

Vibeke Sperling . Ole Wæver . Jørgen Dragsdahl .
Anders Andersen . Søren Keldorff . Søren Riishøj

EFTER KOSOVO

- om Europas fremtidige sikkerhedsarkitektur

Nyt Europa

Debatforum for dem, der hellere vil være kritiske inden for EU end udenfor

Udgiver:
Nyt Europa
Havnegade 39,
DK- 1058 København K
Tlf: 33 36 96 96
Fax: 33 42 77 55
Hjemmeside: www.nyteuropa.dk
E-post: nyteuropa@nyteuropa.dk

Dette udspil er forfattet af:

Udenrigsredaktør Vibeke Sperling, Politiken

Professor Ole Wæver, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Journalist og forfatter Jørgen Dragsdahl,

Cand. polit. Anders Andersen

Sekretariatschef Søren Keldorff, Den Sociale Sikringsstyrelse

Forskningsmedarbejder Søren Riishøj, Syddansk Universitet

Færdiggjort i januar 2000

Vurderinger, holdninger og politiske anbefalinger
står for forfatternes egen regning

Indholdsfortegnelse

Forord	5
Uddrag af bogens anbefalinger	8
KOSOVO - MILITÆR-POLITISK LÆRE	9
Den officielle lære	10
Mere højteknologisk militær slagkraft	11
Diplomati og sabelraslen	13
Landkrig - luftkrig?	14
Styring af krigen	16
Andre erfaringer	16
Hul i strategien.....	17
Anbefalinger	19
DEN SIKKERHEDSPOLITISKE UDFORDRING	20
Europas restgruppe	21
Forebyggelse.....	22
Hvem skal hvad - og hvorfor?	24
Udvidelsesperspektivet efter Kosovo	25
Forbedring af EU og dets udenrigspolitiske instrumenter.....	26
Udvidelsen og den danske debat	28
Anbefalinger	28
NATO, MILITÆRE INDGREB OG FOLKERETTEN	30
FN-mandaterne og folkeretten.....	31
Selvstændighed.....	32
Anbefaling	32
DET KOLLEKTIVE SVIGT	33
Den offentlige debat og beslutningsproces.....	33
EUROPAS RESTGRUPPE	36
Serbien	36
Den serbiske opposition.....	37
Anbefalinger	38
Montenegro.....	38
Anbefalinger	39
Kosovo i Jugoslavien.....	40
Anbefalinger	40
EU's optagelsespolitik	41
Samarbejdet mellem østlandene	42
Anbefalinger	42
RUSLAND	43
Europas to halvdele	43
Den russiske baggrund.....	44
Tjetjenien	45
Er Rusland europæisk?	46
Efter Tjetjenien	46
Anbefalinger	47
PÅ VEJ MOD ET FREDELIGERE EUROPA	48
Ordforklaringer.....	49
Nyt Europas udgivelser	49

Forord

De vestlige lande var hverken politisk eller militært forberedt, da præsident Milosevic besvarede NATOs luftbårne magtdemonstration med drab og fordrivelse af Kosovos albanere. Milosevic' svar var asymmetrisk. Han slog tilbage med andre våben end dem, der blev brugt mod ham. Det sidste tiår har gjort det klart, at teknologisk underlegenhed ikke nødvendigvis er ensbetydende med militær magtesløshed. Konsekvensen af denne indsigt er, at viften af trusler på den sikkerhedspolitiske dagsorden udvides betragteligt.

Når mange efter Kosovo spørger, hvordan de vestlige demokratier kan være bedre på plads næste gang, en ekstrem humanitær krise truer, afspejler spørgsmålet en udvikling i det internationale samfund, som i stigende grad nægter at acceptere alvorlige krænkelse af menneskerettighederne.

Men jo bedre forberedt landene er på en "næste gang", jo mindre er sandsynligheden for, at kriserne tilspidnes til et punkt, hvor våbenmagt synes at stå tilbage som eneste mulighed. Det bliver derfor stadig mere afgørende at forhindre, at kriser opstår og at være i stand til at reagere politisk, diplomatisk - eller militært, hvis de fredelige midler ikke er nok.

Nogle kritikere vendte sig imod, at NATO-alliancen overhovedet blandede sig i konflikten mellem serbere og albanere. Det er også blevet hævdet, at NATOs indsats fremkaldte den værste serbiske etniske udrensingsbølge. Denne konkrete diskussion går bogen ikke ind i - ærindet her er et andet. Men generelt må det understreges, at vi ikke vender os imod militær indsats, hvis de diplomatiske muligheder i realiteten er udtømte.

Læren fra Kosovo

Bogen er derimod et bidrag til den del af debatten, som søger en almen "lære" af Kosovo-krigen, netop for at være bedre forberedt næste gang. Bogen er især inspireret af utilfredshed med den "officielle lære", som politikerne har udtaget af krigen: Luftbombardementer og sammenholdet i NATO sikrede sejr i Kosovo - derfor bør de europæiske lande nu købe flere, mere moderne våben!

Men den "lære" forholder sig ikke til de mest alvorlige af de mangfoldige mangler i det civile og militære beredskab og bidrager derfor ikke til en udbedring af dem. Det er bredt anerkendt, at de mest sandsynlige væbnede konflikter efter den kolde krigs ophør vil blive udkæmpet med lavteknologi og inden for staters grænser. Alligevel lægger den officielle lære op til en mere højteknologisk indsats.

Kosovokonfliktens vigtigste lære er måske, at forebyggelse af krig svarer bedst til de smukke idealer, som påkaldes, når en krig skal undskyldes. Militæret er et stumt redskab, som uundgåeligt rammer uskyldige, fremprovokerer farlige reaktioner og er rasende dyrt. Udsigterne til asymmetriske militære svar indeholder så mange uoverskuelige risici, at det i sig selv bør mane til skærpelse af en indsats, som afværger væbnede sammenstød.

Det er karakteristisk for de kriser, vi har været vidne til i Europa siden Murens fald, at de har været meget vanskelige at kontrollere. Derfor må vestlige lande forbedre evnen til politisk, social og økonomisk forebyggelse af konflikter. Samtidig må vi gøre os klart, hvilken rolle militære midler kan spille for at forhindre folkemord eller andre overgreb mod fundamentale menneskerettigheder.

Konflikten i Kosovo afslørede, at der er et "hul" i vores strategi for

konfliktforebyggelse. På den ene side har vi diplomatisk aktivitet og økonomisk pression. På den anden side krig. Muligheden for at reagere med mindre drastiske midler end bomber er begrænset af praktiske og formelle problemer. Vi argumenterer derfor her for, at EU skal fastholde og fremskynde overvejelserne om en egentlig ikke-militær styrke, som kan rykke hurtigt ud med fredsbevarende aktiviteter i en konflikts tidlige forløb. EU's planer er foreløbigt formuleret for vagt og med fare for, at det civile beredskab tildeles langt færre ressourcer end det militære - eller helt bliver glemt mellem interne problemer som for eksempel de fortsatte trakasserier om landbrugspolitikken.

Det lykkeligste udkomme

Den rette prioritering forudsætter en debat, som desværre dårligt er kommet i gang endnu. Det potentielt lykkeligste udkomme af den seneste Balkan-krig er, at EU fremover påtager sig et større ansvar for hele Europa. Generelt ser vi EU som selve omdrejningspunktet for konfliktforebyggelse i Europa. På langt sigt er EU den potentielt bedste konfliktløser gennem konkretisering af perspektivet for medlemskab. Også for dem, der som flere af landene i Sydøsteuropa hænger fast i fortidens konflikter i mangel på retning og visioner for fremtiden. Det er fra sådanne lande, at de største sikkerhedspolitiske udfordringer vil komme. EU skal hjælpe dem i en proces mod medlemskab med gradvise indrømmelser og løbende indgåelse af nye fordelagtige aftaler. Politiske og kulturelle organisationer i Vesteuropa bør prioritere tætte kontakter til de syd-, øst og centraleuropæiske befolkninger på så mange niveauer som muligt.

Vanskelighederne med at gennemføre de nødvendige reformer i EU bør ud fra centrum-venstre synspunkter underordnes behovet for sikring af fred i Europa. Der er ikke fred i Europa, men derimod udsigt til mere ufred. Udfordringerne bør af nyhedsmediernes og det politiske miljø prioriteres som en aktuel og nærværende fare. Ellers sker det igen, at vi glemmer kriser under opbygning, som kan udvikle sig til væbnede konflikter. Kun en aktiv og bred opinion kan sikre den nødvendige handlekraft, når langsigtede eller akutte sikkerhedspolitiske udfordringer skal håndteres.

Den danske regering har vist reel vilje til udvidelse af EU, men vi er ikke i en optimal situation for at få de sikkerhedspolitiske gevinster. EU vil være et evigt udviklende projekt. I stedet har det ofte lydt fra den danske regering "hertil og ikke længere". Det har givet integrationsmodstanderne let spil i argumentationen, når regeringen alligevel viser sig villig til at gå videre. Kortsigtet tilfredsstillelse af skeptikere i regeringspartiernes egne rækker, ikke mindst Socialdemokratiets, har gjort den officielle danske EU-politik kortsigtet i sig selv.

Chokket over at vi gik i krig for Kosovo, har øget den folkelige bevidsthed i Danmark og de andre EU-lande om EU's særlige ansvar for Europas sikkerhed og om vesteuropæernes særlige ansvar for at få de mindre udviklede dele af kontinentet på fode til gavn for stabiliteten i Europa. På linie med de øvrige regeringer i EU viser den danske regering fortsat for lidt politisk mod og vilje - og nogle regeringer varetager meget snæversynede interesser. Hvis vi virkelig vil skabe sikkerhed i Europa, nytter det ikke at svække integrationen, for det er blandt andet integrationen i dybden, der skubber de stabiliserende processer fremad. De sikkerhedspolitiske effekter opnås ved, at EU er en sammenhængende - og attraktiv - kraft.

Kosovo-krigen skærpede den folkelige vilje til at gribe ind. Det viser, at en sådan bred opinion er mulig, så beslutningstagerne ikke nødvendigvis skal leve i evig frygt for deres politiske bagland, når politiske, økonomiske, sociale eller militære midler skal afstemmes efter behovet. Centrum-venstre politiske kræfter bør derfor langt mere offensivt end nu styre EU's politik til at dreje sig om konfliktforebyggende udenrigs- og sikkerhedspolitik - men også tage debatten om de militære midlers anvendelse. Vi fremsætter en række anbefalinger og håber dermed på at sætte gang i en helt igennem nødvendig debat.

Uddrag af bogens anbefalinger

Fortsat fremdrift i udvidelsen af EU

- Af sikkerhedspolitiske grunde er det helt centralt at fastholde fremdriften i udvidelsen af EU. For at fastholde troen på EU-perspektivet - også for de lande, som må vente længst - bør der fastsættes datoer for, hvornår landene vil kunne optages, hvis udviklingen går nogenlunde som forudset.
- Det bør tilkendegives klart, at alle europæiske lande kan opnå medlemskab af EU. Udover de tre baltiske lande bør det også gælde Serbien og Albanien samt nogle af de tidligere sovjetrepublikker. Samtidig er det helt centralt, at EU's integration i dybden fortsætter: De sikkerhedspolitiske effekter opnås ved en integration, der gør EU til en attraktiv og sammenhængende kraft, som de syd-, øst- og centraleuropæiske lande orienterer sig imod.
- EU skal hjælpe landene hele vejen frem til den situation, hvor medlemskab er realistisk. Landene skal opnå stadigt større fordele, efterhånden som de opfylder de politiske betingelser for medlemskab. Samtidig skal privilegier kunne geninddrages, hvis udviklingen går den forkerte vej, når det drejer sig om menneskerettigheder, demokrati og nabostridigheder - eller helt generelt i opfyldelse af krav om demokratisering af de pågældende landes politiske og økonomiske liv.

Sikkerhedsanalyser og beredskabskorps

- EU's udenrigspolitiske samarbejde skal institutionelt og ressourcemæssigt bringes i stand til at udarbejde løbende handlingsrettede analyser af de sikkerhedspolitiske risici. Sådanne analyser skal behandles i EU's ministerråd og i videst mulige omfang være offentlige. De europæiske landes udenrigspolitiske tjenester skal koordineres med EU's udenrigspolitiske enhed, FUSP, på en måde, der sikrer, at EU-landene har tilstrækkelig diplomatisk repræsentation i alle relevante lande til at opbygge brede kontakter til det politiske liv. Også til politiske partier og organisationer af betydning for opbygning af demokratiet. EU-landene bør desuden aktivt bidrage til at udbygge regionalt samarbejde imellem Balkan-landene med klare belønningsmekanismer, der viser, at evnen til regionalt samarbejde ses som kvalificerende til EU-medlemskab.
- EU skal oprette et ikke-militært beredskabskorps på f.eks. 15.000 mand med en permanent kerne af ansatte og en mulighed for indkaldelse af forstærkninger. Korpset dannes i forlængelse af EU's principielle betragtninger fra Helsinki-topmødet om behovet for et civilt svar på etniske konflikter og staters sammenbrud. Styrken skal være udformet, så den kan indsættes hurtigt og tidligt i en konflikt.
- EU landenes militære ekspeditionskorps skal ikke indlede udviklingen af et omfattende supermagtsforsvar på niveau med USA's. Det vil være meget dyrt, og det er usandsynligt, at det vil være relevant i lyset af de sikkerhedspolitiske udfordringer.

Genopbygningen af Balkan – og Serbien med i EU

- Serbien skal med i Stabiliseringspagten for Balkan, og det internationale samfund skal påtage

sig direkte medansvar for genopbygning af handelsvejene igennem Serbien - floder, veje, broer og jernbanenettet. Af hensyn til miljøet i hele regionen må det samme gælde rensning af Donau og udbedring af alle bombeskader, der påvirker miljøet i Donau og andre floder, der løber igennem Serbien. Hjælp til genopbygning af ødelagt industri, kraftværker og anden infrastruktur i Serbien bør især sættes ind i byer og kommuner, hvor oppositionen er ved magten.

- Indsatsen i Serbien kan ske efter søsterbyprincippet, hvor vesteuropæiske byer med internationale penge i ryggen yder direkte genopbygningshjælp, hjælp til demokratisering af institutionerne, til minoriteter og flygtninge samt til uddannelses- og sundhedssektoren. Samme princip kan anvendes over for andre lande, hvor den nationale politik ikke lever op til vores krav om en demokratisk udvikling - som nu eksempelvis i Rusland eller i de kaukasiske republikker.
- Der bør gives massiv hjælp til uafhængige medier og til græsrodsorganisationer i Serbien. EU bør undlade at støtte det ene eller andet politiske parti. I stedet bør den internationale indsats koncentreres om hjælp til dannelse af en overgangsregering af teknokrater. EU bør gå i spidsen, når det gælder at lære at håndtere demokratiopbygning i Kosovo og modvirke, at kræfterne alene koncentreres om valg og fredsbevarende indsats.

Indgreb i ekstreme humanitære situationer

- De europæiske lande bør udarbejde en konvention, som tillader international indgriben efter specificerede procedurer i indre anliggender, hvis der foreligger en ekstrem humanitær situation. En sådan konvention skal gælde for alle de nuværende Europaråds- og OSCE-lande med undtagelse af USA, Canada og Rusland.
- De europæiske lande skal indstille sig på, at Rusland er en ustabil, men ønskelig partner. EU skal derfor udforme en fleksibel strategi, der skal forhindre, at Rusland bliver offer for sine værste tendenser. Men samarbejdet skal kunne nedtrappes, hvis udviklingen - som med krigen i Tjetjenien - går den forkerte vej.

KOSOVO - MILITÆR-POLITISK LÆRE

"Vi ved, hvordan problemet med disse albanere skal håndteres, sagde den jugoslaviske præsident Milosevic, "vi har klaret det før." Da hans gæster nysgerrigt efterspurgte detaljer, henviste præsidenten til kampen mod albanske partisaner efter anden verdenskrig: "Vi dræbte dem alle. Det tog adskillige år, men i sidste ende dræbte vi dem alle. Og så havde vi intet problem". Milosevic' gæster var ledende repræsentanter fra NATO. Datoen var den 25. oktober 1998, og man sad og hang over lidt cognac i et filosofisk øjeblik, efter at Milosevic tilsyneladende havde givet efter for krav fra alliancen.

NATOs daværende øverstkommanderende i Europa, general Wesley Clark, var med i den lille sammenkomst, og han har siden refereret ordene i en tale. De fortalte ham, at nu "tikkede uret" hen imod den næste konfrontation. Alligevel var de vestlige lande helt uforberedte, da Milosevic fem måneder senere besvarede NATOs luftkampagne med den etniske fordrivelse af Kosovos albanere.

I Kosovo så vi, at Milosevic besvarede NATOs præcise bomber med et mindst lige så præcist bombardement - men det var rettet mod alliancens vilje til at føre krig. Hans "bomber" var hundredetusinder af Kosovo-albanere. Med flygtningestrømmen havde han udsigt til destabilisering af Makedonien og Albanien, så en eventuel opmarch af landstyrker til en offensiv ville få ekstra problemer. Flybombardementernes ineffektivitet blev udstillet, og behovet for en landkrig blev bragt på dagsordenen - en landkrig, som NATO ville undgå. Milosevic' krig medførte, at den politiske opbakning bag krigen i NATO-landene blev sat under pres med fare for alvor svækkelse.

Asymmetriske svar

En lære af Kosovo er altså, at NATOs modstandere ofte vil kæmpe "asymmetrisk" og ikke slå tilbage med samme våbentyper og mod tilsvarende mål. Den lære drages af bl.a. general Klaus Naumann, som indtil maj 1999 var NATOs øverste officer. Han påpeger, at jo stærkere og desto mere uovervindelig NATO er, desto mere "må vi være beredt på asymmetriske svar". Modstandere vil med andre ord ikke bekæmpe NATOs konventionelle styrker i en direkte konfrontation. Midlerne vil være andre, og målene vil være alliancens svage punkter, f.eks. dens civile og politiske bagland.

Udsigten til asymmetriske svar har, siden Golf-krigen demonstrerede USA's militære overlegenhed, været emne for omfattende debat i den sikkerhedspolitiske elite. Man har fokuseret på risikoen for terror-angreb rettet mod USA's og de allieredes civile bagland gennem udviklingen af masseødelæggelsesvåben, som kan være det eneste militære svar på Vestens højteknologiske konventionelle slagkraft. En rapport udarbejdet for USA's forsvarsministerium efter Kosovo-krigen påviste da også, at NATOs magtdemonstration har øget interessen for masseødelæggelsesvåben i mange teknologisk tilbagestående lande.

Men en opfattelse af "asymmetri" som lig med masseødelæggelsesvåben er alt for begrænset. Som eksemplerne fra Kosovo viser, har den teknologisk underlegne flere svar til rådighed. Der er udsigt til et helt nyt "våbenkapløb" mellem de vestlige demokratiers forestillingsevner og opfindsomheden i de lande, som vi måtte komme i konflikt med. Sejren i det kapløb er langt fra givet på forhånd. General Clark var, som han selv beretter, advaret på forhånd, men han måtte også indrømme, at vildskaben i den serbiske terror mod albanerne overrumplede ham. For den professionelt trænedes soldat var de serbiske krigeres kampform ganske enkelt utænkelig.

Hvis man fokuserer på forløbet forud for krisen og krigens asymmetriske træk - og reaktionerne fra forskellige aktører - får man indtryk af et forløb med en række mangler og forgæves bestræbelser i de vestlige landes politik. De strækker sig fra en resultatløs strategi for at afsondre Balkan fra Europa over en meget mislykket krisestyring til en ineffektiv indsats med fredsbevarende landstyrker efter selve krigen. Undervejs kan NATO notere delsejre, og luftvåbnet spillede unægtelig en vigtig rolle, men hvis man interesserer sig for mere end den højteknologiske indsats, er det problemerne, som bliver mest iøjnefaldende. Og det er disse problemer, som skal løses.

Den officielle lære

Ifølge sluterklæringen fra mødet mellem NATOs forsvarsministre i december 1999 var alliancens sammenhold under Kosovo-konflikten "nøglen til succes". Men dette sammenhold havde en pris. Ifølge alliancens ledende generaler blev krigen forlænget unødigt, fordi nogle medlemmer hverken ville acceptere brug af landstyrker eller bombardement af vigtige mål. Dermed blev det militære pres på serberne begrænset. Ja, generalerne har endog antydnet, at NATO med tidlig demonstration af større handlekraft formentlig havde undgået krig. Der kan ikke uddrages nogen enkel lære af krigen om Kosovo, men mange og forskelligartede konklusioner, idet de bygger på forskellige forudsætninger.

Alt efter hvilken lære, man tillægger størst vægt, er følgerne tilsvarende forskellige. Forskellen mellem de erfaringer, som politikerne fremhæver, og de erfaringer, som generalerne understreger, er ganske lærerig, som det fremgår af det følgende.

NATOs sammenhold havde især betydning, fordi alliancen ikke kunne opnå et krigsmandat - og dermed legalitet - fra FN. Derfor måtte de vestlige demokratier give den militære indsats legitimitet gennem sammenhold. Det er muligt, at et oprud i denne "enhedsfront" havde forlænget kampen. Det er imidlertid også sandsynligt, at generalerne har ret, når de påpeger konsekvensen af bestræbelserne på at holde NATO samlet: "Vi stod over for en modstander, som havde accepteret krig, mens NATOs nationer i bedste fald havde accepteret en operation", konstaterede den tyske general Klaus Naumann, formand for NATOs militærkomite. Da NATO i foråret 1998 truede Milosevic med brug af militær magt, var det i vidt omfang bluff. Det vidste de serbiske ledere. Da NATO endelig gav ordre til angreb, byggede den militære aktionsplan på politikernes ønsketænkning, som derfor heller ikke førte til det ønskede resultat. Man regnede angiveligt med, at en magtdemonstration ville være tilstrækkeligt overbevisende.

Lovprisning af NATOs sammenhold skal formentlig primært helbrede de faktiske sår, som konflikten åbnede. Et motiv for generalernes kritik kan være, at de gerne vil forsvare egen professionel stolthed. Den fik nogle alvorlige skrammer, fordi verdens stærkeste alliance ikke hurtigt fik has på en militær lilleput. Men generalerne får peget på forhold, som igen kan begrænse deres effektivitet, hvis fremtidige aktioner skal gennemføres i fuld enighed.

Det fører til en række ubesvarede spørgsmål: Skal NATO næste gang sikre sig militær effektivitet gennem begrænsning af deltagerne til de mest villige? Eller skal alliancen lægge størst vægt på politisk enighed og derfor begrænse sin indsats til situationer, hvor alle vil gå aktivt ind i kampen? Skal aktionsplanerne begrænses til det, som den laveste fællesnævner dikterer? Og hvordan udkæmper NATO overhovedet en asymmetrisk krig?

En ubekvem debat

For ledende politikere i NATO er det en ubekvem debat, fordi den vil bringe modsætninger i alliancen åbent frem, og politikerne undlader derfor at forholde sig til problemerne. Det er en

pragmatisk tilgang med visse fortrin. Men ved at udskyde diskussionen risikerer NATO igen at stå over for en modstander, som har større vilje til at føre krig, end man har i NATO, simpelthen fordi NATO-landenes civile bagland ikke er ordentligt forberedt. Det er farligt, fordi det efterlader gerningsmændene i den tro, at de kan slippe af sted med alvorlige krænkelser af menneskerettighederne, hvis blot de gør en krig tilstrækkelig ubehagelig for opinionen i NATO-landene.

Ifølge NATOs ledende officerer har alliancens politiske myndigheder et meget stort ansvar for, at krigen blev nødvendig, at den trak ud, og at serberne gennemførte massiv terror mod albanerne i Kosovo. Det er sandsynligt, at NATO aldrig var gået i krig, hvis den eneste mulighed havde været forberedelse og kamp efter generalernes retningslinjer. Men heller ikke det vil være en acceptabel lære for NATO og EU, hvis de fremover skal håndtere tilsvarende kriser.

I de politiske myndigheders "lære" er der ingen tegn på, at de har lært noget af den kritik, som fremføres af deres egne generaler. Selvom der er ringe reel begejstring for NATOs håndtering af konflikten, har de efterfølgende overvejelser været begrænset til vurderinger af, hvad der var politisk muligt. En lære, som kunne være politisk ubehagelig, blev således på forhånd udgrænset.

Den "officielle" lære af konflikten har sine umiddelbare fortrin: Det er jo ubestrideligt, at Milosevic gav efter, og at NATO ikke led tab. Men selvom denne konklusion kan være politisk opportun, kan den være meget misvisende, hvis situationen i Kosovo ikke kan sammenlignes med andre sandsynlige konflikter.

Mere højteknologisk militær slagkraft

Adskillige ledende europæiske politikere har fremhævet en "lære", som peger på et generelt behov for større europæisk militær slagkraft. Den daværende britiske forsvarsminister, George Robertson, sagde 29. juni 1999, at Kosovo i "pinligt" omfang har demonstreret europæernes lave militære niveau. Robertson overtog posten som NATOs generalsekretær efter krigen i Kosovo. Det var i den egenskab, at han efter forsvarsministrenes møde i december 1999 kunne fremføre, at eftersom der ikke er varig fred i Europa, kan man ikke fortsat indkassere "fredsdividenden". Andre europæiske ledere har ligget på samme linie. EU's kommissær for udenrigsanliggender, Chris Patten, har udtalt, at "Kosovo-krisen viste, at Europa har brug for at forstærke sin forsvarsevne". Derfor er "større og mere effektive forsvarsudgifter" ifølge Patten nødvendige. Det vil sige, at der skal bruges flere penge, men også at de nationale europæiske forsvar skal omstruktureres, så de hurtigere kan sættes ind langt fra eget territorium. Disse politikere udnytter Kosovo til fremme af planer, som slet ikke er nye.

Både NATO og EU har længe før Kosovo diskuteret et behov for styrkelse af det, som kaldes Europas sikkerheds- og forsvarspolitiske identitet. NATO har også - længe inden Kosovo - forberedt et "Defence Capabilities Initiative", som skal sikre, at alliancens styrker kan gå i krig sammen og slås med størst mulig effektivitet. EU-landene bruger langt mindre på militær end USA og har ikke i samme grad foretaget en satsning på våben af nyeste teknologiske generation. Amerikanerne sværger derimod til denne "Revolution in Military Affairs", som lover minimale tab på egen side. Derfor er teknologikløften de senere år vokset mellem USA og Europa.

Teknologisk kløft

Hvis man mener, at NATO vandt i Kosovo på grund af luftbombardementerne, bliver den teknologiske kløft meget vigtig. Indsatsen blev primært ydet af USA. De teknologisk tilbagestående fly fra Europa var til tider endog en byrde for amerikanerne. Heraf drager mange

politikere og officerer den konklusion, at europæernes luftvåben skal moderniseres. Men det er ikke sikkert, at luftvåbnets indsats havde så altafgørende betydning, som nogle fremhæver. I en analyse af krigens forløb hævder en ledende forsker ved US Army War College, Earl H. Tilford, således, at det stadig er et "ubevist og teoretisk" spørgsmål, hvorvidt fly alene kan vinde krige.

Der kan være storpolitiske argumenter for, at den økonomiske kæmpe EU ikke skal være en militær dværg. Det er muligt, at europæerne har brug for konkrete forsvarsinitiativer, så man kan håndtere udfordringer fra militære stormagter. Det er også muligt, at europæerne fremover skal overtage opgaver, som hidtil har hvilet på USA's skuldre. Der er naturligvis fordele ved, at man i en militær alliance sammen kan føre krig uden teknologiske blokeringer. Men det er *ikke* oplagt, at læren af konflikten i Kosovo peger på udvikling af en europæisk militær slagkraft på niveau med USA's. Generalerne havde naturligvis gerne set, at alle var mødt op med den mest moderne udrustning, men ingen af dem har hævdet, at kløften mellem de allieredes teknologiske evner for alvor begrænsede den samlede krigsindsats.

En modernisering af europæisk forsvar efter de højteknologiske anvisninger forudsætter, at man nødvendigvis skal opbygge samme slags militær og føre samme slags krige, som USA forbereder sig til. Meget tyder imidlertid på, at amerikanerne og NATO er forblændede. For det første af lyset fra bakspejlet. Nemlig den type operationer, som skulle gennemføres under den gamle Øst-Vest konfrontation hvor en militært ligeværdig modstander krævede våbensystemer på det mest sofistikerede niveau. For det andet kan forblændelsen skyldes, at amerikanerne fokuserer på de mest storstilede sider af de nyere operationer snarere end de mere jordnære. Amerikanerne lagde f.eks. i forbindelse med NATOs overtagelse af ansvaret for Bosnien stor vægt på selve indrykningen i Bosnien i form af en stor, koordineret militær operation, som var forberedt på at møde serbisk modstand. De nordiske lande lagde derimod mere vægt på den optimale udførelse af selve fredsbevarelsen herunder kontakten til lokalsamfundene og den enkelte soldats evne til at håndtere overraskende, lokale situationer.

Dyre soldaterliv

I forhold til Kosovo kan man spekulere på, om det var en særlig amerikansk ide, at det i praksis var underordnet, hvor store tab Kosovo-albanerne eller serberne led, blot man ikke selv oplevede tab. Det vil altid være et mål at minimere egne tab, men i forbindelse med Kosovo blev prioriteringen af dette mål drevet så vidt, at der ingen vestlige tab var overhovedet. At minimere egne tab er naturligvis et prisværdigt mål, men i Kosovo blev der muligvis betalt en meget høj pris, såvel i kosovo-albanske og serbiske liv, som i militærudgifter. For at sige det direkte: Den økonomiske pris man betaler for at sikre det sidste liv blandt egne soldater bliver ekstremt meget højere end den økonomiske pris for at redde et menneskeliv på snart sagt enhver anden måde, det være sig i sundhedssektoren, socialpolitisk eller miljøpolitisk.

Den amerikansk ansporede teknologiudvikling, der i dag er med til at definere de nye "investeringsbehov" for europæerne, er således drevet frem af en lidt bizar målsætning om, at det sikreste job under krig skal være som soldat. Der er flere årsager til denne amerikanske holdning. Den er sandsynligvis forbundet med deres nationale identitet og stolthed og ikke mindst deres opfattelse af international politik, der svinger mellem isolationisme og moralistisk engagement. Derfor skal USA's internationale rolle helst føre frem til fuldstændig kontrol og usårlighed, fordi der ellers er risiko for, at den hjemlige opbakning svigter.

Militære operationer skal fremstå som kun idealistiske gerninger, der derfor skal være "billige" og ikke udtryk for nødvendige ofre for at sikre egen langsigtet sikkerhed. Hvis de kommer til at koste amerikanske liv, kan man trække sig hjem.

Sådan ser valgene ikke ud for europæere, der er landfaste med direkte sikkerhedspolitiske udfordringer. Forskellen på amerikansk og europæisk militær forberedelse

afspejler også en forskellig opfattelse af truslen. Europæerne er i mindre grad gearret til modstandere af Saddam Husseins type, "slyngelstater" og regionale stormagter med eller tæt på tærsklen til masseødelæggelsesvåben. De europæiske NATO-lande definerer snarere truslen som ustabilitet og lokale etniske konflikter i Europas udkant. Bosnien og Kosovo blev karakteristisk nok defineret på disse to forskellige måder af flertallet af hhv. amerikanere og europæere. I hvert fald indtil selve krigen kom i gang, og skabte den mere stereotype fremstilling af Milosevic som kommunistisk diktator og Hitler-inspireret folkemorder.

Hvis europæerne skal gennemføre hele den teknologiske revolution, som amerikanerne er i gang med, vil det blive dyrt. Hvis vi ikke ønsker at fordoble vores forsvarsbudgetter de kommende år, må vi overveje, hvad alternativet er. Eftersom vi ikke forbereder os på at skulle i krig mod USA, kan vi vælge et lavere ambitionsniveau. Vi skal og vil selvfølgelig være teknologisk overlegne, hvis vi havner i krige som den i Kosovo. Vi skal også føre dem efter principper, der minder om dem, amerikanerne bruger i deres asymmetriske krige. Men vi kan beslutte, at vi ikke behøver præcis samme grad af teknologisk overlegenhed eller at udføre operationen på præcis den måde, som amerikanerne gør.

Til gengæld må vi indstille os på, at den dag, vi kommer til at udføre en Kosovo-lignende operation selv, vil der være en betydelig risiko for egne tab. Det bliver ikke som i USA et ufarligt job at være soldat, og dette må accepteres som en del af jobprofilen i forsvaret, hvad det i virkeligheden også nok er for langt de fleste ansatte. Det må selvfølgelig også afspejles i løn- og arbejdsvilkår.

Diplomati og sabelraslen

I teorien er få uenige med FN's generalsekretær Kofi Annan, når han siger, at "man kan udrette en del med diplomati, men selvfølgelig kan man udrette meget mere med diplomati, som bakkes op af standhaftighed og militær magt". I praksis har konkrete forhold afgørende betydning. USA har i de seneste ti år ofte raslet med sablen, men det hører til undtagelsen, at amerikanerne har opnået deres mål blot med trusler. I forbindelse med f.eks. Panama (Noriega), Irak (Kuwait), Somalia, Bosnien og Haiti måtte trusler til sidst følges op med militære aktioner, fordi selv USA's kolossale slagkraft ikke var skræmmende nok i sig selv.

Kosovo bekræfter læren fra tidligere tilfælde af mislykket krisestyring. Ledere, som udsættes for trusler, giver ikke efter straks. Det kan de have indenrigspolitiske grunde til. Men de kan også tvivle på, at truslerne er reelle. Går der lang tid, inden en trussel effektueres, vil det ofte blive opfattet som et svaghedstegn, der får modparten til at tro, at truslen er tom. Tilsvarende vil en trussel virke mere overbevisende, jo flere fortilfælde den har. NATO truede med magtanvendelse i maj og juni 1998. Men på det tidspunkt havde NATO's militære organer sagt til alliancens ministre, at man slet ikke var klar til en indsats. Den jugoslaviske leder, Milosevic, var bekendt med NATOs faktiske beredskab og kunne derfor konkludere, at truslerne var tomme. General Naumann uddrager heraf den lære, at "man ikke skal true med magtanvendelse, hvis man ikke er klar til handling den næstfølgende dag". Det er bare uendeligt svært for en alliance, der bygger på konsensus og langstrakt, grundig forberedelse af opinionen.

I efteråret 1998 havde NATO tilsyneladende større held med truslerne, da generalerne Clark og Naumann rejste til Beograd, efter at der var givet grønt lys for indsættelse af fly. Milosevic accepterede en slags våbenhvile og indsættelse af ubevæbnede observatører fra OSCE. Men samtidig indledte han planlægning af en udryddelseskrig mod partisanerne i Kosovo. NATO spillede derimod en tilbagetrukket rolle i de følgende måneders krisestyring, og samtidig signalerede ledende vestlige politikere, at man ikke ville indsætte landstyrker, hvis de diplomatiske bestræbelser led nederlag.

Total fejlvurdering

En total fejlvurdering af modstanderen blev opretholdt til langt ind i krigen. Det var en udbredt opfattelse i NATOs civile organer og regeringer, at man stadig var i en fase med krisestyring, hvor sabelraslen ville være nok. De første ugers bombardementer var stærkt begrænsede, fordi man mente, at det var tilstrækkeligt at signalere situationens alvor til lederne i Beograd.

Effektiv sabelraslen har en række forudsætninger: Den mulige magtanvendelse skal have folkelig og international opbakning, der også indebærer, at den opsætsige ser en risiko for isolation. Trusler skal understøttes af synlige militære forberedelser. Fremsatte krav skal være forståelige og mulige at efterkomme. Slagkraften, som man eventuelt vil sætte ind, skal være tilstrækkelig til at opnå de erklærede mål.

Skellet mellem ikke-militære sanktioner og forberedelse af krig er vagt. NATOs general Clark har udtalt, at havde man tidligere anvendt en række diplomatiske og økonomiske redskaber, var brug af "det militære redskab" måske blevet unødvendigt. Mellem hans konkrete forslag var lukning af Jugoslaviens havne og "isolation" af Serbiens ledere gennem afbrydelse af elektronisk kommunikation. Grænsen mellem disse forslag og faktiske krigshandlinger er hårfin.

Et alternativ til diplomati suppleret af sabelraslen er, at man helt afstår fra militære trusler. Men det giver kun mening, hvis man ikke vil bruge militær magt. Og det ville man jo faktisk i Kosovo. Det havde været langt at foretrække, hvis de vestlige lande havde opnået deres mål alene ved brug af trusler. Men hvis de vestlige lande er villige til at gå i krig for at opnå et mål som at afværge en ekstrem humanitær katastrofe, skal den reelle trussel stå klart.

Landkrig - luftkrig?

Megen energi i debatten om "den rette lære" er brugt på flyangrebenes rolle. Det er en udbredt påstand, at magtanvendelse, der alene er gennemført med fly, for første gang nogensinde har tvunget landstyrker væk fra et omstridt stykke jord. "Dette var en sejr for air power", erklærede den britiske krigshistoriker John Keegan, som ellers i starten af krigen var blandt NATOs kritikere. Bag opreklameringen af flyvevåbnets indsats anes megen ønsketænkning: Vi kan undgå alt besværet på jorden, fordi det nu er bevist, at fly kan klare udfordringerne med minimale tab!

Der er en del argumenter imod de synspunkter, som blandt andet fremføres af John Keegan. Men hovedproblemet er, at selve den fly-orienterede debat kan være vildledende. Ingen lære er meget værd, hvis den ikke kan overføres til fremtidige, sandsynlige konflikter. Ingen har gennem analyse af sådanne konflikter påvist, at den påståede fly-sejr er relevant.

Det særlige ved Kosovo-konflikten var, at den i vidt omfang opstod gennem et sammenstød mellem to geografisk adskilte samfund. Serberne i Kosovo var et lille mindretal, som havde opbakning fra selve Serbien. Striden lignede traditionelle konflikter mellem to stater. Derfor kunne NATO slå til imod "fjendeland". Det er imidlertid tvivlsomt, om NATO under kommende etniske konflikter kan finde et "fjendeland", som man lige så effektivt kan (eller tør) angribe. Tværtimod opstår etniske konflikter oftest i områder, hvor folkeslagene ikke lever adskilt.

Organiseret vold

Mange civile og militære forskere har gennem flere år ihærdigt argumenteret, at vi har udsigt til væbnede opgør, som især vil stille krav til landbaserede styrker. Mary Kaldor fra University of Sussex mener, at globaliseringen i 90'erne har skabt en ny type organiseret vold, som adskiller sig fra tidligere krige. Det er derfor en stor fejl, hvis de militære modtræk blot bygger på en modernisering af fortidens våbensystemer og kampformer. Flybombardementer har, hævder hun,

næsten intet at gøre med realiteterne på jorden. Lignende advarsler mod højteknologiske svar høres fra militære eksperter ved f.eks. US Army War College.

NATO indledte i sommeren 1998 planlægning af krig med både land- og flystyrker. Men alliancens politiske myndighed, Det Nordatlantiske Råd, ville senere ikke godkende, at "landoptionen" blev gjort konkret, f.eks. med øremærkning af militære enheder. USA var imod af frygt for Kongressens og opinionens reaktion. Det Hvide Hus regnede ikke med, at udsigten til tab ville blive accepteret. Ifølge general Naumann spillede risikoen for tab en sekundær rolle for europæerne. Under en høring i USA's senat den 3. november, sagde han: "Det store problem for de fleste europæiske lande er det legale grundlag for en sådan operation". Han henviste dermed til, at NATO ikke kunne få et mandat fra FN (en problemstilling, vi behandler nedenfor). NATO gik i stedet i kamp med en krigsplan, som var inddelt i faser med gradvis optrapning.

NATOs ønsketænkning

Lige fra starten blev ønsketænkningen bag planen afsløret, da serberne indledte en massiv kampagne mod Kosovo-albanerne. NATOs indsats fra luften blev kun i stærkt begrænset omfang imødegået med antiluftskyts og jagerfly. Milosevic valgte et asymmetrisk svar med drab og fordrivelse af netop de mennesker, som NATO ville beskytte. NATOs militære chefer havde på forhånd meddelt de politiske organer, at mulighederne for en indsats mod de serbiske styrker i Kosovo ville være begrænsede, hvis man kun anvendte fly. Kun soldater kan stoppe krigere, som fordriver civile fra deres hjem. Bomber kan ramme nogle pansrede kampvogne og ødelægge stationære mål, men de kan ikke tage tændstikker og knive fra krigere, som ikke har brug for andet imod en værgeløs befolkning. Milosevic fik dermed udstillet begrænsningerne i alliancens krigsvilje. "Vi græder for Kosovos albanere", skrev den britiske journalist Robert Fisk. "Måske elsker vi dem endog. Men vi vil ikke dø for dem". NATOs manglende evne eller vilje blev yderligere udstillet, fordi organisationens ledende repræsentanter - bl.a. præsident Clinton og generalsekretær Solana - sagde, at alliancen ville stoppe de serbiske overgreb.

Politisk bestemt begrænsning af luftkrigens mål er blevet kritiseret af de amerikanske generaler, som havde kommandoen. Kritikken er især blev fremlagt under en høring i det amerikanske senat den 23. oktober 1999. General-løjtnant Michael Short hævdede direkte, at de politiske myndigheder forlængede krigen, fordi man i starten ikke måtte angribe en række mål i Beograd. Hans vurdering er, at man kunne have afværget de følgende måneders etniske udrensning i Kosovo gennem stop for elforsyningen, bombardement af broerne over Donau samt udslettelse af fem-seks politisk-militære hovedkvarterer i Beograd. Flyangreb på styrkerne i Kosovo kunne efter hans mening ikke påvirke de jugoslaviske topledere, fordi ingen af dem havde sønner, som ville blive udsat for fare via angrebene.

Officielle beskrivelser af bombardementernes forløb viser klart, at de serbiske styrker i Kosovo først blev ramt mærkbart i krigens allersidste uger. Men tabene var så små, at de næppe havde afgørende betydning. Der er derimod flere tegn på, at NATO fik knækket de serbiske ledes krigsvilje gennem angreb på mål i selve Serbien - mål, som længe var beskyttet af alliancens politiske myndigheder. NATOs talsmænd hævdede også, at man ikke var i krig med den serbiske befolkning. Men det var grundlaget for serbernes normale liv, der effektivt blev gjort til mål: bombardement af fabrikker skabte arbejdsløshed, stop for elektricitetsforsyningen ramte alle, brande i kemiske anlæg samt olieanlæg skabte angst, og det er ikke kun soldater, som bruger veje, broer og jernbaner. Bomber ramte også udvalgte mål, som man antog for særligt værdsatte af den serbiske elite.

Det er en vanskelig moralsk-politisk vurdering, om NATOs operation alt i alt var retfærdiggjort, om den samlet gjorde mere godt end ondt. Men ét klart kritisabelt forhold var, at selvom man efter de første uger ikke havde opnået de ventede resultater, fortsatte man uanfægtet

i ugevis med den samme højtflyvende tilgang, mens den Kosovo-albanske befolkning led under voldsomme overgreb.

Styring af krigen

I den afsluttende fase blev NATO bragt til randen af en splittelse. De vellykkede bombardementer af delvist civil infrastruktur var kun mulige, fordi USA gennemførte, hvad BBC har kaldt en "brutal" styring af alliancen, så dens uenige medlemmer ikke kunne blokere oprapningen. For adskillige lande var det ikke nogen behagelig oplevelse. De har formentlig draget en lære af forløbet, som vil gøre dem mere tøvende, inden de næste gang godkender en militær aktion.

I samme retning peger, at Kosovo-aktionen blev mere omfattende og krævende end ventet. Undervejs i krigen blev den militære rådgivning afskåret fra den politiske beslutningsproces, når budskaberne var ubehagelige. Dybest set er denne afkobling af den militære rådgivning et produkt af Vestens overlegenhed. I en klassisk krig må man i et vist omfang følge krigens egen militære logik for at sejre - "modstanderen skriver loven for os" med Clausewitz's ord - og man kan derfor ikke føre krig ud fra rent politiske hensyn uafhængigt af, om tiltagene virker. I Kosovo var Vesten så overlegen, at man ikke var "tvunget" til noget. I stedet kunne man føre den form for krig, som var indenrigspolitisk - og alliancepolitisk - mest opportun.

Resultatet af den interne neddrøstring i NATO af rådgivningen fra de militære ledere blev ifølge udtalelser fra bl.a. Naumann til BBC, at de i stedet fandt egne veje til at manipulere de politiske ledere. De fik derfor alligevel en meningsfyldt militær operation, men fremgangsmåden er helt uforenelig med NATOs idealer for beslutningsprocessen, og resultatet var stadig langt fra den optimale militære operation.

Groft sagt kan man sige, at særligt den amerikanske ledelse meget tidligt fravalgte de to yder-alternativer: Gøre intet eller gå ind landmilitært. Dermed låste politikerne sig fast på, at det skulle være muligt alene med luftkrig at opnå de erklærede mål, uanset om det faktisk så ud til at være tilfældet eller ej. En sådan politisk frakobling af den militære side er mulig pga. NATOs struktur med skarp adskillelse mellem politiske og militære organer. Denne struktur gav god mening under den kolde krig, men i dag bør den nok afløses af en tættere integration af militære og politiske organer. Dette kommer dog næppe til at ske i NATO-regi, bl.a. fordi adskillelsen er et amerikansk dogme. Men en fremtidig EU-struktur bør ikke kopiere NATO på dette punkt. EU bør søge nye veje, der er bedre tilpasset til den type konflikter, vi står overfor i dag.

Andre erfaringer

Med til den afskrækkende erfaringer fra Kosovo hører, at nogle ganske få fejlskud under bombardementerne viste, at selv en forholdsvis ublodig indsats hurtigt følges af store politiske omkostninger. Informationsalderen sætter nemlig fokus på fejl og de menneskelige omkostninger, også når de opstår i "fjendeland". Militæret rammer uundgåeligt uskyldige, og det gælder i særdeleshed, hvis man af frygt for egne tab begrænser sig til luftbombardementer fra 5000 meters højde.

Endelig vil det, inden lignende metoder igen anvendes, også virke afskrækkende - i det mindste for EU-landene - at genopbygning af infrastruktur er en kostbar affære. Hertil kommer omkostninger for Serbiens fattige naboer. Intet land er økonomisk set en isoleret ø, så

selv præcise bomber rammer bredt . Nabolandene lider enorme tab, fordi transportvejene til resten af verden afbrydes. Det er tab, som på den ene eller anden måde vil smitte af på EU, der skal gøre landene klar til medlemskab af Den Europæiske Union.

Samlet set vil konfliktens forløb formentlig hæve tærsklen både for brug af væbnet magt og for brug af trusler om militær magtanvendelse til at understøtte en diplomatisk indsats. Selv verdens stærkeste militære magt kunne ikke få sin vilje blot med sabelraslen. Det er en lære, som vil medføre en vis tøven inden nye trusler mod andre genstridige.

Hul i strategien

Etniske konflikter, borgerkrige og staters sammenbrud kan igen true humanitære værdier eller international sikkerhed. Hvis NATO (eller EU) fremover skal gribe ind i den type kriser, skal der findes en løsning på den række meget forskellige problemer, som vi oplevede i Kosovo.

Vestens omgang med respekten for suverænitet og ikke-indblanding i forhold til lande som Serbien er paradoksal. I Vestens Kosovo-politik siden 1989 og især i perioden 1995-98 veg man tilbage selv fra mindre krænkelser af vanlig diplomatisk kutyme, fordi det selvfølgelig ville blive udlagt som indblanding i indre anliggender af Beograd-regimet. På trods heraf ender man med en fuld militær intervention, der krænker Serbiens suverænitet næsten maksimalt.

Man kunne og burde langt mere aktivt have skabt et samspil med Rugovas ikke-militære modstand i Kosovo, have kritiseret den serbiske politik og ikke mindst have stimuleret samfund-til-samfund relationer til Kosovo-albanerne. Det gjorde man kun i begrænset grad, netop af hensyn til suverænitetsprincippet. I lignende situationer bør man fremover være mere villig til blande sig med både ord og civile gerninger. Forskellige former for ikke-militære krænkelser af landes suverænitet er selvfølgelig at foretrække frem for først at holde sig tilbage og siden bryde alle bånd og gå ind militært.

Kernen i udfordringen er, at der er et hul i vores strategi med forebyggende diplomati og krisestyring. Der er brug for et helt nyt sikkerhedspolitisk redskab, som ligger mellem på den ene side advarsler og på den anden side egentlige militært angreb.

Den sidste udvej

Strategien må muliggøre et større indgreb i suveræne staters formelt indre anliggender end de sædvanlige økonomiske og diplomatiske redskaber. Omvendt skal den tilbyde et mindre indgreb end anvendelse af militær magt. I redskabernes hierarki skal det også udgøre en overgangsløsning, i bedste fald for at undgå at ty til "den sidste udvej": Regulær krig.

Sikringen af et multietnisk samfund for såvel albanere, som serbere, Roma (sigøjnere) og andre befolkningsgrupper var en erklæret målsætning for indsættelse af NATOs landtropper i Kosovo. Men i praksis har alliancens soldater hverken kunnet beskytte serberne eller sigøjnerne. Antallet af overgreb og dødsofre blandt albanere i Kosovo lå højt umiddelbart efter NATOs aktion, men det har efterfølgende været andre befolkningsgrupper, der primært er ramt. Konsekvensen har været, at hovedparten af de ikke-albanske indbyggere er flygtet. De problemer, som KFOR løb ind i, viste, at krigstrænede soldater med masser af tung udrustning ikke er gode nok til at opretholde lov og orden. Man havde forudset dette problem forud for indsættelsen og planlagt en international politistyrke. Men da den først skulle oprettes med frivillige bidrag fra mange lande, endte den både med at være for lille og komme for sent.

Der mangler altså også et instrument, som kan bruges efter en væbnet konflikt, hvor der er brug for ikke-militære eller civile kompetencer. For ét er de formelle problemer med sådanne indgreb, noget andet er deres praktiske udførelse, herunder ikke mindst at have det rette

personel til rådighed for opgaven. På EU-topmødet i Helsinki blev det besluttet at fortsætte arbejdet med at styrke det ikke-militære beredskab. I en principbeslutning vedtog man, at medlemsstaterne og EU bør "udvikle en hurtig reaktionskapacitet", bl.a. ved på forhånd at have fastlagt, hvilke "personalemæssige, materielle og finansielle ressourcer der kan sættes ind".

Men den tilgang, som EU-landene har valgt, er problematisk, fordi det er tvivlsomt, om hurtig indsættelse kan gennemføres. På forhånd vil styrken hverken have trænet sammen eller have gennemført fælles planlægning. Desuden skal styrken nedsættes fra gang til gang med stor sandsynlighed for efterfølgende langstrakte diskussioner af, hvordan styrken skal sættes sammen og muligvis også, hvordan den skal finansieres.

EU-fredsstyrke

EU's overvejelser om et ikke-militært beredskab er hidtil blevet overskygget af det påståede behov for mere højteknologi og større forsvarsudgifter og senest af forsøget på at stable en EU-fredsstyrke på benene. EU's medlemslande lægger nu op til, at EU skal have egentlige militære styrker. Det skal ske ved, at nationale militære kontingenter skal stilles til rådighed for EU. Der er altså tale om, at EU får adgang til det, som allerede nu kan lade sig gøre for NATO, og - hvad gælder nogle lande - FN. Der er tale om at udmønte de beslutninger, som der formelt er lagt op til med NATOs nye koncept fra Washington-topmødet i foråret 1999. Men der er næppe nogen tvivl om, at europæernes erfaringer med Kosovo har spillet en rolle for at fremskynde planerne. Det kan ikke udelukkes, at de konkrete beslutninger vil betyde, at europæiske lande vælger at handle i nogle situationer, hvor amerikanerne er uinteresserede, hvis indgriben kun kræver begrænsede militære styrker, og europæerne kan blive enige.

EU bør, som tidligere påpeget, fremskynde overvejelserne om at styrke sit kriseberedskab og oprette et egentligt ikke-militært beredskabskorps på eksempelvis 15.000 mand med en permanent kerne af ansatte. Et sådant beredskab vil være en kraftig udbygning af det danske Internationale Humanitære Beredskab på EU-plan. Korpsset skal arbejde på mange niveauer i de samfund, hvor man griber ind, idet lokale myndigheder og civile strukturer ofte leverer utilstrækkelige ydelser. Observation af valg, nødhjælp i forbindelse med katastrofer og fredsbevarende aktiviteter (f.eks. mægling, informationsvirksomhed, opretholdelse af lov og orden) vil være typiske opgaver.

Mellem forslagetets oplagte fortrin er, at det ikke-militære beredskab - via OSCE - kunne stilles til rådighed for Rusland og landene i dets nærhed. En sådan styrke vil formentlig være mere acceptabel end egentlige militære styrker fra NATO. Det er netop i disse områder, at konfliktyperne, som ligger under den regulære krigs niveau, er mest sandsynlige. Det er også der, at direkte indsats med NATO-styrker kan fremprovokere voldsomme reaktioner. Det civile korps kan derfor være et alternativ til passivitet.

Det kan diskuteres, hvor et sådant instrument formelt skal placeres. Det kunne være oplagt at placere det direkte i OSCE regi, fordi det ville glæde russerne uden at genere amerikanerne. Men der er flere argumenter for, at det skal være EU, som opbygger et sådant korps. Det vil koste penge, som ikke findes i OSCE. Der er færre lande i EU, hvorfor det vil være lettere at nå til enighed om at bringe det i anvendelse, i modsætning til i OSCE, hvor beslutninger kræver enstemmighed blandt mere end 50 lande.

Endelig viste Kosovo, at russerne kan have meget svært ved at erklære en støtte til en beslutning, som de i praksis ender med at acceptere. Eksempelvis vil det være umuligt for russerne åbent at støtte en operation i Kaukasus, mens de i realiteten kan vise sig at påskønne den. Medmindre Rusland i realiteten ser uro i det område som en fordel i konkurrencen om indtægter ved olietransit.

De store omkostninger ved oprettelse af en fast styrke kan stille sig hindrende i

vejen, men det vil være langt billigere end en omfattende modernisering af EU-landenes militær. EU landene vil i praksis blive nødt til at prioritere, og her taler Kosovo ikke for den rent militære løsning.

Anbefalinger

At EU vedtager at etablere et ikke-militært beredskabskorps på 15.000 mand med en permanent kerne af ansatte og en mulighed for indkaldelse af forstærkninger, som her foreslået og i forlængelse af EU's principielle betragtninger. Styrken skal være udformet, så den kan indsættes hurtigt og i det tidlige forløb i en konflikt - og hurtigt efter en væbnet konflikt.

At EU landene afholder sig fra forsøg på at nå samme niveau som amerikanerne i militær formåen, forsvarsbudgetter og teknologi. Det vil være meget dyrt og næppe relevant i lyset af de sikkerhedspolitiske udfordringer.

DEN SIKKERHEDSPOLITISKE UDFORDRING

En sikkerhedspolitisk udfordring kan håndteres på to måder: Med militær styrke og med forebyggelse. Den mest alment anerkendte og dybt uafviselige morale af indsatsen i det tidligere Jugoslavien og særligt Kosovo er, at der bruges absurd få ressourcer på forebyggelse af konflikter frem for på militære løsninger. Det er også langt sværere at skaffe ressourcer til genopbygning, fredsbevarelse og anden opfølgning end til krigens omkostninger. Mange lande (dog ikke Danmark) er blevet mere restriktive med internationale udgifter efter den kolde krig, og hverken forebyggelse eller opfølgning er let at finansiere. Kun en krig fremkalder nærmest per automatik de nødvendige bevillinger, mens den pågår. Selv indlysende rationel forebyggelse er sværere at få gennem Kongressen og diverse andre parlamenter og finansministerier.

For nærværende er de vesteuropæiske lande i den privilegerede situation, at det er umuligt at forestille sig militære angreb mod deres territorium i en overskuelig fremtid. Der er derfor ikke tale om sikkerhedspolitik i snævre forstand som forsvar af egen sikkerhed mod direkte trusler. Derimod er der tale om en mere vidtgående varetagelse af interesser og værdier, og om en langsigtet varetagelse af egen sikkerhed i kraft af stabilisering af nærområdet. Netop fordi den aktuelle sikkerheds-situation er så ønskværdig, må de vestlige lande og ikke mindst Danmark have en stærk interesse i at tackle de negative udviklinger, der true med at underminere denne orden på længere sigt.

Koncentriske cirkler

EU-landenes sikkerhed kan betragtes som et system af koncentriske cirkler, fordi forskellige typer af problemer falder i geografisk nogenlunde tydelige zoner: 1) Internt mellem de nuværende medlemmer af EU. 2) I de lande, som forhandler med EU om medlemskab. 3) I en restgruppe af lande uden aktuelle medlemsudsigter (bl.a. Serbien og Ukraine). 4) Rusland er en magt i en kategori for sig selv.

Det vigtigste er at sikre samarbejde frem for rivalisering mellem de større europæiske magter, dvs. først og fremmest Frankrig og Tyskland. Alle andre spørgsmål stiller sig helt forskelligt alt efter, om vi har et Europa præget af magtpolitik og rivalisering mellem stormagterne eller et Europa, hvor der er en kerne af samarbejdende vesteuropæiske lande.

Selv hvis nationale konflikter i Østeuropa blev sat øverst på sikkerhedsdagsordenen ville konflikterne tegne helt forskelligt alt efter, om de store europæiske magter rivaliserer eller samarbejder. Engagerer de sig på henholdsvis den ene og den anden side, som det tidligere var almindeligt i Europas historie? Eller fører konflikterne til, at de europæiske lande i en eller anden grad af enighed forsøger at formulere en politik, som måske nok er problematisk og ufuldstændig, men dog *fælles*? Det giver ingen mening at stille krav til EU's politik overfor Østeuropa, hvis ikke man først sikrer, der er et fungerende EU.

Derfor må EU's primære sikkerhedsfunktion lidt paradoksalt være hensynet til sig selv: At holde integrationen i gang og projektet lovende nok til, at de primære magter bliver ved med at lade sig binde af det. Dette aspekt vil vi ikke analysere yderligere i denne publikation, der fokuserer på sikkerhedspolitikken i forhold til landene uden for EU. Men det er vigtigt at have denne pointe med - for mange af de fjernere konflikter bliver vurderet - og *bør* i en vis forstand primært vurderes - ud fra deres potentielle effekt på det overordnede forhold mellem de europæiske magter. Mange af de mere lokale konflikter løftes op som sikkerhedsspørgsmål for de europæiske stormagter i kraft af deres potentiale som kilder til enten mistillid og rivalisering eller til samarbejde og fælles sikkerhed.

EU's anden sikkerhedspolitiske funktion EU er at fungere som en retningsgivende

og socialiserende kraft i forhold til de østeuropæiske lande. Det er en tidlig, konfliktforebyggende, ikke-militær sikkerhedspolitik. Den hænger i sidste ende primært på udvidelsesprocessen, eller rettere udvidelsesperspektivet. På trods af den megen snak om, at udvidelsesforhandlinger med nogle vil føre til 'afvisningschok' hos andre, er der sket det modsatte: De lande, der er kommet i anden division, har strammet sig tilsvarende an for at rykke op. Når første gruppe optages, vil landene i 3. række rykke frem i anden og begynde at tro så meget på chancen for medlemskab, at de vil lade det påvirke deres adfærd. EU har aldrig iværksat optagelsesforhandlinger med et land, som ikke siden har fået tilbudt medlemskab. Men der gives ikke nogen garanti for, at forhandlinger faktisk ender i medlemskab. Derfor er det helt centralt at fastholde udvidelsesperspektivet for især de lande, der i dag er længst væk fra medlemskabet.

Europas restgruppe

Hermed kommer vi til det for nærværende centrale: Håndteringen af forholdet til Europas restgruppe. Generelt har Central- og Østeuropa oplevet succesrige økonomiske og politiske reformer, som dog har været socialt meget smertefulde. Farene for krige og grænsestridigheder er generelt blevet stadig mindre. De mest akutte problemer opstår i en lille gruppe lande, som ikke er inddraget i den generelle positive udvikling på kontinentet. Efter murens fald var det på sin vis rationelt, at Vesten valgte at afgrænse sig fra Balkan og landene i det tidligere USSR. Dermed kunne man begrænse sit fokus til Centraleuropa. Landene i det tidligere Jugoslavien (med undtagelser af Slovenien) og Albanien havnede i en kategori som "ikke rigtigt Europa". Det var i forlængelse af en tradition, hvor man taler om "Balkan" (med konnotationer af evig strid i et grænseland, som kun er halvt europæisk) og ikke om (et mere neutralt) "Sydøsteuropa". Ansvaret for de resterende lande overlod man til Rusland og SNG.

Den indsats, som blev sat i gang, tog derfor ikke sigte på at udvikle og inddrage disse lande. I stedet koncentrerede man sig om at indkapsle konflikterne, så de ikke spredte sig til resten af Europa. På Balkan forsøgte man ikke at håndtere de opståede problemer ud fra perspektivet om inddragelse i EU, men i stedet med mere kortsigtede påvirkningsmidler som løsevne økonomiske og politiske løfter og trusler. Som vi har set ved Jugoslaviens opløsning i 1991, er det begrænset, hvad man kan udrette med den slags. Når en konflikt er nået over et vist punkt, er det meget vanskeligt at påvirke den udefra med rationelle midler som belønning og straf. Hvis folk er nået til det punkt, hvor de mener, at det er deres sjæl, der er på spil, vil ethvert forsøg på at lokke med rigdom blot fremstå som umoralsk kræmmermentalitet.

1864

I 1864 ville en dansker have sagt "Jeg sælger ikke min sjæl for en højere hyre". På samme måde vil en kroat i dag kunne sige: "Jeg kan kun leve som mig selv i et frit Kroatien". Derfor nytter det ikke at være reaktiv, selv hvis man sidder med alskens økonomiske og politiske sanktionsmuligheder. Forebyggelse må helt bogstaveligt betyde at foregribe og forme udviklingen, således at den situation ikke opstår, hvor befolkningsgrupper har defineret hinanden som eksistentielle trusler og forhindringer for, at de hver for sig selv kan leve som sig selv. Kun perspektivet om integration i EU er tilstrækkeligt magtfuldt til at påvirke landene så dybt, at deres dagsorden bliver en anden end den, der kan ende med krig.

Helt frem til Kosovo-krigen var Balkan meget marginalt placeret i forhold til ethvert scenarium for udvidelse af EU. Der var udpeget en første og en anden division, og Balkan-landene lå i bedste fald i tredje eller fjerde. Forhandlingerne var i gang med første

division og indledende sonderinger med anden. Mange forventede, at den ekstremt omfattende og detaljerede vurderings- og tilpasningsproces ville lede til en vis forsinkelse med hensyn til første division og tilsvarende mere for anden division. Specielt fordi de skulle finde sted samtidig med EU's egen tilpasning, som kompliceres af en lang række interne og indbyrdes sammenhængende aftaler i EU.

Forebyggelse

Forebyggelse har to hovedformer, hvoraf den ene ofte overses. Den første form er i forhold til konflikter, der er begyndt at stramme til, men endnu ikke er blevet militære. Den består i mægling, pression, belønninger, osv. OSCE's missioner kan bidrage her, bl.a. højkommissæren for mindretal og menneskerettigheder. EU kan især bidrage på grund af de økonomiske stokke og gulerødder, som organisationen råder over. Men ofte er det begrænset, hvad man kan gøre, hvis en konflikt først har begyndt sin egen spiral mod optrapping.

Derfor er den anden form for konfliktforebyggelse muligvis endnu vigtigere. Det er den forebyggelse, der ligger så tidligt, at vi aldrig når at registrere, at der var en konflikt, som kunne have udviklet sig blodigt. Denne form for konfliktforebyggelse er mere strukturel, fordi den præger den måde, stater og samfund definerer sig selv og deres situation på. Målet er at skabe en anden dynamik end den, der kunne have ført til åbne konflikter.

Det er sådanne brede processer, der har fået konflikter som den dansk-tyske eller senere den polsk-tyske grænsekonflikt til at forsvinde. Det skete ikke ved "løsninger" i form af aftaler, hvorefter en ny konsensus trådte i stedet for enhver utilfredshed, mistillid og historisk uenighed. Man fandt i stedet en politisk orden, som alle parter kunne leve med, og som fjernede den umiddelbare frygt for hinanden. Den egentlige "løsning" er imidlertid kommet i udvikling af de pågældende samfund, så de ikke længere stirrer sig blinde på spørgsmål som grænser, mindretal og historie. Fokus er i stedet blevet rettet mod velstand, individualisme og placeringen i en stadig mere sammenhængende verdensdel og verden. Det kan være svært at afgøre, hvornår vi har "løst" konflikter på denne måde, for vi ser dem ikke længere.

De forbundne kar

Det seneste eksempel er måske, at de ungarske mindretalsspørgsmål er bragt ind i en overraskende positiv gænge, overvejende af ovennævnte grunde. Ved murens fald var en af de mulige konflikter, som flest eksperter pegede på, komplekset af ungarske mindretal. Der findes ungarske mindretal i alle nabolandene, og dermed er der et netværk af sammenhængende potentielle konflikter. Eksempelvis ville en krise i Slovakiet kunne udløse højrenationalisme i Ungarn og dernæst spændinger i forholdet til Rumænien osv. Men sådanne konflikter tegner stadig mindre sandsynlige. Forklaringen er, at alle de primære lande (Ungarn, Rumænien og Slovakiet om end ikke Jugoslavien med det ungarske mindretal i Vojvodina) forhandler om optagelse i EU, og at Ungarn allerede er blevet medlem af NATO, hvor Rumænien og Slovakiet søger om optagelse.

Såvel for ansøgerlandene som for EU rummer denne proces både elementer af rationel, strategisk overvejelse og umærkelige identitetsforandrende processer. Fra EU's side har der været elementer af bevidst vestlig politik, særligt i form af den EU-initierede Stabilitetspagt, og der har været tale om aktiv mægling omkring dæmningsstriden mellem Slovakiet og Ungarn. Men den væsentligste del af processen handler om den dagsorden, som EU og NATO nærmest utilsigtet har sat for de central- og østeuropæiske lande, og som de også har valgt at sætte for sig selv.

Dynamikken i selve integrationsprocesserne er blevet et fokuspunkt, som de østeuropæiske lande har orienteret sig imod. Det skabte oprindeligt en vis irritation både i NATO og EU, men har stadig mere udviklet sig til et aktiv, som Vesten kan basere en ny sikkerhedsorden på.

De central- og østeuropæiske landes accept af de forskellige aftaler og implicite tilpasninger er sket ud fra en blanding af rationelle kalkuler og perspektivskift. I første omgang tilpasses f.eks. ungarsk politik det forhold, at nationalistisk adfærd ikke ser godt ud i EU's øjne. En mindre heldig begrundelse kan være, at de ser sig selv i en stærkere position over for deres nabolande, når de selv er blevet medlemmer af Vesten. Men processen bæres i stigende grad af et perspektivskift: Landene bliver mere optaget af kampen for at nå en velhavende fremtid i Europa end af at forfølge historiske uretfærdigheder i forhold til deres naboer. Dermed er dagsordenen i området blevet en helt anden og mere lovende.

Fælles værdier

Som nævnt er det ungarske mindretal i Serbien ikke direkte omfattet af denne udvikling, men med Ungarn som NATO-medlem er disse ungarere delvist omfattet af "vores" beskyttelse. Formelt set er det naturligvis kun landenes territorier (ikke de etniske landkort), der omfattes af NATOs artikel 5, men realiteten er givetvis en anden: Hvis det skulle komme til overgreb imod dette mindretal, vil det medføre et stærkt pres for invasion af Jugoslavien. Hvis NATO ikke beskytter ungarerne, vil der ikke være meget tilbage af det nye NATOs udtryk "fælles værdier og interesser", som blev en del af NATO nye strategiske koncept i april sidste år. Derfor har man også her et helt oplagt argument for, at der skal sættes ind med konfliktforebyggelse. Mere generelt bliver vores kobling til diverse "fjerne" konflikter nærmere, efterhånden som NATO og EU udvides forhåbentlig i takt med, at problemerne mindskes i kraft af netop udvidelsen.

Denne type politik har ikke et særligt budget eller kontor for konflikt-forebyggelse. Det er blot et yderligere argument for ting, som vi gør af mange andre grunde. I dette tilfælde i forbindelse med EU's almene integration og udvidelsespolitik. Tilsvarende argumenter gælder for vores handels- og bistandspolitik overfor udviklingslande: Hvis vi bidrager til en positiv udvikling der, kan vi også være med til at forebygge konflikter omkring områder eller mindretal.

At gøre mere for konfliktforebyggelse betyder altså to ting: For det første at opdyrke, styrke og forfine de direkte redskaber til at gribe ind i forløb, der peger frem mod mulige konflikter. For det andet, at man justerer og optimerer de almene politisk-økonomiske processer, som vi ikke kan forme alene ud fra konflikthensynet, så disse får en større forebyggende effekt.

Et af argumenterne *mod* forebyggelse (som bl.a. anføres i Forsvarskommissionens beretning fra 1998) er, at regnestykket let bliver vildledende. Man kan ikke på forhånd vide, hvilke problemer der vil udvikle sig til krige. Der er derfor først, når konflikten udspiller sig, at man med sikkerhed ved, at man skulle have forebygget. En strategi, der alene baserer sig på forebyggelse, får derfor som konsekvens, at man kommer til at forebygge for meget. Indvendingen er logisk korrekt, men svarer til at man lader være med at lave brandudgange, fordi der i de fleste bygninger aldrig vil blive brand. Og efter Kosovo, må vi sige: Hellere forebygge tusind procent for meget, bare det virker en sjælden gang. Det vil give en stor gevinst, menneskeligt, økonomisk og politisk. Og netop Kosovo var som nævnt et eksempel, hvor det længe stod klart, at det måtte gå galt. Hertil kommer, at en forebyggelse ikke alene koster penge. Den medfører også en økonomisk udvikling, som vil være en fordel for de lande, som betaler for den.

Hvem skal gøre hvad - og hvorfor?

Nogle af de store spørgsmål er, hvem der skal tage sig af hvad, og hvem der skal betale? Den såkaldte "sikkerhedspolitiske arkitektur" i Europa er ikke overdrevent logisk. Det skyldes, at den kolde krig heldigvis forblev kold, og at der ikke var sejrherre, som kunne viske tavlen ren og indføre en ny orden ud fra deres egen masterplan. I stedet gik de rent østlige organisationer som COMECON og Warszawa-pagten under, mens de vestlige og de al-europæiske levede videre.

Mange lande er medlemmer af alle nøgleorganisationerne EU, NATO, OSCE, WEU, Europarådet og FN, men det gælder f.eks. ikke Rusland og USA. Landene har desuden ganske forskellige opfattelser af, hvilke organisationer, der skal sættes på i fremtiden. Storstilede planer om forenkling er derfor utopiske. Som eksempel kan nævnes, at hvis amerikanerne ville have NATO definitivt sat i centrum, ville flere nøgleaktører - først og fremmest russerne - sætte hælene i, og også medlemslandet Frankrig ville være imod. Et andet eksempel er, at russernes ønske om at lægge NATO under OSCE's overhøjhed naturligvis vil støde på veto fra stort set alle NATO-lande.

I de vestlige lande er der sket en stadig større afklaring af forholdet mellem organisationerne i løbet af de sidste 10 år. Samarbejdet er forbedret og der har udviklet sig en gensidig accept af alle organisationernes legitime rolle. Rusland er dog tøvende eller afvisende overfor NATOs rolle i forhold til de lande, der grænser op mod Rusland. Som eksempel på udviklingen kan nævnes forholdet mellem EU og NATO. Der var oprindeligt ret hård konkurrence mellem WEU og NATO, men konkurrencen er afløst af flere forskellige forsøg på at etablere en form for arbejdsdeling. Topmøde efter topmøde i NATO, EU og WEU har man med konsensus formuleret stadig mere præcise regler for, hvordan samarbejdet konkret kan finde sted. I dag er der en fælles politisk forståelse og praktisk ramme for, at europæerne kan udføre egne operationer uden USA's deltagelse, men med brug af NATOs infrastruktur og militære isenkram (det såkaldte CJTF). Det forudsætter dog stadig, at en sådan aktion kan accepteres af amerikanerne.

Denne gradvise præcisering har betydet, at man på den ene side har en stadig tydeligere understregning af, at der er tale om udviklinger *inden for* NATO og ikke alternativer til NATO. På den anden side har det betydet, at der sker en stadig styrkelse af den rolle, som de europæiske lande skal spille, og dermed en vægtforskydning og en styrkelse af de europæiske landes evner.

EU kommer først – og sidst

Det forhindrer selvfølgelig ikke nogle lande i at mene, at WEU/EU i fremtiden skal udvikles til at udgøre et egentligt sikkerhedsnet, et alternativ den dag NATO går under og må afløses af en europæisk organisation. Men selvom der er sat helt uhørt tempo på den såkaldte forsvarsdimension i EU, er der altså ikke tale om et forsøg på at erstatte NATO. En sådan afløser er ikke på tapetet, og vil ikke være det de næste mange år.

Det samlede billede er derfor et kompliceret system, hvor organisationerne i bedste fald sameksisterer, samarbejder og snarere supplerer hinanden, selvom de også konkurrerer. I stedet for at nogen kan diktere en ny orden, kræver selv de mindste ændringer langstrakte forhandlinger med deltagelse af mange lande. Lidt groft sagt kan man sige, at arbejdsdelingen mellem organisationerne ligger på tidsaksen i forhold til en konflikts forløb: EU kommer først, så OSCE, NATO og til sidst igen EU.

Figur Fejl! Ukendt argument for parameter.

Det skal forstås således, at EU er den organisation, der arbejder tidligst i et konfliktforebyggelsesforløb, idet man påvirker den almene udvikling på en måde, der kan forhindre konflikter i at opstå. OSCE er - til tider suppleret med EU - på banen, når en konflikt er begyndt at udvikle sig, men endnu ikke eskaleret til egentlig væbnet konflikt. Når parterne er begyndt at skyde på hinanden, nedtones EU's rolle, fordi det bliver stadig mere sandsynligt, at vi selv skal bruge magt. Det vil sige igennem NATO, eller hvis konflikten er af mindre omfang eller intensitet, måske igennem EU/WEU. Endelig er det EU, der står som dirigent og pengekasse for genopbygning, når NATO er færdig med at bombe. Når man anskuer det samlede billede, bliver det lettere at forstå, hvorfor EU bør handle tidligt, også selvom det er omkostningsfyldt.

Det bliver også klart, hvorfor der stilles krav om at styrke EU's evne til at håndtere konflikter, som er ved at udvikle sig, og under selve konflikten helt ind i den militære del af spektret. Der er nemlig meget, der tyder på, at det blive EU, der kommer til at betale størstedelen af oprydningen for en konflikt, som løber af sporet. EU's styrke er de politiske og økonomiske virkemidler, men de kan kun bruges tidligt i et forløb og i genopbygningen efter en krig. I en konflikts mere intensive fase, hvor der er risiko for, at den udvikler sig til en regulær militær konflikt, er EU reelt magtesløs, fordi EU er uden tunge militære sikkerhedspolitiske evner. Det er stadig en hypotetisk mulighed, at EU bliver i stand til at tackle konflikter, der faktisk begynder at løbe løbsk, og derfor kræver mere direkte - og muligvis militær - intervention.

Med Köln- og Helsinki-beslutningerne har EU-landene sat et hidtil uset tempo på samarbejdet. Som tingene ser ud nu, er det i princippet den samme grundide for forholdet mellem EU og NATO, blot i et højere tempo. Det er ikke til at vide, om tempoet påvirker indholdet, så kvantitet slår over i kvalitet. Den politiske enighed om rollefordelingen mellem NATO og EU/WEU er til dels baseret på, at alle ved, at europæerne ikke kan så meget. Hvis det pludselig bliver modbevist, kan det ændre styrkeforholdene. Det kan give europæerne mere selvtillid, ja måske overmod. Det kan let vise sig (igen), at amerikanerne i princippet er *for* større europæisk selvstændighed. Men at de bliver overraskede, når denne selvstændighed betyder andet end, at europæerne udfører USA's ("Vestens") politik, dvs. at europæerne i stedet arbejder efter egne prioriteringer.

I lyset af amerikanernes anstrengte forhold til FN har det været en overraskelse, at FN er fastholdt som en organisation af betydning i Europa. OSCE har også spillet en rolle, om end mindre fremtrædende. OSCE er den sikkerhedspolitiske institution, som russernes synes bedst om. Det kan være et argument for at udstyre organisationen med nye instrumenter, som vi har foreslået ovenfor. OSCE vil fortsat kunne spille en positiv rolle, men det er helt tydeligt, at det vigtigste på længere sigt først og fremmest er at udvikle EU's evne til at tiltrække og stabilisere staterne i Øst- og Sydøsteuropa med økonomiske og politiske midler og resolut ikke-militær indgriben.

Udvidelsesperspektivet efter Kosovo

Med de militære operationer i Bosnien og Kosovo og ikke mindst *de facto* oprettelsen af langvarige protektorater de to steder må Vesten siges reelt at have besluttet, at Balkan er eller skal blive en del af Europa. På EU's topmøde i Helsinki tales derfor også meget karakteristisk om "Sydøsteuropa". Genopbygning og hele den civile, langsigtede strategi hviler på EU. Det har vidtrækkende konsekvenser ikke kun for Balkan, men for hele udvidelses-processen. Det kan

virke paradoksalt, men krigen mod Serbien har reelt sat landets medlemskab af EU på dagsordenen, selv om det selvfølgelig stadig har meget lange udsigter.

Bosnien og Kosovo har dermed haft den effekt, at udvidelsesprojektet er blevet mere tydeligt som et al-europæisk sigte for EU. Vi er blevet dybt engageret i nogle af de lande, som er længst fra medlemskab. Det medfører, at hele udvidelsesprocessen kommer til at fremstå som et samlet projekt. Vi kan nemlig ikke tillade, at kæden af ansøgere knækker, for så forsvinder perspektivet for de bagerste. Allerede beslutningen fra EU's topmøde i Helsinki betød, at den oprindelige skelnen mellem gruppe et og to af formelle ansøgerlande er forvundet. Dermed er vi ved at vende tilbage til det oprindelige udvidelseskoncept og dets sikkerhedspolitiske værdi: Nogle optages før andre, men projektet er, at alle skal kunne komme med. Derfor er det vigtigt at holde hele processen i gang.

Udvidelsen må ikke ske så hurtigt, at det overbelaster eller udvander EU, så medlemskab bliver uinteressant. Men processen må heller aldrig gå helt i stå. Den skal bevæge sig, og det skal forblive troværdigt ned gennem rækkerne, at alle gradvist rykker frem mod medlemskab. En række lande kan ikke anse medlemskab af EU for realistisk i nær fremtid. Det betyder, at vi mangler noget, der med gode midler og argumenter kan få dem til at håndtere deres interne og indbyrdes konflikter på en civiliseret måde. Ved at fastholde udvidelsesdiskussioner med lande, som reelt befinder sig langt fra medlemskab, afhjælpes noget af dette problem, men næppe i tilstrækkeligt omfang.

80.000 siders EU-ret

Vi er nødt til at udvikle nogle brede og omfattende politiske programmer. De skal på de ene side betyde, at landene allerede nu opnår klare og kontante fordele, som de risikerer at miste, hvis de i alvorlig grad overskrider internationale aftaler om f.eks. menneskerettigheder. På den anden side skal kombinationen af aftaler og fordele lede til medlemskab. Lande, som befinder sig langt fra medlemskab, vil allerede nu få aftale A og dermed følgende fordele. Fortsætter vi, laver vi aftale B osv. Det er muligt, at medlemskab først kommer som aftale Z, men der vil være muligheden for en lang uafbrudt række af aftaler og fremskridt. Det er vanvittigt at forlange, at lande skal opfylde hele EU's regelsæt (det såkaldte *aquis communautaire*) på måske 80.000 sider over en kort årrække for at opnå medlemskab. En god del af *aquis* bør i stedet klippes i mindre stykker, og med opfyldelse af hver bid kunne der følge en fordel: Deltagelse i beslutninger, handelsadgang, støtte, låneadgang, adgang til samarbejdsprogrammer, udviklings- og udvekslingsordninger osv. Det er muligt, at en sådan model forudsætter ændring af EU's traktatgrundlag, der i dag kræver godkendelse i samtlige EU-lande af samarbejdsaftaler med tredjelande i en tidskrævende ratifikationsproces.

EU-landene bør også aktivt bidrage til at udbygge regionalt samarbejde mellem landene i Syd-, Øst- og Centraleuropa med klare belønningsmekanismer, der viser, at evnen til regionalt samarbejde ses som kvalificerende i køen af ansøgere til EU-medlemskab. Denne strategi med ydre "hjælp" til at samarbejde med sine naboer har virket ganske godt i Øst- og Centraleuropa, ikke mindst Baltikum, og bør derfor gentages på Balkan.

Forbedring af EU og de udenrigspolitiske instrumenter

Der tegner sig et perspektiv om et EU med 30-40 medlemmer. Det kan ikke fortsætte med de nuværende beslutningsstrukturer og økonomiske udligninger. Men EU selv er tilsyneladende ikke særlig motiveret for at få bedre orden i eget hus. Der er ganske vist sket ændringer i landbrugspolitikken og fordelingen af struktur- og regionalfonde, men det er slet ikke

tilstrækkeligt til at håndtere en fuld udvidelse inden for det nuværende budget. Det skyldes selvsagt, at optagelsen af ansøgerlandene vil belaste EU-kassen og sætte eksisterende privilegier for nuværende EU-lande under pres. Men ændringer er fortsat nødvendige, hvis troen på udvidelsen skal fastholdes. Hertil kommer institutionelle reformer, som alle er enige om skal til, men der hersker uklarhed om reformernes konkrete indhold. En uomgængelig afgivelse af beslutningsmagt eksempelvis fra de mindre lande mødes også i Danmark automatisk med modstand.

Hertil kommer debatten om forbedringer af EU's evne til at håndtere udenrigs- og sikkerhedspolitiske problemer. Den drejer sig ofte om beslutningsprocedurer, der skal gøre det lettere at træffe beslutninger. Det kunne være i kraft af en udvidet brug af kvalificeret flertal. Det nuværende traktatgrundlag betyder, at man kan vedtage fælles strategier med enstemmighed og derefter overføre den konkrete udførelse til flertalsafgørelser. Denne model kunne muligvis udbygges. Men sådanne ændringer i beslutningsprocedurer vil altid være meget kontroversielle. Mange lande er skeptiske over for at afgive suverænitet på et så følsomt område. Af samme grund vil selv formelle procedureændringer ikke altid være meget værd i praksis. Men der er også en anden dimension af reformer, som med Amsterdam-traktaten allerede er en del af traktatgrundlaget: En væsentlig del af styrkelsen af EU's forsvars-, udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP-en) er et spørgsmål om analyseevne. At få en fælles EU-politik vil ofte være et spørgsmål om at sørge for, at initiativet kommer til at udgå fra EU, inden landene har låst sig fast på nationale politikker. Dette gælder særligt de mere langsigtede spørgsmål. Alternativet er, at den fælles politik fastlægges ud fra, hvor langt man kan bøje allerede erklærede nationale politikker mod hinanden.

Hr. FUSP

Derfor må intentionen om at styrke EU's analyseevne gennem en særlig enhed for "politisk planlægning og hurtig varsling" hilses velkommen. De seneste offentliggjorte planer betød, at denne *mellemstatslige* enhed nok ville få disse opgaver, men også at den ville være begrænset til 20 ansatte, hvoraf op til 15 ville være nationale repræsentanter. Som følge heraf vil der være en vis risiko for, at arbejdet i analyseenheden bliver begrænset af nationale interesser og hensyn. Der er derfor en fare for, at "Hr. FUSP" - altså repræsentanten for EU's udenrigspolitiske enhed - ikke bliver i stand til at være en samlende og udfarende kraft i europæisk sikkerhedspolitik.

Hr. FUSP skal bringes i en institutionel og ressourcemæssig position, der muliggør løbende udarbejdelse af handlingsrettede analyser af de sikkerhedspolitiske risici. Sådanne analyser skal behandles i de relevante ministerråd. De europæiske landes udenrigspolitiske tjenester skal koordineres med EU's udenrigspolitiske enhed (FUSP'en) på en måde, som sikrer, at landene kan have tilstrækkelig diplomatisk repræsentation i alle relevante lande til at opbygge brede kontakter til det politiske liv - herunder til politiske partier og organisationer af betydning for opbygning af demokratiet.

Reformer skal bringe EU i en situation, hvor unionens reelle økonomiske styrke kan bruges som et sikkerhedspolitisk instrument. Det betyder, at der skal flere penge på bordet, at reformerne af landbrugsstøtteordninger og regional- og strukturfonde skal fremskyndes, og de internationale bankers lånepolitik skal omlægges, så den også prioriterer velfærd, uddannelse og miljø og dermed stabiliserer potentielle og faktiske ansøgerlande. Det betyder også, at landene skal blive bedre til at koordinere deres fælles indsats i stedet for som nu at have 15 uafhængige nationale bistands- og samarbejdsprogrammer overfor både Central- og Østeuropa og den tredje verden.

Udvidelsen og den danske debat

Mens det er naturligt for danskere at se de baltiske lande som potentielle medlemmer, alene på grund af deres nordiske karakter, forholder det sig anderledes med de øvrige tidligere sovjetrepublikker. Men der er tilsyneladende stor åbenhed blandt danskerne for EU's udvidelse med endnu flere lande, end der hidtil har været tale om. Det kræver dog en anderledes officiel dansk politik at gøre den åbenhed produktiv, fordi den formentlig primært skyldes skepsis over for integration i dybden. Integration i bredden ses bevidst eller ubevidst som en måde at undgå integrationen i dybden (en kobling, som f.eks. Margaret Thatcher drog eksplicit).

Den danske regering har vist reel vilje til udvidelse, men vi er ikke i en optimal situation til at presse på for udvidelsen i bredden. EU vil være et evigt udviklende projekt. I stedet har det ofte lydt fra den danske regering "hertil og ikke længere". Det har givet integrationsmodstanderne let spil i argumentationen, når regeringen alligevel viser sig villig til at gå videre. Kortsigtet tilfredsstillelse af skeptikere i regeringspartiernes egne rækker, ikke mindst Socialdemokratiets, har gjort den officielle danske EU-politik kortsigtet i sig selv.

Chokket over, at vi gik i krig for Kosovo, har øget den folkelige bevidsthed i Danmark og en række andre EU-lande om EU's særlige ansvar for Europas sikkerhed og vesteuropæeres særlige ansvar for at få de mindre udviklede dele af kontinentet på fode til gavn for stabiliteten i Europa. Den danske regering viser imidlertid lige som andre EU-regeringer fortsat for lidt politisk mod og vilje. Hvis vi virkelig vil skabe sikkerhed i Europa, nytter det ikke at svække integrationen, for det er integrationen i dybden, der skubber disse processer fremad. De sikkerhedspolitiske effekter opnås ved, at EU er en attraktiv og sammenhængende kraft.

De sikkerhedspolitiske udfordringer har ført til, at der er opstået en militær-politisk dagsorden i EU-samarbejdet. Da mange danskere er skeptiske over for denne side af EU-samarbejdet og selv tilhængerne gerne ser det holdt inden for begrænsede rammer, er der all mulig grund til at satse så meget desto mere på de sider af EU-samarbejdet, der bidrager til den bredere, tidligere og ikke-militære sikkerhed. Det vil dels sige den generelle integration i både dybden og bredden og dels udvikling af de mere specifikke civile instrumenter som den ovenfor foreslåede "ikke-militære styrke".

Anbefalinger

Af sikkerhedspolitiske grunde er det helt centralt at fastholde fremdriften i udvidelsen af EU. For at fastholde troen på EU-perspektivet - også for de lande, som må vente længst - bør der fastsættes datoer for, hvornår landene vil kunne optages, hvis udviklingen går nogenlunde som forudset.

Det bør tilkendegives klart, at alle europæiske lande kan opnå medlemskab af EU. Udover de tre baltiske lande bør det også gælde Serbien og Albanien samt nogle tidligere sovjetrepublikker. Samtidig er det helt centralt, at EU's integration i dybden fortsætter: De sikkerhedspolitiske effekter opnås ved en integration, der gør EU til en attraktiv og sammenhængende kraft, som de øst- og centraleuropæiske lande orienterer sig imod.

EU skal hjælpe landene hele vejen frem til den situation, hvor medlemskab er realistisk. Landene skal opnå stadig større fordele, efterhånden som de opfylder de politiske betingelser for medlemskab. Samtidig skal privilegier kunne inddrages, hvis udviklingen går den forkerte vej, når det drejer sig om menneskerettigheder, demokrati og nabostridigheder eller helt

generelt i forhold til kravene om demokratisering af de pågældende landes politiske og økonomiske liv. Men det er ikke tilstrækkeligt. De skal også kvalificere sig i kraft af opbygningen af regionale samarbejder, hvor alle landene i den pågældende region inddrages.

EU skal bringe orden i eget hus med de nødvendige institutionelle og budgetmæssige reformer og styrke den udenrigspolitiske dimension, så EU bliver en stærk udenrigs- og sikkerhedspolitisk kraft. EU skal blive i stand til at bruge flere økonomiske midler i en sammenhængende offensiv strategi overfor de sydøst-, øst- og centraleuropæiske lande.

EU's udenrigspolitiske samarbejde skal institutionelt og ressourcemæssigt bringes i stand til at udarbejde løbende handlingsrettede analyser af de sikkerhedspolitiske risici. Sådanne analyser skal behandles i EU's ministerråd og i videst mulige omfang være offentlige.

De europæiske landes udenrigspolitiske tjenester skal koordineres med EU's udenrigspolitiske enhed, FUSP, på en måde, der sikrer, at EU-landene har tilstrækkelig diplomatisk repræsentation i alle relevante lande til at opbygge brede kontakter til det politiske liv. Også til politiske partier og organisationer af betydning for opbygning af demokratiet. EU-landene bør desuden aktivt bidrage til at udbygge regionalt samarbejde imellem Balkan-landene med klare belønningsmekanismer, der viser, at evnen til regionalt samarbejde ses som kvalificerende til EU-medlemskab.

NATO, MILITÆRE INDGREB OG FOLKERETTEN

NATO er stadig den eneste internationale organisation, der magter større militære operationer. Da de vestlige lande besluttede sig for en militær aktion imod Jugoslavien, var der derfor ingen diskussion om, at NATO skulle udføre den. Med til billedet hører dog også, at NATO er den organisation, som Rusland har det mest anstrengte forhold til.

Siden afslutningen på den kolde krig, har NATO fået en rolle som den organisation, der griber militært ind i konflikter uden for medlemslandenes eget territorium. Disse operationer er ikke dækket af traktatens artikel 5, der angiver NATO's operationsområde. Men der er bred enighed blandt medlemmer om udviklingen, der begyndte med, at NATO kunne udføre sådanne operationer på bestilling af OSCE eller FN. Siden er det med Kosovo-operationen blandt medlemslandene blevet accepteret, at NATO kan agere på eget initiativ. Denne accept blev siden formelt konfirmeret på topmødet i Washington i april 1999, som blev afviklet under krigen i Kosovo. Her blev der opnået enighed om NATO's nye strategiske koncept, og at NATO kan agere pragmatisk i forhold til trusler uden at være bundet af krav om mandat vedtaget i FN. At det ikke er uproblematisk vil blive berørt nedenfor.

Opinionstal og ligposer

NATOs geografisk rækkevidde var og er et centralt spørgsmål, men grænsen er sandsynligvis blevet fastlagt af Kosovo-krigen ud i overskuelig fremtid. For det første vil en fredsordning binde så store styrker i Kosovo, at USA's europæiske allierede nogle år frem ikke har mandskab til andre større opgaver. For det andet tyder uviljen mod indsættelse af landstyrker ikke på, at NATO vil forsvare mennesker, som ligner os endnu mindre end Kosovo-albanerne. Fjernsynet har til overflod vist, at nok er albanerne muslimer, men de har også børn, som ligner vores egne. Opinionen har reageret pænt med opbakning til indsættelse af tropper, men de "ansvarsbevidste" regeringer i NATO tror ikke, at opinionstallene vil holde, hvis vores soldater kommer retur i ligposer.

Samtidig mener de politiske ledere, at den indenrigspolitiske risiko bliver større, hvis de folk, som NATO skal redde, er mere fremmedartede. Derfor vil NATO fortsat være en regional alliance i Europa, og derfor vil soldater ikke blive sendt i kamp længere væk fra Vesteuropas dørtrin. Det er næppe sandsynligt, at det bliver aktuelt uden for Balkan. Alliances aktiviteter i det ydre Europa - f.eks. i Kaukasus - vil blive begrænset til det relativt omkostningsfrie.

Et er *hvor*, et andet centralt spørgsmål er, *hvornår* NATO skal bruge militær magt? I det gamle NATO skulle danske soldater slås i selvforsvar, hvis alliancen blev angrebet af Østblokken. I det nye NATO er vi stadig, ifølge traktatens artikel 5, forpligtede til en indsats, hvis deltagernes territorium udsættes for angreb. Men derudover vil NATO fremover - uden geografisk begrænsning - også forsvare "værdier" og "interesser", når de er "fælles". Det kaldes, i fagsproget, "ikke-artikel-fem operationer", fordi den militære indsats ikke er blevet udløst af et angreb mod NATO's territorium.

Der er en risiko for, at NATO's egen indre ustabilitet kan føre til aktioner, som bliver styret af troværdighedsargumentet: Vi må handle, ellers går det ud over NATOs troværdighed. Det argument havde central betydning for NATO-aktionen imod Jugoslavien. I en tid efter Kosovo vil der ikke herske en sådan usikkerhed, men større interne diskussioner i NATO kan let bringe alliancen tilbage i en sådan situation. Kriser skaber nemt et

selvforstærkende pres indefra, fordi NATO rummer en underliggende, uofficiel tvivl om sin egen overlevelseshed. En alliance uden fjender er en besynderlig ting, og en så dybt integreret og veludrustet alliance som NATO er virkelig noget sært. Så snart der opstår en situation, hvor der bliver rejst krav om handling af NATO, vil denne tvivl let skabe en situation, hvor "ikke-handling" bliver alt for belastende for NATO selv, og handling derfor bliver et mål i sig selv for at bevise handlekraft.

FN-mandaterne og folkeretten

Det er hævet over enhver tvivl, at FN-pagten forbyder militære indgreb i staters indre anliggender. Stater må kun anvende militær magt i to situationer: I selvforsvar (individuel eller kollektiv) eller når FN's Sikkerhedsråd har givet mandat efter kapitel 7 i FN-pagten. Det betyder, at Sikkerhedsrådet skal konstatere, at der er tale om en trussel mod international fred og sikkerhed og derefter godkende en militær indsats. Derfor kan angrebet på Jugoslavien kaldes et brud på folkeretten. Det er en yderst farlig udvikling, hvis vi generelt og uden særlig begrundelse krænker et centralt princip i folkeretten. Det vil give øget ustabilitet og koste flere menneskeliv, hvis vi åbner døren for, at man kan foretage militære indgreb ud fra argumenter som: "Vi må gøre noget".

Det er farligt af flere grunde: 1) Det vil friste oprørs- og løsrivelsesbevægelser til at gribe til våben og muligvis terrorhandlinger i håb om, at NATO kommer til undsætning, når deres egen regering brutalt slår dem ned. 2) Kina, Rusland og andre stormagter vil kunne gribe ind i deres egne sfærer med samme begrundelse som NATO. Rusland har efter at have indledt offensiven imod Tjetjenien gentagne gange henholdt sig til at have større ret til denne indgriben, end NATO havde over for Jugoslavien. Helt generelt vil det ikke være vanskeligt for Kina og Rusland at skabe situationer, som vil "kræve" indgriben. 3) Det kan endvidere ikke udelukkes, at der opstår konflikter i et område, som både NATO og eksempelvis Rusland opfatter som deres sfære. 4) Forbudet mod anvendelse af militær magt er ikke blot ét tilfældigt internationalt princip blandt mange. Det er et af de mest fundamentale for hele den internationale retsorden. Det er derfor meget vanskeligt at forestille sig, at en ændring af denne karakter lader sig integrere i den eksisterende politisk-juridiske orden. Det er langt mere sandsynligt, at den i stedet kommer til at erodere denne orden mere generelt.

Justering af folkeretten

Der kan være situationer - ved ekstreme humanitære katastrofer og overgreb - hvor vi konkluderer, at det er uacceptabelt at være handlingslammede. Men hvis vores handlinger ikke skal underminere folkeretten og den internationale stabilitet, må vi vælge alternative veje: Vi kan enten arbejde for at få justeret folkeretten, så der bliver en slags sær-ret for handling i sådanne situationer, eller vi må selv argumentere meget mere omhyggeligt for, hvorfor situationen omkring Kosovo var ekstraordinær. Dermed vil det folkeretlige princip stadig være gyldigt, selv om vi valgte at fravige det i denne ekstreme situation. Normen må stadig være, at kompetencen til at give sådanne mandater ligger hos FN's sikkerhedsråd. FN beskytter godt nok staters suverænitet, men FN's formål er også beskyttelse af menneskerettigheder.

Det europæiske område er udrustet med særlige aftaler, der stærkere end de almene FN-regler begrænser staternes mulighed for at udnytte principperne om suverænitet og ikke-intervention til at begå overgreb på deres borgeres menneskerettigheder. I Europarådet og OSCE har landene accepteret forpligtelser, der rækker videre end de globalt gyldige, og især er disse europæiske aftaler mere entydige med hensyn til at afklare disse rettigheders forhold til

principperne om suverænitet og staters rettigheder. Det er stadig ikke tilstrækkeligt til, at vi kan sige, at der *er* et folkeretligt grundlag for humanitære interventioner i Europa. Men man kan forestille sig, at der bygges videre på disse europæiske regler i retning af en konvention i Europa, hvor landene frivilligt indvilger i at afgive autoritet på dette område til OSCE. Hvis det sker, vil en humanitær intervention ikke længere være en krænkelse af disse landes suverænitet eller af forbudet mod anvendelse af militær magt. På samme måde som Sikkerhedsrådet heller ikke krænker disse, fordi medlemslandene frivilligt har givet Sikkerhedsrådet denne kompetence.

Skabelsen af et særligt folkeretligt grundlag i Europa er en langt mindre risikabel udvikling end en almen ret til humanitær intervention. En sådan ret vil alt for let kunne blive misbrugt af f.eks. Rusland, Kina og regionale stormagter som Nigeria og Indien. En almen ret til intervention vil desuden stimulere til nye oprørsforsøg overalt og underminere den almene retsorden i FN-systemet. Ulempen ved vores strategi er derimod, at den forstærker forskellen på den europæiske og den globale retsorden. Da denne forskel allerede er reelt eksisterende, er det mere gavnligt for alle at anerkende dette, frem for at formulere universelle regler, der er rettet mod Europa, men som skaber en uheldig dynamik andre steder på kloden, hvor NATO reelt ikke er parat til at håndhæve folks rettigheder.

Selvstændighed

Det kan virke som en uret at nægte et folk selvstændighed, især når det har været udsat for så grove overgreb som Kosovo-albanerne. Men tildeling af selvstændighed og opdeling af lande er også utrolig problematisk, ikke mindst hvis det opnås gennem militær oprapning. Åbner man op for grænserevisioner, åbner man op for utallige andre konflikter på Balkan, i Rusland, i Afrika og i Asien. Hermed er også sagt, at der ikke findes nogen enkel strategi for håndteringen af dilemmaet mellem folkenes selvbestemmelsesret og internationalt anerkendte statsgrænsers ukrænkelighed.

Vesteuropæiske lande bør forfine strategier, der gør det stadig mindre vigtigt i Europa, om de enkelte folk har formel selvstændighed eller ej. Det skal blandt andet ske gennem økonomisk udvikling, garantier for kulturelle rettigheder, internationale kontrolmekanismer, udbredt internationalt samarbejde og integration i stadig mere udviklede samarbejder.

I sidste ende er det kun selve EU-udviklingen, der rummer det potentiale. Intet andet er vidtgående nok til at overbevise befolkningsgrupper om, at formel suverænitet er ved at blive mindre afgørende og interessant. (jf. diskussioner blandt sydtyrolere, skotter, catalanere m.fl.). Nedtoningen af den formelle suverænitet kræver på kort sigt en bedre indsats, når det gælder opbygningen af en demokratisk selvforvaltning, end den vi har set indtil nu i Kosovo.

Anbefaling

De europæiske lande bør udarbejde en konvention, som tillader international indgriben efter specificerede procedurer i indre anliggender, hvis der foreligger en ekstrem humanitær situation. En sådan konvention skal gælde for alle de nuværende OSCE-lande med undtagelser af USA, Canada og Rusland.

DET KOLLEKTIVE SVIGT

Det kollektive svigt i Kosovo var og er bemærkelsesværdigt. Alle vidste, at der kunne ske noget frygteligt. Alligevel blev sagen aldrig placeret øverst på nogen dagsorden, før katastrofen var en realitet. Og inden man skred til handling gik der et helt år, hvor krig ofte var på tale. Men det var ikke et år med debat i offentligheden om det betimelige i et indgreb. I sidste ende var der bred opbakning til en omfattende og dyr militærindsats i form af luftbombardementer, mens det stort set hele vejen gennem konflikten blev afvist at sætte landtropper ind.

Modsætningen mellem lang tids tavshed og bred støtte til bombing rejser en række spørgsmål: Hvorfor var der ikke større offentlig bevågenhed forud for den åbne konflikt? Hvorfor påstod de vestlige regeringsledere, at det ville være muligt at håndtere problemet med trusler eller begrænset luftkrig? Hvorfor var landene ikke klar med de tropper, der skulle overtage den vanskelige opgave på land - specielt i lyset af, at der var folkelig opbakning til at gøre noget?

Der findes naturligvis ikke ét dækkende svar på de spørgsmål, men de kan alligevel anspore til nogle kommentarer. Problemet var ikke, at der manglede informationer om konfliktens karakter. Der blev løbende publiceret analyser af den sikkerhedspolitiske udvikling fra forskellige institutioner. Alle, som har kendt noget til området, har advaret om problemerne allerede før indgåelsen af Dayton-aftalen.

En del af problemet er, at EU's politiske dagsorden konstant er fyldt op af mere eller mindre væsentlige emner, som f.eks. ophævelsen af det toldfrie salg, belgiske fødevareskandaler eller begyndelsen til en landbrugsreform i EU. Men sagen er også, at der mangler mekanismer til at tage varsling alvorligt og følge op med handling. Der er med andre ord behov for noget, som kan skabe og fastholde opmærksomhed om potentielle konflikter.

Det må anerkendes, at EU faktisk forholdt sig til problemet og forsøgte at gøre noget ved det: Det skete blandt andet med udnævnelsen af Javier Solana som en særlig repræsentant for EU's forsvars-, udenrigs- og sikkerhedspolitik (den såkaldte Hr. FUSP) og med oprettelsen af en særlig analyseenhed, *Enheden for politisk planlægning og hurtig varsling*, som også blev berørt i et tidligere afsnit. Denne enhed vil få til opgave at lave analyser af potentielle konflikter. På trods af de tidligere nævnte risici er der alligevel grund til at håbe, at det vil kunne spille en rolle, hvis Hr. FUSP laver analyser af konkrete problemer, som ville kunne udvikle sig til åbne konflikter.

Den offentlige debat og beslutningsprocessen

Der mangler altså ikke viden og analyser. Snarere tværtimod. Der kommer hele tiden nye analyser, som journalister og politikere kan forholde sig til, men som de alligevel undlader at forholde sig til - måske netop på grund af den stadige strøm af information. Derfor kunne det være frugtbart at forsøge at skabe en samlende analyse eller publikation, som gøres til genstand for debat i offentligheden og i relevante institutioner som NATO, EU og de nationale parlamenter. Det er slående, at hver gang Amnesty International udgiver deres årbog, behandles den indgående i pressen. Lige så slående er det, at selvom Danmark for første gang i nyere tid har været i krig, har Folketinget ikke debatteret Kosovo efter afslutningen på krigen.

Et forslag kan være, at de forskellige institutioner, som laver analyser af vilkårene for menneskerettigheder og den sikkerhedspolitiske udvikling, slår sig sammen om en fælles

årlig analyse. En slags "European Yearbook on High Risks", som EU kunne finansiere. Det vil være naturligt, at eksempelvis det danske Folketing fast behandlede en sådan årlig rapport.

For ét er at få udarbejdet og publiceret analyserne, noget helt andet er, hvad der finder vej til de politiske debatter og beslutninger. Den sikkerhedspolitiske debat- og beslutningsproces kan i høj grad ses som en trekant mellem politikere, journalister og forskere/militære eksperter. Det er ikke særlig underligt, om end uheldigt og kritisabelt, at kun få danske journalister kender de sikkerhedspolitiske problemer og betydningen af og begrænsningerne i den militærteknologiske udvikling. Før murens fald havde selv de mindre provinsblade mindst en journalist, der kendte problemstillingen fra en eller anden fredsbevægelse eller fra Konservativ Ungdom. Men samtidig med at krigen reelt er rykket tættere på, er krigstruslen forsvundet fra offentlighedens og mediernes opmærksomhed.

Forskningsmiljøerne, der beskæftiger sig med problemstillingerne har et medansvar ved i for ringe grad at deltage i den offentlige debat. Når folk med forstand på sagerne går ud i medierne og rejser debat i politiske miljøer, får det ofte medierne til selv at tage sagerne op og i denne proces selv at kvalificere sig, som vi så i 1980'erne.

Frodigt forskningsmiljø

Danmark har for tiden et frodigt, internationalt anerkendt forskningsmiljø på området international politik, om end miljøet ikke er særlig stort. DUPI (Dansk Udenrigspolitisk Institut), Center for Freds- og Konfliktforskning, Menneskerettighedscenteret, Center for Udviklingsforskning og landets universiteter bidrager hver især til et frugtbart samspil. Men i det lille miljø kan der mangle andre eksperter at diskutere med herhjemme, når en specifik analyse eller rapport er udarbejdet.

DUPI fungerer som et mødested for politikere, forskning, centraladministrationen og visse af de interesserede organisationer. Denne særlige danske konstruktion har været gavnlige ved at hæve det generelle vidensniveau. Analysegrundlaget er blevet fællesgods, også som afsæt for eventuelle indbyrdes uenigheder. Det er en stor fordel, som har givet mere civiliserede og kompetente debatter herhjemme, end det er kendt i udlandet, hvor debattørerne altid kan trække en forskningsrapport frem, der understøtter netop deres synspunkt.

Men måske har konsensus om analysegrundlaget også til en vis grad medvirket til at "teknificere" og afpolitisere sikkerhedsdebatten. I hvert fald afspejles eksperternes fælles, højere vidensniveau i for ringe grad i den offentlige debat i Danmark. De fleste eksperter bruges stadig primært til små pip inden for journalisterne på forhånd definerede dagsorden - ikke som igangsættere af debatter. I USA og Tyskland foregår en stor del af forskningen i tænketanke med mere eller mindre formel politisk orientering. Her vil udspil fra forskere blive mødt mere direkte af kritik og debat fra andre forskere, fordi der er grund til at "frygte", at ideerne vil vinde indpas politisk.

I Danmark er situationen derimod, at de politiske ideer kommer fra politikerne, og forskerne derfor i indbyrdes harmoni med hinanden kan kommentere de politiske aktørers gerninger. Om en mere politiseret forskningsverden i sidste ende vil være at foretrække er ikke klart, men det må dog erkendes, at den offentlige debat mangler en dynamik, som forskningsverdenen bør kunne bidrage mere offensivt til at skabe.

Petersen, Voigt og Budtz

Den største forhindring for en mere vidende og nuanceret debat om sikkerhedspolitiske spørgsmål er dog politikernes hjørne af trekanten. Få politikere uden for regeringen har i dag specialiseret sig i sikkerhedspolitik. Derfor bliver problemer ikke rejst i rimelig tid. Når konflikterne bryder ud, kan regeringen alt for let dominere debatten, som senest set under

Kosovo-krigen. Folketinget savner den alternative ekspertise i egne rækker, som f.eks. i 1980'erne var repræsenteret af Gert Petersen, Pelle Voigt og Lasse Budtz og i Nyrup-regeringens første år af en Uffe Ellemann-Jensen. Hovedproblemet er ikke kvaliteten af den sikkerhedspolitiske oppositions "eksterne" kritik. Hovedproblemet er den manglende differentiering af debatten inden for det politiske establishment.

Det gjorde den danske Kosovo-debat usædvanligt polariseret, sammenlignet med f.eks. den norske debat, hvor en overvældende midte mente, at det var legitimt, at NATO handlede, men at operationen var yderst kritisabel. Danmark derimod havde nogle få kritikere, der anfægtede alt fra handlingens legitimitet over Vestens motiver til den konkrete udførelse. Men den store hovedgruppe af politikere og medier fejrede krigen som retfærdig og god.

Mest savnet herhjemme var "interne kritikere" i form af NATO-tilhængere, der på et kompetent grundlag kunne anbefale alternative strategier og sætte fingeren på de ømme punkter. USA er naturligvis igen det oplagte eksempel på, at sådanne kritikere kan træde frem inden for den brede konsensus og hæve det almene debatniveau.

En forbedring af sikkerhedsdebattens kredsløb mellem politikere, journalister og forskere kan ske på mange måder. Hver af parterne kan bidrage med forskellige tiltag i egne rækker, som her antydtes, men man skal ikke undervurdere betydningen af internationale forandringer. Opbygningen af selvstændige europæiske organer kan give nye input, som bryder det lukkede kredsløb og skaber en bedre debat og beslutningsproces. Det gælder såvel organer på regeringsniveau, der dog agerer relativt uafhængigt af regeringen (f.eks. Hr. FUSP og *Enheden for politisk planlægning og hurtig varsling*), som det gælder mere regeringsuafhængige instanser som f.eks. en europæisk årbog eller en varslingsinstans.

EUROPAS RESTGRUPPE

Mens fremtidsperspektivet for de elleve østeuropæiske ansøgerlande til EU tegner sig relativt lyst, ser der anderledes ud for de resterende lande i den tidligere østblok: Landene på Balkan og staterne i det tidligere Sovjetunionen (SNG-landene). I flere lande råder der en form for "klientilisme" eller ligefrem "mafiaøkonomier" i stedet for markedsøkonomier, hvor den triste økonomiske situation afspejler sig i alvorlige sociale og økonomiske problemer. De udgør en frugtbar grobund for alskens ulykker som ekstrem nationalisme, fanatisme og terrorisme, og de giver demokrati og sikring af menneskerettighederne trange kår.

Uden social og økonomisk fremgang vil landene udgøre en permanent og sandsynligvis voksende sikkerhedsrisiko. For landene gælder et stærkt behov for samarbejde. Derfor er der et presserende behov for, at de europæiske lande udvikler en politik for landene, der som flere af Balkan-landene hænger fast i fortidens konflikter i mangel på perspektiver for fremtiden. Vores fokus er på landene i Sydøsteuropa, men behovet for en ny politik fra de vestlige lande gælder eksempelvis også Ukraine, hvor Kutjmas vestligt orienterede politik på ingen måde berettiger ham til at bruge Milosevic-metoder som under valget i 1999.

Serbien

Stabilisering af Balkan er utænkelig uden en social og økonomisk genopretning af Serbien. Tilstedeværelsen af Milosevic på præsidentposten bør ikke forhindre en målrettet indsats med henblik på genopbygning af veje, jernbaner og elforsyning samt støtte til styrkelse af det civile samfund.

Den amerikansk ledede politik med ikke at inddrage Serbien i Stabilitetspagten for Balkan er kortsigtet og i strid med selve pagtens formål: At stabilisere hele regionen. Det lader sig ikke gøre ved at holde et land, der oven i købet ligger i regionens centrum, udenfor. Fortsat isolationspolitik rammer ikke bare serbernes land, men også alle Serbiens nabolande. Desuden er denne politik i modstrid med budskabet til serberne om, at det ikke er dem som nation, men landets regime, som USA, EU og andre internationale institutioner vender sig imod, og som NATO har ført krig imod.

Udelukkelsen af Serbien fra Stabilitetspagten er fortsættelsen af en isolationspolitik, der for længst har spillet fallit. Her tænker vi ikke mindst på de internationale økonomiske sanktioner, som har ramt civilbefolkningen, men har styrket Milosevic' regime i stedet for at svække det. Det gælder politisk, da sanktionernes hårde konsekvenser for almindelige serbere har bestyrket dem i opfattelsen af, at det internationale samfund vil dem til livs som folk. Og det gælder økonomisk, da sanktionerne har styrket mafiastrukturerne i økonomien, som er en væsentlig del af regimets magtbasis.

Sultens slavehær

Ophævelse af sanktionerne vil svække regimet, da det vil styrke den legale og gennemskuelige økonomi på bekostning af den illegale og fordækte, som regimet nærer og næres af. Fortsat isolationspolitik synes inspireret af forarmningsteorier, ifølge hvilke 'sultens slavehær' per automatik vil rejse sig og vælte diktatoren. I Serbien forholder hovedparten af de forarmede sig i stedet passive af angst for dét, der er endnu værre. Forhåbninger om, at de omfattende demonstrationer efter NATO-bombardementernes ophør ville berede Milosevic' hurtige fald, spillede fallit. Også det bør overbevise vestlige ledere om, at der må kommunikeres anderledes

med serberne end igennem krav om, at de skal fælde diktatoren, før der kan blive tale om omfattende hjælp til genopbygning. Der må søges efter veje til at inddrage Serbien i Stabilitetspagten uden at inddrage Slobodan Milosevic. Han bør behandles, som det han er: Illegitim præsident for Jugoslavien. Han har forbrudt sig imod den jugoslaviske forfatning ved at kuppe dets centrale institutioner: Regeringen, parlamentet og de væbnede styrker. Det eneste sted det internationale samfund skal tilbyde ny dialog med Milosevic er i Haag ved Den Internationale Krigsforbryderdomstol.

Ligesom EU er indstillet på at inddrage Montenegro i Stabilitetspagten med de særlige vanskeligheder, som det frembyder, bør Serbien også inddrages, men som hovedregel uden at det betyder samarbejde med de illegitime jugoslaviske institutioner under Milosevic. Via samarbejdet med Montenegro kan nogle af de samarbejdsstrukturer, som landet er involveret i med Serbien, anvendes. Det samme gælder strukturer i oppositionsledede kommuner. Kun hvor det gælder genopbygning af kommunikationsveje, der er vitale for naboerne, bør samarbejde med serbiske statslige strukturer kunne komme på tale.

Det serbiske regime viser mange diktatoriske tilbøjeligheder, men det er ikke noget effektivt diktatur, som kontrollerer alt i samfundet. De strukturer, som unddrager sig regimets kontrol, må identificeres og styrkes. Man kan kun håbe på Milosevic' snarlige afgang, men en inddragelse af Serbien i Stabilitetspagten bør også ses som et bidrag til at afværge et kaotisk og blodigt magtskifte. Demokratiet bryder ikke automatisk ud med Milosevic' afgang, så også derfor må opgøret med en destruktiv isolationspolitik indledes inden.

Montenegros integration i stabiliseringsprogrammer byder på særlige vanskeligheder på grund af frygten for, at hjælp til Montenegro samtidig betyder hjælp til Serbien. Her bør der imidlertid primært tænkes på, hvad Montenegro har behov for. I det omfang, bidrag til stabilisering og demokratisering af Montenegro kommer samme mål i Serbien til gode, kan det kun gavne hele regionen. Men EU kan formentlig kun bringes til den anskuelse, hvis man indser nødvendigheden af at inddrage Serbien i processen. Sagen stiller sig på særlig vis, når det gælder Montenegro, men på endnu mere særlig vis for Serbien, så længe Milosevic er ved magten. Han er imidlertid ikke hele problemet. En langvarig proces med opgør med det regime, som han har opbygget, venter under alle omstændigheder - også uden Milosevic.

Den serbiske opposition

Spørgsmålet om hjælp til oppositionen kræver nytænkning blandt vestlige ledere og regeringer, der hidtil har haft alt for travlt med at lede efter en ny leder efter Milosevic og køret sig alt for lidt om hjælp til græsrodder og til de uafhængige medier.

Et civilt samfund er en forudsætning for demokrati. Her og nu må der også ydes hjælp til opbygning af en retsstat, først og fremmest gennem hjælp til de uafhængige grupper af advokater, der yder hjælp til militærnægttere og andre betrængte borgere. Vesten bør også hjælpe med demokratiets opbygning i erkendelse af at have bidraget til undergravelsen af, hvad der var af retsstatslige strukturer ved i så mange år at have satset på Milosevic som stort set eneste jugoslaviske samtalepartner. På den måde sanktionerede Vesten i praksis hans kup imod forbundsstaten.

Den serbiske opposition må støttes i kravet om nyvalg på alle niveauer, men Serbien er et klart eksempel på, at valg ikke nødvendigvis er den bedste måde at tilgodese borgerne i et land efter så voldsomme rystelser. Først må der skabes forudsætninger for et frit – og så vidt muligt umanipuleret - valg. Det kræver tid og en reelt fri presse med lige adgang for alle til de centrale medier. I dag er RTR - det regime-kontrollerede TV - det eneste, der når ud til

alle serbere.

Den almindelige serbiske parti-opfattelse er så diskvalificeret af erfaringerne med Kommunistpartiet og dets efterfølger *Serbiens Socialistiske Parti* (SPS), at de fleste demokrater blandt serberne hellere arbejder i menneskerettighedsgrupper eller andre græsrodsorganisationer. Den politiske opposition til Milosevic har foreløbig diskvalificeret sig selv med evigt kævl og en omfattende mangel på en fælles strategi. Serberne ønsker et ukorrumpet samfund, der fungerer til gavn for alle borgere. Desillusionen over for både regimet og oppositionen er dyb. Serberne har behov for fred fra ideologi og politik - en periode af "normalitet". International støtte til en teknokratregering i en overgangsfase er også et signal til serberne om, at de selv på et senere tidspunkt i fred og ro skal have lov til at vælge deres nye ledere. Vestlig støtte til denne eller hin oppositionspolitiker vil formentlig også kun fungere som Judas-kys, så længe serberne ikke er kommet ud af det bitterhedens beskyttelsesrum, som NATO-bombardementerne fik dem til at barrikadere sig i.

Anbefalinger

Serbien skal inddrages selektivt i Stabilitetspagten for Balkan. Udelukkelse af Serbien er kortsigtet og i strid med selve pagtens formål. Af hensyn til hele regionens stabilisering og udvikling må det internationale samfund påtage sig direkte medansvar for genopbygning af handelsvejene igennem Serbien - veje, broer og jernbanen. Af hensyn til miljøet i hele regionen må det samme gælde rensning af Donau og udbedring af alle bombeskader, der påvirker miljøet i Donau og andre floder, der løber igennem Serbien. Genopbygning på de to områder må ikke forsinkes yderligere af politiske overvejelser.

Det samme gælder selvfølgelig humanitær bistand, men her er beredvilligheden i EU (også inden Milosevic er væk) jo angiveligt til stede. Hjælp til genopbygning af ødelagt industri, kraftværker og anden infrastruktur bør sættes ind i byer og kommuner, hvor oppositionen er ved magten. Det kan ske efter søsterby-princippet, hvor vesteuropæiske byer med internationale penge i ryggen yder direkte genopbygningshjælp, hjælp til demokratisering af institutionerne, til minoriteter og flygtninge samt til uddannelses- og sundhedssektoren. Målet med den selektive støtte må være at skabe modeller til efterfølgelse, hvilket i praksis vil sige, at Vesten viser, at man er parat til at hjælpe et lands borgere til et bedre liv, hvis de politiske betingelser er til stede lokalt - også selv om de endnu ikke er det på nationalt plan. Det vil også være i overensstemmelse med det faktum, at demokrati må opbygges nedefra.

Der bør gives massiv hjælp til uafhængige medier og til de græsrodsorganisationer, der bærer kimen til demokrati i langt højere grad end partierne. EU bør undlade at støtte det ene eller andet politiske parti og i stedet støtte opbygningen af rammer for deres frie udfoldelse.

Serbien og Montenegro bør geninddrages i internationale fora som OSCE uden at vente på Milosevic' afgang. Indtil der er skabt legitime jugoslaviske institutioner anerkendt af begge republikker, skal det ske i form af tilbud om en plads for hver af de to republikker og ikke en plads for Milosevic' såkaldte jugoslaviske ledelse. De to republikker vil bedre kunne påvirkes inden for denne fælles europæiske organisation end udenfor.

Montenegro

Montenegro præsenterer sig som en model for etnisk sameksistens, og med det albanske mindretal inddraget i regeringen er Montenegro kommet langt ad den vej. Det tætte samspil op igennem historien mellem albanske og montenegrinske klaner præger også nutiden i form af en høj grad af harmoni imellem dem, selvom serbernes og albanernes historie er en konflikthistorie.

Montenegrinerne, der formåede at holde deres land uden for det osmanniske riges besættelse, har således heller ikke samme undertrykkelseshistorie og dermed offerrolle i sjælen, som serberne har. De er kort sagt lettere at integrere i Europa.

Montenegro bør støttes i kravet om jævnbyrdighed med Serbien inden for Jugoslavien som en løs konføderation. Det har Beograd hidtil afvist, og Montenegro truer med en folkeafstemning om selvstændighed. Montenegros præsident, Milo Djukanovic, synes dog ikke at have travlt. I modsætning til flere koalitions partnere ønsker han at bevare Jugoslavien og samarbejder med serbiske oppositionsledere om demokratiseringsplaner for tiden efter Milosevic. Desuden er han konfronteret med faren for borgerkrig, eftersom det ikke kun er den Beograd-styrede jugoslaviske 2. arme i Montenegro, der truer med væbnet indgriben. Det gør også repræsentanter for de store dele af det nordlige Montenegro, hvor der er et betydeligt serbisk mindretal. Flere steder truer serbiske flertal med løsrivelse fra Montenegro, hvis landet løsrives fra Jugoslavien.

Djukanovic står også over for vestlig angst for yderligere destabilisering i tilfælde af Jugoslaviens sammenbrud. Yderligere opsplitting af Balkan kan ikke være i EU's interesse. Reelt eksisterer Jugoslavien ikke. Der er kun en præsident- og regeringsmagt, som Beograd kalder jugoslaviske, men som Montenegros ledelse ikke anerkender. Det såkaldte rest-Jugoslavien skal derfor genopbygges på et nyt grundlag. Fuld inddragelse i Stabilitetspagten af Montenegro og selektiv inddragelse af Serbien bør ses som grundsten til et fremtidigt demokratisk Jugoslavien og dets stadig større samarbejde med det øvrige Balkan. Åbningen til Albanien ligger lige for via Montenegro, der ser ustabiliteten i Albanien som eneste forhindring for at åbne sin grænse helt sydover. I forhold til det albanske kaos er Montenegro et velstyret samfund, som Albanien kun kan have fordel af et tæt samarbejde med. Styrkelse af samarbejdet mellem Montenegro og Albanien kan styrke mulighederne for Kosovos integration i et nyt Jugoslavien.

Kroatisk bitterhed

Med Montenegro som ligeberettiget part i Jugoslavien post-Milosevic vil vejen til genoptagelse af en stor del af samarbejdet i det tidligere Jugoslavien også være åben. Der er endnu kroatisk bitterhed i forhold til Montenegro, men der er også et stadig tættere samarbejde i modsætning til tiden, hvor Montenegro stod på Milosevic' side i krigshandlingerne imod Kroatien. Med Montenegros konsekvente brud med Milosevic' krigspolitik under krigen om Kosovo placerede landet sig som en afgørende brik i genetableringen af samarbejdet på Balkan. Mulighederne for en demokratisk udvikling i Kroatien efter den nationalistiske og diktatoriske præsident Franjo Tujdmans død er også lovende for en forsoning mellem Kroatien og Montenegro og dermed for samarbejdet mellem de tidligere jugoslaviske republikker.

Montenegros selvstændighed er perspektivet, hvis det mod forventning lykkes Milosevic at bide sig fast ved den jugoslaviske præsidentmagt og intensivere sine forsøg på at undertvinge Montenegro. Dette bør gøres helt klart for Milosevic-regimet. Montenegros medlemskab af et fremtidigt demokratiseret Jugoslavien og i et bredere Balkan-samarbejde er imidlertid i Europas bedste interesse.

Anbefaling

Montenegro bør i videst muligt omfang integreres i internationalt samarbejde. Det bør ske ud fra en anerkendelse af Montenegros reelle forsøg på at etablere et multietnisk samfund og i lyset af, at republikken er slået ind på en relativ demokratisk vej.

Kosovo i Jugoslavien

Et demokratiseret Jugoslavien i form af en løsere føderation kan indebære løsningen på problemet om Kosovos fremtidige status. Serbernes blodige og systematiske knægtelse af Kosovo-albanernes ret til selvbestemmelse og ligeværdig deltagelse i den jugoslaviske stat giver albanerne moralsk ret til selvstændighed. Men Kosovo vil formentlig gå en lykkeligere fremtid i møde som forbundsrepublik, ligeberettiget med Montenegro og Serbien i Jugoslavien og derigennem i et bredere regionalt samarbejde med EU-medlemskab som klart perspektiv. En sådan udvikling kræver imidlertid, at det internationale samfund bliver bedre til at administrere det protektorat, som Kosovo nu er blevet. Det drejer det sig ikke blot om at holde fred og forberede valg, men om at blive bedre til demokratiopbygning.

Den civile fredsindsats halter langt efter den militære med det resultat, at usikkerheden har bredt sig i befolkningen. Den usikkerhed kan kun bekæmpes med hurtig og synlig opbygning af demokratiske institutioner. Erfaringerne fra Bosnien-Hercegovina viser, at gennemførelsen af hurtige valg i praksis kan medføre det internationale samfunds *de facto* accept af etnisk udrensning. I efterkrigens Kosovo er klimaet militariseret i en grad, der ikke blot kan forklares ved nødvendigheden af den massive tilstedeværelse af FN-styrker. Det skyldes også det forhold, at Kosovos Befrielseshær (UCK) har overtaget den politiske magt i mange kommuner og byer - i praksis med international accept.

Det går dårligt i mange lokalområder, fordi de nye magthavere står med stor militær, men ringe administrativ og politisk erfaring. Endnu før Kosovos indbyggere har haft mulighed for at give deres mening til kende, har UCK bidt sig fast som afgørende politisk kraft, reelt med vestlig accept. Selv om hovedparten af Kosovos indbyggere formentlig takker UCK for med væbnet kamp at have tvunget det internationale samfund til at gribe ind, står Ibrahim Rugova formentlig stadig som symbol for den fredelige udvikling, som de fleste helst ser.

Det internationale samfund har endnu ikke klart vist Kosovos borgere, hvad man vil med sin protektorrolle. Den umiddelbare efterkrigstid har været præget af for langsom opbygning af strukturer, der kan løse de umiddelbare praktiske problemer og samtidig bane vejen for demokrati for alle nationaliteter i Kosovo. For ringe international civil fredsindsats har også fremmet selvtægt blandt albanerne.

Anbefalinger

EU bør gå i spidsen med hjælp, når det gælder at lære at håndtere demokratiopbygning. EU bør modvirke, at kræfterne ensidigt koncentrerer sig om valg og fredsbevarende indsats, som det internationale samfund hidtil har indhøstet flest erfaringer med. Af hensyn til alle i Kosovo, og af hensyn til mulighederne for regionalt samarbejde, er demokratiopbygning i praksis alfa og omega. Kosovo er den store test case for, om ikke mindst EU magter at være reel fødselshjælper for regionalt samarbejde og ikke blot bisidder til dannelse af stadig flere nationalstater på Balkan.

I Montenegro bør EU - som i Serbien - støtte teknokrater med administrativ og økonomisk indsigt som overgangsledere på lokalt plan og i centralmagten i Pristina og afholde sig fra at støtte den ene eller den anden politiske fløj.

EU's optagelsespolitik

Efter Kosovo har EU's ansøgerlande fået en ny sikkerhedspolitisk rolle. Det skyldes, at behandlingen af deres ansøgning om medlemskab påvirker andre - nuværende og potentielle - ansøgerlande. Hvis lande som Kroatien og Serbien skal tro på, at også de har chance for at opnå medlemskab af EU, må Bulgarien og Rumænien hele tiden tydeligt bevæge sig i retning af medlemskab. Hvis udvidelsen skal få den fulde sikkerhedspolitiske effekt, er det helt afgørende, at den bliver en succes fra starten, så lande i bagtroppen kan fastholde troen på, at udvidelsen vil og kan finde sted. Landene skal opleve, at det er i deres interesse at blive medlemmer, og at de ikke ender som en slags B-medlemmer i et svækket EU.

Udvidelsen forhindres frem for alt af helt jordnære problemer. Staterne i øst er ikke tilstrækkeligt forberedt til medlemskabet. Selv med en økonomisk vækst på 3-4 pct. over EU-gennemsnittet, vil det tage ansøgerlandene mellem 15 og 30 år, før det økonomiske efterslæb i forhold til EU-landene indhentes. Kun Slovenien har udsigt til at nå EU-gennemsnittet inden for en overskuelig tid.

Det må hilses velkomment, at ansøgerlandene i højere grad ligestilles rent forhandlingsmæssigt. Det spiller imidlertid en stor rolle, om EU under forhandlingerne om optagelsesbetingelserne tager hensyn til de enkelte landes meget forskellige situation. Ligeledes er det helt afgørende for succesrige resultater, at tilpasningen til EU antager form af reformer, som befolkningerne i de enkelte lande kan se er nødvendige for at give dem et bedre liv. I alt for mange tilfælde fremstår EU's krav som uforståelige. De opleves som presset ned udefra, og denne oplevelse afspejles i dalende tilslutning til medlemskab i flere af ansøgerlandene.

For central- og østeuropæerne kommer tilpasningen til EU oven i den øvrige tilpasning til markedsøkonomi. Indførelse af EU's regelsæt - de ca. 80.000 sider, der tilsammen udgør det såkaldte *aquis communautaire* - i den nationale lovgivning har været en ufravigelig betingelse for EU-medlemskab. Men EU-regelsættet kræver en betydelig administrativ kapacitet og ikke mindst et velfungerende domstolssystem, og reglerne vil være særdeles omkostningsfulde for ansøgerlandene.

Dato på udvidelsen

Hvis EU ikke er villig til at yde ansøgerlandene gode overgangsordninger og større økonomisk støtte, vil optagelsen trække ud. Ud fra rent økonomiske motiver betyder det ikke så meget, om optagelsen trækker ud et år eller to. Det er bedst at optage lande, der ikke bliver udsat for optagelseschok, socialt og økonomisk. Allervigtigst er, at perspektivet for medlemskab fastholdes, og at EU-landene viser sig mere imødekommende end hidtil under forhandlingerne. Der skal kort sagt hurtigst muligt sættes dato på optagelsen af de første lande. Tilsvarende skal vilkårene for optagelsen gøres klart, så nye økonomiske chok kan undgås.

EU kan bidrage til at forbedre den fastlåste forhandlingssituation ved at optræde anderledes imødekommende i forbindelse med de mange enkeltsager - de små "handelskrige" - der løbende opstår. Generelt har de vestlige lande været uvillige til at åbne deres markeder for de varer, som de central- og østeuropæiske lande er mest konkurrencedygtige med. Regulær dumping af landbrugsprodukter fra EU i f.eks. Polen og Tjekkiet er i denne sammenhæng beskæmmende fænomener. Det er nødvendigt at skaffe flere penge til B- og C-landene blandt de 27 ekskommunistiske lande. EU bør være mere villige til at yde lange overgangsordninger samtidig med, at den handelsmæssige integration på de områder, hvor landene er konkurrencedygtige, skal fremskyndes, så landene kan optages uden alvorlige optagelseschok. Forhandlingsresultaterne bør til sin tid indeholde en tydelig social dimension. Sikkerheden i

Europa er tæt forbundet med formindskelse af de sociale uligheder, der skaber grobund for kriminalitet, nationalisme, fanatisme og terrorisme. Uden social og økonomisk fremgang vil de svageste lande i øst udgøre en permanent og sandsynligvis voksende sikkerhedsrisiko.

Hovedproblemet er, at interessen for at udligne de dybe sociale kløfter, der plager Europa, tilsyneladende er blevet en del mindre med årene. Spørgsmål om tilknytning til den sociale dimension har ikke spillet nogen særlig fremtrædende rolle. Det er pinligt, at kun FN-institutioner som UNICEF og UNDP har interesseret sig alvorligt for de stærkt voksende sociale problemer. Som formuleret i en UNDP-rapport fra 1998 har omvæltningerne i øst godt nok været "fløjsagtige", bedømt ud fra politiske kriterier, men målt efter sociale kriterier har østeuropæerne oplevet noget, der mest af alt minder om et granatchok. For ti år siden talte vi om en ny Marshall-hjælp, men det blev reelt ved snakken. I dag, 10 år efter, har vi brug for omfattende bistand, frem for alt til de fattigste regioner og de svageste sociale grupper - og ikke som nu primært til forholdsvis velstillede EU-lande. Denne diskussion er uddybet i bogen *Et helt nyt Europa*, som blev udgivet af Nyt Europa i maj 1998.

Samarbejdet mellem østlandene

Der har ikke været den store interesse i at arbejde for at genopbygge handlen internt mellem østlandene og mellem dem og SNG-landene, herunder Rusland. Sådan behøver det ikke være fremover. Ved at genopdyrke en Øst-Øst handel vil beskæftigelsen kunne forbedres i de central- og østeuropæiske lande, samtidig med at SNG-landene bliver handelsmæssigt integreret. Det vil forbedre mulighederne for økonomisk og social udvikling i SNG, og det vil samtidig være et grundlag for samarbejdet mellem SNG-landene og de kommende EU-medlemmer.

Belønning af regionalt samarbejde bør også ses i lyset af, at ansøgerlandene har behov for sikkerhed for, at regionalt samarbejde ikke vil blive set som noget, der i praksis kan sættes i stedet for EU-integration. Polen har allerede påtaget sig rollen som et land, der vil bekæmpe tendenserne til nye skillelinier i Europa. Størst held har Polen hidtil haft med at skabe et tæt samarbejde til naboerne Ukraine og Litauen. Både Polens og Ukraines størrelse tilsiger, at Europas fremtid i høj grad afhænger af, at det regionale samarbejde mellem netop disse to lande styrkes. Der må sikres vestlig, primært EU-tilstedeværelse i de politisk og socialt mest ustabile lande. Store ressourcer er ydet på tilstedeværelse i lande, som står langt eller forholdsvis langt fremme i køen til EU-medlemskab. Nu bør ekstra økonomiske og mandskabsmæssige ressourcer afsættes til direkte overvågning af og assistance til de andre, hvor demokratiet kræver større direkte hjælp for at komme på fode.

Anbefalinger

For at fastholde troen på udvidelsen, også for de lande som må vente længst, bør der fastlægges egentlige datoer for, hvornår landene vil kunne optages, hvis udviklingen forløber nogenlunde planmæssigt. Medlemsperspektivet skal fastholdes for alle lande, og landene bør løbende opnå nogle fordele i form af samarbejde, støtte og markedsadgang, efterhånden som de opfylder de aftalte mål.

EU bør i forhandlingerne udvise fornøden fleksibilitet for at undgå overdrevne omstillingsproblemer og optagelseschok. EU bør støtte opbygningen af gode samarbejdsrelationer mellem på den ene side de lande, der forventes at blive medlemmer først, og på den anden side de lande, der må vente længere og de lande, som slet ikke er på tale.

RUSLAND

Blandt landene, som ligger langt fra at komme på tale til EU-medlemskab, er først og fremmest Rusland naturligtvis afgørende for Europas fremtid. Kosovo-krigen har styrket de anti-vestlige tendenser i Rusland, både i centralmagten og i befolkningen. På tværs af det politiske spektrum var afvisningen af militær indgriben imod Milosevic' regime massiv i Rusland, men de mest pro-vestlige kræfter er kommet mest svækkede ud af konflikten. På trods af den massive russiske afvisning af krig som løsning i Kosovo-konflikten, blev krig som så ofte før i russisk historie gjort til altings fader med genoptagelse af krigen imod tjetjenerne fra efteråret 1999. Det blev i den brede russiske befolkning set som vejen til national genrejsning efter flere års national og international ydmygelse. Tjetjenien-krigen beredte således det fremskudte magtskifte fra Boris Jeltsin til Vladimir Putin, der på få måneder - i kraft af sin vilje til den totale offensiv - på kometagtig vis steg fra at være nærmest ukendt til rollen som Ruslands frelser.

Under optakten til den militære indgriben imod Milosevic nægtede russerne at medvirke til at skabe det nødvendige formelle grundlag i FN's sikkerhedsråd. Da NATO startede sin offensiv, var de russiske reaktioner skarpe, og daværende præsident Jeltsin truede med de russiske atomvåben. Ledende eksperter i Moskva sammenlignede situationen med Cuba-krisen i 1962, men pludselig forsvandt den russiske trussel, og Jeltsin blev en tid kaldt NATOs redningsmand. Det afgørende gennembrud for fredsbestræbelserne kom, da Finlands præsident Ahtisaari og Jeltsins mægler Tjernomyrdin under et besøg i Beograd gjorde fælles front med en fredsplan, som var identisk med NATOs principielle krav. Men billedet skiftede igen, da russiske soldater overraskende rykkede ind i Kosovo og blokerede NATOs adgang til luftbasen ved hovedstaden Pristina.

Kold fred

Journalisternes reportager var fyldt med henvisninger til den kolde krig. Mere korrekt er det formentlig at kalde situationen efter Kosovo-krigen en kold fred. Samarbejdet i NATO-Rusland Rådet er kun delvist genoptaget, og de vestlige reaktioner på Tjetjenien-krigen synes ikke at have gjort større indtryk på Rusland. Kosovo-krigens forløb demonstrerede, at Rusland kan optræde som en uundværlig partner for NATO. Det er en lærestreg for de kræfter, som vil lade NATO klare alle problemer alene.

Trods lang tids nødvendig fokus på Balkan forbliver et af de største problemer i Europa efter den kolde krig, hvad der skal stilles op med Rusland. Det spørgsmål er ikke blevet lettere at besvare efter Kosovo-krigens forværring af det nye Øst-Vest forhold.

Europas to halvdele

I praksis er Europa delt i to sikkerhedspolitiske halvdele. Der er én sikkerhedsregion, der består af EU og omegn og en anden, langt svagere og modsætningsfyldt, med Rusland som centrum for SNG-landene. De to halvdele fungerer *de facto* adskilt med hver deres sikkerhedsdagsorden - eller rettere flere dagsordener, når det gælder SNG-landene. I det store hele har denne opdeling også vist sig omkring Tjetjenien, hvor Ruslands hårdhændede adfærd i lang tid ikke førte til nogen vestlige reaktion. Først på OSCE-mødet i begyndelsen af november 1999, omtrent en måned efter at Rusland startede regulær krig, kom det til en kraftig verbal fordømmelse. Det

afspejler en erkendelse af, at Rusland kun i begrænset udstrækning lader sig påvirke af de europæiske lande. Det kunne have været anderledes, hvis vi for 8-9 år siden havde udviklet en mere langsigtet politik overfor Rusland.

De vestlige lande, herunder de europæiske, har reelt spillet sig mange kort af hænde. Blandt andet ved en alt for ensidig prioritering af NATOs udvidelse uden sikring af Ruslands inddragelse i udviklingen af en fælles europæisk sikkerhedsordning. Rusland med Vladimir Putin kan blive mere forudsigeligt end under Jeltsin, men ikke nødvendigvis nemmere for Vesten at have med at gøre. Under Jeltsin bevarede Vesten i vidt omfang illusionen om, at han var garant for et demokrati, der trods alle vanskeligheder gradvis ville gøre Rusland stadig mere vestligt. Jeltsins sidste tid ved magten og magtskiftets karakter har sat illusionen i et nådesløst lys. Med den disciplinering af samfundet og styrkelse af staten, som Putin bebuder, vil han formentlig vise sig mindre tilbøjelig til eftergivenhed over for Vesten til gengæld for smiger og løfter om økonomisk støtte. Men nu som før vil det være uholdbart at vende ryggen til Rusland.

Det er sagt så ofte, at mange ikke længere lytter, men vi må ikke glemme, at Rusland er et land med atomvåben i tusindvis. Den største trussel mod vestlige interesser er, at de kan blive brugt - bevidst eller ved et uheld. Som USA's tidligere forsvarsminister William Perry beskriver det, bliver den "allervigtigste" opgave at forhindre, at Rusland som "en forhenværende fjende isoleres af resten af verden og bliver offer for sine egne værste tendenser". Som vi argumenterer for nedenfor, er det præcist det, der er sket i Tjetjenien.

Den russiske baggrund

De gentagne skift i strategi fra russisk side afspejler flere ting. Rusland er, efter en kort periode som ja-siger for Vesten, en selvstændig storpolitisk aktør. Desværre er Rusland også en aktør, som ikke har fastlagt en klar politik. Det skyldes blandt andet, at det russiske samfund økonomisk, socialt og sundhedsmæssigt har oplevet en voldsom nedtur de seneste ti år. Som det beskrives i en rapport fra et polsk forskningscenter, ser vi "intet mindre end civilisationens sammenbrud i enormt omfang". Denne nedtur er langtfra blevet mødt af en sammenhængende, langsigtet og klar politik fra vestlig side. Tværtimod. Og den vestlige politik har reelt medvirket til det økonomiske og sociale sammenbrud med långivning til centralmagten, der har styrket dens korrupte karakter og ikke kommet den brede befolkning til gode. Det har styrket de politiske kræfter, der ser det som deres fordel at spille på en antivestlig folkestemning. Nationalistiske kræfter har fået stadig mere indflydelse, mens den økonomiske og militære tilbagegang er fortsat.

Det er imidlertid ikke i Ruslands interesse at have et åbent modsætningsforhold til Vesten. Det fremgår også klart af Putins udtalelser, at han erkender det. Hans understregninger af, at markedsøkonomien skal udvikle sig under de "særlige russiske traditioner", der tilsiger "den stærke stat som garant for orden og den vigtigste motor for forandring" betyder, at Vesten skal regne med en fremtidig langt mere selvbevidst samtalepartner i Moskva.

Putins oligarker

Aktuelt er situationen den, at Rusland primært styres af indenrigspolitiske og sekundært af regionale (SNG) overvejelser. Først herefter, på tredjepladsen, kommer "globale" overvejelser som stormagtsstatus, FN og forholdet til USA. Allersidst kommer specifikt "europæiske" spørgsmål knyttet til Rusland som en (potentiel) europæisk magt. Putins løfter om at styrke både militæret og sikkerhedstjenesten bør nok tages alvorligt og som et tegn på, at prioriteringerne

kan ændres i retning af en understregning af Ruslands stormagtsstatus. Umiddelbart har Putin en vis økonomisk medvind med stigende oliepriser på verdensmarkedet. Den nye sammensætning af Dumaen efter valget i december 1999 vil gøre det nemmere at gennemføre økonomiske reformer, hvilket Putins alliance med hovedparten af de fremtrædende reformøkonomer mere end antyder bliver tilfældet. Men det forhold, at en væsentlig del af hans magtbasis er de samme oligarker, som stod bag Jeltsin, tyder også på en forlængelse af den gamle politiske og økonomiske orden. Ruslands redning er i sidste instans russernes eget ansvar, men Vesten kan rette op på sine egne fejltagelser ved at bremse effektivt for vestlig støtte til korrump omgang med russiske midler.

Tjetjenien

Med offensiven imod Tjetjenien har Rusland vist de værste sider af sin uforudsigelighed. I modsætning til under Tjetjenien-krigen 1994-96 støtter et stort flertal af befolkningen offensiven, og en chauvinistisk, for ikke at sige hysterisk, atmosfære kom til at styre russisk politik og offentlig mening op til Dumavalget i december 1999. Selv liberale, vestvendte politikere - med reformøkonomen Grigorij Javlinskij som en enkelt undtagelse - tav eller hylede med koret for ikke at miste stemmer ved valget.

Baggrunden for offensiven var angiveligt tjetjensk ledede islamisters forsøg på at etablere en tjetjensk-dagestansk muslimsk republik med angreb ind i Dagestan og bombesprængninger i boligblokke i Moskva og andre russiske byer. Men det er aldrig blevet bevist, at tjetjenere stod bag. Efter over 300 uskyldige russiske døde var angsten forståelig, men racismen i dens kølvand var forkastelig og skræmmende.

200.000 flygtninge

Offensiven tog hurtigt form af massive bombardementer af Grosnij og andre tjetjenske byer, som blev kaldt præcisionsbombning af islamiske krigeres bastioner. Over 200.000 flygtninge, primært til Ingusjetien, fortalte en anden historie. Men den historie blev fortiet i de ledende russiske medier, der rapporterede om succesrig fremfærd imod "tjetjenske terrorister og banditter". De forklaringer kunne kun tages for gode varer af en befolkning, hvis flertal så hele den tjetjenske nation som terrorister og i øvrigt ikke havde brug for sandheden. Tvivlen har bredt sig efter årsskiftet, hvor tjetjenske modoffensiver har kostet stadig flere liv. Putins chancer ved præsidentvalget den 26. marts 2000 afhænger af succes i Tjetjenien, eller rettere af om hans offensiv fortsat kan kaldes en succes af det effektive russiske propagandaapparat, for nogen endelig sejr over tjetjenerne vinder russerne næppe heller denne gang.

Men den anden Tjetjenien-krigs popularitet er også historien om en russisk befolkning, der har mere brug for en stærk leder, som den ser i Putin, og for proklamering af succeser snarere end for sandheden. Kosovo-krigen har spillet kraftigt ind i den russiske debat og propaganda om Tjetjenien-krigen. Ydmygelsen ved at se NATO gå i militær aktion uden russisk accept gjorde russerne mere afvisende over for vestlig indblanding i deres konflikt. Bevidstheden om, at det forholder sig sådan, fik også NATO og EU til at reagere sent og spagt på den nye russiske Tjetjenien-offensiv. Og både Kosovo-krigen og den nye Tjetjenien-krig har gjort det sværere at skabe en europæisk sikkerhedsstruktur med Rusland som integreret part.

Russerne har brugt Kosovo-krigen som legitimation for at skyde på tjetjenerne. De hævder, at NATO har tilsidesat de overordnede internationale spilleregler og uden FN-mandat angrebet et suverænt land, mens russernes krig er et rent internt anliggende. Men med afvisningen af at lade OSCE spille en rolle har Moskva også undergravet sit eget ønske om at

udvikle OSCE til en overordnet europæisk sikkerhedsstruktur. Under den første Tjetjenien-krig lod Moskva OSCE komme til. Dengang banede OSCE faktisk vejen for direkte forhandlinger. Denne gang vil russere bare have fred til at gøre det færdigt, som OSCE var med til at sætte en stopper for dengang. Det kan kun gøre slemt værre - både for russerne selv, og når det gælder aftaler med dem.

Er Rusland europæisk?

EU vedtog på sit topmøde i Köln 3.-4. juni 1999 en "fælles strategi over for Rusland" og hilste endnu engang Rusland velkommen tilbage i det europæiske fællesskab. Debatten om Ruslands tilhørsforhold til Europa går langt tilbage, og i Rusland selv har diskussionen altid handlet om værdier og ikke om geografi. For de "vestorienterede" har Rusland siden forrige århundrede været del af en fælles civilisatorisk arv med individets frihed og menneskeværd i centrum. For de "slavofile" har det altid primært drejet sig om Ruslands storhed, om forsvaret for det enorme territorium og en helt særlig kultur og civilisation. Ifølge den russiske politolog Andrej Piontkovskij er de slavofile begyndt at erkende, at deres værdier kun kan forsvares i et forenet Europa fra Dublin til Vladivostok.

Ruslands eneste chance for at vende tilbage til verdens superliga er som medlem af det europæiske team. Kun et Europa med Rusland kan skabe en strategisk triangel. EU kan ikke matche USA og Kina, som vil være det 21. århundredes supermagter, men med Rusland ser det anderledes ud. Ifølge Piontkovskij er en sådan Europa-vision ved at vinde terræn blandt Ruslands slavofile og ellers vestfjendtlige. Det er tvivlsomt, om Rusland nogensinde vil kunne blive medlem af EU. Dertil er Rusland muligvis for stort for de øvrige europæiske stormagter. Men der er ikke nogen grund til at afvise tanken hverken officielt eller reelt, selv om sigtet selvfølgelig ikke skal være at hjælpe Rusland tilbage i verdens superliga.

Under alle omstændigheder er der behov for, at EU udvikler sin egen bredt anlagte og samlede strategi over for Rusland. De positive elementer i en sådan strategi vil ikke kunne gennemføres samtidig med krigen i Tjetjenien. Man kan ikke tilbyde et bredt støtte- og samarbejdsprogram til et land, som løser sine problemer med bombefly. Det er samtidig vanskeligt i den nuværende situation af straffe russerne, simpelthen fordi man har ikke har et samarbejde på særlig mange områder. Det var også det, EU opdagede på topmødet i Helsinki, og det giver eksempelvis ikke nogen mening at stoppe det samarbejde, som er rettet mod at reducere faren fra Ruslands forældede og nedslidte atomkraftværker, eller indstille støtten til at holde atomvåben-ingeniører i Rusland, frem for at de drager til Irak.

Den sørgelige sandhed er, at Vesten ikke kan gøre ret meget andet end at kritisere den russiske offensiv, da militær indgriben selvsagt ikke kan komme på tale. Samtidig med fordømmelse af offensiven bør EU under forudsætning af dens ophør tilbyde omfattende hjælp til genopbygning i Tjetjenien og økonomisk udvikling i hele Nordkaukasus. Det er den eneste vej til varig fred. I ventetiden bør det overvejes, hvordan vi kan udforme en politik, som også giver os nogle redskaber, hvis konflikten i Tjetjenien fortsætter, eller noget lignende opstår.

Efter Tjetjenien

En "efter-Tjetjenien" politik bør indeholde nogle af de elementer, som Finland tilstræbte i sin

EU-formandsperiode: Styrkede økonomiske bånd mellem EU's nordiske medlemmer og Rusland for at drage det tættere til Vesten med de baltiske lande som "mødestedet" mellem Rusland og Europa. Den såkaldt "Nordiske Dimension" fik principielt opbakning i et 32-siders dokument til Köln-topmødet om forholdet til Rusland. Papiret afspejler imidlertid også vanskelighederne i EU's relationer til Kreml, og vi står kun med en uforpligtende samarbejdsaftale fra 1997.

En europæisk Østpolitik må afspejle, at de nordeuropæiske lande er nøglen til tilnærmelserne mellem EU og Rusland - også ud fra perspektivet om, at Nordeuropas vægt i EU styrkes med optagelsen af Polen og de baltiske lande i EU. Der bør, som også finnerne har foreslået, sættes på et strategisk samarbejde på tre felter: Energi, infrastruktur og økologi. Ved Barentshavet i det nordvestlige Rusland falder de tre felter f.eks. sammen: Udnyttelsen af de store naturgasressourcer kræver infrastrukturforbedringer som bygning af veje, og Barentsregionen har en af verdens største atomophobninger, som det kræver en omfattende miljøindsats at afmontere.

Anbefalinger

De europæiske lande skal indstille sig på, at Rusland er en ustabil, men ønskelig partner. Derfor skal der udformes en fleksibel strategi, der skal tilstræbe at forhindre Rusland i at blive offer for sine værste tendenser, samtidig med at den muliggør skift, hvis udviklingen løber den forkerte vej. Som et led i en sådan strategi bør EU tilbyde et bredt anlagt samarbejde, der skal omfatte økonomi, infrastruktur, retsvæsen, social- og sundhedsmæssig udvikling, økonomisk kontrol vendt imod korruption, sociale krav til vestlige firmaer, miljø og energi, menneskerettigheder osv. Det skal være muligt at skrue op og ned for samarbejdet alt efter den generelle udvikling, først og fremmest på menneskerettighedsområdet og den demokratiske udvikling.

De europæiske lande skal aktivt udvikle de nødvendige redskaber og hjælpe Rusland med at få midler fra den illegale kapitalflugt tilbage fra vestlige gemmesteder. EU bør især udvikle redskaber til direkte støtte til lokal økonomisk og social udvikling og eksempelvis lade europæiske venskabsbyer støtte deres russiske modparter, hvis disse gør en særlig indsats for demokratiet eller den sociale udvikling.

PÅ VEJ MOD ET FREDELIGERE EUROPA

De vesteuropæiske lande har med Kul- og Stålnationen, Romtraktaten og senere EU skabt handledegtige internationale organisationer. EU udgør en del af fundamentet for et Vesteuropa med fred, og selvom landene har mange problemer, er der tale om globalt set unikke velfærdssamfund.

Murens fald har skabt nye muligheder for resten af Europa, men som det har vist sig i Sydøsteuropa er der også opstået nye konflikter. De vesteuropæiske lande har i en periode ikke vist evne til at medvirke til at skabe fredelige forhold for den øvrige dele af Europa.

De vesteuropæiske lande påtog sig sammen med USA i NATO et ansvar ved den militære indsats i Bosnien og den omdiskuterede krig i Kosovo. Uanset opfattelsen af denne militære indsats er det nu vigtigt, at EU styrker indsatsen for at opnå samarbejdsaftaler, stabilitetsaftaler, associeringsaftaler - og i sidste ende medlemskab for resten af Europas lande.

Det er også nødvendigt, at de vestlige lande skaber nye instrumenter i sikkerhedspolitikken, f.eks. med etableringen af et ikke-militært udrykningskorps. Uden en indsats over en bred front vil vi fortsat have lande med uacceptabelt dårlige økonomiske og sociale forhold og mere eller mindre korrupte og autoritære regimer. Og der vil fortsat være sikkerhedspolitiske problemer, som stammer fra destruktive konflikter og væbnede kampe i det sydlige og østlige Europa, som truer hele kontinentet.

Centrum-venstres ansvar

Ansvar for en fredelig udvikling påhviler befolkningerne og de politiske ledere i Syd-, Øst- og Centraleuropa samt Rusland og USA. Men det påhviler især centrum-venstre kræfterne i EU at udvikle og gennemføre en politisk strategi for et fredeligere Europa. På topmødet i Helsinki viste EU-landene vilje til at påtage sig et ansvar for hele Europa. Men denne proces er fortsat for usikker og tøvende - og der er så en fare for, at EU-landene kan gå i en forkert retning. Mål og midler er endnu for uklare og ikke tilstrækkeligt ambitiøse - og i visse tilfælde, som i nogle politikeres tanker om en højteknologisk modernisering af de europæiske landes militær, helt galt afmarcheret.

Der er fortsat en fare for, at den politiske debat herhjemme bliver for kraftigt optaget af Danmarks placering i forhold til EU. Centrum-venstre kræfterne må medvirke til at sætte en ny sikkerhedspolitisk dagsorden for Europa. De interne vanskeligheder i EU må underordnes behovet for en varig sikring af fred i hele Europa. Centrum-venstre politiske kræfter i hele Europa bør derfor langt mere offensivt udvikle en sammenhængende udenrigs- og sikkerhedspolitik og få afsat de nødvendige økonomiske og politiske midler.

Vores debatudspil besvarer langt fra alle de spørgsmål, som krigen i Kosovo har rejst. Men vi har præsenteret en række anbefalinger til den videre debat om europæisk sikkerhedspolitik, som må blive anderledes *europæisk* for at hindre gentagelser af det sidste årtis katastrofer på Balkan.

Ordforklaringer

ABM-traktaten: Traktat, som fastlægger nogle regler for, hvilke radarsystemer o.l. USA og Rusland må sætte op til beskyttelse mod atomvåbenangreb. Anses af nogle for at være våbenaftalernes "grundlov".

CJTF: (Combined Joint Task Forces) Et koncept for multinationale, værnssfælles NATO-operationer, som bl.a. rummer mulighed for "udlån" af NATO-faciliteter og udstyr til en begrænset gruppe af medlemslande, f.eks. europæerne uden USA og Canada.

FUSP: Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (EU's mellemstatslige samarbejde).

OSCE: Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (tidligere CSCE).

SNG: Samarbejde mellem en række lande, som tidligere indgik i USSR.

Nyt Europas debatbøger

Et helt nyt Europa (maj 1998)

Vibeke Sperling, Ole Wæver, Søren Riishøj, Lars Olsen, Thomas Petersen og Søren Keldorff

Europæisk Offentlighed (marts 1999)

Steen Gade, Bjarne Corydon, Nina Eg Hansen, Jacob Andersen, Henrik Dahl og Kirsten Jensen

Kvinder ind i Eliten (marts 1999)

Helle Jacobsen, Elisabeth Møller Jensen, Jytte Larsen og Pia Olsen

Det globale EU (november 1999)

Christian Friis Bach

93 tons lærker (februar 2000)

Morten Bødskov, Lone Johnsen, Lars Andersen, Inge Eriksen, John Palmer, Christa Randzio-Plath, Kirsten Jensen og Søren Keldorff

Bøgerne kan bestilles hos:

Nyt Europa

Havnegade 39, 4.

1058 København K

nyteuropa@nyteuropa.dk

tlf. 33 36 96 96

Bagsidetekst:

Efter Kosovo er Nyt Europas bidrag til den nødvendige, men indtil i dag helt fraværende debat om konsekvenserne af Kosovo.

Vi foreslår, at Danmark og det internationale samfund søger en ”lære” af krigen. En ”lære”, der i fremtiden sætter både civile og militære kræfter i stand at håndtere lignende konflikter i Europa bedre.

Bogen vender sig imod den officielle ”lære”, der drages på det militære felt: At det var luftbombardementer og sammenholdet i NATO, som sikrede sejren i Kosovo-krigen. Derfor - konkluderer den officielle lære - må NATOs europæiske medlemmer købe flere og mere avancerede våben. Det er efter vores opfattelse en fundamentalt forkert konklusion på Balkan-krigene.

I *Efter Kosovo* vender vi os ikke principielt imod militær indgriben. Men vi er imod tendensen til større beredvillighed til at finansiere krig end til at forbygge gennem civil fredsindsats. Vi ønsker en øget støtte til økonomisk udvikling og til demokratiopbygning i potentielle konfliktområder.

Det lykkeligste udkomme af Balkan-krigene er, at EU fremover påtager sig et større ansvar for hele Europa – blandt andet ved at stille EU-medlemskab i udsigt for de lande, der hænger fast i fortidens konflikter i mangel på perspektiver for fremtiden. Kosovo-krigen har efter vores mening sat alle Balkan-landene - også Serbien – på listen over kommende EU-medlemmer.

Efter Kosovo besvarer langt fra alle de spørgsmål, som krigen har rejst. Men vi må i gang med at diskutere europæisk sikkerhedspolitik på et helt andet niveau end hidtil, hvis vi skal forhindre gentagelser af det sidste årtis katastrofer på Balkan.