLINGEN AF DEN EUROPÆISKE SIKKERHEDS- OG FORSVARSPOLITIK

Parallelt med at det militære kort fik en stadig mere fremtrædende placering i dansk udenrigspolitik, skete der en markant udvidelse af det forsvars- og sikkerhedspolitiske

samarbejde inden for den Europæiske Union. Maastricht-traktaten fra 1992 stadfæstede EU's ansvar for relevante sikkerhedspolitiske spørgsmål herunder på sigt udarbejdelsen af en fælles forsvarspolitik som en integreret del af den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik. Traktaten blev startskuddet til udviklingen af en ny identitet og nye opgaver for WEU, hvis medlemmer i juni 1992 vedtog erklæringen om de såkaldte Peterberg-opgaver. De omfatter ”humanitære operationer og redningsaktioner; fredsbevarende opgaver og opgaver, der involverer kamptropper i krisehåndtering inklusiv fredsskabelse” (EU-traktaten, artikel 17. stk. 2). Det vil sige, at WEU og senere EU i princippet råder over hele spektret af militære krisestyringsinstrumenter lige fra de ’lette’ til de ’tunge opgaver’.

Ligesom sammenbruddet af det tidligere Jugoslavien i begyndelsen af 1990’erne var en afgørende bevæggrund for at etablere FUSPen, kom den fortsatte uro på Balkan og i særdeleshed Kosovo-konflikten i foråret 1999 til at understrege behovet for, at den Europæiske Union blev i stand til at påtage sig ansvaret for sikkerheden i sit eget nærområde. På det Europæiske Råds møde i Köln i juni 1999 besluttede man derfor at sætte Petersberg øverst på ESDP-dagsordenen. Målet var, at gøre EU i stand til at handle som en sikkerheds- og forsvarspolitisk aktør inden for rammerne af FN systemet. På Helsinki topmødet i slutningen af 1999 vedtog Rådet bl.a., at EU-landekredsen inden udgangen af 2003 skulle være i stand til at sende op mod 60.000 soldater i felten i op til 12 måneder med kun 60 dages varsel. Den hastige udrykningsstyrke skulle være i stand til at løfte hele viften af Petersberg-opgaver (Formandskabets konklusioner, 11.12.1999 annex IV).

På den anden side var det helt klart, at EU-initiativet ikke betød, at der blev dannet en ’EU-hær’, som traditionelt har været en dansk frygt over for ESDPen (Petersen 2004: 511; DUPI, 2000: 248). Tværtimod understregede topmødet, at de nye strukturer skulle ses som komplementære til NATO-samarbejdet. Forsvar i tilfælde af en væbnet aggression udefra lå fortsat helt og holdent i NATO-regi. ESDP-samarbejdet skulle udvikles i samarbejde med NATO, hvilket afspejles i beslutningen om at lade europæiske NATO-medlemmer, som ikke er medlemmer af EU, deltage i eventuelle militære operationer.

De europæiske forsvarsministres beslutning i april 2004 om at oprette såkaldte ”battle groups” er en anden væsentlig udvikling af ESDPen. Kampgrupperne skal være på ca. 1500 soldater med støtteelementer og skal kunne deployeres med kort varsel (15 dage). Målsætningen er at have 2-3 kampgrupper på plads inden udgangen af 2005 og yderligere 5-6 inden udgangen af 2007. Alle EU-lande kan i princippet bidrage til disse kampgrupper (Haine 2004). Set fra et

dansk perspektiv er det interessant, at Norge som ikke-medlem af EU sammen med Finland og Sverige har etableret en EU's kampgruppe.

Der kan således konstateres en ganske markant udvikling af EU's fælles udenrigspolitik og fælles forsvarspolitik siden de tidlige 1990'ere. Der kan også iagttages ganske betydelige paralleller mellem udviklingen af dansk sikkerheds- og forsvarspolitik og udviklingen af ESDPen. Der er intet, der tyder på, at den hidtidige udvikling i retning af flere fælles initiativer og mere koordinering omkring krisestyring og forsvarsspørgsmål i almindelighed ikke vil fortsætte inden for EU-kredsen (Griegerich & Wallace 2004; Treacher 2004; Duke 2004; Biscop 2004). Der synes at være et realistisk grundlag for at forvente, at ESDPen udvikles yderligere, hvilket næppe kan undgå at få en negativ virkning på Danmarks coalition power inden for EU.

DET DANSKE FORBEHOLD OVER FOR FORSVARSSAMARBEJDET I EU

Maastricht-traktaten stadfæstede som nævnt den Europæiske Unions ansvar for på sigt at udarbejde en fælles forsvarspolitik som en integreret del af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. I det danske Folketing var der massiv politisk opbakning til et fuldtønt dansk medlemskab af den Europæiske Union ligesom, der var tilslutning til samarbejdet omkring forsvarsspørgsmål. Den 12. maj 1992 stemte et stort flertal på 130 medlemmer af Folketinget for at ratificere Unions-traktaten, mens 25 stemte imod. Resultatet var en klar anbefaling til vælgerne om at sige ja til dansk medlemskab af den Europæiske Union ved folkeafstemningen den 2. juni 1992 (DUPI 2000: 226, Petersen, 2004: 506ff).

Afstemningen havde så stor folkelig interesse, at stemmeprocenten nåede op på 82,3. Et lille flertal på 50,7 % stemte imod dansk medlemskab af Unionen, mens Ja-siden kunne mønstre 49,3 % af vælgerne (Petersen, 2004: 509 & 511ff). De danske politikere var derfor tvunget til at finde en særordning for Danmark på de områder, hvor de danske vælgere havde problemer med den nye traktat. På det europæiske råds møde i Edinburgh i december 1992 lykkedes det Danmark at få en særordning for 4 udvalgte områder herunder forsvarspolitikken.

De øvrige lande accepterede, at Danmark havde behov for en juridisk bindende ordning for at kunne ratificere Maastricht-traktaten. Til gengæld måtte Danmark love ikke at blokere for en videre udvikling, hvis de øvrige lande ønskede at uddybe samarbejdet på eksempelvis det forsvarspolitiske område (DUPI 2000: 230; Petersen 2004: 514ff). Den centrale formulering i Edinburgh-aftalen lyder sådan: "Stats- og regeringscheferne tager til efterretning ... at Danmark ikke deltager i udarbejdelsen og gennemførelsen af afgørelser og aktioner inden for

Unionen, som har indvirkning på forsvarsområdet, men Danmark vil ikke hindre, at der udvikles et snævrere samarbejde mellem medlemsstaterne på dette område” (DUPI: 230-231).

Ved en ny folkeafstemning den 18. maj 1993 om Maastricht-traktaten og Edinburgh-aftalen sagde 56,7 % ja, mens 43,3 % stemte imod (DUPI 2000: 232). Dermed var vejen banet for dansk medlemskab af den Europæiske Union. I forbindelse med vedtagelsen af Amsterdam-traktaten blev de danske forbehold uden større sværds slag optaget i den danske protokol til traktaten. De bestod, som det hed ”før, under og efter” konferencen (Petersen 2004: 235).

Fra Unions-traktatens ikrafttræden den 1. november 1993 og frem til 1. januar 2003 2000 aktiverede Danmark 9 gange sit forbehold over for det forsvarspolitiske samarbejde. I alle tilfælde drejede det sig om beslutninger i den bløde ende af Petersberg-opgaverne (DUPI 2000: 246; www.eu-oplysningen.dk). Konkret var der tale om planlægning af evakuering af civile EU-borgere fra konfliktområder, om såkaldt fælles aktioner vedrørende personelminer, om politiindsatser i Albanien og bistand til minerydning i Kroatien. ”Det var ironisk nok alle sammen aktioner, som Danmark gerne havde deltaget i ethvert andet regi end EU, men den praktiske betydning var mindre end den symbolske” (Petersen 2004: 536).

Forbeholdet er i øvrigt blevet fortolket af de skriftende regeringer på den måde, at der ikke anses at være noget til hinder for, at Danmark kan deltage i behandlingen i Råds regi af forslag til afgørelser og aktioner, der har indvirkning på forsvarsområdet. Regeringen har i forbindelse med drøftelserne om styrkelse af den europæiske forsvarsdimension henvist til, at det principielt kun er vedtagelsen af formelle retsakter med indvirkning på forsvarsområdet, som falder ind under forbeholdet. Regeringen har blandt andet deltaget i drøftelserne og har i øvrigt også tilsluttet sig udtalelser om emnet. Op til møderne i Det Europæiske Råd i Helsinki i december 1999 og i Lissabon i marts 2000 valgte regeringen at henvise til forbeholdet. Derved ønskede man at markere, at udmøntning af disse vedtagelser måtte forventes at berøre forbeholdet (DUPI 2000: 246).

Helsinki-beslutningen blev fulgt op af en dansk beslutning om trods forbeholdet at deltage i arbejdet i de tre militærpolitiske organer, som skulle føre ESDPen ud i livet. I forbindelse med EU's såkaldte tilsagnskonference i oktober 2000, hvor en lang række lande indenfor og udenfor EU gav konkret tilsagn til den kommende EU-udrykningsstyrke, mødte den danske forsvarsminister Hans Hækkerup til gengæld frem uden at kunne stille tropper til rådighed. Danmark kunne nok deltage i den overordnede tilrettelæggelse af ESDP, men man måtte afstå fra at medvirke til den konkrete udformning på det militære plan (Petersen 2004: 538).

Samlet synes det danske forbehold frem til år 2003 primært at have haft symbolsk betydning, mens de praktiske følger var begrænsede. Men selvom EU frem til 2003 kun havde foretaget mindre operationer i den bløde ende af Petersberg-opgaverne, er det ikke urimeligt at antage, at den inkonsekvente og svært forståelige danske politik ikke ligefrem styrkede Danmarks troværdighed som koalitionspartner. Deltagelsen i behandlingen i Råds regi af forslag til afgørelser og aktioner og den samtidige ikke-deltagelse i vedtagelsen af formelle retsakter må forekomme andre medlemslande uforståelig og inkonsekvent. Det samme indtryk efterlader deltagelsen i de tre militærpolitiske organer til implementering af ESDPen samtidig med, at Danmark ikke ville stille soldater til EU's udrykningsstyrke.

Det påstås således, at den førte politik influerede negativt på Danmarks coalition power i EU. Men nok så alvorligt for den proaktive udenrigspolitik var det, at Danmarks coalition power inden for NATO sandsynligvis også led skade. Det skyldes blandt andet, at de samme militære officerer fra Danmark og andre lande optræder såvel i EU som i NATO (Hedegaard 2002: 54ff). Denne situation blev kun forværret af, at EU i løbet af 2003 begyndte at tage ansvaret for konkrete militære krisestyringsopgaver. Den følgende korte gennemgang af EU's militære krisestyringsoperationer skal tjene til at vise, at Danmarks forbehold over for sådanne opgaver blev mere og mere inkonsekvent og uforståelig og dermed påvirkede landets coalition power negativt. Hovedformålet vil således være at vise, at både mål og implementering ligger klart og utvetydigt inden for rammerne af den proaktive danske udenrigs- og forsvarspolitik.

EU'S MILITÆRE KRISTYRINGSOPERATIONER

Operation 'Concordia', Makedonien 2003

Den 31 marts 2003 lancerede EU sin første militære mission nogensinde. Den fik kodenavnet 'Concordia' og fandt sted i Makedonien. EU-styrken skulle bidrage til at sikre gennemførelsen af den såkaldte Ohrid-aftale fra august 2001, der bilagde den truende konflikt mellem slaverne og albanere i den tidligere jugoslaviske republik Makedonien. I løbet af året 2001 var det kommet til væbnede sammenstød mellem den slaviske majoritet og det albanske mindretal (Schneckener 2002:30ff; Madunic 2003: 2ff; Hansen & Strangfelt, 2003: 117ff). Stridighederne blev særligt truende, da den albanske guerillaorganisation NLA begyndte en offensiv, der resulterede i erobring af flere byer. Både EU, NATO og USA kastede sig ind i konflikten for at få den under kontrol, før den udviklede sig til en regulær krig mellem regeringshæren og NLA (Schneckener 2002:30ff; Madunic 2003: 7ff; Hansen og Strangfelt, 2002: 127ff).

EU-tropperne overtog opgaven fra NATO, som havde haft ansvaret for at, Ohrid-aftalen blev overholdt. EU-soldaterne skulle afpatruljerede den etnisk albanske del af Makedonien, som

grænser op til Albanien, Serbien og Kosovo (Lynch & Missiroli, 2004: n.p). Operationen som blev gennemført efter anmodning fra Makedoniens regering og bakket op af en FN resolution (UNSCR, no 1371). 13 EU-medlemmer deltog, mens Danmark og Irland ikke var med. Hertil kom at yderligere 14 ikke-EU-medlemmer stillede tropper til operationen. Selvom operation 'Condordia' fremstod som en EU-operation, trak Unionen på NATO-udstyr, kommandostrukturer og planlægningskapacitet under det såkaldte 'Berlin Plus' arrangement. Operationen var derfor samtidig en prøvesag for det strategiske samarbejde mellem EU og NATO omkring krisestyring.

På grund af forbeholdet over for forsvarssamarbejde i EU måtte Danmark trække sine tropper hjem fra Makedonien, da EU overtog den fredsstøttende operation. EU's overtagelse af operationen blev interessant nok støttet af statsminister Anders Fogh Rasmussen i en europapolitisk tale, hvor han understregede, at det var i dansk interesse, at EU udviklede en militær kapacitet til at varetage fredsskabende og humanitære opgave i Europa for eksempel på Vestbalkan (Petersen 2004: 239).

Det er ydermere bemærkelsesværdigt, at man måtte trække sine soldater hjem fra en fredsbevarende aktivitet, som var acceptabel, så længe den foregik i NATO-regi. Operation Condordia blev afsluttet den 15. december 2003 og blev efterfulgt af en EU-politiaktion, der betød, at der blev udstationeret 200 politifolk. Da der nu var tale om en civil aktion, kunne Danmark atter deltage. Det skete i form af udsendelse af 6 danske politifolk.

Det synes indlysende, at der intet var for til hinder for, at Danmark kunne have stillet soldater til rådighed for operation Concordia – hvis blot EU ikke havde haft ansvaret. Der var tale om en klassisk fredsbevarende mission, som oven i købet havde en Sikkerhedsråds resolution i ryggen. Det forekommer ganske sandsynligt, at Danmarks partnere ikke blot i EU men også i NATO havde svært ved at forstå den danske politik over for operation Concordia. Den manglende deltagelse er åbenlyst inkonsekvent bedømt ud fra ønsket om at føre en proaktiv udenrigspolitik i et snævert samarbejde med eksisterende internationale organisationer og bedømt ud fra den officielle politik om at støtte FN. Som følge deraf må det formodes at den manglende deltagelse i EU-operationen i Makedonien påvirkede Danmarks coalition power negativt. På den anden side skal man formodentlig være forsigtig med at overvurdere konsekvenserne af dette enkeltstående tilfælde.

Operation 'Artemis', Congo 2003

Den 12. juni 2003 vedtog EU's ministerråd imidlertid endnu en banebrydende resolution inden for rammerne af ESDPen. For første gang nogensinde besluttede Ministerrådet at udsende en ren EU-militærstyrke i en krisestyringsoperation uden for Europa. Operationen, som fik kodenavnet 'Artemis', var også den første ESDP-operation i Afrika. Det er vigtigt at understrege, at den fandt sted på grundlag af en FN resolution. Det er også værd at bemærke, at operation 'Artemis' var den første fuldstændig selvstændige militære EU-operation om end med et massivt fransk troppebidrag. Operationen blev gennemført uden at man betjente sig af NATO-faciliteter inden for Berlin Plus-aftalen.

Målet med operation Artemis var at stabilisere sikkerhedssituationen i den urohærgede Ituri-provins i Den Demokratiske Republik Congo for dermed at forbedre den humanitære situation i og omkring hovedbyen Bunia. Baggrunden for iværksættelsen af Artemis var konkret, at den humanitære situation i provinsen var blevet hastigt forværret igennem nogen tid. Den stadig alvorligere sikkerhedssituation betød, at det var både vanskeligt og farligt at bringe nødhjælp frem til mange områder i provinsen. FN-folk havde gennem mere end et år anmodet om at få forstærket FN's tilstedeværelse i Ituri. Mange iagttagere vurderede, at den genopblussede ekstreme og tilfældige vold kunne true den igangværende proces på nationalt plan, der sigtede mod at nå en forhandlet løsning på konflikterne i DRC (Faria, 2004: 39-40).

I den situation anmodede FN's generalsekretær Kofi Annan om etablering af en koalition af villige nationer, der var parat til at gøre en ende på den humanitære katastrofe i Ituri. Koalitionen skulle samtidig sikre en overgangsløsning frem til det tidspunkt, hvor det var muligt at udstationere en slagkraftig FN styrke i provinsen (UNSCR 1484). Selvom Frankrig optrådte som såkaldt framework-nation for operationen, bidrog en lang række EU-lande samt flere fremtidige EU-medlemmer til den samlede operation (ligesom en række ikke-europæiske lande deltog). Set fra et dansk synspunkt er det særlig interessant, at det traditionelt neutrale Sverige stillede soldater til rådighed indsatsen, der nåede op på næsten 2000 soldater i alt (Faria 2004: 42).

Målt i forhold til de erklærede mål var operationen en rimelig succes (UN, 2004:16f). Det var den i og med, at en række centrale mål blev opnået. For det første blev sikkerhedssituationen i Bunia forbedret markant. For det andet sikrede EU-soldaternes tilstedeværelse, at en stor andel af de mange flygtninge vendte tilbage til hovedbyen. Der kom også gang i det økonomiske liv, ligesom den forbedrede sikkerhedssituation muliggjorde, at nødhjælpen kunne distribueres i langt videre omfang, end før troppernes indsættelse. Operation 'Artemis'

var også en succes for så vidt som, EU-tropperne kunne overdrage kontrollen til en regulær FN styrke på en i forvejen aftalt dato (Faria, 2004: 43ff). Endelig må det ikke overses, at 'Artemis' banede vejen for, at EU kunne gå ind i en større støtteoperation til genopbygning ikke blot af Ituri men af andre dele af Congo (Faria 2004: 45).

Opsummerende var der intet i formålet og forløbet af operation Artemis, der gør, at Danmark ikke ville have kunne deltage – hvis blot ikke EU havde haft ansvaret. Operationen blev ydermere gennemført med et klart FN mandat. Bedømt på grundlag af Danmarks hidtidige politik over for tilsvarende fredsstøttende operationer og landets erklærede politik om at støtte FN i situationer som den i DRC, må det forekomme uforståeligt, at Danmark ikke stillede et blot symbolsk troppekontingent til rådighed. Da operationen så klart var et EU-anliggende, kan den danske adfærd næppe have undgået at have vakt forundring inden for EU-kredsen. Det er derfor sandsynligt, at politikken i forbindelse med operation Artemis havde en negativ virkning på den danske coalition power inden for EU. Det er i hvert fald usandsynligt, at det har styrket Danmarks omdømme og forhandlingsmuligheder inden for EU, at man i to på hinanden følgende gange har undladt at deltage i en type krisestyringsopgaver, som Danmark traditionelt har støttet. Danmark tog oprindeligt forbehold over for hvad der på daværende tidspunkt kunne udlægges som konturerne af en 'EU-hær'. I løbet af de seneste år har EU imidlertid udviklet sig til en sikkerhedspolitisk aktør, som på afgørende punkter understøtter Danmarks erklærede politiske målsætninger, hvilket understreger afstanden mellem Danmarks ord og handling.

EU-FN samarbejde om krisestyring

På basis af de positive erfaringer fra operation 'Artemis' vedtog EU's Ministerråd og FN's generalsekretær efterfølgende en fælles erklæring om et fremtidigt udvidet samarbejde mellem FN og EU omkring krisestyring især på Balkan og i Afrika. Hos FN synes der at være en klar erkendelse af, at en hastig udrykningsstyrke som den i Congo i sommeren 2003 rummer lovende perspektiver. Ikke mindst i lyset af at FN traditionelt har haft store problemer med at samle troppstyrker, der hurtigt kan sættes ind i krisesituationer, har det været nødvendigt for organisationen at se sig om efter andre løsninger (UN 2004: 16). EU og FN aftalte derfor, at der skulle etableres en fælles mekanisme til konsultation med henblik på at styrke koordination og samarbejde omkring fremtidig krisestyring i Afrika og på Balkan. Erklæringen understregede klart, at ansvaret for opretholdelse af international fred og sikkerhed ligger hos FN og hos Sikkerhedsrådet (Joint Declaration 2003).

Der er næppe tvivl om, at opfattelsen af, at Ituri-operationen var en succes bidrog til at styrke de kræfter i EU, der arbejdede for at udvikle den fælles forsvars- og sikkerhedspolitik. Det mundede naturligt ud i forslaget i 2004 om at oprette en fælles EU-reaktionsstyrke, der skulle udstyres til at kæmpe i verdens mest vanskelige områder herunder også i Afrika. Den britiske avis 'The Independent' konkluderede på den baggrund, at "most operations would be undertaken only with the support of the United Nations, and aims to help peace-keeping and stabilize failed states in European spheres of influence, particularly Africa. The model would be the EU mission in Congo last year ..." (Independent, 19.02.04).

En analyse af perspektiverne af et udvidet EU-FN samarbejde fremhæver, at begge organisationer vil have fordele af mere samarbejde og koordination af deres aktiviteter. "In military aspects of crisis management, the UN needs the EU more than the EU needs the UN. The EU can help the UN in area where it lacks the means to intervene such as rapid deployment.....The UN can provide the EU with the legality and the political legitimacy for its operation" (Novosseloff, 2004:13 & 1). Endelig fremhæver analysen, at formaliseringen af samarbejdet mellem de to organisationer som en sidegevinst giver EU voksende indflydelse inden for FN og især inden for Sikkerhedsrådet (Novosseloff 2004:5).

Der er som nævnt intet omkring operation 'Artemis', der gør, at Danmark ikke ville kunne have stillet tropper til aktionen. Oven i købet ville det have kunnet styrket FN, som længe har været officiel dansk politik. Det blev senest slået fast i forbindelse med Danmarks sæde i Sikkerhedsrådet for 2005 og 2006 (FT 2004). Analysen af Novosseloff peger også på, at EU's indflydelse inden for FN synes at vokse i kraft af operationer som Artemis. Ved at være en aktiv partner i EU's fredsbevarende aktiviteter kan Danmark ikke alene støtte FN. Man kan også styrke EU's indflydelse på verdensorganisationen. Begge elementer må vurderes at understøtte Danmarks coalition power og dermed forbedre mulighederne for at føre en proaktiv udenrigs- og sikkerhedspolitik. Ved at stå udenfor en operation som Artemis i DRC svækker Danmark med andre ord sine muligheder for at føre en proaktiv udenrigspolitik.

Operation 'Althea' i Bosnien-Herzegovina

I december 2004 påbegyndte den Europæiske Union sin hidtil største militære operation i og med, Unionen overtog ansvaret fra NATO for det fredsbevarende arbejde i Bosnien. EUFOR bestod af 7.000 soldater, som kom fra ikke mindre end 33 lande. Næsten alle EU-lande deltog med tropper, hvor det er bemærkelsesværdigt, at en række neutrale lande som Finland, Irland og Sverige stillede soldater til rådighed. Ifølge det britiske dagblad 'The Guardian' var det "a concrete manifestation of how the EU's embryonic Common Foreign and Security Policy –

shattered by divisions over the invasion of Iraq – can be put into practice” (Guardian, 2 December 2004). Baggrunden for operation 'Althea' var, at man på NATO's møde i Istanbul i juni 2004 blev enige om at afslutte operationen i NATO-regi på grund af den forbedrede sikkerhedssituation i landet.

EU's overtagelse af NATO's opgaver fandt sted på grundlag af en enstemmigt vedtaget resolution i FN's sikkerhedsråd. Resolution No. 1551 af 9. juli 2004 udtrykte således en meget positiv holdning til EU's intentioner om at engagere sig militært i Bosnien-Herzegovina (UNSCR 1551). Og da EU's ministerråd den 25. november samme år tog den formelle beslutning om at lancere operation 'Althea' skete det atter på baggrund af en enstemmigt vedtaget resolution i Sikkerhedsrådet (UNSCR 1575), der bemyndigede EU til en kapitel VII aktion (Lynch & Missiroli 2004: n.p.).

Selve den militære operation blev foretaget ved hjælp af støtte fra NATO og i overensstemmelse med Berlin Plus-aftalen. Selv om EU har den formelle kommando, var det en klar aftale, at EU og NATO ville samarbejde tæt, efter EU overtog ansvaret for det fredsbevarende arbejde. Målet for missionen var at sikre den fortsatte overholdelse af de aftaler, parterne indgik i henhold til Dayton-aftalen fra 1995. Dayton-aftalen betød, at NATO-tropper med et betydeligt indslag af amerikanske soldater fik ansvar for at overvåge våbenhvilen mellem de stridende parter i krigen i Bosnien. Aftalen sigtede mod at skabe en sikker og stabil situation i Bosnien-Herzegovina.

Danske soldater deltog i den NATO-ledede styrke. Det er dog værd at bemærke, at der var tale om en nydannelse i og med, at den operative ramme var NATO og ikke FN (Petersen, 2004: 461). De danske soldater blev imidlertid trukket hjem i 2003, da det stod klart, at EU skulle overtage NATO-opgaven. Da EU i december 2004 overtog ansvaret for sikkerheden i Bosnien-Herzegovina, var de danske soldater for længst ude af landet.

Don Lynch og Antonia Missiroli konkluderer ikke overraskende, at ”operation Althea marks a new step in the development of ESDP in terms of size and ambition. It also confirms the rising role of the EU as a primary European security provider ... The contrast with European policy a decade ago in 1994, could not be greater. EU member states are united and pursue common policy objectives” (Lynch & Missiroli 2004: n.p.). Hvis man accepterer denne konklusion er det muligt at konstatere, at Danmark i forhold til den europæiske udvikling adskiller sig på to klare punkter. For det første kan man på grund af forbeholdet ikke deltage i udviklingen af EU som leverandør af europæisk sikkerhed (om end Danmark stadig har en

rolle som underleverandør/leverandør af 'blød sikkerhed'). For det andet kan man ikke deltage i aktioner, som man principielt billiger, som har klar politisk opbakning, men hvor EU bærer ansvaret. At Danmark således på den ene side sender signaler om engagement og indflydelse og på den anden side reelt søger autonomi, står i skærende kontrast til de seneste 15 års proaktive danske udenrigspolitik. Begge de nævnte forhold må være svære at forstå for vores nærmeste partnere og allierede inden for både EU og NATO. Mangelen på en konsistent dansk politik må forventes at påvirke landets troværdighed negativt både som EU-partner og som NATO-medlem. Og dermed skade landets coalition power.

KONKLUDERENDE DRØFTELSE

Det er nu muligt at gennemføre en samlet drøftelse af hvorvidt, den passive danske politik i forhold til EDSPen skader det overordnede mål for dansk udenrigspolitik om at føre en proaktiv udenrigspolitik. Drøftelsen vil blive gennemført på basis af de kriterier, der blev præsenteret i forbindelse med præsentationen af den analytiske ramme.

Udenrigspolitisk intentionalitet og Danmark i FN's sikkerhedsråd

Der er ingen tvivl om, at målet for Danmarks aktive internationale engagement i årene efter den kolde krig har været at føre en proaktiv politik med henblik på at øve indflydelse på den internationale udvikling. Da Danmark i efteråret 2004 blev valgt som et af de 10 ikke-permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd for årene 2005 og 2006, fik landet en helt unik mulighed for at forfølge disse målsætninger. Et af de centrale - officielt - formulerede mål for Danmarks deltagelse i Sikkerhedsrådet var at arbejde for at forbedre FN's evne til krisestyring og for at sammentænke FN's forskelligartede indsatser (Møller 2004a). Ved hjælp af pladsen i Sikkerhedsrådet ville Danmark gøre en helt særlig indsats for Afrika og her især for de mange konfliktramte lande (MoFA, 2004).

Ikke alene bruger Sikkerhedsrådet mere end 60 % af sin tid på Afrika (Shawcross 2000). Det anslås, at op mod 80 % af det personel, der er udsendt i fredsbevarende aktiviteter for FN, er udstationeret i Afrika (Møller 2004a). På trods af disse forhold har FN gennem de senere år oplevet voksende problemer med at rekruttere soldater hos medlemslandene til fredsbevarende operationer i Afrika (Berman & Sams, 2000: 379ff, 39ff; Møller 2004a). Her kan aftalen mellem EU og FN vise sig at blive et af de centrale instrumenter, der kan sikre soldater til krisestyringsoperationer i Afrika. Mens Danmark sidder i FN's sikkerhedsråd men også bagefter, kan der ikke være tvivl om, at man vil støtte ethvert seriøst forsøg på at stabilisere sikkerhedssituationen i Afrika. Hvis EU i fremtidige situationer vil stille soldater fra sin hurtige udrykningsstyrke til rådighed for FN, vil Danmark uden tvivl støtte et sådant

skridt. På den anden side vil man ikke selv kunne stille soldater til sådanne EU-ledede operationer.

Den danske udenrigsminister Per Stig Møller har ganske præcist formuleret det danske problem i forbindelse det forestående danske medlemskab af FN's sikkerhed råd. "Vi kan faktisk kunne komme i den paradoksale situation, at Danmark én dag sidder i New York og anmoder EU om at udføre krisestyringsopgaver for FN. Men når vi den næste dag sidder i stolen i ministerrådet i Bruxelles, er vi nødsaget til afstå fra at være med til at efterleve den opfordring fra FN, som vi selv har været med til at beslutte i Sikkerhedsrådet ... Forbeholdene forhindrer os helt konkret i at være med på en række områder, hvor EU tager ansvar for at møde de nye udfordringer, som også er vores: At skabe fred og sikkerhed i vores nærområder ... " (Møller 2004b).

Evalueret på basis af udenrigspolitikens intentionalitet kan Danmarks medlemskab af Sikkerhedsrådet således bidrage til at undergrave landets coalition power både inden for FN men så sandelig også inden for EU. Det kan formuleres på den måde, at den inkonsekvente danske politik gør det meget svært, men ikke umuligt for de danske beslutningstagere i at indgå i 'vinder koalitioner'. Det kan ikke undgå at påvirke Danmarks omdømme og prestige, at man har en politik, der på den ene side proklamerer aktivisme og commitment og, som på den anden side i aktiv handling reelt står for autonomi og non-commitment. Bedømt ud fra politikens intentionalitet kan der derfor ikke herske tvivl om, at forbeholdet over for forsvarssamarbejdet i den Europæiske Union er stærkt hæmmende for at bruge det centrale instrument coalition power.

Konklusionen gælder dog primært for Danmarks coalition power og indflydelsesmuligheder inden for EU. De danske muligheder for at øve indflydelse i FN kan uden tvivl optimeres ved at Danmark stiller tropper til rådighed for FN til fredsbevarende og fredsstøttede operationer i eksempelvis Afrika. De danske soldater vil i en sådan situation dog næppe komme til at samarbejde med tropper fra EU-landene eller fra NATO-lande. Derfor er det også muligt at konkludere, at forbeholdet gør det vanskeligt at bruge den militære magtressource til at føre en proaktiv dansk udenrigspolitik og søge indflydelse i et tæt samarbejde med vores vigtigste partnere i den Europæiske Union, der som anført er Danmarks væsentligste udenrigspolitiske platform.

Coalition power, prestige, omdømme og handlevilje

På baggrund af sin udredning om udviklingen af de fire danske forbehold, konkluderede DUPI i marts 2000, at det ”turde dog stå klart, at de øvrige EU-lande ikke tillægger danske synspunkter, der fremføres under de igangværende forhandlinger om forsvarsdimensionen, den vægt og interesse, som de ellers ville have, hvis der ikke havde været noget forbehold. Der er grund til at formode, at dette også smitter af på Danmarks gennemslagskraft på andre områder inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik ... De øvrige EU-lande undrer sig snarere over, at Danmark ikke kan være med i aktiviteter, der ville have Danmarks fulde støtte, hvis de fandt sted i alle andre organisatoriske rammer end EU og WEU” (DUPI 2000: 247). Det skal understreges, at denne konklusion blev fremsat før, den Europæiske Union i 2003 begyndte at optræde som en seriøs aktør i militære krisestyringsopgaver. Den udvikling, der tog sin begyndelse med operation ’Concordia’ i Makedonien i 2003 bidrog kun til yderligere at udstille den danske politik som både inkonsekvent og uforståelig og dermed utroværdig for partnerne i den Europæiske Union (Berlingske Tidende 2. december 2004).

Danmarks inkonsekvente krisestyringspolitik bekræftes til fulde af aftalen mellem EU og FN og af den korte oversigt over de tre militære operationer, som EU fik ansvaret for i 2003 og 2004. Oversigten pegede på, at EU's rolle i forbindelse med konfliktstyring klart ligger inden for rammerne af, hvad Danmark traditionelt har engageret sig i. Det må derfor forekomme uforståeligt enten, at Danmark trækker sine soldater hjem, før EU overtager kommandoen eller, at Danmark end ikke overvejer at deployere soldater i sådanne krisestyringsopgaver. Der kan derfor næppe herske tvivl om, at denne inkonsekvente politik skader Danmarks omdømme. Den pågældende politik stiller desuden et stort spørgsmålstegn ved Danmarks handlevilje. Hvis man hertil lægger de potentielle konsekvenser af den inkonsekvente politik inden for de snævre rammer af ESDPen, har Danmark store problemer med at øge sin influence capability ved hjælp af instrumentet coalition power. Hvordan kan man deltage i drøftelserne om fremtidens ESDP, men ikke deltage i vedtagelsen af formelle retsakter?

Det kan derfor konkluderes, at forsvarsforbeholdet hæmmer mulighederne for at bruge et af de helt centrale instrumenter i nyere dansk udenrigspolitik nemlig udstationeringen af soldater til at øge Danmarks coalition power inden for den Europæiske Union. Forbeholdet sender et uklart og inkonsekvent signal til vores partnere om, at landet ønsker ’autonomi’ samtidig med, at Danmarks policy-erklæringer og konkrete adfærd inden for EU generelt signalerer et klar ønske om ’indflydelse’.

Anvendelsen af det militære kort kan som følge af forbeholdet kun finde sted inden for rammerne af FN, NATO eller alternativt inden for en koalition af villige. Imidlertid gør FN i disse år alt for at udlicitere militære krisestyringsopgaver - ikke mindst til EU. FN forsøger tilmed at udlicitere disse opgaver i geografiske områder nemlig Afrika og Balkan, hvor Danmark traditionelt har fundet det vigtigt at være til stede med betydelige troppekontingenter.

Tilbage er dansk deltagelse i NATO-ledede operationer som den i Afghanistan eller i en amerikansk ledet koalition som den i Irak. Det kan ikke afvises, at deltagelse i den type operationer kan give dansk indflydelse på den internationale udvikling. Det vil i så fald være i Washington og ikke inden for den Europæiske Union. Der er således 'krig' nok til alle: Danmark behøver ikke at være med i EU gruppen, men kan vælge de klassiske 'blåhjelms-operationer' eller den for Danmark mere utraditionelle rolle som koalitionspartner i amerikansk ledede militære operationer. Danmark kan stadig føre en international proaktiv udenrigspolitik inden for rammerne af den Europæiske Union, ikke mindst på de 'bløde' områder. Det sikrer nok en højere grad af autonomi – Danmark kan frit vælge side fra sag til sag – men det svækker så afgjort også Danmarks langsigtede indflydelse på den internationale udvikling. Danmark kan – politiske intentioner til trods – ikke gøre alverden som selvstændig spiller. Indenfor rammerne af ESDPen har Danmark derimod en enestående mulighed for at være med til at forme udvikling af EU som en selvstændig leverandør af både hård og blød sikkerhed.

Litteratur

- Berman, Eric G. & K. E. Sams, (2000) *Peacekeeping in Africa: Capabilities and Culpabilities*, Geneva: UNIDIR.
- Biscop, S. (2004) "Able and Willing? Assessing the EU's Capacity for Military Action", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, pp. 509-527.
- Branner, H. (2005) *Det ny Europa – international politik i forandring*, København: Columbus.
- Carlsnaes, W. (1992) "The Agency-Structure Problem in Foreign Policy Analysis", *International Studies Quarterly*, Vol. 36, No. 3, pp. 245-269.
- Carlsnaes, W. (2004) "Where Is the Analysis of European Foreign Policy Going?", *European Union Politics*, Vol. 5, No.4, pp. 495-508.
- Due-Nielsen, C. & N. Petersen (1995), "Denmark's Foreign Policy since 1967: AN Introduction" in: C. Due-Nielsen & N. Petersen (eds.) *Adaptation & Activism: The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Copenhagen: DUPI/DJØF, pp. 11-54.
- Duke, S. (2004) "The European Security Strategy in a Comparative Framework: Does it Make for Secure Alliances on a Better World", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, pp. 459-481.
- DUPI (2000) *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold*, Copenhagen: DUPI.
- Faria, F. (2004) *Crisis management in sub-Saharan Africa. The role of the European Union*, Occasional Paper no. 51, Paris: The European Union Institute for Security Studies.
- Formandsskabets konklusioner, 11.12.1999 (*vi skal lige have hele referencen*)
- Griegerich, B. & W. Wallace, (2004) "Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces", *Survival*, Vol. 46, No. 2, pp. 163-182.
- Haine, J.Y., (2004) "The Union Inaugural Address", in: J. Pilegaard (ed.), *The Politics of European Security*, Copenhagen: DIIS, pp.39-54.
- Hansen, K. S. & A. Strangfeld (2003) "Usikker fremtid for Makedonien", in: K.S. Hansen (ed.) *Stabilitet på Balkan?*, Copenhagen: DUPI, pp. 117-134.
- Hedegaard, K. et al. (2002) *Det danske forsvarsforbeholds betydning for Danmarks stilling i NATO*, København: Forsvarsakademiet, VUT II/L-STK 2001/2002.
- Heurlin, B. (1993) "Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik", *Dansk Udenrigspolitisk Årbog* 1993, København, pp.30-50.
- Hill, Christopher (2003) *The Changing Politics of Foreign Policy*, Basingstoke: Palgrave.

- Holm, H.-H. (1997) "Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints", in: B. Heurlin & H. Mouritzen (eds.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, Copenhagen: DUPI, pp. 52-80.
- Holm, H.-H., (2002) "Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline" in: B.Heurlin & H. Mouritzen (eds.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, Copenhagen: DUPI, pp. 19-45.
- Joint Declaration (2003) *on UN-EU Cooperation in Crisis management*, New York September 24th 2003, (signed by Kofi Annan & Silvio Berlusconi).
- Larsen, Th. (2000) *Anders Fogh Rasmussen. I godt vejr og storm*, Copenhagen: Gyldendal.
- Lutz, Rachel Anne (2001) *Military Capabilities for a European Defence*, København: DUPI
- Lynch, D. & A. Missiroli (2004) "ESDP operations", (www.iss-eu.org/ESDPoperations).
- Madunic, D. *Makedonien – fremgangsrik krisshandtering på Balkan*, Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- MoFA (2004) Ministry of Foreign Affairs, *Africa in the 21st Century. An analytical overview*, Copenhagen
- Møller, P. S. (2004b) "Tale ved DIIS-seminar i Eigtveds Pakhus", 16. september (www.um.dk).
- Møller, P.S. (2004 a) "Udenrigsministerens besvarelse af folketingsforespørgsel om dansk FN politik (FT 55)", 27. april (www.um.dk).
- Mouritzen, H. (1988) *Finlandization. Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Aldershot: Grower.
- Mouritzen, H. et al (1996) *European Integration and National Adaptations. A Theoretical Inquiry*, New York: Nova Science Publishers.
- Novosseloff, A. (2004) *EU-UN Partnership in Crisis Management: Developments and Prospects*, New York: International Peace Academy
- Petersen, N. (1989) "Mod en generel teori om adaptiv politik", *Politica*, 21. årg., nr. 2, pp.174-188.
- Petersen, N. (2000) "National Strategies in the Integration Dilemma: The Promises of Adaptation Theory", in: H. Branner & M. Kelstrup (eds.) *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense: Odense University Press, pp. 72-99.
- Petersen, N. (2004) *Europæisk og Globalt Engagement. 1973-2003*, København: Gyldendal.
- Rasmussen, M. V. (2005), "What's the use of It? Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force", *Cooperation & Conflict*, Vol. 40, no.1, pp. 67-89.
- Rynning, S. (2003) "Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September", in: P. Carlsen & H. Mouritzen (eds.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, Copenhagen: DIIS, pp.23-46.

- Schneckener, U. (2002) *Developing and applying EU crisis management. Test case Macedonia*, Working paper # 14 European Centre for minority issues, Flensburg.
- Shawcross, W. (2000) *Deliver US from Evil. Warlords and Peacekeepers in a World of Endless Conflict*, London: Bloomsbury.
- Treacher, A. (2004) "From Civilian Power to Military Actor: The EU's Resistable Transformation", *European Foreign Affairs Review*, Vol. 9, pp. 49-66.
- UN (2004) *Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*, Peacekeeping Best Practices Unit. Military Division, October.
- UNSCR, no. 1371 (2001) *Adopted by the Security Council at its 4381st meeting, on 26 September 2001 on the former Yugoslav Republic of Macedonia.*
- UNSCR, no. 1484 (2003) *Adopted by the Security Council at its 4764th meeting, on 30 May 2003 on the Democratic Republic of the Congo.*
- UNSCR, no. 1551 (2004) *Adopted by the Security Council at its 5001st meeting on 9 July 2004. concerning the conflicts in the former Yugoslavia*
- UNSCR, no. 1575 (2004) *Adopted by the Security Council at its 5085th meeting on 22 November 2004. concerning the conflicts in the former Yugoslavia.*
- Wallace, W. (1999) "Small European States and European Policy-Making: Strategies, Roles, Possibilities" in: W. Wallace et al. *Between Autonomy and Influence: Small States and the European Union*, Arena report No. 1/1999, Oslo: Arena pp.11-26.
- Wivel, A. (2005) "The Security Challenge of Small EU Member States: Interests, Identity and the Development of the EU as a Security Actor", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 43, No. 2.
- Zilmer-Johns, L. (2003), *Danske sikkerhedspolitisk profil – tilbage til start?*, Copenhagen: Institut for Internationale Studier.

Aviser

Berlingske Tidende, København.

The Guardian, London.

The Independent, London.

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne DIIS-publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier har fokuseret på EU's fælles udenrigs- og sikkerheds-politik, NATO og den såkaldte revolution i militære anliggender.

I en tid, hvor betingelserne for at føre sikkerhedspolitik og opnå sikkerhed forandres, finder DIIS det afgørende, at de forsvars- og sikkerhedspolitiske studier udnytter synergien mellem teoretiske overvejelser om sikkerhedens nye karakter og konkrete analyser af de nye krav til sikkerhedspolitik. Ydermere er det vigtigt at indholdet af en sådan afgørende ny dagsorden bliver formidlet til offentligheden.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvars- og Udenrigsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

Fagligt panel

Christopher Coker, Reader, London School of Economics and Political Science
Heather Grabbe, Research Director, Centre for European Reform
Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet
Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet
Knud Erik Jørgensen, lektor, Aarhus Universitet
Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet
Theo Farrell, Senior Lecturer, University of Exeter
Iver Neumann, seniorrådgiver, det norske udenrigsministerium, forskningsprofessor, NUPI
Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet
Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace, Moscow
Mikkel Vedby Rasmussen, lektor, Københavns Universitet
Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political Science and International Studies, University of Birmingham
Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI
Michael C. Williams, lecturer, University of Wales at Aberystwyth

Yderligere information

Yderligere information kan fås på DIIS's hjemmeside (www.diis.dk), eller ved at kontakte afdelingsleder Peter Viggo Jakobsen på tlf: 32 69 87 63 eller e-mail pvj@diis.dk.