



DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

EUROPAS FREMTID – ET EURO-ATLANTISK GEOPOLITISK PUSLESPIL



EUROPA EFTER UDVIDELSEN

Europas fremtid – et euro-atlantisk geopolitisk puslespil

HANS MOURITZEN

DIIS

Europa efter Udvidelsen

Europas fremtid – et euro-atlantisk geopolitisk puslespil

Hans Mouritzen



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Hans Mouritzen er dr.scient.pol
og seniorforsker ved Dansk Institut
for Internationale Studier.

© København 2005
Dansk Institut for Internationale Studier
Strandgade 56 · 1401 København K
Tlf.: 3269 8787
Fax: 3269 8700
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri a-s, Skjern
Layout: Carsten Schiøler og Anni Kristensen
Omslagsfoto: Polfoto

ISBN: 87-7605-057-2

Pris: 75,00 kr (inkl. moms)
Publikationen kan downloades
gratis fra www.diis.dk

DIIS's publikationer kan købes
i boghandelen og bestilles hos:
Statens Information
Web: www.netboghandel.dk

Ekspedition til boghandlere:
Nordisk Bog Center A/S
Bækvej 10-12
4690 Haslev
Tlf.: 5636 4040
Fax: 5636 4039

Indholdsfortegnelse

Forord · 4

Resume · 6

Der må være en rille! · 8

At opstille “sparsommelige” scenarier · 9

Geopolitik · 11

De to scenarier: “riller” for Europas udvikling · 15

Udelukkelsesmetoden: hvad der *ikke* sker · 18

Den europæiske Irak-konflikt · 22

Multilateralisme kontra unilateralisme · 29

Symbiose eller splittelse: hvad afgør? · 34

Fremtid I: euro-atlantisk symbiose · 38

 Scenariets hovedtræk · 38

 EU's nære omgivelser under symbiosen · 42

 Institutionerne under symbiosen · 43

Fremtid II: europæisk splittelse · 47

 Scenariets hovedtræk · 47

 Blokdannelsen: stormagterne · 49

 Blokdannelsen: ikke-stormagterne · 52

 Geopolitikkens begrænsninger: nogle tvivlstilfælde · 57

 EU's nære omgivelser under splittelsen · 58

Fra én rille til en anden? · 60

Benyttede kilder og oversigtslitteratur · 62

Noter · 65

Forord

Europas fremtid ligger i hænderne på den verdensomspændende terrorisme. Umiddelbart lyder det skræmmende, men det gælder kun indirekte. Terrorismens mulige fortsættelse, specielt i forhold til USA, vil være vigtigere for supermagtens fremtidige kurs, end om præsidenten er republikaner eller demokrat. Kursen, i særlig grad lydhørheden over for internationale organisationer, vil igen være bestemmende for det euro-atlantiske forhold: vil det være symbiotisk, baseret på en arbejdsdeling til sikring af stabilitet og demokrati i Europa og omegn? Eller vil det være præget af splittelse, en splittelse, der i givet fald vil dele Europa?

De to scenarier handler ikke om, hvad forfatteren finder *ønskeligt* (eller det modsatte) for Danmark, Europa, verdensfreden el.lign.; de er alene opstillet på basis af deres realisme i forhold til alternative udviklinger. Med udgangspunkt i den europæiske Irak-konflikt 2002-3 og dens efterdønninger analyseres det endvidere, hvad der betinger, om Europa havner i det ene eller andet af disse to realistiske scenarier.

Dette skrift er et biprodukt af bogen *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, redigeret af Hans Mouritzen og Anders Wivel, som forventes udgivet på Routledge (London) i 2005. Hvis man vil gå i dybden med forudsætningerne for nærværende analyse, bør man læse kapitel 2 i denne bog.¹ Det er dog på ingen måde nødvendigt for forståelsen. Dette skrift sigter mod at fungere som lærebog eller baggrundslæsning på såvel gymnasialt som post-gymnasialt niveau (f.eks. lærer-

seminarierne, journalist- eller officersuddannelserne). Men det henvender sig til enhver, der forsøger at skabe mening i international politiks daglige nyhedsstrøm.

Jeg vil takke Anders Wivel og mine kolleger ved DIIS, herunder ikke mindst Andrey Makarychev og Niels Aadal Rasmussen, for værdifuld inspiration. Anna Riis Hedegaard og Morten Lihn Jørgensen har ydet nyttig praktisk og faglig bistand i processen, og Maria Mouritzen har været pædagogisk konsulent. Ansvar for indholdet påhviler dog alene mig. Skriftet indgår i serien *Europa efter Udvidelsen*, som er støttet af EU-Kommissionen.

Hans Mouritzen

København, november 2004

Resume

Siden den sovjetiske trussels bortfald har USA og det europæiske “gennemsnit” haft en aftagende fællesmængde af interesser. Trods deres grundlæggende værdifællesskab vil normalbilledet fremover formentlig blive, at udfordringerne, ligesom p.t. terrorismen, påvirker dem vidt forskelligt. Årsagen hertil er primært deres forskellige *rækkevidde*: supermagtens globale geopolitiske interesser kontra “Europas” begrænsede aktionsradius.

Dette skrift skildrer de to mest realistiske europæiske udviklinger i form af tiårsscenerier. De handler ikke om, hvad forfatteren finder *ønskeligt* for Danmark eller Europa; de er alene opstillet på basis af deres sandsynlighed i forhold til alternative udviklinger. Bl.a. afvises en atlantisk splittelse, herunder med EU som stat, og et Europa med jævnligt skiftende alliancer.

Det første realistiske scenarie forudsætter en videreførelse af den *euro-atlantiske symbiose*, der – om end vakkelvorn – prægede de første 12-13 år efter den Kolde Krig. I dette udtryk ligger, at de europæiske stater indbyrdes og i forhold til USA er enedes om en arbejdsdeling til sikring af stabilitet og demokrati i Europa og omegn. Staterne klassificeres efter deres geografisk-politiske afstand til USA/EU-kernen.

Det andet scenarie antager, at symbiosen er blevet erstattet af en *europæisk* (ikke atlantisk!) *splittelse*. Polerne udgøres af et “indre” og et “ydre” (atlantisk) Europa. De to kontinentale

stormagter Frankrig og Tyskland vil i forening lede Indre Europa og være dets hovedsagelige magtbase. Tilsvarende vil USA, Storbritannien og formodentlig Polen være ledere for Ydre Europa. Internationale institutioner vil spille en meget begrænset rolle.

Om Europa havner i det ene eller andet af de to foretrukne scenarier, afhænger hovedsagelig af en vanskeligt forudsigelig faktor, nemlig forekomsten af fortsat USA-rettet terrorisme. Men *skulle* f.eks. splittelsesscenariet blive til noget, ved vi med rimelig sikkerhed, hvilke stater der vil være på hvilken side og hvorfor.

Der er også selvforstærkende egenskaber i scenarierne. Tyrkiets optagelse i EU, som er en nærliggende mulighed i symbiosescenariet, vil f.eks. skubbe EU-gennemsnittet i atlantisk retning og derved yderligere lette symbiosens funktion. Under splittelsesscenariet er der derimod lukket for EU-udvidelse. Her vil Rusland kunne genvinde en rolle i europæisk diplomati på linje med tiden før 1. Verdenskrig. EU's nære omgivelser, ikke mindst Ukraine, Moldova og de kaukasiske republikker, vil mærke afgørende forskelle mellem de to scenarier.

Der må være en rille!

Dette skrift analyserer de to mest realistiske europæiske udviklinger i form af scenarier. De rækker ca. et tiår frem i tiden fra skrivetidspunktet. Dette er den mest frugtbare tidsramme. Groft sagt er alt for meget muligt på længere sigt, mens det korte sigt ligner status quo for meget til at være af analytisk interesse. Det mellemlange sigt vil ganske vist indeholde elementer af fremskrivning fra den nuværende situation, men også teoretiske forudsætninger, der fører analysen videre.

At opstille scenarier er kun frugtbart, hvis de hver især kan identificere en "rille" i den europæiske udvikling. Hermed menes, at der for hvert scenarie er en vis egendynamik, når det først er kommet i gang. Det opretholder i nogen grad sig selv. Hvis derimod udviklingen kan zigzagge frit mellem to eller flere scenarier, er selve pointen med at skelne mellem dem forsvundet. "Grammofonstiften" kan hoppe fra én rille til en anden, men det kræver ifølge nærværende skrift en markant udefrakommende påvirkning. Udviklingen er m.a.o. ikke bundet til rillen for evigt; den er ikke en skæbne. Fremtiden er ikke forudbestemt – men den er "rillet".

At opstille “sparsommelige” scenarier

Det bestrides ikke, at visse begivenheder og udviklingsforløb – undertiden også de vigtigste – kan forårsages af “tilfældigheder”, f.eks. i beslutningsprocessen i en bestemt stat (af typen “kejseren gled i en bananskræl”). Små tings undertiden store betydning er børnelærdom for enhver historiker. Mens sådanne tilfældigheder kan erkendes med bagklogskabens fordel, vil netop deres tilfældige forekomst og virkning gøre dem uegnede til scenarieopstilling – som jo handler om *fremtiden*! Hvis dette overhovedet skal være meningsfuldt, må mere basale og vedvarende faktorer identificeres. Det er nødvendigt at opbygge et ret simpelt skelet af forventninger på dette grundlag (“metodologisk sparsommelighed”), vel vidende at en lang række andre faktorer kan være virksomme i praksis. Ellers bliver der for mange og for udviklede scenarier, hvorved den nødvendige overskuelighed går tabt. Sagt med andre ord: vi kan ikke helgardere hele “tipskuponen”; vi må vælge et antal sikre kampe for at undgå, at kuponen bliver for dyr.

Scenarieopstilling indebærer derfor et vist vovemod fra ophavsmandens side. Man risikerer at tage åbenlyst fejl, især hvis man nøjes med to eller tre scenarier frem for at dække hele det logiske univers. Tilsvarende må det kræve noget “sportsånd” fra læserens side, hvis forudsigelserne slår fejl. Noget af det mest frugtbare ved scenarieopstilling er faktisk at overveje årsagerne, hvis/når dets forudsigelser slår fejl. Er det blot tilfældigheder, eller er det grundlæggende antagelser, der er uholdbare?

Den nævnte sparsommelighed opnås ved en række simplificerende forudsætninger. Staterne er langt de vigtigste aktører, og de anskues som enhedsaktører (dvs. regeringerne handler på vegne af staterne). De er magt- og tryghedsfikserede. De har en lang hukommelse, aflejret i deres politiske kultur, der kan øve indflydelse på senere tiders beslutningstagere. Øvrig indenrigspolitik og beslutningsproces ses der i udgangspunktet bort fra – undtagen hos den eneste supermagt, der har bedst råd til denne luksus.

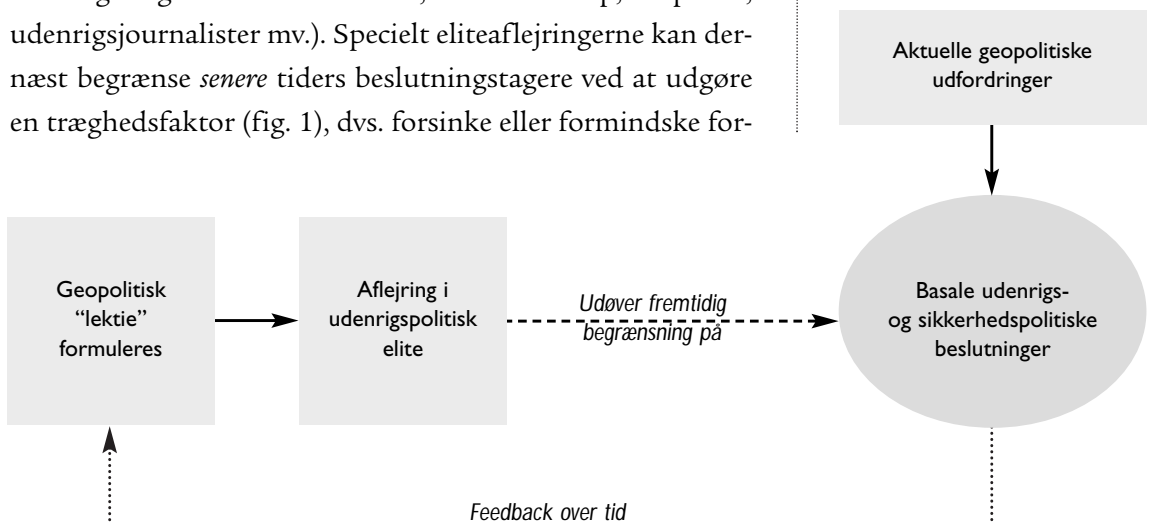
Staterne møder meget forskellige udfordringer på grund af deres forskellige beliggenheder i forhold til magtpolerne. Beliggenhed er vigtig, idet polernes projicering af magt og indflydelse aftager med afstand. Det er dog historisk unikt for perioden efter den Kolde Krig, at den for Europa relevante magtpol ikke er en stat, men en alliance af stater, herunder en så speciel enhed som EU.

De her nævnte forudsætninger er naturligvis teoribaserede og på ingen måde ukontroversielle. De ligger tættest på den skole inden for studiet af international politik, der kaldes "geopolitik". Analysen vil både omfatte traditionel geopolitik og noget nyt, som vil blive kaldt "EU/NATO-filtreret" geopolitik.

Geopolitik

Geopolitik handler om “geografiens indflydelse på staters politiske karakter, deres historie, institutioner og især relationer med andre stater”.² Da afstand og rum er geografiens grundbegreber, kan geopolitik hjælpe os med at forstå, hvad afstand mellem stater (herunder til de magtfulde) betyder for deres adfærd og relationerne mellem dem. Der er endvidere, som det fremgår af definitionen, såvel et aktuelt som et historisk og indenrigspolitisk aspekt af geopolitik. Geopolitik, der med sin magtkynisme normalt ligger fjernt fra officielle politiske udtalelser, forklarer og forudsiger staters basale udenrigspolitik dels ud fra deres *samtidige* og dels ud fra deres *historiske* erfaringer. Med det første menes staternes aktuelle geopolitiske udfordringer. Med det andet menes, at geopolitiske erfaringer aflejres og oplagres i den politiske kultur, formuleret som “lektier”, såvel i bredere kredse i befolkningen som hos den udenrigspolitiske elite (toppolitikere, Udenrigs- og Forsvarsministeriet, Forsvarets top, eksperter, udenrigsjournalister mv.). Specielt eliteaflejringerne kan dernæst begrænse *senere* tiders beslutningstagere ved at udgøre en træghedsfaktor (fig. 1), dvs. forsinke eller formindske for-

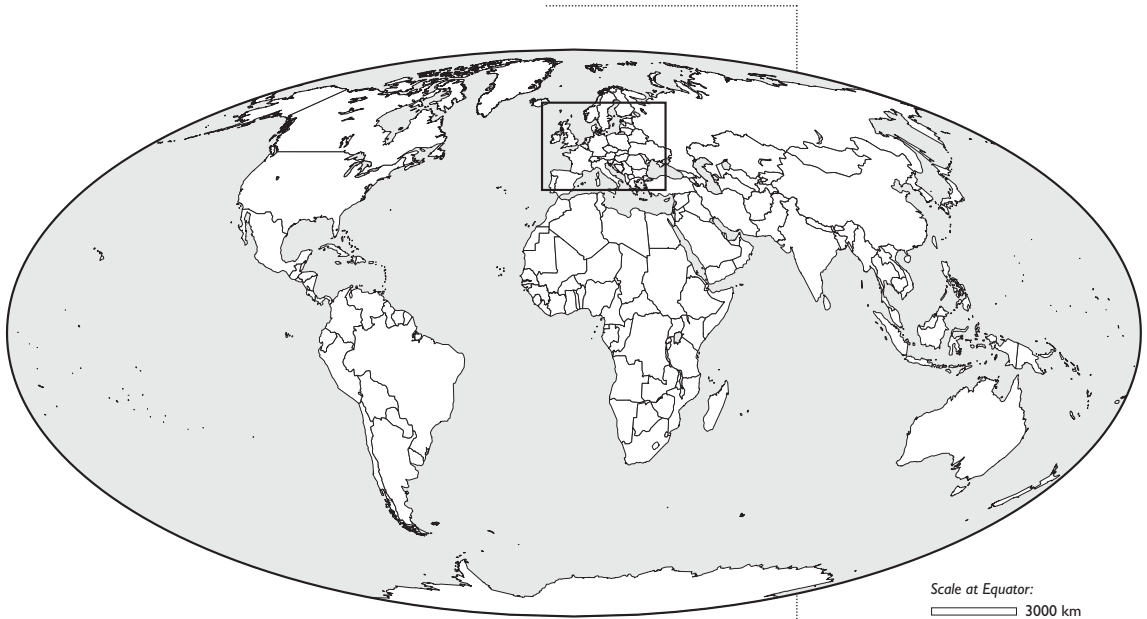
Figur 1:
Aktuelle og historiske geopolitiske udfordringer er afgørende for en stats basale udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger



andring.³ Bortset fra deciderede tvangssituationer bliver udenrigspolitikken førelse derfor mere som at manøvrere en supertanker end f.eks. en racerbil.

Et eksempel kan være den skandinaviske forsvarsunion, som jordbunden var gødet for med skandinavismen i det 19. årh. (lektie: nordisk samarbejde er godt) og de negative historiske erfaringer med stormagter og stormagtsalliancer (lektie: stormagter er egenrådige). Da de skandinaviske forsvarsforhandlinger var brudt sammen i februar 1949 på grund af norsk-svensk uenighed, skabte det derfor store problemer for de danske toppolitikere. Det gjaldt både for deres egne overvejelser og i forhold til deres bagland. Af mangel på alternativer (ud over den isolerede neutralitet) blev Danmark tilsluttet Atlantpagten, det senere NATO.⁴ På længere sigt blev resultatet en række kompenserende nordiske samarbejdsprojekter samt (også af andre grunde) en lav profil i NATO.

Et hastigt blik på et (stats)verdenskort vil kunne overbevise en om, at den europæiske halvø på det asiatiske kontinent udgør det i særklasse mest iøjnefaldende kludetæppe af stater i verden – dvs. en samling af små selvstændige territorier med egen identitet klos op ad hinanden. Sammenlignet med f.eks. det nordamerikanske kontinent er Europa et geopolitisk slaraffenland (jf. Kort 1). Mens der i Nordamerika findes én stormagt, omgivet af to beskyttende oceaner samt et par ikke-truende magter mod syd og nord, består Europa – som engang det græske bystatssystem – af mange selvstændige magter i indbyrdes nærhed. De geopolitiske omstændigheder varierer fra stat til stat: der er østater, halvø-stater, kyststater og stater uden kyststrækning. Der er stater med vidt forskellig beliggenhed i forhold til (skiftende) magtcentre: symmetrisk og asymmetrisk beliggende, f.eks. Når hertil lægges de selv samme staters forskellige *historiske* beliggenheder og dermed forbundne erfaringer, aflejret i deres respektive hukommelser, kan det ikke undre, at de ofte vil reagere forskelligt på den samme stimulus *i dag* – som f.eks. udfordringen fra den



Kort I: Europa – et geopolitisk kludetæppe

amerikanske hegemon. En kontinental stormagt som Frankrig, der i kombination med artsfæller har en realistisk chance for at balancere imod hegemonen, vil reagere anderledes end en “offshore” stormagt som Storbritannien. Sidstnævnte har tradition for at balancere *imod* kontinentale magtkoncentrationer, om fornødent med amerikansk bistand. Et splittet kontinent har altid været til britisk fordel. Man kan også opnå en nøgleposition som leder for andre USA-støtter og evt. som atlantisk brobygger.

Perioden efter den Kolde Krig har givet det territoriale – og dermed geopolitikken – en renæssance i international politik (såvel som i studiet heraf). Det var faktisk den Kolde Krig, der var en parentes, en undtagelse fra reglen i international politik. Dengang domineredes international politik af USA og Sovjetunionen, de to supermagter med bl.a. kernevåben rettede mod hinanden. Begges hovedanliggende var netop hinanden. De satte en dagsorden, som de fleste andre stater (navnlig de europæiske) måtte overtage. Med den Kolde Krigs ophør mistede bipolariteten sit greb om staterne. Herved genopdagede de deres respektive naboskaber (Danmark f.eks. Østersø-området og Baltikum), og deres dagsordener blev tilsvarende meget forskelligartede. Lokale polariteter,

konflikter og samarbejdsprojekter mangedobledes. Tendensen forstærkedes i regioner med statsopløsninger (Sovjetunionen, Jugoslavien, Tjekkoslaviet) og, følgelig, et stigende antal stater. Der er ingen grund til at tro, at dette billede skulle ændre sig på det mellemlange sigt, der diskuteres her.

Naturligvis repræsenterer terrorismen og 11. september i nogen grad en modgående tendens. Terrorismen kan tilsyneladende slå til hvor som helst. Og dog. Angrebene 2003-4 i Tyrkiet, Spanien og Rusland har formodentlig alle været anstiftet fra nærliggende områder (henholdsvis Mellemøsten, Nordafrika og Kaukasus) og dermed også været motiveret af nærliggende konflikter. Kun det store angreb mod supermagten, dvs. 11. september, syntes at ophæve territorialiteten. Med sin globale militære rækkevidde er USA også den magt, som *selv* har overskredet det rumliges begrænsninger mest – og skaffet sig venner og fjender over hele kloden. Derfor er det også logisk, at netop den USA-rettede terrorisme kan komme “out of nowhere”. USA’s reaktioner på terrorismen, som f.eks. angrebet på Afghanistan 2002, synes at følge den traditionelle geopolitiks mønster med angreb på en stat og alliancer med nærliggende (centralasiatiske) stater. Samlet forekommer det kun at være USA, der i nogen grad fungerer “post-territorielt”. Dette knytter sig imidlertid til dets supermagtsstatus og er derfor næppe noget nyt.

Geopolitik handler, som det turde være fremgået, om de store linjer i udviklingen. Som med andre væsentlige ting er der i stor udstrækning tale om størrelser, der er vanskelige at måle og veje (f.eks. magtbalance). Derfor baserer anvendelsen af geopolitik sig også på den tankegang, at det er vigtigere at kende hovedlinjerne end detaljerne. Anderledes udtrykt: et tals decimaler er uvæsentlige, hvis man ikke ved, hvor dets komma skal stå.

De to scenarier: “riller” for Europas udvikling

De to scenarier i dette skrift handler ikke om, hvad forfatteren finder *ønskeligt* (eller det modsatte) for Danmark, Europa, verdensfreden el.lign.; de er alene opstillet på basis af deres realisme i forhold til alternative udviklinger. Det analyseres dernæst, hvad der grundlæggende betinger, om Europa havner i det ene eller andet af de to foretrukne scenarier. Og det vurderes så, hvordan det rent faktisk vil gå, hvis Europa først er havnet i den ene eller anden af disse to riller.

Scenarierne udgør som nævnt tentative forudsigelsesstativer. For flere lande må de sikkert suppleres med alternative faktorer, der i det *konkrete* tilfælde vil fælde udslaget. Men scenarierne som opstillet her vurderes som de mest frugtbare stativer og derfor som velegnede til at forstå og forudsige hovedtrækkene i den europæiske udvikling.

Det første scenarie forudsætter en videreførelse af den *euro-atlantiske* symbiose, der – om end vakkelvornet – prægede de første 12-13 år efter den Kolde Krig. I dette udtryk⁵ ligger, at de europæiske stater indbyrdes og i forhold til USA er enedes om en arbejdsdeling til sikring af stabilitet og demokrati i Europa og omegn. Firkantet udtrykt tager USA sig af den overordnede sikkerhed (det “grove arbejde”), mens Europa står for det militært mindre krævende samt evt. genopbygning og demokratifremme. Dette afspejler dels USA’s overlegne militære formåen, men også at EU med sine handels- og bistandspolitiske instrumenter står stærkt over for tredje-lande (EU er verdens største handelsblok og bistandsyder).

Arbejdsdelingens instrumenter er overvejende institutionelle, ikke mindst NATO. Der kan dog sagtens forekomme konflikter mellem USA og EU i f.eks. miljø- eller handelsspørgsmål. Disse kan imidlertid holdes adskilt fra samarbejdet om stabilitet og demokrati i Europa og omegn. På dette punkt vil EU *ikke* udfordre USA's overherredømme. Til gengæld er USA lydhør over for de relevante multilaterale fora (de internationale organisationer: FN, NATO osv.)

Det andet scenarie antager, at den euro-atlantiske symbiose er blevet erstattet af en bipolarisering, en *europæisk splittelse*. Polerne udgøres af et Indre og et Ydre, atlantisk Europa. De nuværende kim til de to sider er blevet kaldt "gamle" og "ny" Europa af den amerikanske forsvarsminister Rumsfeld og i megen efterfølgende omtale.⁶ De to kontinentale stormagter Frankrig og Tyskland vil i forening lede Indre Europa og være dets hovedsagelige magtbase. Tilsvarende vil USA, Storbritannien og formodentlig Polen være ledere for Ydre Europa. Internationale institutioner vil spille en meget begrænset rolle i større spørgsmål. NATO eksisterer måske stadig, men som en tom skal; "coalitions of the willing" (dvs. koalitioner af USA og de lande, der er villige til at deltage militært i en bestemt operation) hører til dagens orden. FN's Sikkerhedsråd vil være paralyseret i større spørgsmål, ofte

"Man tænker ofte på Tyskland og Frankrig som Europa. Det gør jeg ikke. Det er 'gamle Europa'. Hvis man ser på hele NATO-Europa i dag, forskubber tyngdepunktet sig mod øst. Og der er mange nye medlemmer. Tager man bare listen over alle NATO-medlemmer og alle dem, der er blevet inviteret indenfor for nylig – hvor mange er det? 26, noget i den retning ... De følger ikke Frankrig og Tyskland; de følger USA."

USA's forsvarsminister Donald Rumsfeld

22. januar 2003

med Frankrig og USA/Storbritannien på hver sin side. EU lever videre på sine almindelige politikområder, mens dets overflødighed i “high politics” (storpølitik, specielt udenrigs- og sikkerhedspolitik) for længst er en kendsgerning.

I symbiosescenariet klassificeres staterne efter deres geografisk-politiske afstand til EU/NATO-kernen: kerneinsidere, næsten-kerneinsidere, måske-insidere og outsiders. Da strukturen består af én magtpol og forskellige lag af periferi i forhold hertil, er positionen i forhold til EU/NATO det afgørende for staterne. Det er historisk unikt, at magtpolen ikke er en stat, men en alliance, herunder en overnational skabelse som EU. Vi har derfor ikke at gøre med traditionel geopolitik, men noget nyt, som vi kan kalde “EU/NATO-filtreret” geopolitik. Hvis derimod splittelsen sejrer, vil den traditionelle “rå” geopolitik dominere og bestemme staternes positionering. Klassisk magtbalancepolitik er et væsentligt islæt heri.

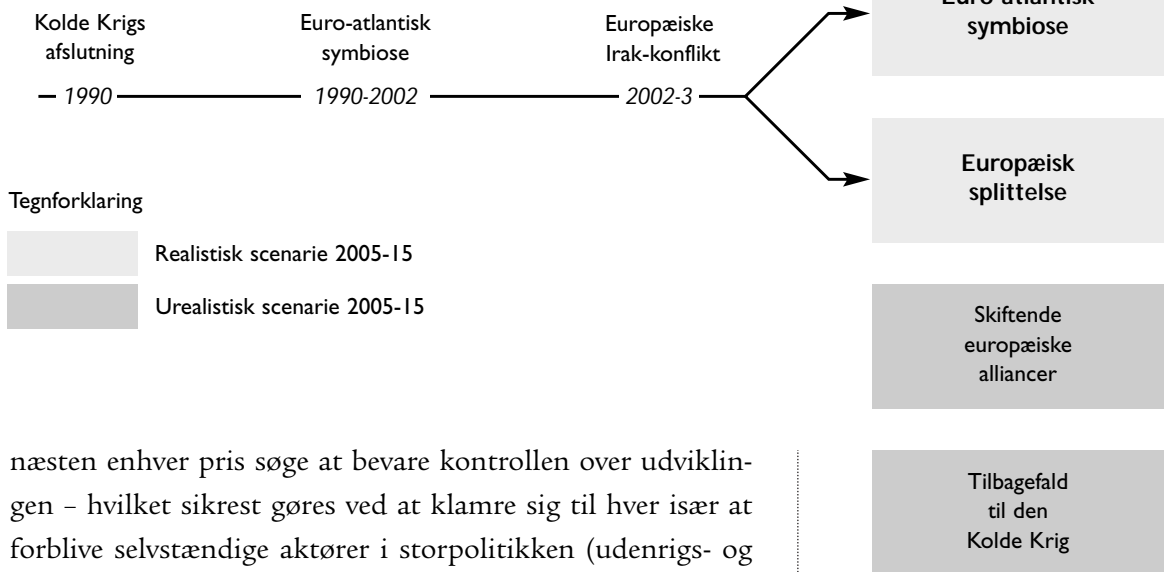
Udelukkelsesmetoden: hvad der *ikke* sker

De to kort beskrevne scenarier anses her for de mest realistiske. De er prioriteret på bekostning af en række andre teoretisk mulige scenarier, som af forskellige grunde anses for usandsynlige (fig. 2). Det første af disse kan kaldes *atlantisk splittelse*, idet splittelsen ifølge dette går ned gennem Atlanterhavet: USA på den ene side og EU (eller EU-landene) på den anden. Scenariet kan tænkes enten med EU som stat, der fører en selvstændig udenrigspolitik, eller med de enkelte EU-landes udenrigspolitikker de facto samstemt, med atlantisk splittelse til følge.

Ifølge den første tankegang er EU blevet yderligere integreret i dybden. Et EU som stat (forbundsstat) vil være aktør også i storpolitikken, helt på linje med en "normal" stat.⁷ Med EU-staternes samlede kapabiliteter, ikke mindst økonomisk, vil EU med en betydelig militær opgradering på sigt kunne gøre sig gældende i international politik næsten på lige fod med USA. En atlantisk splittelse og rivalisering vil være nærliggende på disse præmisser.

Den i tankegangen indbyggede parallel til dannelsen af Amerikas Forenede Stater i 1776 er imidlertid urealistisk. USA kunne dannes, fordi de unge og ret homogene stater simpelt hen ikke havde haft tid nok til at opdyrke kulturelle, sproglige eller udenrigspolitiske identiteter af betydning eller for den sags skyld statslige, bureaukratiske egeninteresser. Modsat har de europæiske stater haft rigelig tid hertil. For ikke at sætte disse identiteter og interesser over styr vil de for

Figur 2: Realistiske og urealistiske scenarier for Europas udvikling



næsten enhver pris søge at bevare kontrollen over udviklingen – hvilket sikrest gøres ved at klamre sig til hver især at forblive selvstændige aktører i storpolitikken (udenrigs- og sikkerhedspolitik). Man har nu engang bedst kontrol over det, man selv styrer (“tryghedsfiksering”⁸). Man er villig til at give afkald på en betydelig gevinst, hvis man herved kan undgå usikkerhed og beholde kontrol.

Dette gælder over hele linjen, men tryghedsfikseringen er særlig udpræget i storpolitikken, hvor ekstra meget står på spil. Selv nære allierede vil have betænkeligheder ved at integrere deres militære styrker, efterretningstjenester mv. (eller endog ved en beskeden arbejdsdeling): “vil vi være venner for evigt?”, lyder den betænkeliges gode spørgsmål. Eget forsvar besidder endvidere en symbolværdi på linje med andre essentielle statssymboler som eget flag, nationalhymne og diplomati mv. “Klamringen” kan naturligvis variere fra stat til stat, men udfaldet – staternes bevarede autonomi i udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik – er sikkert, da det i praksis bestemmes af den “langsomste båd i konvojen” (fordi den nødvendige EU-traktatændring kun kan ske ved konsensus: alle skal være enige).

På et mere beskedent plan kunne man forestille sig, at de europæiske stater mellemstatsligt enedes om en fælles kurs over for USA. Formuleringen “krise i de atlantiske relationer” eller mellem USA og “Europa” er ofte blevet anvendt såvel under den Kolde Krig som derefter. Hvis formuleringen skulle tages bogstaveligt (hvad den sjældent skal), ville skillelinjen netop være Atlanterhavet. Hvorfor er en sådan atlantisk splittelse ikke medtaget blandt vore scenarier? Svaret er geopolitisk. Staterne i “kludetæppet” (jf. ovenfor) har for forskellige geopolitiske beliggenheder og traditioner til, at en *samlet* europæisk selvstændiggørelse over for USA skulle være realistisk.⁹ For at udtrykke det mere specifikt: Storbritannien og Frankrig, i særlig grad, har *for* forskelligartede atlantiske grundsynspunkter. I den atlantiske storpolitik kan de europæiske stater i bedste fald enes om et kompromis, nemlig den atlantiske symbiose, som udgør det første scenarie.

EU vil i øvrigt være præget af betydelig træghed i sin fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP). Kravet om konsensus i kombination med det store (og stigende) antal medlemsstater betyder, at EU vil være længere tid om at beslutte sig end traditionelle aktører i international politik (hvis der overhovedet kan skabes en fælles beslutning). Substansen vil også være rimelig konservativ og forsigtig, eftersom konsensuskravet medfører, at den laveste fællesnævner som regel vil sejre i beslutningerne. Det er m.a.o. EU's basale konstruktion, der forhindrer, at det vil kunne fungere som en “almindelig” stormagt.

Vi undgår ligeledes et scenarie med *skiftende* alliancer i Europa, hvor klassisk magtbalance hersker mellem de europæiske stormagter. Til en vis grad ligner det vort splittelses-scenarie. Der er imidlertid afgørende forskelle. Splittelsen i sidstnævnte udvikler sig ikke fra en *tabula rasa*, en renvasket tavle; der er tale om en splittelse, der vokser ud af situationen anno 2004. Hver af “halvdelenene”, i særlig grad den indre, vil

være ret velintegreerede. Der forekommer ikke skiftende alliancer; tværtimod kan det forudsiges, hvilke stater der vil være allierede med hvem. En fransk-tysk modsætning er f.eks. ikke mulig i splittelsesscenariet. I forhold til udfordringen fra den amerikanske supermagt vil de kontinentale stormagter stå sammen.

Et *tilbagefald til den Kolde Krig* kunne måske frygtes umiddelbart efter dennes afslutning.¹¹ Dvs. at Sovjetunionen efter et autoritært kup mod Gorbatsjov militært ville støtte en gensættelse af de netop afsatte socialistiske regimer i de øst-europæiske lande. Resultatet ville blive en ny bipolarisering af Europa (dvs. igen domineret af to magtpoler). Sandsynligheden af dette scenarie formindskedes dog afgørende allerede med Sovjetunionens opløsning 1991, men i endnu højere grad naturligvis med NATO- og EU-udvidelserne. Et *isoleret* russisk tilbagefald i form af en autoritær/nationalistisk magtovertagelse kan imidlertid næppe udelukkes den dag i dag. Det er mindre sandsynligt end i de tidlige 1990'ere, og det vil under alle omstændigheder føre langt mindre vidtrækkende konsekvenser for Europa med sig.

Kina med sine økonomiske vækstrater og politiske selvhævdelse kan måske udfordre supermagten globalt inden for en tiårsperiode¹², hvis den militære magtprojiceringsevne forbedres (Kina er allerede godt på vej til at gøre det i Sydøstasiens geopolitik). Dette har betydning for Europa økonomisk/handelsmæssigt, men ikke geopolitisk. Kina ligger ganske enkelt uden for Europas indflydelsessfære (og vice versa). USA vil som supermagt "tage handsken op" og indgå i en bipolar konkurrence, som Europa imidlertid vil holde sig uden for.

Den europæiske Irak-konflikt

De to realistiske scenarier tager udgangspunkt i den sidste større europæiske konflikt, der drejede sig om den USA-ledede Irak-operation 2002-3. En dramatisk begivenhed som denne tvinger staterne til at bekende kulør. Mens deres stillingtagen i det daglige pakkes ind i vage formuleringer – med henblik på at bevare handlefrihed – tvinges de i en dramatisk situation til at præcisere sig. Det kan f.eks. ske ved officielle udtalelser, ved en afstemning i FN's Sikkerhedsråd eller ved at yde materiel bistand til en af parterne i en konflikt. Derved kan et dramatisk begivenhedsforløb kaste lys over grundlæggende adfærdsmønstre også hos *andre* stater end de militært involverede – mønstre, der til daglig er skjult for det blotte øje.

Dramatikken muliggør endvidere synkrone analyser af udenrigspolitik. Eftersom *mange* stater er blevet aftvunget en (så godt som) samtidig stillingtagen – dvs. til en og samme begivenhed – kan deres reaktioner meningsfuldt sammenlignes systematisk. Dermed ikke sagt, at staterne *fortolker* forløbet ens; det er bl.a. den slags forskelle, analyseformen skal henlede opmærksomheden på.

Irak-operationen blev startet af USA og Storbritannien den 20. marts 2003 uden klart FN-mandat. Storbritannien var med sine specielle atlantiske bånd USA's stærkeste støtte i krigen, der fulgte¹³. Den britiske opinion var dog splittet (jf. fig. 3), om end langt mere positiv end opinionen i de fleste kontinentaleuropæiske lande.

“Jeg har sagt, at den ikke var i overensstemmelse med FN-charteret ... den var ulovlig.”

*FN's generalsekretær
Kofi Annan om
Irak-operationen*

Heroverfor stod Frankrig og Tyskland som de ledende repræsentanter for den europæiske krigsmodstand. Frankrig talte for at give FN's våbeninspektører¹⁴ længere tid og true med at nedlægge veto i Sikkerhedsrådet mod en resolution, der legitimerede magtanvendelse. Dette var hovedårsagen til, at USA opgav at fremlægge et nyt resolutionsforslag. Men Frankrig afviste ikke at gå ind i en krig *med* opbakning fra FN; de primære argumenter mod krigen henviste til FN's betydning. Den franske opinion stod klart bag regeringens linje.



Klassisk stormagtsdiplomati anno 2003: Ivanov, Villepin og Fischer. Udenrigsministermøde i Paris i begyndelsen af marts.

Polfoto

Den tyske forbundskansler Schröder havde allerede i sin valgkampagne 2002 formuleret Tysklands afstandtagen fra en Irak-krig. Tyskland afviste deltagelse, selv hvis krigen skulle opnå FN-mandat. Dette skal formentlig ses i sammenhæng med Schröders fornemmelse af, at Tyskland militært havde “ydet sit” i Eksjugoslavien 1999 og Afghanistan 2001-2, men valgkampen har formodentlig forstærket skarpheden i afvisningen: over 70 % af den tyske befolkning var imod krigen.

At Rusland var modstander af Irak-krigen, blev af de fleste observatører nærmest betragtet som “gammel vane” – og derfor væsentlig mindre interessant end den fransk-tyske modstand. Rusland havde tætte økonomiske bånd til det tidligere irakiske regime og derfor stor interesse i at bevare

freden. Desuden verserede der rygter om, at russiske mafia-kredse illegalt eksporterede våben til Bagdad. Rusland arbejdede tæt sammen med Frankrig og Tyskland på at forpurre en krigslegitimerende resolution i Sikkerhedsrådet – hvilket som nævnt også lykkedes. De tre kontinental-europæiske stormagters udenrigsministre afholdt i denne anledning et lyntopmøde i Paris i begyndelsen af marts med stor symbolværdi. Denne lå dels i dets karakter af (og mindelser om) klassisk stormagtsdiplomati, dels (hermed forbundet) i dets gåen på tværs af og negligering af de vigtigste institutionelle arrangementer (EU og NATO). I udenrigsministrenes fælles erklæring truede Rusland og Frankrig som permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet med at nedlægge veto mod en krigslegitimerende resolution.

De europæiske staters positioneringer mellem på den ene side de krigsinitiativtagende stater USA og Storbritannien og på den anden de kontinentaleuropæiske krigsmodstandere Frankrig, Tyskland og Rusland udkrystalliserede sig i løbet af de første måneder af 2003, bl.a. gennem noget så usædvanligt og demonstrativt som underskrivelse af åbne breve med støtte til USA¹⁵. Staternes positioneringer kan klassificeres i de følgende brede kategorier:

- krigsdeltagere
- stærke krigsstøtter: ikke-krigsførende stater, der stiller luftrum, baser eller andre faciliteter til rådighed
- moderate krigsstøtter: stater, der udtrykker deres diplomatiske støtte til krigsindsatsen
- krigsmodstandere: stater, der kritiserer eller fordømmer krigsindsatsen.

Klassifikationen er afbildet i fig. 3. En stat som Belarus er udeladt. Den ligger så fjernt fra de euro-atlantiske værdier og interesser, at den snarere er i konflikt med *begge* de angivne poler end i noget dilemma mellem dem. Tyrkiet er også udeladt, om end af en helt anden grund. Som nabo til Irak

Figur 3: Europæiske staters standpunkter i forhold til Irak-konflikten 2002-3 og dertil relaterede emner

	Opinionsundersøgelse før Irak-krigen: skal landet deltage i krigen mod Irak? (for/imod/ved ikke; alle tal er i procent)*	Optrådte på amerikansk liste over koalitions-partnere	Underskrev åbent brev til støtte for USA (jan./feb. 2003)	K: krigsførende S: ydede konkret støtte til krigsindsatsen D: støttede diplomatisk N: ytrede sig negativt om krigen	Underskrev ICC-særaftale med USA	For lande, der har statsborgere indsat i Guantánamo: J: har offentligt krævet fangerne udleveret eller kritiseret tilbageholdelsen N: har ikke gjort dette
KRIGSDELTAGERE						
Storbritannien	44 - 41 - 15	X	X	K		N
Danmark	42 - 51 - 7	X	X	K		N
Polen		X	X	K		
STÆRKE KRIGSSTØTTER						
Albanien	31 - 45 - 24	X	X	S	X	
Bulgarien	21 - 62 - 17	X	X	S		
Holland	35 - 52 - 13	X		S		
Island	21 - 64 - 15	X		S		
Italien		X	X	D		N
Letland		X	X	S		
Litauen		X	X	S		
Makedonien	10 - 77 - 14	X	X	D	X	
Portugal	37 - 55 - 8	X	X	S		
Rumænien	45 - 41 - 14	X	X	S	X	
Slovakiet		X	X	S		
Spanien	16 - 73 - 12	X	X	S		J
Tjekkiet		X	X	S		
Ungarn		X	X	S		
MODERATE KRIGSSTØTTER						
Estland	30 - 59 - 11	X	X	D		
Kroatien			X	D		
Irland	26 - 51 - 7			S		
KRIGSMODSTANDERE						
Belgien				N		N
Finland	5 - 79 - 15			N		
Grækenland				N		
Luxembourg	32 - 62 - 6			N		
Norge				N		
Rusland	7 - 79 - 16			N		N
Schweiz	8 - 90 - 2			N		
Slovenien			X	N		
Sverige				N		J
Frankrig	29 - 61 - 10			N		N
Tyskland	24 - 71 - 5			N		
Østrig	24 - 71 - 5			N		

* Interviewpersonerne blev i alle lande bedt om at besvare følgende spørgsmål: "If military action goes ahead against Iraq, do you think [your country] should or should not support this action? Svarmuligheder: "Should Support, Should Not Support, Don't Know/No Opinion" (Gallup, jan. 2003. Trods gentagne forespørgsler hos Gallup har det ikke været muligt at få en mere eksakt datering).

havde Tyrkiet så stærke geopolitiske interesser i krigszonen og dens nærhed, at dilemmaet mellem USA og kontinental-EU overskyggedes heraf. Endelig er mikrostaten og stater opløst af egne borgerkrigs-lignende tilstande (f.eks. Georgien) udeladt.



Kort 2: Indre og ydre Europa (stater markeret med hhv. mørk og lys grå) i den europæiske Irak-konflikt 2003. Irland og Kroatien er grænsetilfælde, begge med delvis modsigende adfærd.

Geografisk dannede staternes fordeling på "krigspositive" (dvs. krigsdeltagere, stærke krigsstøtter og moderate krigsstøtter) og "krigsnegative" i store træk et mønster bestående af et Ydre og et Indre Europa (Kort 2). Den USA-kritiske geografiske kerne (Indre Europa)¹⁶ bestod af stormagtsaksen Tyskland-Frankrig og dens satellitter i form af Belgien, Luxembourg, Østrig, Slovenien og Schweiz (Kroatien var et grænsetilfælde i forhold til Ydre Europa; det samme gjaldt i nogen grad Ungarn og Tjekkiet). Uden på denne kerne føjede sig en ring af krigspositive, atlantisk orienterede stater (Ydre Europa): Storbritannien, Island, Holland, Danmark, de baltiske

stater, Polen, Slovakiet, Rumænien, Bulgarien, Makedonien, Albanien, Italien, Spanien og Portugal. Uden på disse lande lå – med lidt god vilje – endnu en ring, der sluttede sig til kernens USA-kritiske linje: Norge, Sverige, Finland, Rusland, Grækenland og (delvis) Irland.

Der er nogle intuitivt nærliggende *forklaringer* på staternes Irak-holdninger, der hurtigt kan afvises. Én kunne være de europæiske regerings partifarve: jo tættere på Bushadministrationens ideologiske udgangspunkt – dvs. klart til højre i det europæiske spektrum – desto større tilbøjelighed til at støtte krigslinjen. Denne forklaring kan imidlertid afvises, allerede fordi der blandt Bush-administrationens primære støtter var en britisk arbejderpartiregering¹⁷ og f.eks. en polsk socialdemokratisk regering, mens borgerlige regeringer

som den franske, belgiske, norske og finske var krigsmodstandere. Der er alt for mange undtagelser til, at ideologi kan være en drivkraft.

En anden forklaring kunne være hensyn til den offentlige opinion. Dvs. at krigsdeltagelse – eller afståelse herfra – var betinget af de respektive opinionstal desangående i landene. Mediedækningen var mildest talt grundig, og demonstrationer mod krigen fandt sted i større europæiske byer. Heller ikke vedr. opinionen er der imidlertid nogen sammenhæng. Holdningen var skeptisk (eller stærkt skeptisk) i næsten alle befolkninger over for en operation uden godkendelse i FN's Sikkerhedsråd (jf. fig. 3). Men stater som Polen, Albanien, Bulgarien, Holland, Island, Italien, Letland, Litauen, Makedonien, Portugal, Spanien og Estland så stort på dette, idet de støttede operationen *trods* markant folkelig modstand¹⁸. Det bør tilføjes, at modstanden i visse af disse støttelende var *særdeles* markant: Bulgarien 21 % for, 62 % imod; Island 21 % for, 64 % imod; Makedonien 10 % for, 77 % imod; og Spanien 16 % for, 73 % imod. Den danske krigsdeltagelse baserede sig som tidligere påpeget *ikke* på krigstilskyndende opinionstal (dvs. fra *før* beslutningen om deltagelse blev truffet). Med dette billede in mente forekommer det, for at sige det mildt, udelukket at operere med opinionen som nogen generel drivkraft i den aktuelle sag.¹⁹

Der er i øvrigt ikke noget usædvanligt i, at demokratiets mekanismer spiller en beskednen rolle i udenrigspolitik, herunder navnlig i sikkerhedspolitik.²⁰

En tredje nærliggende forklaring kunne baseres på størrelsesfaktoren. Det er et ofte hørt argument, at "småstater" skulle

Italiensk anti-krigsdemonstration (26. februar 2003). Den europæiske anti-krigsopinion blev "overrullet".

Foto: Scanpix



nyde særlig fordel af et internationalt retssamfund, hvor militære magtmidler – som de står svagt på – har mistet deres betydning. Generelt skulle de have fordele ved det multilaterale diplomati (internationale organisationer) i modsætning til det bilaterale (tosidede kontakter med andre stater), både i form af (lidt) øget indflydelse og afhængigheds-spredning (afhængighed af flere i stedet for at være afhængig af en eller to stormagter). Derfor skulle småstaterne have mest at miste, hvis det multilaterale diplomati – som f.eks. FN – taber i troværdighed. Følgelig skulle de vende sig mod den her aktuelle krig med højst tvivlsom FN-forankring og i stedet støtte FN-våbeninspektørernes fortsatte arbejde. Igen ser vi imidlertid, at der allerede ved første øjekast er alt for saftige undtagelser til, at forklaringen kan være gyldig. De tre kontinentale stormagter Frankrig, Tyskland og Rusland var faktisk de *mest* FN-tro. Mens småstater som Danmark, Bulgarien og de baltiske lande ikke *krævede* en ny FN-resolution for at støtte krigen.

Det ovenfor beskrevne ringmønster antyder, at forklaringen på staternes adfærd har noget med beliggenhed og dermed geopolitik at gøre. Vi vender tilbage til en plausibel forklaring på ringmønsteret i forbindelse med splittelsesscenariet nedenfor.

Multilateralisme kontra unilateralisme

For at nuancere billedet og for at afprøve, om staternes stillingtagen til Irak-konflikten er udtryk for et mere generelt billede, skal her også inddrages deres syn på to andre atlantiske sikkerhedspolitiske stridsemner: Den Internationale Straffedomstol i Haag og de af USA tilbageholdte fanger i Guantanamo-lejren. I lighed med Irak-konflikten handler disse stridsemner om multilateralisme kontra unilateralisme. Ved det første forstås en (langsigtet) stræben efter et internationalt samfund baseret på retsregler, som staterne er nået til enighed om gennem internationalt samarbejde/institutioner. Militære aktioner o.l. skal som et minimum legitimeres i sådanne institutioner (først og fremmest FN). Ifølge unilateralismen er det derimod tilladt for staterne (i praksis ofte supermagten selv) at beslutte og agere på egen hånd. Dette anses som det mest effektive. Effektivitet er vigtigere end det internationale samfunds legitimering.

Den Internationale Straffedomstol (The International Criminal Court, ICC) skal dømme i krigsforbryder- og folke-drabssager begået efter den 1. juli 2002. Mens langt de fleste europæiske lande har været positivt indstillede over for ICC, udviste USA betænkelighed fra starten. Bill Clinton underskrev ganske vist den oprindelige traktat i 1998, men den blev aldrig godkendt i Senatet. George Bush trak senere underskriften tilbage. USA har begrundet sin modstand mod domstolen med, at den kan bruges i politisk motiverede anklager mod amerikanske statsborgere. Siden har USA på to fronter kæmpet for at undtage sine borgere fra retsforfølgel-

“Enhver, der gør tjeneste under det amerikanske flag, skal stå til regnskab over for sine egne overordnede og militær lov, ikke beslutningerne i en ikke-ansvarlig International Criminal Court”

USA's præsident Bush om ICC

se i ICC. Dels har USA i FN to år i træk opnået et-årige undtagelser fra domstolen (en aftale, der skal genforhandles hvert år i juli); dels arbejder USA på at indgå bilaterale (tosidede) aftaler med alle lande om ikke at udlevere amerikanske borgere til retsforfølgelse i ICC. USA har brugt både stok og gulerod for at få især de nye og evt. kommende NATO-lande til at underskrive sådanne aftaler.

Efter krigen i Afghanistan oprettede USA en fangelejr i tilknytning til Guantanamo-basen på Cuba. Fangerne menes at have tilknytning til Taleban- og/eller Al-Qaeda-netværket. USA kategoriserer dem ikke som krigsfanger, men som "ulovlige kombattanter" ("illegal combatants") med henvisning til, at de ved pågribelsen ikke bar uniform og nummer. De tillægges dermed ikke rettigheder som krigsfanger ifølge Geneve-konventionerne. Da Guantanamo-basen ligger uden for amerikansk territorium, opnår fangerne heller ikke de her gældende rettigheder. Derfor kan de i princippet forblive indespærrede uden at blive stillet for en dommer. Dette har medført heftig kritik, specielt i Europa, og bidraget til diskussionen om terrorkampens omkostninger i forhold til retssamfundet og det åbne demokrati. Mange af Guantanamo-fangerne er statsborgere i europæiske lande.²¹

Trods de nævnte fællestræk kan der ikke konstateres enentydig sammenhæng mellem staternes holdninger til Irak-konflikten og til de to netop beskrevne stridsemner. Den næsten enstemmige europæiske afvisning af USA-særaftalen – anført af en EU-fællesbeslutning – står i kontrast til splittelsen i Irak-konflikten. Dog udtryktes så meget desto større USA-tilpasning af de tre europæiske stater, der faktisk underskrev selv samme aftale: Rumænien, Albanien og Makedonien. Derfor er det ikke overraskende, at de alle tre i Irak-spørgsmålet tilhørte kategorien "stærke krigsstøtter". De var imidlertid af forskellige grunde ikke aktive krigsdeltagere. De, der faktisk var krigsdeltagere – Storbritannien, Danmark og Polen – afstod fra at underskrive særaftalen.



Uden for lands lov og ret:
fanger på Guantanamo
(17. oktober 2004).
Polfoto

I Guantanamo-spørgsmålet – som nævnt en udløber af terrorismekrigen (Afghanistan primært) – var det blandt modstanderne af Irak-krigen kun Sverige, der under hele forløbet kritiserede tilbageholdelsen (og endog forlangte “sin” fange udleveret); Belgien, Rusland og Frankrig afstod herfra. Spaniens kolbøtte i spørgsmålet (december 2003) er bemærkelsesværdig både i sig selv og i forhold til landets høje profil i terrorismekrigen og rubricering som “stærk krigsstøtte” i Irak-krigen. I samme kategori kritiserede også Holland, der ikke selv har statsborgere involveret, at fangerne ikke blev behandlet efter Genevekonventionen. Samlet må det konstateres, at Guantanamo-dimensionen tilsyneladende var ret uafhængig af Irak-konflikten.

Ydre kontra Indre Europa gennemsyrede således ikke *automatisk* andre USA-relaterede sikkerhedspolitiske emner. Der var stadig en stillingtagen fra sag til sag, men selvfølgelig en gensidig påvirkning. Selvom den "rå" geopolitik satte EU ud af spillet i Irak-konflikten, gjorde det alligevel en forskel, at EU havde vedtaget en fælles holdning i ICC-spørgsmålet. Denne blev der ikke rokket ved, selvom specielt Storbritannien, Spanien og Italien slog sig i tøjret. Guantanamo-spørgsmålet relaterer sig som nævnt til den generelle terrorismekrig, hvor så godt som alle europæiske stater var på USA's side. Også mere eller mindre specielle faktorer spillede ind i dette spørgsmål; flere stater så det givetvis som fordelagtigt, at USA indtil videre tilbageholdt "deres" terrorister.

Ser vi mønstrene under ét, er det blandt ikke-stormagterne Danmark, Polen, Albanien og Rumænien, der har tilpasset sig USA *mest* (jf. fig. 3). De to førstnævnte qua deres krigsdeltagelse, og de to sidstnævnte – trods afståen herfra – i kraft af deres underskrivelse af ICC-særaftalen med USA. Bulgarien bør måske også nævnes på dette niveau, i kraft af at det som (ikke-permanent) medlem af FN's Sikkerhedsråd har arbejdet for en krigslegitimerende resolution. I den modsatte ende af skalaen fremstår Belgien og Sverige alt i alt som mest USA-kritiske: Belgien med sit veto mod NATO-bistand til Tyrkiet under forspillet til Irak-operationen, og Sverige med sit offentlige krav om at få udleveret sin Guantanamo-fange.

USA's kraftigste genmæle blev – blandt ikke-stormagterne – rettet mod NATO-partnerne Norge og Belgien. Tilsvarende rettede Tyskland/Frankrig især skytset mod Rumænien og Bulgarien for manglende europæisk sindelag. EU-medlemslandet Danmark og det (siden Københavnstopmødet december 2002) accepterede medlemsland Polen undgik den tungeste beskyldning. Det samme gjorde EU-outsideren Albanien, som ikke nærer forventning om medlemskab fore-



“De gik glip af en god lejlighed til at holde mund”. Chirac irettesætter Rumænien og Bulgarien. 17. februar 2003.

Polfoto

løbig. Men de mest sårbare, dvs. ansøgerlandene Rumænien og Bulgarien, blev af Frankrigs præsident Chirac truet med, at deres “opførsel” kunne koste dem EU-medlemskabet. Bulgarien oplevede endog at komme i krydsild, da man på grund af sin ikke-underskrivelse af ICC-særaftalen med USA fik sin militærbistand herfra midlertidigt indefrosset.

Samlet må det konstateres, at splittelses-scenariet endnu ikke var realiseret 2002-3. I så fald ville Irak-splittelsen have trukket en tilsvarende splittelse med sig i de to nært beslægtede emner. Men dette skete kun i beskedent omfang. Vi har en kim til splittesscenariet i 2002-3, men heller ikke mere.

“Disse lande har ikke opført sig ordentligt og ret dumdrigt ved at alliere sig for hurtigt med den amerikanske position ... Det er ikke ansvarlig adfærd. Det er ikke velopdraget. De gik glip af en god lejlighed til at holde mund. ... Jeg synes, de handlede tosset, fordi indtræden i den Europæiske Union indebærer et minimum af forståelse for de øvrige ... Rumænien og Bulgarien var særlig uansvarlige. Hvis de ønskede at formindske sine chancer for at tilslutte sig Europa, kunne de ikke have fundet en bedre måde ... Når man er en del af familien [EU], har man flere rettigheder, end når man beder om at måtte tilslutte sig og banker på døren.”

*Frankrigs præsident, Chirac,
18. februar 2003*

Symbiose eller splittelse: hvad afgør?

Hvad afgør, om symbiose- eller splittesscenariet sejrer på mellemlangt sigt i Europa? Mens dagsordenerne i europæiske hovedstæder umiddelbart efter den Kolde Krig var præget af henholdsvis det "tyske" og "russiske" problem, er disse – især efter 11. september – blevet erstattet af en amerikansk udfordring. Tyskland har, lige siden man kom til at hælde benzin på det jugoslaviske bål (1991)²³, opført sig "pænt" euro-atlantisk. Med NATO- og EU-udvidelserne er Rusland geopolitisk for marginalt til at skabe noget generelt europæisk problem. De tyske og russiske problemer eksisterer kun indirekte som aflejret i en flerhed af staters politiske kulturer (og som sådan kan de naturligvis stadig være betydningsfulde for disse landes positioneringer).

Skønt de terroristiske "nålestik" har været den enkeltstående faktor, som har påvirket USA mest siden årtusindskiftet, har de dog ikke udfordret USA's supermagtsstatus. Sårbarheden er blevet udstillet, men USA's kapabiliteter og magtprojiceringssevne er tværtimod forøget som resultat af bevidste forholdsregler efter 11. september. Oven i statussen som eneste supermagt skyldes den amerikanske udfordring til Europa, at den *europæiske* magtbalance er tippet i amerikansk favør siden afslutningen af den Kolde Krig. Dette var ingen selvfølge i 1990, tværtimod. Men trods den russiske svækkelse forblev USA en europæisk magt – og endog den stærkeste. Dette demonstreredes af den fortsatte (om end reducerede) militære tilstedeværelse i Europa. Amerikansk diplomati og flystyrke viste sig uundværlige i EU's egen bag-

have i forbindelse med krigene i Eksjugoslavien. USA har endvidere projiceret sin indflydelsessfære yderligere mod øst via de to NATO-udvidelser og NATO's Partnerskab for Fredsamarbejde med endnu flere lande. NATO er med de baltiske medlemskaber kommet til at omfatte en del af ekssovjetisk territorium. De nytilkomne medlemmer har vist sig generelt proamerikanske, også før Irak-konflikten. Med denne forskydning af historiske dimensioner af den europæiske magtbalance i amerikansk favør afhænger Europascenariet helt overvejende af, hvilken adfærd USA vil praktisere. Hovedskillelinjen mellem europæiske magter er blevet, hvordan man skal forholde sig til supermagtens udfordring. Jo dybere kløften mellem USA og det europæiske gennemsnit er, desto vanskeligere bliver det at få Frankrig mfl. med til det europæiske kompromis om atlantiske relationer, som symbiose-scenariet kræver – og vice versa.

Hvori består da den amerikanske udfordring? Terrorismens nålestik mod USA har været transnationale, dvs. de har såret det civile samfund direkte. Amerikanernes hverdag og holdninger er blevet påvirkede. For den eneste supermagt betyder indenrigspolitiske udsving i forvejen en hel del for dens udenrigspolitik – meget mere end for andre stater. Den har råd til denne luksus. Med den transnationale terrorisme forstærkes denne faktor yderligere. Angrebene på USA's eget territorium har ud over at foranledige myndighedernes forholdsregler antændt amerikansk patriotisme og sammenhold på alle niveauer. Med fortsatte angreb, eller overhængende risiko herfor, vil denne nationale mobilisering af "adrenalin" fortsætte. Dette er vigtigere, end om administrationen i Washington er republikansk eller demokratisk.²⁴ Hvis terrorismen fortsætter som det altovervejende nationale sikkerhedsproblem, vil enhver administration prioritere "USA her og nu". Derved vil kløften til det europæiske gennemsnit øges. USA vil ikke have den tålmodighed, der fordres af europæisk multilateralisme. På denne måde formindskes sandsynligheden for et europæisk – dvs. fransk-bri-

Amerikansk patriotisme efter
11. september (Georgetown)
Foto: Scanpix



tisk – kompromis om atlantiske relationer. Splittelse mellem atlantisk og kontinentalt orienterede stater bliver resultatet.

Forekomsten af storstilet terrorisme over for USA synes således at være afgørende for, hvilket scenarie der realiseres. Strengt taget er det imidlertid terrortruslens symmetri (eller rettere manglen herpå) i forhold til USA/Europa, der er afgørende. Med andre ord: hvis terrortruslen var rettet *lige så meget* mod europæiske lande som mod USA, ville udsigterne til indbyrdes forståelse og dermed for symbiosescenariet være

gunstigere. 11. marts-terrorismen i Madrid (2004) *kunne* markere en sådan udvikling. Alligevel ses de ramte mål i Europa ofte som stedfortrædermål for USA, dvs. at terroren i *virkeligheden* er rettet mod USA, både ideologisk (“den store Satan”) og mod dets konkrete krigsforehavender. Herved bibeholdes en stor del af den nævnte asymmetri. Forskellige *strategier* til bekæmpelse af terror kan også forstærke en euro-atlantisk splittelse. Lad os nu se på hvert af scenariernes karakteristika og konsekvenser.

Fremtid I: euro-atlantisk symbiose

Scenariets hovedtræk

Symbiosescenariet indebærer, at de euro-atlantiske relationer vender tilbage til normalbilledet efter den Kolde Krig. Chokket fra 11. september fortager sig efterhånden, og ingen yderligere storstilede angreb på USA rapporteres. USA forbliver den eneste supermagt, men nærmer sig igen multilateralismen. Dette vil være mest markant under en demokratisk administration, som traditionelt hælder mere i denne retning. Amerikansk "preventive military action" (forebyggende angreb) nedtones. Ud over international legitimitet er en vigtig tilskyndelse hertil en frygt for "imperial overstretch" – dvs. økonomisk og anden overanstrengelse ved at drive et imperium. Det er nødvendigt at sikre medsponsorering fra EU/NATO/FN til militære operationer eller genopbygninger rundt omkring. Der vil som tidligere være betydelig euro-atlantisk uenighed og konflikter inden for udvalgte områder, men de vil kunne isoleres fra den fælles interesse i at projicere og sikre stabilitet og demokrati i Europa og omegn.

Denne tilnærmelse hilses velkommen over det meste af Europa. Det britiske ørige vil betone rollen som atlantisk brobygger mellem USA og det kontinentale Europa, efterhånden som den igen bliver overkommelig og realistisk. Tyskland bevæger sig tilbage til en position som forbindelsesled mellem USA/Storbritannien og Frankrig. Med dets historisk betingede antimilitarisme bliver Tyskland aldrig helhjertet deltager i globale krigsoperationer. Med ændrede

signaler fra Washington vil Berlin imidlertid være ivrig efter at udbedre skaderne fra Irak-konflikten.

Der er således to kompromiser involveret i scenariet: det atlantiske (= selve symbiosen) og det internt europæiske "kompromis om kompromiset". Scenariet igangsættes af en bevægelse i supermagtens holdning i retning af multilateralisme mv. Denne muliggør det essentielt britisk-franske kompromis: EU skal stræbe efter en vis uafhængig rolle i storpolitik (her: udenrigs- og sikkerhedspolitik), men må aldrig udfordre USA's hegemoni. Herved muliggøres en USA/EU-symbiose med henblik på at sikre stabilitet og demokrati i og omkring Europa. NATO får igen en betydningsfuld rolle som det institutionaliserede udtryk for symbiosen.

Polen kan forventes at opnå status som stormagt inden for den tidsramme, vi overvejer her. Dette skyldes ikke så meget dets (stigende) økonomiske og militære kapabiliteter som dets centrale beliggenhed. Allerede i forbindelse med Sovjetunionens og Tjekkoslavakiets opløsninger fik Polen forøget antallet af naboer fra fem til ni! Hermed forøgedes, i det mindste i teorien, mulighederne for polsk "del og hersk". Polen er i dag forbindelsesled mellem de vestlige euroatlantiske lande, de andre Visegrad-lande (Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn) mod syd, de andre Østersø-lande mod nord og landene i EU's "østlige dimension" (Ukraine mfl.). Den østlige dimension, opfundet af Polen selv, gør naturligt nok Polen til et nøgleland, hvor det ser sig selv som EU's (og NATO's) repræsentant snarere end som blot forbindelsesled eller mægler (som Finland er i den "nordlige dimension"²⁵). I denne rolle, som spilles i en vis konkurrence med Litauen, tenderer Polen at overbetone Ukraine som et muligt medlem i EU og NATO, ikke mindst fordi det gør Polens rolle så meget desto vigtigere.²⁶ I modsætning til Spanien og Italien, der ligeledes stræber efter europæisk stormagtsstatus, er der for Polen ingen naturlig barriere (som Middelhavet), der begrænser, hvor mange lande Polen kan ledsage ind i de

vestlige strukturer. I kraft heraf kan Polen gøre sig uundværlig for euro-atlantisk indflydelsesprojicering østover på mellemlang sigt (som tidligere Danmark, Sverige og Finland i forhold til de baltiske lande).



Kort 3: "lag på lag" i symbiose-scenariet: EU-insidere (mørkegrå), 2004-insidere (lysegrå), måske-insidere (stribede) og outsiders (hvide).

Ikke-stormagterne vil blive grupperet, som i det meste af tiden efter den Kolde Krig, efter et euro-atlantisk center-periferi princip: insidere, måske-insidere, og outsiders (jf. Kort 3). EU-medlemskab for Rumænien, Bulgarien og Kroatien vil i den videre udvidelsesproces næppe virke tilbage på scenariets generelle udseende. Det vil imidlertid et evt. tyrkisk medlemskab. I forhold til kontinental-Europa er Tyrkiet geopolitisk den sydøstlige ækvivalent til Storbritannien: nabo, men adskilt fra kontinentet geografisk og med et forgangent imperium, der har skaffet en potentiel *alternativ* identitet

(islamisk) til den europæiske (svarende til Storbritanniens Commonwealth-identitet). Endvidere har Tyrkiet ligesom Storbritannien etableret stærke atlantiske bånd. Med udgangspunkt i Trumandoktrinen kom Tyrkiet som NATO-medlem til at fungere som frontlinjestat i inddæmningen af Sovjetunionen under den Kolde Krig.²⁷ Både den britiske og den tyrkiske tilnærmelse til Europa blev imidlertid mødt med kontinental skepsis – ikke mindst i Frankrig. *Skulle* Tyrkiet ikke desto mindre opnå medlemskab vil det, med den britiske parallel in mente, føre til en pause i integrationsfor dybelsen. Den euro-atlantiske integration vil imidlertid ikke lide under dette, tværtimod! I og med at USA får en nær allieret som Tyrkiet i EU, vil EU's gennemsnit blive skubbet yderligere i amerikansk retning. Amerika-EU-kløften formindskes alt andet lige, og symbiosen forstærkes. Endelig vil ikke mindst omgivelsernes forventninger i kølvandet på et tyrkisk medlemskab presse EU i retning af stormagtsadfærd (at spillereglerne for FUSP og europæisk sikkerheds- og forsvars-

politik (ESFP) vil skuffe disse forventninger, er en anden sag, jf. nedenfor). Nye EU-naboer som Syrien, Irak, Iran og de sydkaukasiske republikker vil under alle omstændigheder nødvendigvis gøre, at EU's aktionsradius øges. Som vist i en tyrkisk studie ligger 13 af de 16 brændpunkter, som kan påvirke europæisk sikkerhed i fremtiden, i Tyrkiets nabolag.²⁸

I symbiosescenariet er Rusland "ude i kulden". Med NATO- (og EU-) udvidelserne og et konstruktivt euro-atlantisk forhold, der sikrer institutionernes fortsatte funktions-duelighed, vil den russiske outsider være alvorligt handikappet, ikke mindst symbolsk og psykologisk. Endvidere vil de fleste af de 2004 nytillkomne medlemmer i EU og NATO bære anti-russiske erfaringer med sig. Polen, med EU- og NATO-autoritet i ryggen, vil aktivt konkurrere mod russisk indflydelse i Ukraine (som det allerede var tydeligt i forbindelse med den ukrainske præsidentvalgskrise i slutningen af 2004).

Den russiske jordbund vil med disse udviklinger være gødet for nationalistiske kredse, de være sig til venstre eller højre, som argumenterer for, at tiden efter den Kolde Krig har bestået i en serie russiske indrømmelser og brudte vestlige løfter i forhold til Rusland: fra forhandlingerne om tysk forening over de to (eller flere!) NATO-udvidelser til Kosovo-krigen mv. Hvis chancen byder sig, vil sådanne nationalistiske kræfter måske forsøge en magtovertagelse. Skulle det lykkes, vil det næppe virke afgørende tilbage på symbiosescenariets generelle træk, som det ville have gjort i 1990'erne.²⁹ Det euro-atlantiske fællesskab vil imidlertid få en betydeligt skarpere kant øst-over, langs grænsen for dets nuværende indflydelsessfære (jf. Kort 4). Det må dog huskes, at en russisk autoritær omvæltning ikke vil være særlig sandsynlig. Pointen er blot, at den vil være mindre usandsynlig under en euro-atlantisk symbiose end i forbindelse med splittelsescenariet.

“Udviklingen af [den polske østpolitik] siden 1996 viser klart dens tilsigtede resultater – en gradvis fortrængning af russisk indflydelse fra Ukraine og Belarus.”

*Polyviannyi, 2003;
russisk udenrigspolitisk ekspert*



Kort 4: Grænsen mellem den euro-atlantiske og den russiske indflydelsessfære (2004). Bemærk gråzonerne.

EU's nære omgivelser under symbiosen

Den euro-atlantiske symbiose skal stå (en stor del af) sin prøve i Europas nære omgivelser. Dette gælder både med henblik på den generelle stabilisering af områderne, men også i rivalisering med et frustreret Rusland. Selv uden en autoritær omvæltning her vil styret i Moskva, isoleret på den europæiske sidelinje, holde godt fast i de interessesfærer, det har tilbage.

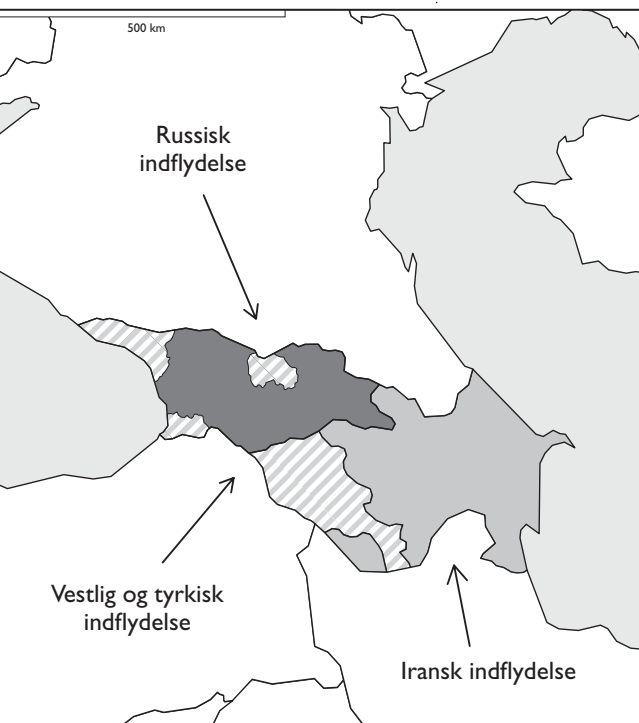
For så vidt angår Ukraine kan som allerede antydtes forventes en intensiveret polsk-russisk rivalisering (jf. Kort 4), hvor Polen (ud over sig selv) repræsenterer EU og NATO. I yderste

tilfælde kan Ukraine knække midt over og spaltes i sin russiskorienterede del øst for floden Dnepr og områderne vest herfor orienteret mod vestlig integration. En mini-udgave af en sådan spaltning kan (mere sandsynligt) forventes i Moldova. Størsteparten af landet, vest for floden Dnestr,³⁰ kan forventes at gå helhjertet mod vest. Transdnestr, øst herfor, vil så (hvis det ikke allerede er sket) udvirke et endeligt brud med Moldova og tilslutte sig Rusland eller Ukraine.

Tilsvarende vil fronterne i og blandt de kaukasiske republikker blive trukket hårdt op (jf. Kort 5). Der vil groft sagt være tre rivaliserende parter: Rusland, Iran og USA/EU/Tyrkiet. USA og EU vil i forening

og med Tyrkiet som spydspids samarbejde og støtte omkring Aserbajdsjan og Georgien (Tbilisi). Tyrkiets deltaelse vil sikre, at den euro-atlantiske interesse ikke tolkes som begyndelsen til et "korstog". Rusland vil tilsvarende støtte Armenien og de separatistiske dele af Georgien

Kort 5: Rivalisering om de kaukasiske republikker. Vestligt influerede områder (mørkegrå), tyrkisk influerede områder (lysegrå) og russisk influerede områder (stribede).



(Abkhasien, Sydossetien og Adsjarien). I baggrunden vil Iran spejde efter muligheder for at eksportere sin islamiske revolution. For alle involverede magter vil de kaspiske olieforekomster og rørledninger i relation hertil stå centralt.

Længere mod syd kan forventes et euro-atlantisk mæglingspartnerskab i en Mellemøst fredsproces, om end det som tidligere vil blive et asymmetrisk partnerskab med USA i førersædet.³¹ Ved konflikter og uroligheder i Nordafrika vil det nævnte partnerskab være mere jævnbyrdigt, bl.a. på grund af stærke franske, spanske og italienske interesser i området.

Institutionerne under symbiosen

Mens institutionerne er næsten betydningsløse i splittelses-scenariet, udgør de i symbiosescenariet et vigtigt instrument til sikring af, at den tilsigtede arbejdsdeling kan fungere. Med den grundlæggende forskel i geopolitiske vilkår mellem Storbritannien og Frankrig vil ethvert kompromis mellem de to magter om en europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP) være uhyre skrøbeligt. For Frankrig er ESFP kimen til noget større, der fungerer uafhængigt af USA. For Storbritannien er det i bedste fald et supplement til NATO.

Bemærkelsesværdigt nok fik den europæiske Irak-konflikt 2002-3 kun beskedne virkninger på forhandlingerne om nye institutioner. Det lykkedes at få den såkaldte "Berlin Plus"-aftale på plads i december 2002, ifølge hvilken EU i udførelsen af ESFP-operationer kan låne NATO-styrker og udrustning mv. Efter at henholdsvis tyrkiske og græske vetotrusler var overvundet, kunne EU overtage NATO's politimission i Bosnien (januar 2003), påbegynde sin militære mission i FYR Makedonien (marts 2003) og indsætte egne styrker i Congo (juni 2003).

Ganske vist holdt Belgien, Frankrig, Tyskland og Luxembourg et minitopmøde i Belgien i april 2003, da den euro-

pæiske Irak-konflikt var på sit højeste. Man var enige om at gå videre med sine planer om en ambitiøs europæisk forsvarsunion. For at sikre dens uafhængighed af NATO (reelt USA) skulle den have sit eget planlægnings- og operative hovedkvarter (i Tervuren, en forstad til Bruxelles). Disse tanker, kombineret med mødets timing, vakte naturligvis harme i de atlantisk orienterede hovedstæder. Storbritannien valgte nu at engagere sig helhjertet i forhandlingerne på forsvarsområdet i tilknytning til den ny EU-grundlov. Med henvisning til sine overlegne kapabiliteter lykkedes det Storbritannien at få Belgien og Luxembourg skubbet ud på sidelinjen. Som udtrykt af en britisk Konventrepræsentant:

“we have to get rid of the nonsense that France, Germany and Luxembourg, with all due respect, and Belgium can go off and launch a defence initiative in Europe’s name on their own by bypassing NATO.”³²

Storbritannien opblødede sin tidligere holdning gående ud på, at EU blot kunne bruge NATO’s hovedkvarter SHAPE (eller kontorer i London/Paris) som planlægningsenhed. Det lykkedes at få et kompromis i stand med Tyskland og Frankrig, ifølge hvilket ESFP skulle få sit eget selvstændige hovedkvarter (om end kun en beskeden stab i tilknytning til EU’s militære stab i Bruxelles) til udførelse af strategisk planlægning. Den britisk-fransk-tyske enighed blev godkendt af de øvrige EU-lande ved Rom topmødet i december 2003 (hvor forhandlingerne om grundloven som helhed brød sammen). Det kan undre, at ikke-stormagterne så kritikløst accepterede de militære stormagters enighed. Det tidligere så frygtede stormagts-direktorat var

jo nu en åbenlys realitet. Måske var forklaringen³³, at der efter Irak-forskrækkelsen var en udbredt lettelse over, at de tre stormagter kunne sidde ved samme bord og så endda blive enige ... Så måtte man sluge stormagtsvældet. Desuden værdsatte de nytilkomne atlantistiske medlemslande, at Storbritannien havde sat sit tydelige fingeraftryk på aftalen. Den sås ikke længere som en trussel mod NATO. I USA syntes man dog, at briterne var gået for vidt i deres kompromisvilje, idet ESFP blev beskrevet som “the most serious threat to the future of NATO”.³⁴ Kontinentale iagttagere mente imidlertid, at briterne blot var gået med for at udvande ESFP og dermed gøre det uskadeligt i forhold til atlantiske interesser.

Desuagtet står det fast, at den euro-atlantiske symbiose allerede nu har det krævede institutionelle apparat til sin rådighed. Der er mulighed for såvel fællesaktioner som aktioner gennemført af USA eller EU som led i en overordnet arbejdsdeling:

- USA og de (fleste) europæiske lande kan via NATO gennemføre en fællesaktion (folkeretsligt legitimeret).
- USA kan vælge at “gå alene” (eller næsten alene), men naturligvis stadig med fornøden FN-legitimering af aktionen.
- EU kan gennemføre sin egen aktion som led i FUSP og ESFP, formodentlig af “blødere” tilsnit, med egne styrker eller styrker lånt af NATO (Berlin Plus). Det hele er naturligvis folkeretsligt legitimeret.

At ændre spillereglerne i FUSP/ESFP til kvalificeret flertal i stedet for konsensus (dvs. at alle skal være enige) er som tidligere argumenteret en urealistisk tanke på grund af de forskellige geopolitiske forudsætninger i forskellige lande. Det vil formentlig gøre mere skade end gavn, fordi de nedstemte lande vil kunne underminere flertallets politik (tænk f.eks.,

hvis Indre eller Ydre Europa var blevet nedstemt under Irak-konflikten 2002-3!).³⁵ Splittelsen vil være synlig både indadtil og udadtil og derfor gøre den vedtagne politik utroværdig. Konflikten vil så blot blive forværret. Der vil være en risiko for, at FUSP/ESFP går helt i opløsning.

EU-aktionerne under symbiosen vil helt eller overvejende blive foretaget i EU's nærområde, ikke mindst i Nordafrika, Sydkaukasus og evt. Ukraine/Moldova. NATO-landenes tidligere betæneligheder ved "out of area"-aktioner er tilsyneladende forduftet, hvorfor NATO-styrker kan tænkes at blive indsat længere væk fra Europa (Irak, Iran, Afghanistan osv.) De fremtidige inddæmninger af Kina eller Nordkorea vil dog alene blive foretaget af USA, med større eller mindre europæisk diplomatisk opbakning.

Den vigtigste ubekendte faktor er, hvorvidt og hvor meget det vil lykkes de europæiske lande at forbedre deres kapabilitetsstatus i forhold til USA. Naturligt nok vil en forbedret status (afhængig dog af de specifikke våbenanskaffelser) resultere i flere selvstændige EU-aktioner og færre aktioner, hvor USA går alene. Under alle omstændigheder vil ESFP blive en noget anspændt oplevelse for alle involverede – grundet de vidt forskellige ambitioner som Storbritannien og Frankrig møder op med. Der kan forventes et tovtrækkeri om hver eneste mulig aktion. Hvis den overhovedet skal foregå i ESFP-regi, hvilket i sig selv vil kunne diskuteres, vil det blive et stridspunkt, om der skal benyttes egne styrker eller NATO-styrker: Frankrig vil støtte det førstnævnte og Storbritannien det sidstnævnte. Så længe USA³⁶ er negativt indstillet over for ESFP, vil Storbritannien forsøge at holde området på lavt blus.

Fremtid II: europæisk splittelse

Scenariets hovedtræk

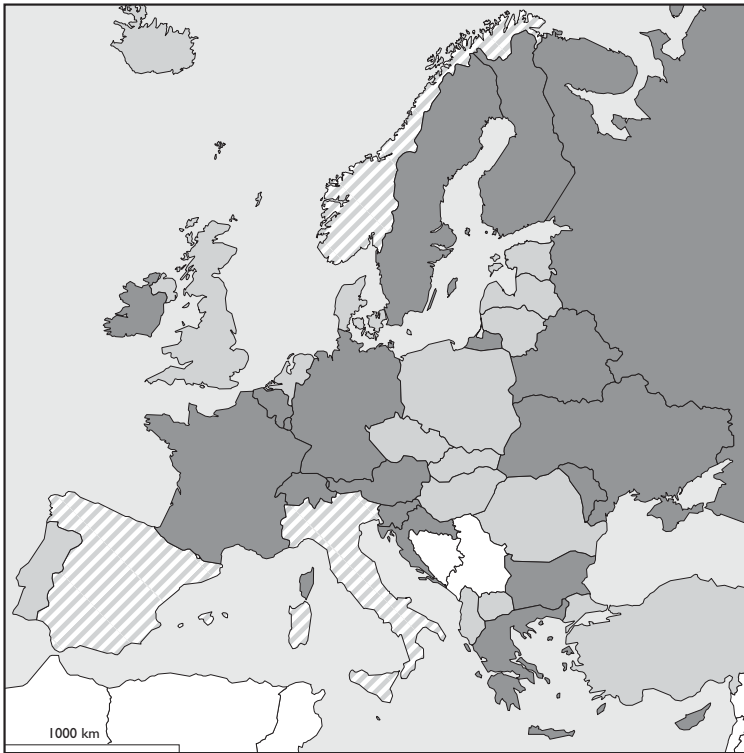
I dette scenarie forestiller vi os, at terrorismetruslen mod specielt supermagten USA fortsætter. Det samme gør derfor den amerikanske adrenalinproduktion i form af patriotisme og utålmodighed i forhold til multilaterale løsninger. Der er ikke vilje til at ofre noget for at opnå multilaterale løsninger med dertilhørende legitimitet. Med doktrinen om “præventiv krig”, der angiveligt skal komme terrorismen i forkøbet, er antallet af mulige krigsskuepladser stort. Terrorisme kan have mange arnesteder, om end verifikationen af disse ifølge sagens natur er vanskelig. Herved er doktrinen skræddersyet til at skabe uenighed om, hvor (og hvornår) der bør slås til.

Da det europæiske “kludetæppe” ikke kan handle samlet i de mangfoldige valgsituationer, som skabes af denne amerikanske kurs, følger hver stat i de store spørgsmål sine egne geopolitiske tilbøjeligheder. Der dannes efterhånden to separate blokke af europæiske stater, i store træk en fastfrysning af grupperingerne fra Irak-konflikten 2002-3. Indre Europa ledes af Frankrig og Tyskland, mens Ydre Europa anføres af USA/Storbritannien og sandsynligvis det strategisk beliggende Polen.³⁷ Især Indre Europa bliver i stigende grad struktureret og institutionaliseret, baseret i nogen grad på EF’s oprindelige ideologi (med kun Holland og måske Italien fraværende i forhold til grundlæggerne). I modsætning hertil vil Ydre Europa, i tæt samråd med USA, være mere orienteret mod Europas “nye naboer” og relationer i forhold

til dem. En pålidelig indikator for splittelsescenariets realisering vil være, at USA flytter sine baser i Tyskland til Rumænien eller Bulgarien.³⁸

Blokkenes indbyrdes uenigheder vil efterhånden omfatte et stigende antal spørgsmål, og en selvforstærkende konkurrence udvikler sig. Der er imidlertid en øvre grænse for den. Der er ikke nogen ideologisk skillelinje af betydning mellem blokkene, og EU-området forbliver trods alt et sikkerhedsfællesskab, hvor indbyrdes krig er utænkelig. Der eksisterer fortsat et "hverdags-EU" på dets klassiske politikområder, om end uden dynamik. Dets samarbejdsformer på alle niveauer udgør en vigtig stabilisator. Men den euro-atlantiske symbiose er under alle omstændigheder opløst. Uenigheder kan ikke længere isoleres med sikkerhed fra den (forhenværende) fælles interesse i stabilitet og demokrati i og omkring Europa. Frankrig vil blokere for yderligere EU-udvidelser, fordi de frygtes at favorisere Ydre Europa for meget.

Blokdannelsen kan illustreres ved to europæiske puslespil, et med mørke og et med lyse brikker. Brikkerne i de to spil er identiske, idet de har form som landenes geografi. Opgaven er at lægge ét europæisk magtpolitisk puslespil (jf. Kort 6), hvor lyse og mørke brikker blandes efter landenes stillingtagen i de krigsmæssige valgsituationer, der opstår med jævne mellemrum (lyse balancerer med USA; mørke balancerer imod). "Balancerer med" betyder, i vor klassifikation her, at man vælger at tilhøre det atlantiske (ydre) Europa. Dette vil sige, at man deltager i USA-ledede "præventive" krigsoperationer eller i det mindste støtter dem materielt/diplomatisk. "Balancerer imod" betyder, at man vælger at tilhøre Indre Europa, dvs. er modstander af selv samme krigsoperationer. Balancebegrebet referer m.a.o. til, i hvilken vægtskål man lægger sit lod – ikke om man er medlem af NATO og/eller EU.



Kort 6: Splittelses-scenariet: Indre vs. Ydre Europa (stater markeret med hhv. mørk og lys grå). Spanien, Italien og Norge afgøres af andre faktorer end geopolitik. Serbien og Montenegro samt Bosnien står endnu udenfor.

Blokdannelsen: stormagterne

Vi må nødvendigvis starte med de “store brikker”, dvs. dem der gør en afgørende forskel i forhold til den amerikanske supermagt. Dette vil i praksis sige kontinentalmagterne Frankrig, Tyskland og Rusland samt offshore magten Storbritannien. Af kapabilitetsgrunde, der betinger deres militære og politiske styrke, vil disse stater magtpolitiske valg – med eller mod USA – påvirke balancen i og omkring Europa afgørende. Det betyder m.a.o. noget for udfaldet, hvad de beslutter. Dette er de sig naturligvis også selv bevidst. Herudover fastlægger det parametrene for ikke-stormagterne.

Frankrig, Rusland og Tyskland vælger at balancere imod USA. Disse stater indser, at en afbalancering af den amerikanske magt kun er realistisk, hvis den udøves i fællesskab. For specielt Frankrig og Rusland er det en traditionelt nærliggende filosofi, at kontinentaleuropæisk sammenhold og

“Ligesåvel som sikkerhed er grundlaget for det fælles europæiske hjem, er multilateralt samarbejde dets overbygning.”

*USSR's præsident,
Mikhail Gorbatjov
6. juli 1989*

dermed en rimelig magtbalance i og omkring Europa er bedre end amerikansk overherredømme (de Gaulles “fædrelandenes Europa”, Gorbatjovs “europæiske hjem”). Rusland kan herved opnå at blive en del af “det gode selskab”, dvs. blive integreret i europæisk diplomati på niveau med perioden før 1. Verdenskrig. Også den fortsatte terrorisme, som er dette scenarier forudsætning, vil fremme Ruslands rolle i internationalt diplomati. Netop en fælles fjende,³⁹ som terrorismen udgør, er det mest velegnede middel hertil. Selvom Rusland for så vidt angår sin “barske” holdning i terrorbekæmpelsen vil stå Ydre Europa nærmest, er der dog samlet ingen tvivl om, at Rusland hører til den kontinentale gruppering.

I stedet for EU/NATO-indbindingen⁴⁰ af Tyskland er Frankrigs gevinst i dette scenarie Tysklands de facto-forpligtelse på den franske side. Tysklands gevinst er, at udsigterne for en fasttømret kontinentaleuropæisk udenrigspolitik forbedres og derved også Tysklands uafhængighed i forhold til et unilateralistisk USA. For Tyskland er en afbalancering af USA noget ret nyt (første gang ved Irak-konflikten 2002-3). Gennem hele efterkrigstiden var normen tværtimod identifikation med amerikanske interesser. Tyskland er derfor også den “kostbare partner” i afbalanceringen af USA.

For den fransk-tyske akse vedkommende, med sin efterhånden 40-årige ballast i form af en samarbejds tradition, vil en decideret forsvars- og sikkerhedspolitisk union, med tilføjelse af flere mindre stater, på sigt være en naturlig cementering af den beskrevne balancefilosofi (akilleshælen vil være fraværet af de britiske militære kapabiliteter, jf. nedenfor). En fælles gevinst for Frankrig og Tyskland er, at de vil være kernemagter i en sådan kontinental sikkerheds- og forsvarsunion. Udtrykt i magttermen har Frankrig og Tyskland valgt at balancere mod den upåvirkelige supermagt. At afbalancere sidstnævntes dominans, også i omegnen af Europa, er det vigtigste incitament bag Indre Europa og dets sikkerheds- og forsvarsunion.

“For at være virkeligt stabil bør den ny verden være baseret på et antal regionale poler ... de skal ikke konkurrere mod hinanden, men supplere hinanden ... de europæiske landes beslutsomhed til at udvikle en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik skal afspejle det. Denne beslutsomhed viser vor vilje til at skabe en ægte europæisk identitet.”

Frankrigs udenrigsminister Dominique de Villepin

27. marts 2003

“Nogle ønsker en såkaldt ‘multipolær’ verden, hvor man har forskellige magtcentre ... andre mener, og det er min opfattelse, at vi har brug for én polmagt, som indebærer et strategisk partnerskab mellem Europa og Amerika.”

Storbritanniens premierminister Tony Blair

28. april 2003

Storbritannien reagerer imidlertid anderledes. Storbritannien fungerer traditionelt som Europas “holder of the balance”, som balancerer imod enhver kontinental magtkoncentration (Napoleon, Stortyskland, Sovjetunionen). En tysk-fransk forsvarsunion, uden modvægt i Europa, bør der balanceres imod ifølge denne tankegang – selvom det kun er et tilløb til noget større (“fremtidens skygge”). Som deltager i en rent europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk union vil Storbritannien formentlig stå på omtrent lige fod med Frankrig, men næppe med Frankrig og Tyskland tilsammen. Dette skal sammenlignes med rollen som leder af Ydre Europa, som man vil kunne spille i harmoni med sin geografiske placering og sine traditionelle atlantiske præferencer. Det er i denne rolle, Storbritannien får sin mest betydningsfulde placering i forhold til sine, trods alt, begrænsede kapaciteter. Derfor vil man modarbejde ethvert seriøst tilløb til en selvstændig europæisk forsvarsunion.

Blokdannelsen: ikke-stormagterne

Hermed er vilkårene fastlagt for de mindre brikker i puslespillet. I modsætning til center-periferi strukturen i det tidligere scenarie, hvor det gjaldt om at komme så tæt som muligt på “det gode selskab” (evt. blive en del af det), står de her over for et enten-eller-valg. De kan vælge mellem at tilslutte sig Indre eller Ydre Europa eller – til nød – en symmetriposition herimellem. Der er ikke nogen systematisk og årelang “optagelsesprøve” som i det institutionaliserede EU/NATO. Til gengæld er der heller ikke nogen indbinding af stormagter som via EU/NATO’s institutionelle strukturer med en flerhed af kontakter på forskellige niveauer.

Hvad ikke-stormagterne end måtte mene om USA’s præventive konflikter, er det tesen her, at de vil tage stilling på basis af deres egne *nære* interesser. Deres beskedne kapabiliteter vil kun under meget specielle forhold være udslagsgivende for udfaldene på terrorisme-arenaen (eller for den sags skyld på den euro-atlantiske arena). I deres nærområde kan de imidlertid med sikkerhed *gøre en forskel*. Derfor vil deres stillingtagen til USA’s militære forehavender blive taget ud fra, hvordan de selv og deres nærområde påvirkes.

De geopolitiske mekanismer kan være samtidige eller historiske, og tilskyndelsen for den enkelte stat kan være positiv eller negativ. Samtidige tilskyndelser formodes at være stærkere end historiske; de udgør situationens dynamik, mens de historiske kan fungere som en træghedsfaktor i forhold hertil (jf. fig. 1). Negative tilskyndelser formodes at være stærkere end positive. De kan gives fortrin over andre politiske hensyn, og endda udnyttes indenrigspolitisk, ved af de politiske ledere at blive formuleret som “ydre fare”, “storpolitik”, eller f.eks. “hensyn til statens sikkerhed”. De to sæt tilskyndelser indebærer fire logiske muligheder for ikke-stormagten (jf. fig. 4).

I. Den samtidige, negative tilskyndelse: en “nær” politisk afhængighed (dvs. af en nærliggende stormagt, her Tyskland/Frankrig/Rusland) kan erstattes af en afhængighed på afstand (her af Storbritannien/USA) – en fordelagtig løsning, alt andet lige. Frankrig og Tyskland har et dobbelt forspring i enrent europæisk sammenhæng: de er overlegne både kapabilitets- og beliggenhedsmæssigt (Kerne-Europa). Det sidste har betydning både infrastruktur-mæssigt, symbolsk og psykologisk. Danner Frankrig og Tyskland en akse, bliver overlegenheden endnu mere udtalt. Derfor må ikke-stormagten undgå den rent europæiske sammenhæng. En balanceren mod kontinentalmagterne er i praksis identisk med en balanceren med Storbritannien/USA, dvs. en atlantisk holdning. Den forudsætter dog, at den pågældende stat ikke er nationalt penetreret (gennemtrængt) af Tyskland eller Frankrig (som Schweiz, Østrig, Belgien eller Luxembourg).⁴¹

Holland frygter en kontinental stormagtsblok – i praksis fransk-tysk – som ville indebære en hollandsk marginalisering. Et stærkt EU (specielt Kommissionen) afværger en sådan trussel på de almindelige politikområder. I storpolitikken er det imidlertid kun Storbritannien-USA, der kan afbalancere Frankrig-Tyskland. Dette sidstnævnte er også hovedpointen i den traditionelle norske og danske tænkemåde. Den danske har dog fokuseret specifikt på den store tyske nabo.

I splittelsesscenariet er EU- og NATO-udvidelsesprocesserne som nævnt stoppet. Tyrkiet har således ikke

Tids-perspektiv Valør	SAMTIDIGT	HISTORISK
NEGATIV	<i>I Venner skal være på afstand</i> Der balanceres mod den nære stormagt via en atlantisk holdning; dvs. en nær politisk afhængighed erstattes med en fjern.	<i>II Fortidens spøgelse</i> Frygt for kontinentale stormagter aflejret i den politiske kultur mv. medfører atlantisme.
POSITIV	<i>III Boller på suppen</i> Atlantismen er ikke politisk-strategisk nødvendig, men der opnås konkrete fordele af anden art.	<i>IV Som vi plejer</i> En “succesfuld” udenrigspolitisk tradition aflejret i den politiske kultur mv. føres videre.

Figur 4: Grundtyper af atlantiske tilskyndelser (for europæiske ikke-stormagter)

fået opfyldt sit længe nærede ønske om EU-medlemskab, trods ihærdig tilpasning til EU. Alligevel vil Tyrkiet af både geopolitiske og geøkonomiske grunde i stort omfang skulle entrene med EU og de kontinentaleuropæiske stormagter. I disse relationer vil en amerikansk modvægt som tidligere være uhyre værdifuld. Med andre ord: nære afhængigheder søges erstattet med en fjern. Også når det gælder bekæmpelse af den islamiske fundamentalismes terrortrussel, vil et nært forhold til USA være værdifuldt for Tyrkiet (om end det naturligtvis også kan tiltrække terrorismen).

Lokale geopolitiske dynamikker, urelaterede til Kerne-Europa, kan også spille en afgørende rolle og i sidste instans bestemme, hvordan en given stat vil forholde sig. For Irland er det primære den historiske konflikt med den nærliggende stormagt Storbritannien. Sidstnævntes atlantiske orientering gør det naturligt for Irland at orientere sig mod Kerne-Europa (også af andre grunde, naturligvis).

II. Den historiske, negative tilskyndelse: Der er historisk aflejret en frygt for de kontinentale stormagter i den pågældende stats politiske kultur – uden at der behøver at være nogen reel trussel i dag. At Tyskland og Rusland/Sovjetunionen har været de to hovedaggressorer på det europæiske kontinent det sidste halvandet århundrede, har for længst aflejret sig i offerstaternes politiske kulturer og hos deres eliter. Det samme har den omstændighed, at USA og Storbritannien var hovedbidragyderne til at bremse den tyske aggression og til den senere inddæmning af Sovjetunionen. Disse to aflejringer tilsammen disponerer staternes nuværende beslutningstagere for en atlantisk holdning, dvs. tilslutning til Ydre Europa.

De nye demokratier i Øst- og Centraleuropa er primært drevet af denne type geopolitik. For Polen, Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet, Rumænien og især de baltiske stater spiller en russerfrygt en stor rolle. En rent europæisk forsvarsunion op-

fattes ikke som en tilstrækkelig forsikring i denne sammenhæng. Endvidere var den fransk-tyske støtte til disse landes systemkritikere under den Kolde Krig ret beskeden; i modsætning hertil var/er amerikanske og britiske "høge" som Reagan og Thatcher populære blandt regimekritikerne, der i dag typisk tilhører de udenrigspolitiske eliter i de nye demokratier. For Polen, Tjekkiet og Slovakiet spiller en historisk aflejret frygt for Tyskland en tilsvarende rolle (2. Verdenskrig og Tjekkoslovakiets sønderlemmelse umiddelbart forinden). Danmarks position i skyggen af den store tyske nabo 1870-1945 har utvivlsomt forstærket det geopolitiske ræsonnement i kategorien ovenfor.

III. Den samtidige, positive tilskyndelse: I fravær af negative tilskyndelser kan et positivt incitament spille en rolle. Det vil typisk være lande med rådighed over passende basefaciliteter i forhold til den eneste supermagts behov, der vil være i denne gunstige situation. De kan forvente økonomiske og andre modydelse, hvis de stiller faciliteterne til rådighed. Dette udelukker ikke en selvstændig holdning i andre spørgsmål, men de har klart placeret sig på den amerikanske side i de konflikter, hvor faciliteterne skal benyttes.

Portugal med sin atlantiske beliggenhed kan tilbyde Azorerne som amerikansk trinbræt til Europa og Mellemøsten og til gengæld forvente betydelige modydelse. På tilsvarende vis kan Tyrkiets basefaciliteter være et værdifuldt kort for landet i forhold til USA, når det gælder militære operationer i Mellemøsten, Irak, Iran og f.eks. de kaukasiske republikker. I forhold til Aserbajdsjan og de islamiske centralasiatiske republikker kan Tyrkiet være et nyttigt forbindelsesled for USA.

Islands forsvarsaftale med USA bygger på landets centrale strategiske placering under den Kolde Krig (Keflavikbasen) – en position, landet dog ikke længere har. Vejen til Rusland er ikke længere så interessant som vejen til Mellemøsten/Irak, og den går ikke via Keflavik. Den politiske logik bliver derfor

noget anderledes end ovenfor: for at sikre den økonomisk givtige bases videreførelse (måske et forfængeligt håb) er det essentielt for Island at sikre fortsat amerikansk tilstedeværelse med *andre* midler. Blandt sådanne er navnlig en pro-atlantisk holdning. Island vil ikke i Washington forbindes med Kerne-Europas holdninger.

IV. Den historiske, positive tilskyndelse: Da vi som nævnt antager, at negative tilskyndelser vejer tungere end positive, og at samtidige vejer tungere end historiske, har nærværende kategori m.a.o lavest prioritet. Hvis imidlertid *ingen* af tilskyndelserne i kategori I-III er relevante for en given stat, vil der være plads til dem i denne kategori.

Væsentligst blandt disse er den *udenrigspolitiske tradition*. I denne sammenhæng betyder det navnlig tilstedeværelsen eller fraværet af en atlantisk orientering i udenrigspolitikken. Faktoren er beslægtet med kategori II ovenfor. Forskellen er imidlertid, at der her er tale om effekten af et positivt udenrigspolitisk lærestykke ("plejer"-faktoren: beslutningstagerne, bureaukratiet eller den politiske elite/kultur er over en længere periode vænnet til denne eller hin udenrigspolitik), mens der ovenfor var tale om et negativt lærestykke (afskrækkelse fra negative effekter af en tidligere udenrigspolitisk kurs). Traditionsfaktoren synes relevant for Sverige, Finland, Østrig og Schweiz.⁴² De var alle i en eller anden form neutrale under den Kolde Krig. Ingen af dem har definitivt brudt med neutralitetstraditionen. Det væsentlige ved denne tradition er i nærværende sammenhæng dens fravær af en for mel kobling til USA. Dvs. der er ingen vane af typen "vi følger USA".

Præventive krigsoperationer uden FN-mandat må naturligt nok vække størst mishag, alt andet lige, hos stater med en traditionel højprioritering af FN. For Sverige, Finland og Østrig gælder, at de prioriterede FN højt under og efter den Kolde Krig. Såvel udadtil som indadtil vil det være ekstra politisk bekosteligt for disse lande at støtte en militær aktion

uden FN-mandat. Da der ikke er noget geopolitisk incitament for dem, bliver den traditionelle FN-prioritering afgørende for deres stillingtagen.⁴³ Af samme grund vil den traditionelle neutralitetspolitik være vigtig for Sverige, Finland, Østrig og Schweiz.

Efter afspændingen i konflikten mellem Grækenland og Tyrkiet er det græske tilhørsforhold til den anti-atlantiske lejr måske mindre oplagt. Dets prorussiske, proserbiske og anti-amerikanske tradition taler ikke desto mindre for en fortsættelse heraf. Tilsvarende har en række lande behandlet i andre kategorier udviklet en stærk atlantisk tradition: Island, Norge, Danmark, Holland, Portugal og Tyrkiet især.

Geopolitikkens begrænsninger: nogle tvivlstilfælde

På basis af de simple forudsætninger, der er anvendt i nærværende analyse, er det næppe muligt at forudsige orienteringen hos hver enkelt stat i det splittede Europa. Der hersker tvivl om nogle få tilbageværende tilfælde. *Spanien og Italien* deler ikke til fulde de britiske stormagtsambitioner, men kan bedre leve med at komme lidt efter de to kontinentale stormagter i køen. Spanien og Italien har traditionelt positioneret sig som både atlantister og "gode europæere", og deres valg i en bipolar struktur vil sandsynligvis afhænge af indenrigspolitik og specifikke omstændigheder.

Vi har set, hvordan *Bulgarien* under Irak-konflikten agerede proamerikansk. Hovedforklaringen var formentlig behovet for amerikansk velvilje ved ratifikationen af Bulgariens NATO-medlemskab og, måske, udsigten til at få amerikanske baser til landet. I modsætning hertil formodes Bulgarien i splittesscenariet at tilhøre Indre Europa: NATO-medlemskabet er realiseret, og det er i stedet EU-medlemskabet, i det mindste indtil 2007, der er på spil. Modsat de andre nye

demokratier er Bulgarien traditionelt prorussisk (ikke mindst på grund af fortidens tyrkiske spøgelse) og har ikke noget tysk spøgelse af betydning i skabet.⁴⁴ Især hvis forhåbningerne om amerikanske baser er blevet skuffet, synes Indre Europa at være det naturlige valg.

Hvad angår *Norge* taler behovet for at kompensere for landets europæiske marginalisering (uden for EU) for at satse på Ydre Europa og forbindelsen til USA. Også landets atlantiske tradition skubber i denne retning. Disse faktorer kan imidlertid komme til at konkurrere med Norges traditionelt stærke FN-ideologi (som under Irak-konflikten). Traditionen med Trygve Lie som FN's første generalsekretær, andre nordmænd på fremtrædende FN-poster samt den høje profil vedr. ikke mindst fredsbevarende styrker gennemsyrrer stadig de norske politiske partier. Norges handlefrihed er betydelig, så dets positionering kan blive bestemt af indenrigspolitik og særlige omstændigheder. En symmetrisk position er en oplagt mulighed.

Slovenien og Kroatien har ingen anti-russisk eller anti-tysk arv på spil – tværtimod. Landene er som dele af det østrig-ungarske dobbeltmonarki før 1. Verdenskrig protyske. De har af indlysende grunde endnu ikke etableret nogen udenrigspolitisk tradition. Men den nære fortid spiller ind: den tyske udenrigsminister Genscher var med sin støtte til bl.a. disse landes uafhængighedserklæringer medvirkende til at splitte Jugoslavien. Tyskland er i dag Kroatiens mest markante støtte i retning af EU-medlemskab.

EU's nære omgivelser under splittelsen

I dette scenarie vil Ydre og Indre Europa ikke have nogen arbejdsdeling, hverken formel eller uformel, i forhold til opgaver i Europas nærrområde. Det bliver andre forhold, herunder indbyrdes magtkamp og tilfældigheder, der afgør indsatsfordelingen. Rusland vil i kraft af sin integration i

“det gode selskab” og sin generelt forbedrede stilling agere mindre krampagtigt i sine indflydelsessfærer, end det ellers ville være tilfældet. Dette understøttes af, at både EU og NATO har lukket for optagelse af nye medlemmer. “Suget fra vest” bliver m.a.o. mindre for en række lande.

Da Polen ikke længere har “udvidelseskortet” til disposition, vil man stå betydeligt svagere i sine østrelationer. Den polsk-russiske rivalisering om Ukraine, der i symbiosescenariet i yderste tilfælde kunne føre til en sprængning af denne stat, vil være beskeden i splittelsesscenariet. Ukraine såvel som Moldova vil bestå som (relativt uændrede) statsdannelser.

Med Tyrkiet holdt uden for EU vil USA, i samarbejde med Tyrkiet, bestræbe sig på at holde EU/Indre Europa ude fra Kaukasus (og Centralasien). Dette vil ikke være vanskeligt, da EU’s udvidelseslukning kraftigt har reduceret dets magnetisme i dette område. USA/Tyrkiet vil konkurrere med Rusland og Iran om indflydelse i landene: mens Rusland vil støtte Armenien og de separatistiske dele af Georgien, vil USA og Tyrkiet støtte Aserbajdsjan og Georgien (centralstyret i Tbilisi). Og som ved symbiosescenariet vil Iran forsøge at eksportere sin islamiske revolution til området. Oven i dette vil naturligvis den kaspiske olie være en central genstand for rivaliseringen.

USA vil være alenerådende i både den israelsk-arabiske konflikt og i forhold til Irak. Der vil ikke være enighed i EU-kredsen om at gå ind og være (underlegen) partner i forhold til USA, hverken i den nære eller fjernere del af Mellemøsten. USA får lov til at “køre (og betale) sit eget løb”. Der vil dog fortsat være en rolle til traditionelle USA-støtter som Storbritannien, Polen og Danmark til stabilisering i den fjernere del af Mellemøsten. I forhold til Nordafrika må det, i modsætning til Mellemøsten, til gengæld forventes, at europæiske stater dominerer. Spanien, Frankrig og Italien vil agere i forhold til udfordringer i henholdsvis Marokko, Algeriet og Tunis/Libyen.

Fra én rille til en anden?

Med forbehold for de ovenfor diskuterede tvivlstilfælde kan der konstateres en kontinuitet mellem landefordelingen i Irak-konflikten 2002-3 og den, vi forventer i splittelsesscena-riet (og i virkeligheden tilbage til skygge-atlantismene under og efter den Kolde Krig). Dette kan ikke undre, da det er de samme geopolitiske ræsonnementer, der ligger til grund. Eftersom de geopolitiske forhold er relativt konstante – geografiens og beliggenhedernes uforanderlighed⁴⁵, erfaringernes aflejringer i de politiske kulturer – bliver også staternes positioneringer stabile. Det, der kan herske tvivl om, er hvorvidt symbiose- eller splittelsesscena-riet realiseres. Som vi så, afhænger dette hovedsagelig af en vanskeligt forudsigelig faktor, nemlig forekomsten af fortsat USA-rettet terrorisme. Men *skulle* splittelsesscena-riet blive til noget, ved vi med rimelig sikkerhed, hvilke stater der vil være på hvilken side og hvorfor.

Grammofonstiften hopper ikke uhindret fra rille til rille. Terrorismens eventuelle ophør eller genstart vil naturligvis være vigtig, om end med en vis forsinkelse. Men der er som nævnt også selvforstærkende egenskaber i scenarierne. Tyrkiets optagelse i EU, som er en nærliggende mulighed i forbindelse med symbiosescena-riet, vil f.eks. skubbe EU-gennemsnittet i atlantisk retning og derved yderligere lette symbiosens funktion. I splittelsesscena-riet er der derimod lukket for EU-udvidelse.

Situationen i slutningen af 2004 peger ikke entydigt i retning af det ene eller andet scenarie. Man skal næppe lade sig impo-



ner af den tilsyneladende euro-atlantiske harmoni. Det er ganske forventeligt, at en vis forskrækkelse over Irak-splitelsen gør sig gældende hos alle parter. Man vil gerne klink skårene midlertidigt og arbejde videre med eksisterende institutionelle planer som f.eks. ESFP. Men lakmusprøven på, hvilket scenarie vi befinder os i, kommer først med den næste større geopolitiske uenighed. Områderne i og omkring Iran, herunder Kaukasus, er næppe urealistiske gæt på de næste brændpunkter. Disse områder er også de “yderste”, en eventuel symbiose kan forventes at omfatte (“stabilitet og demokrati i Europa og omegn”).

Siden den sovjetiske trussels bortfald har USA og det europæiske gennemsnit haft en aftagende fællesmængde af interesser. Normalbilledet vil fremover formentlig blive, at udfordringerne, ligesom p.t. terrorismen, påvirker dem vidt forskelligt. Årsagen hertil er primært deres forskellige *rækkevidde*: supermagtens globale geopolitiske interesser kontra “Europas” begrænsede aktionsradius. I et længere tidsperspektiv bliver Kina en geopolitisk udfordring for den amerikanske supermagt. Da EU vil holde lav profil i denne fremtidige bipolaritet, har vi her endnu en kilde til euro-atlantisk og europæisk splittelse. Men det ligger formentlig ud over det tiår, vi har beskæftiget os med i dette skrift.

Er skårene klinket? NATO-lederne efter at topmødets gruppebillede er taget. Istanbul, 28. juni 2004.

Polfoto

Benyttede kilder og oversigtslitteratur

- Brenner, Michael (2003): "The CFSP Factor. A Comparison of United States and French Strategies", i *Cooperation and Conflict*, 38:3.
- Buzan, Barry et al. (1990): *The European Security Order Recast*, London: Pinter Publishers.
- Calleo, David (2001): *Rethinking Europe's Future*, New Jersey: Princeton.
- Faurby, Ib & Märta-Lisa Magnusson (red.) (2003): *Korsvej og minefelt – kultur og konflikt i Kaukasus*, Århus: Systime.
- Gallup International (2003): "Iraq-Poll 2003", <http://www.gallup-international.com>.
- Goldmann, Kjell, Sten Berglund & Gunnar Sjöstedt (1986): *Democracy and Foreign Policy*, Aldershot, Hants: Gower.
- Grant, Charles (2003): "Resolving the rows over ESDP", *Opinion*, Centre for European Reform.
- Hansen, Birthe (2003): *Tyrkiets dilemmaer: Tyrkiets politik, EU og USA*, København: DIIS.
- Hay, William (2003): "Geopolitics of Europe", i *Orbis*, 47:2.
- Hoffmann, Stanley (1970): "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-state and the Case of Western Europe", i L. Cantori & S. Spiegel (eds.): *The International Politics of Regions*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Jensen, Jesper Vind (2003): "Rumsfelds deling af Europa", <http://www.raeson.dk>, 11. juni.
- Kazan, Isil (2003): "Tyrkiet, Kaukasus og Centralasien", i *Militært Tidsskrift*, 132: 1, marts.
- Kjærsgaard, Clement (red.) (2003): *USA/Europa. Fjender i fællesskab?*, København: Ræson & Forlaget Halfdan.

- Kupchan, Charles (2003): “The Rise of Europe, America’s Changing Internationalism, and the End of U.S. Primacy”, *Political Science Quarterly*, 118:2.
- Larsen, Henrik (2003): “Blair i politisk spagat mellem USA og Europa”, *Politiken*, 24. maj 2003.
- Makarychev, Andrey (2004): “Where the North Meets the East. Europe’s ‘Dimensionalism’ and Poland’s ‘Marginality Strategy’”, i *Cooperation and Conflict*, 39:3.
- Mearsheimer, John (1990/91): “Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War”, i *International Security*, 15:1.
- Menon, Anand (2004): “From crisis to catharsis: ESDP after Iraq”, *International Affairs*, 80:4.
- Mouritzen, Hans (1996): “A Core/Periphery Europe – but a Shortened Version”, i Mouritzen, Hans, Ole Wæver & Håkan Wiberg, *European Integration and National Adaptations. A Theoretical Inquiry*, New York: Nova Science.
- Mouritzen, Hans (1999): *At forklare international politik*, København: DJØF.
- Mouritzen, Hans & Anders Wivel (eds.) (forthc. 2005): *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration* (foreløbig titel), London: Routledge.
- Petersen, Nikolaj (1991): “Atlantpagten eller Norden? Den danske alliancebeslutning 1949”, i Due-Nielsen, Carsten, Johan P. Noack & Nikolaj Petersen (red.): *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, København: DJØF.
- Pilegaard, Jess (red.) (2004): *The Politics of European Security*, København: DIIS.
- Poulsen-Hansen, Lars (2004): *Ingen har fred længere, end hans nabo vil. EU’s nye naboer mod øst*, København: DIIS.
- Puroshothaman, Roopa & Dominic Wilson (2003): “Dreaming With BRICs: The Path to 2050”; *Global Economics Paper 99*, <http://www.gs.com>.
- Rumsfeld, Donald (2003): “Secretary Rumsfeld Briefs at the Foreign Press Center”, 22. januar, http://www.defense-link.mil/transcripts/2003/t01232003_t0122sdfpc.html.

- Salmon, Trevor C. (1992): "Testing Times for European Political Cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990-1992", *International Affairs*, 68:2.
- Smith, Karen (2004): "Assessing the impact of the Iraq war on EU foreign policy: radical change or business as usual?", *CFSP Forum*, september 2004, <http://www.for-net.info>.
- The White House (2003a): "Statement of support from coalition", 26. marts, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030326-7.html>.
- The White House (2003b): "Coalition Members", 27. marts, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030327-10.html>.
- UNIAN (2004): "Poland Puzzled with Pessimism of Ukrainian Elite Regarding Future European Integration", 1. september 2004, <http://www.unian.net/eng/news/print-60660.html>.
- U.S. Department of Defense: *News Release 932-04*, 22. september 2004.
- Yilmaz, Suhnaz (2001): "Newly Emerging European Security Architecture: Implications for Transatlantic Relations", *Insight Turkey*, 3:2 (april-juni)
- Zaborowski, Marcin & Kerry Longhurst (forthc.): "America's Protégé in the East? The Emergence of Poland as a Regional Leader", udkommer i *International Affairs*.

Noter

1. En uddybning af forudsætningerne på dansk findes i min bog *At forklare international politik*, København: DJØF, 1999.
2. Jf. Hay, 2003 (oversat).
3. Hvis det imidlertid drejer sig om transnational politik (f.eks. EU-politik eller udlændingepolitik) i stedet for traditionel udenrigspolitik, har aflejringerne i bredere kredse i befolkningen en afgørende betydning.
4. Jf. Petersen, 1991.
5. Ifølge ordbogen kan symbiose betyde et "meget nært forhold mellem to personer el. parter, især om et forhold der er til gensidig nytte ...". Udtrykket bruges ofte inden for plante- eller dyreriget.
6. Jf. Rumsfeld, 2003. Denne aldersterminologi vil vi undgå her på grund af dens normative undertoner ("det ny" som det unge og friske, "det gamle" som det forældede). Jf. i øvrigt Jensen, 2003.
7. Jf. Buzan et al., 1990.
8. "Uncertainty avoidance", jf. Hoffmann, 1970: 94. Begrebet findes også i organisationsteorien: organisationer, herunder stater, prøver for næsten enhver pris at undgå usikkerhed eller risiko.
9. Jf. Hoffmann, 1970; Hay, 2003.
10. Det såkaldte fragmenteringsscenario; jf. Mearshheimer, 1990/91; Buzan et al., 1990.
11. "Cold War III", jf. Buzan et al., 1990.
12. Ifølge en fremskrivning ("Dreaming With BRICs: The Path to 2050", *Global Economics Paper 99*, <http://www.gs.com>) forventes Kinas bruttonationalprodukt at passere USA's omkring 2040

(og indtage en andenplads allerede fra 2016). Fremskrivningens hovedforudsætning er, at Kina “maintain(s) policies and develop(s) institutions that are supportive of growth”.

13. Uden for sikkerhedspolitikken, på f.eks. miljø- og handelsområdet (Kyoto henholdsvis WTO), tager Storbritannien naturligvis del i den fælles EU-politik, der afviger betragteligt fra USA's linje (Larsen, 2003).
14. FN's våbeninspektører havde til opgave at klarlægge Iraks eventuelle besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Den militære operations officielt angivne formål var at afvæbne det irakiske regime.
15. “United We Stand”, 30. jan. 2003. Åbent støttebrev til USA, underskrevet af Jose Maria Aznar (Spanien), Jose Manuel Durao Barroso (Portugal), Silvio Berlusconi, (Italien), Tony Blair (Storbritannien), Vaclav Havel (Tjekkiet), Peter Medgyessy (Ungarn), Leszek Miller (Polen) og Anders Fogh Rasmussen (Danmark). “Statement of the Vilnius Group Countries on Iraq”, 5. feb. 2003 (Albanien, Bulgarien, Kroatien, Estland, Letland, Litauen, Makedonien, Rumænien, Slovakiet og Slovenien). Jf. også White House (2003a & 2003b).
16. Som det turde fremgå, har begrebet Kerne-Europa/Indre Europa intet med Kerne-EU eller et “EU i flere hastigheder” at gøre. Noget andet er, at de lande, der her tilsigtes, typisk er de mest integrationsvenlige, dvs. støtter et “EU i flere hastigheder”.
17. Om end det britiske New Labour under Blairs ledelse er rykket til højre i forhold til tidligere tiders Labour.
18. Den borgerlige hollandske regering afstod dog fra krigsdeltagelse med den begrundelse, at der var for stærk modstand i befolkningen.
19. Desuagtet kan opinionen naturligvis spille ind i visse bestemte tilfælde. Vi har tidligere nævnt Tyskland, hvor valgkampen 2002 givetvis skærpede kansler Schröders afvisning af krigsdeltagelse.
20. Jf. f.eks. Goldmann et al., 1986; Mouritzen, 1999: 57-60, 105-8.
21. Der var pr. 22. sep. 2004 ca. 539 indsatte, idet 135 var blevet løsladt og 56 overført til andre regerings kontrol (U.S.

- Department of Defense: News Release 932-04, 22. sep. 2004).
22. Jf. på det generelle plan også USA's kritik af "gamle" Europa.
 23. Der tænkes her på Tysklands anerkendelser af Slovenien og Kroatien i dec. 1991 samt overtalelsen af dets EF-partnere til at stå bag en samlet EF-ankendelse (Salmon, 1992). Det tyske hastværk, før mindretalsrettigheder mv. var sikret, var muligvis med til at forstærke kamphandlingerne i Eksjugoslavien og vakte forundring i de fleste vestlige hovedstæder.
 24. Jf. f.eks. Kupchan, 2003: 216.
 25. Om forskellen mellem den "nordlige" og "østlige" dimension jf. Makarychev, 2004.
 26. Den ukrainske ledelse har, ikke mindst i løbet af 2004, udtrykt faldende interesse for EU-medlemskab, i samklang med mange vestlige vurderinger af realismen heri. Polens ambassadør i Kiev udtrykte imidlertid ved en pressekonference 1. sep. 2004: "Det værste for os er den ukrainske skepsis. Når den europæiske horisont har nærmet sig, siger mange ukrainske kommentatorer, at den har fjernet sig". EU's fortsatte udvikelsesproces giver absolut Ukraine en chance. Der er i hvert fald "ingen økonomiske grunde til at tale om, at perspektiverne skulle have fjernet sig" ("Poland Puzzled with Pessimism of Ukrainian Elite Regarding Future European Integration", <http://www.unian.net/eng/news/print-60660.html>).
 27. Ikke mindst de tyrkiske stræder var vitale i denne sammenhæng, da de i en krisesituation ville kunne blokeres for sovjetisk udsejling til Middelhavet.
 28. Jf. Yilmaz, 2001: 146.
 29. Det "forkortede Europa", jf. Mouritzen, 1996.
 30. Jf. evt. kortet s. 61 hos Poulsen-Hansen, 2004.
 31. Jf. Brenner, 2003.
 32. Citeret fra Menon, 2004: 641.
 33. Citeret fra Menon, 2004: 647.
 34. USA's NATO-ambassadør, 17. okt. 2003.
 35. Jf. Smith, 2004.
 36. Specielt den civile side af det amerikanske forsvarsministerium Pentagon er anti-fransk og anti-EU, jf. Grant, 2003.
 37. Om Polen som fremtidig regional stormagt, jf. Zaborowski &

Longhurst (forthc.).

38. Dette blev antydnet af kilder i det amerikanske forsvarsministerium Pentagon 2003, formodentlig for at spille europæiske stater ud mod hinanden, men blev ikke realiseret. Hvis det skulle ske, markerer det, at Iraksplittelsen ikke blot var en midlertidig foreteelse.
39. Jf. f.eks. Calleo, 2001: 359.
40. I stedet for at alliere sig mod en stat, der kan komme til at true én, kan man også binde eller filtrere den ind i stærke IGO'er eller det endnu stærkere EU, jf. Mouritzen, 1999: 78. Frankrigs og en række mindre EF-landes pludselige begejstring for uddybet EF/EU-integration efter den tyske forening 1990 var bl.a. et forsøg på indbinding ("Einbindung") af det nye, stærke Tyskland.
41. I så fald vil identifikation med "mentorlandene", elitært eller bredere, forhindre magtbalancens fri funktion. Østrig og Belgien – sprogligt/kulturelt forbundet med henholdsvis Tyskland og Frankrig – vil således ikke balancere imod Indre Europa. Den wallonske elite i Belgien vil effektivt forhindre en anti-fransk kurs. Luxembourg og Schweiz er både tysk- og franskpenetrerede. Analogt vil f.eks. Belarus ikke kunne balancere mod Rusland (og Ukraine kun vanskeligt).
42. Vi husker, at de to sidstnævnte er "kernepenetrerede". De vil derfor ikke balancere imod Tyskland/Frankrig. Dette i sig selv siger imidlertid ikke noget positivt om deres adfærd. Her kommer imidlertid deres – indbyrdes meget forskellige – neutralitetstraditioner ind i billedet.
43. Danmark og Island prioriterede f.eks. også FN højt, specielt under den Kolde Krig. Men i overensstemmelse med vor tankegang her "overrules" denne faktor af det geopolitiske. Vedr. Norge henvises til det konkluderende afsnit.
44. Bulgarien har siden sin oprettelse som storhertugdømme i 1878 balanceret konsekvent i takt med magtbalancen mellem stormagterne i dets væsentlige omgivelser. Under det meste af 1. og 2. Verdenskrig var Bulgarien allieret med Østrig-Ungarn og Tyskland.
45. Jf. Mouritzen, 1999: kap. 1 & 2.