



Executive summary

Det Europæiske Råd af stats- og regeringschefer bad i december 2007 Rådets generalsekretær Solana om elementer, der kan komplettere EU's Sikkerhedsstrategi "Et sikkert Europa i en bedre verden" (2003). En sådan "version 2.0 (2008)" udarbejdes i samarbejde med diplomater og forskere og må tage højde for nye trusler som Ruslands nye rolle, energisikkerhed, klimaforandringer m.v. Tidspunktet er vigtigt, ikke mindst efter at Rusland for første gang siden Sovjetunionens opløsning har taget militær magt i anvendelse over for et fremmed land, Georgien. Den hidtidige strategi var med til at mindske spændingerne efter uenigheden mellem "det gamle og det nye Europa" om amerikansk Irak-politik. Strategien har dog ikke spillet nogen større praktisk rolle for den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik hidtil. Den afspejler nemlig især EU's mål og anviser ikke midlerne til at nå disse mål, bortset fra såkaldt "effektiv multilateralisme" med særlig vægt på FN. Imidlertid indgår ønsket om en europæisk strategirevision i de franske planer for en sikkerhedspolitisk nyorientering af det transatlantiske forhold og NATO og drives derfor med flid af det franske EU-formandskab. London og Berlin stiller sig nok mere tøvende. Spørgsmålet er så, om det igen skal lykkes Solana at mindske spændingerne mellem EU's fløje? Denne gang om russisk politik over for det såkaldt "nære udland", som Georgien, men også som de tre baltiske lande med russiske mindretal. For danske bestræbelser på at føre en værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik kan EU's reviderede sikkerhedsstrategi i givet fald få stor betydning efter Det Europæiske Råds møde i december 2008.

Oktober 2008

EU's sikkerhedsstrategi version 2.0 (2008)

Niels Aadal Rasmussen

nra@diis.dk

www.diis.dk/nra

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

”Et sikkert Europa i en bedre verden”

Formuleringen af EU's sikkerhedsstrategi i 2003 skete hastigt i kølvandet på invasionen af Irak og det meget offentlige skænderi mellem ”det gamle og det nye Europa” om deltagelse i Irak-krigen. Processen var med til på et kritisk tidspunkt at mindske spændingerne internt i EU. Den forløb meget hurtigt fra EU's udenrigsministre i maj 2003 bad generalsekretær Solana om at fremlægge udkast til et ”europæisk strategikoncept” på Rådsmødet i juni, til den endelige sikkerhedsstrategi, Et sikkert Europa i en bedre verden, blev vedtaget i december 2003.

Udgangspunktet for strategien var, at sikkerhed og en bedre verden bedst opnås gennem en kombineret civil og militær indsats, hvor økonomiske, politiske og kulturelle indsatser foretrækkes frem for militære instrumenter alene. Den Europæiske Sikkerhedsstrategi, ESS, ses derfor som en omfattende strategisk ramme for de globale udfordringer og særlige trusler, EU står over for. Formålet var yderligere at sikre tilstrækkelig bred tilslutning til at omfatte de nye medlemslande og deres forskellige strategiske traditioner og orienteringer (jfr. nedenfor om Processen). Strategien skulle dog være tilstrækkelig præcis til at fungere som ramme for de internationale indsatser, der havde vist sig stigende behov for. ESS fulgte efter terrorangrebene i 2001 og USA's svar herpå i den amerikanske sikkerhedsstrategi fra 2002, men kom før terrorangrebene i Madrid og London 2004-05. Det var vigtigt, at den europæiske tilgang ikke blot svarede til den foreliggende globale situation, men også bidrog til troværdighed hos de store internationale aktører, særligt USA.

Sikkerhedsstrategien pegede, på linje med den amerikanske nationale sikkerhedsstrategi, på de nye internationale trusler og udfordringer i form af terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, sammenbrudte stater og organiseret kriminalitet. Til trods for overensstemmelse i de to

sikkerhedsstrategier i trusselsbilledet var der ikke overensstemmelse mellem hvordan og på hvilket stadium, sikkerhedsudfordringerne skulle løses. ESS prioriterede en bred kombination af indsatser med udgangspunkt i politisk og diplomatisk forebyggelse i kompetente internationale organisationer - den såkaldte effektive multilateralisme - et begreb der ikke lægges større vægt på i den amerikanske strategi.

Bilag til konklusioner fra møde i Det Europæiske Råd i Bruxelles den 13.-14. december 2007

Erklæring fra EU om globalisering

”EU må være rede til at bære sin del af ansvaret for global sikkerhed og stabilitet. Effektiv brug af instrumenter og udvikling af kapaciteter inden for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik vil give EU mulighed for at spille en stadig større rolle i opbygningen af en mere sikker verden. EU har et stærkt ønske om *effektiv multilateralisme* og stærke internationale organisationer, først og fremmest FN. Vort fortsatte og principfaste arbejde for retsstatssamfundet vil gøre det lettere at tackle udfordringer for sikkerheden såsom terrorisme, organiseret kriminalitet og skrøbelige stater.”

(EU's vanskelighed med *effektiv multilateralisme* er, at medlemsstaterne ikke hylder en fælles opfattelse af begrebets indhold (forf. anm.))

Endvidere måtte der bygges på indgreb under FN-pagten, altså med FN's sikkerhedsråd i en afgørende rolle. Traditionelt territorielt forsvar blev ikke længere anset for at være relevant, fordi forsvaret mod de nye trusler forventes at finde

sted også uden for Europa. Desuden kan indgrebene ikke begrænses til militære modforanstaltninger, men må indbefatte efterretninger, retlige, politimæssige og andre midler, herunder også økonomiske forholdsregler eller sanktioner. EU anses almindeligvis som enestående velplaceret til at spille en rolle over for de nye, mangesidige udfordringer med kombinationen af økonomisk samarbejde med politisk og militært potentiale.

Særlig vægt på FN

Forholdet mellem EU og FN tillægges stor betydning i EU's sikkerhedsstrategi, som slår fast, at grundlaget for forholdet mellem nationer er FN-pagten, og at FN's sikkerhedsråd har hovedansvaret for at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. Det er en europæisk prioritet at styrke FN ved at sætte organisationen i stand til at leve op til sit ansvar og handle effektivt.

Der er altså ingen tvivl om, at EU ønsker at støtte FN, som det også har været tilfældet især i Afrika. De positive holdninger blev også tydeliggjort da FN's daværende generalsekretær Kofi Annan i 2003 i anledning af den forestående udvidelse af EU sagde, at han håbede, at denne større union også blev en stærkere union, som ville give et endnu mere afgørende bidrag til den globale proces og stabilitet. Kofi Annan fandt, at der var hårdt brug for dette bidrag i det nye århundrede, hvor så mange af truslerne mod fred og sikkerhed er globale – fra international terrorisme og spredning af masseødelæggelsesvåben til handel med håndvåben, fra klimaforandringer til fremkomsten af nye, dødelige virusser. På globalt niveau er det FN, som forventes at etablere en stabil, sikker ramme, og derfor er det i almen interesse at EU og FN samarbejder.

Alligevel har EU været tilbageholdende med at acceptere FN som mandatgivende organisation og dermed at underlægge EU-beslutninger et eventuelt veto i Sikkerhedsrådet. Sikkerhedsstrategien kræver ikke et FN-mandat for alle europæiske sikkerhedsoperationer, heller

ikke militære operationer, der finder sted i Europa og med værtslandets accept. Det, der spøger i baggrunden, her er blandt andet et såkaldt Kosovo-scenarie, hvor et FN-mandat i Sikkerhedsrådet forhindres af politiske årsager til trods for, at der eksisterer begrundet mistanke om fare for folkemord, etnisk udrensning eller grov og systematisk mishandling af civile.

ESS 1.0 – et sikkert Europa i en bedre verden

”I en verden med globale trusler, globale markeder og globale medier afhænger vor sikkerhed og velfærd i stigende grad af et effektivt multilateralt system. Vort mål er udvikling af et stærkere internationalt samfund, velfungerende internationale institutioner og en regelbaseret international orden.

Vi er fast besluttet på at værne om folkeretten og at videreudvikle den. Grundlaget for forholdet mellem nationer er *De Forenede Nationers pagt*. FN's Sikkerhedsråd har hovedansvaret for at opretholde mellemfolkelig fred og sikkerhed. Det er en europæisk prioritet at styrke De Forenede Nationer ved at sætte organisationen i stand til at leve op til sit ansvar og handle effektivt.

Vi ønsker, at internationale organisationer, arrangementer og traktater skal være effektive i bekæmpelsen af trusler mod international fred og sikkerhed, og vi må derfor være rede til at handle, når deres regler overtrædes.”

FN behøver imidlertid bistand til at møde det stigende behov for fredsstøttende operationer og konflikthåndteringsopgaver, som har bragt FN's kapacitet til bristepunktet. EU's og FN's 'behov' er dermed sammenfaldende, idet EU kan afhjælpe FN's finansielle og logistiske krise ved at træde til med hjælp i konkrete sikkerhedspolitiske

operationer, som så til gengæld cementerer EU's profil som en global sikkerhedsaktør.

Behovene

Udviklingen siden 2003 har imidlertid allerede vist, at den nuværende ESS mest ligner en hensigtserklæring, der i højere grad afspejler målene og i mindre grad midlerne til at nå disse mål. De fem overordnede sikkerhedsstrusler har snarere karakter af temaer end af konkrete opgaver. De er hverken indbyrdes prioriterede eller geografisk forankrede, og aktørerne er ikke tegnet op. På denne baggrund har EU især på fransk initiativ iværksat en gennemgang af sikkerhedsstrategien med henblik på eventuelle forbedringer eller suppleringer.

Overvejelserne om en præcisering af sikkerhedsstrategien begrundes navnlig med erfaringerne med europæiske sikkerhedsoperationer og med at nye risici, som den oprindelige sikkerhedsstrategi ikke tager højde for, er dukket op i horisonten.

Omskrivningen ønskes dog afgrænset til at skulle forbedre gennemførelsen af den eksisterende strategi og tilføje den passende nye elementer. En revideret Europæisk sikkerhedsstrategi, ESS 2.0, forventes at omfatte elementer som Ruslands nye rolle over for EU, herunder også i polarområderne. Ruslands nye rolle forbindes også med EU's problemer med at sikre stabile og uforstyrrede olie- og naturgasforsyninger. Endnu et element er det globale energiforbrugs indvirkning på klimaforandringer og de heraf følgende sikkerhedsproblemer, som også indbefatter Brasilien, Indien og Kina. Disse voksende økonomier og den stigende globale samhandel peger også i retning af illegal indvandring som et nyt strategisk element, ligesom også den nære sammenhæng mellem EU's politikker angående handel, udviklingsbistand samt sikkerhed og forsvar udgør et selvstændigt, nyt element.

De europæiske sikkerhedsoperationer foregår inden for rammerne af den Europæiske

Sikkerheds- og Forsvarspolitik, ESFP, som er en mellemstatslig konstruktion, hvor alle deltagende lande kan tage stilling til hver enkelt beslutning. ESFP-operationerne har overvejende været civile, og de eneste militære operationer, hvor samarbejdet mellem EU og NATO har fungeret efter hensigten, var i Makedonien og i Bosnien-Herzegovina. Et vigtigt konkret formål for udarbejdelsen af ESS 2.0 kan derfor meget vel blive samarbejdsarrangementer for, hvordan EU og NATO kan løse deres respektive opgaver side om side, uanset om EU har behov for NATO's konkrete støtte eller ej. Denne opgave ses især som vigtig i en situation, hvor USA vælger at fokusere sine militære styrker i Irak og Afghanistan, og derfor ikke længere kan forventes at ville spille en afgørende rolle på Balkan. ESS 2.0 vil skulle tage højde for andre måder at bevare det tætte transatlantiske forhold, for eksempel gennem fælles strategier i kampen mod terrorisme og i postkonflikt-situationer.

Resultatet af EU's strategiske overvejelser kommer desuden til at afspejle de forskellige forestillinger om fremtidens Europa, som løbende diskuteres i forhold til EU's fortsatte integrationsproces. I forhold til ESFP er særligt tre sådanne forestillinger i fokus i dag: for det første den franske forestilling om et udvidet EU bestående af en kerne af entusiaster omgivet af de øvrige, som efter eget ønske befinder sig uden for kernen (denne model kaldes i Lissabon-traktaten for "permanent, struktureret samarbejde"). For det andet den britiske forestilling om et udvidet EU bestående af koalitioner, hvor medlemslandene efter behov og ønske danner ad hoc grupper, herunder i dette tilfælde inden for sikkerheds- og forsvarspolitik. Endelig er en tredje forestilling, hovedsageligt fremført af tyske socialdemokrater, i sin yderste konsekvens mere vidtgående. Den involverer en fælles europæisk militær styrke, der kan udsendes i stedet for nationalt baserede hære – populært betegnet en Europa-hær.

Processen

2003-strategien blev i sin tid udarbejdet under diplomatisk pres og under tidspres, og derfor med relativt begrænset inddragelse af de daværende 15 EU medlemslande og 10 kandidatlande, som stod for at blive medlemmer i 2004-07.

EU's udvidelse med de central- og østeuropæiske lande fandt sted næsten samtidigt med den seneste udvidelse af NATO. Men mens NATO yder en sikkerhedsgaranti, ikke mindst over for de central- og østeuropæiske landes traditionelle frygt for stormagten Rusland og tilstedeværelsen af atomvåben, så er EU i højere grad både en leverandør og forbruger af sikkerhed. EU er på det sikkerhedsmæssige område i stigende grad optaget af spørgsmål som nationale mindretal, handel over grænserne, visumbestemmelser, energiforsyning og miljøødelæggelser. Disse vedrører særligt det vestlige Balkan, Hviderusland og Moldova samt i stigende grad Ukraine og Georgien samt naturligvis Rusland. På alle disse områder har de nye EU-medlemmer interesse i at yde bidrag til den fælles sikkerhed. Truslerne om terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, regionale konflikter, sammenbrudte stater og organiseret kriminalitet er netop de udfordringer, som de central- og østeuropæiske EU-medlemmer møder ved deres og EU's ydre grænser. Uden for Europa vil de nye EU-medlemmer derimod næppe af egen, national interesse deltage i eventuelle EU-indsatser, navnlig ikke af militær art, fordi de må frygte at blive inddraget i områder, hvor de ikke har nogen særlig interesse, begrænset direkte erfaring eller ekspertise, ringe eller ingen ressourcer at undvære og begrænset udsigt til kontrol med begivenhederne.

Udarbejdelsen af et udkast til EU's nye strategi er altså lagt i hænderne på Solana og hans stab. Men denne gang med fuld inddragelse af ikke alene de nye central- og østeuropæiske partnere, men også af Kommissionen, som spiller en væsentlig rolle for samtænkningen mellem civile og militære

indsatser. Kommissionen deltager med ansvar særligt for global handel og udviklingsbistand, men også for en lang række andre sagsområder, der har afgørende betydning for sikkerhedsstrategien, såsom forsyningsikkerhed for olie- og naturgas og illegal indvandring. EU's Institut for Sikkerheds Studier i Paris står som arrangør af seminarer i juni-oktober 2008 i henholdsvis Syd-, Central- og Nordeuropa om udkastet til ny strategi med deltagelse af forskere og diplomater fra medlemslandene og institutionerne i Bruxelles. Udenrigsministrene havde en foreløbig, uformel drøftelse af strategirevisionen i september. Indhentningen af overvejelser og synspunkter sluttede med en todages konference i Paris i begyndelsen af oktober. Næste skridt er Solanas præsentation af de supplerende elementer for medlemsstaternes ambassadører i Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité, PSC, som forbereder udkast til ESS 2.0 for Rådet af Udenrigsministre i november og stats- og regeringscheferne i december 2008.

Indholdet

EU's fremtidige forhold til Rusland bliver et afgørende nyt element i ESS 2.0, allerede på baggrund af den russiske invasion i Georgien i august 2008. Krisen viste imidlertid, at de 27 EU-lande har forskellige interesser i forhold til den østlige stormagts nabo og derfor har forskellige opfattelser af den rette strategi. Disse forskellige interesser og opfattelser blandt medlemslandene gør det vanskeligt at udforme en konkret og sammenhængende udenrigs- og sikkerhedspolitik, navnlig i spørgsmålet om eventuelle negative konsekvenser for Rusland af den russiske politik. EU og medlemslandene erkender, at Rusland har legitime sikkerhedsinteresser, ikke mindst på landets sydlige flanke mod Mellemøsten, men de må samtidig opretholde fundamentale og globale folkeretlige principper om utilladeligheden af brug af væbnet magt og om respekt for grænsernes ukrænkelighed. På dette punkt er det

derfor vanskeligt at se, hvordan EU skulle kunne påtage sig en mere konsekvent rolle især i forhold til naboskabsområderne end hidtil i internationale væbnede konflikter. For det franske formandskab har Georgien krisen og dermed forholdet til Rusland og de østlige naboer hidtil været en uhyre vanskelig opgave at løse. De strategiske overvejelser er næppe blevet lettere af, at USA samtidig har befundet sig midt i en valgkamp, hvorunder den amerikanske præsident må affinde sig med en mindre rolle end tidligere, og hvor den militære kapacitet samtidig er spændt til bristepunktet i andre af verdens brændpunkter.

Ruslands nordlige grænse mod Arktis spiller imidlertid også en rolle for indholdet af ESS 2.0, især fordi klimaforandringerne sandsynligvis kommer til at ændre de geostrategiske forhold og de globale søveje, efterhånden som der opstår isfrit farvand omkring Nordpolen. Dette er et helt konkret eksempel på forventelig, fremtidig sikkerhedspolitisk konsekvens af klimaforandringerne. Danmark og Grønland har forsøgt at spille en konstruktiv rolle med Ilulissat-erklæringen med Rusland som medunderskriver om at søge en folkeretlig løsning for at undgå fremtidige sikkerhedspolitiske konflikter i Arktis. Samtidig har vore nordiske nabolande Sverige, Finland, men også ikke-EU landet Norge påbegyndt overvejelser om et militært samarbejde, der kan styrke deres position i forhold til Rusland i nordområderne.

Georgien-krisen viste tydeligt, at tidligere tiders magtdemonstrationer fra stormagternes side ikke er en saga blot, men et forhold som skærper småstaternes interesse i en større udenrigs- og sikkerhedspolitisk – herunder også militær – rolle for EU. Det franske formandskabs ambition om ikke blot at revidere EU's sikkerhedsstrategi, men også at forbedre EU's fælles planlægningsstrukturer og militære kapaciteter har dermed fået tilført yderligere næring. Et tilfredsstillende resultat af strategirevisionen indgår også i baggrunden for den franske udmelding om at vende tilbage til NATO's

militære samarbejde i forbindelse med Alliancens 60-årsjubilæum i april 2009.

Konklusion

Danmark har principielt mulighed for at opnå indflydelse på den begrebsmæssige konkretisering i den nye sikkerhedsstrategi og herigennem søge at fremme danske strategiske overvejelser om emner som energiforsyninger, klimaændringer og befolkningsstrømme samt betoning af den sammenhæng, som militære styrker indgår i. Flere medlemslande har udtrykt sympati over for den danske model for samtænkning mellem civile og militære aktiver og kapaciteter i sikkerheds- og forsvarspolitik, der derfor kunne være et eksempel på mulig dansk indflydelse på den nye sikkerhedsstrategi.

Eftersom Danmark ikke deltager i EU's militære samarbejde, står Danmark imidlertid i kraft af dette forsvarsforbehold svagt i forhold til den videre udvikling af en strategisk kultur og opnåelse af enighed om de forskellige strategiske forestillinger om det integrerede Europa. Forsvarsforbeholdet opretholdes til trods for, at ESFP som nævnt er en mellemstatslig konstruktion med vetoret og ikke en overstatslig konstruktion, hvor flertallet beslutter. Den store udvikling, som har fundet sted siden 2003, er sket uden dansk indflydelse på ganske centrale områder, og det udviklingspotentiale, som ligger forude om den videre begrebsmæssige udvikling, er områder, hvor dansk deltagelse – og indflydelse – står svagt.

Danmark har ganske vist erklæret sig enig i EU's sikkerhedsstrategi og er en varm fortalere for effektiv multilateralisme med særlig vægt på FN. Efter østudvidelsen i 2004 har det da også været et dansk ønske, at EU påtager sig en større global rolle, herunder ved gennem brug af en integreret civil-militær tilgang at bidrage til fremme af fred, nedrustning og stabilitet, at styrke demokrati, menneskerettigheder og retssamfund og at forebygge og bekæmpe terrorisme samt fremme udvikling. Styrkelsen af EU's civile

krisestyringskapacitet er mål for danske bestræbelser med særlig vægt på at skabe maksimal synergi mellem den civile krisestyring og EU's andre relevante politikker, eksempelvis udviklingsbistanden.

EU's reviderede sikkerhedsstrategi, ESS – version 2.0 (2008), kan derfor i givet fald få stor betydning for danske bestræbelser på at føre en værdibaseret udenrigs- og sikkerhedspolitik de nærmeste år.

Endelig bemærkes, at Danmark som bekendt står som vært for FN's klimatopmøde, COP15, i december 2009 med henblik på indgåelse af en ambitiøs og global klimaafnate for perioden efter 2012. Danmark skal derfor dels forsøge at udarbejde en aftaletekst, som alle kan blive enige om, og dels være mægler mellem parterne i forhandlingerne. Danmark har derfor en særlig interesse i, hvorledes klimaforandringer behandles i ESS 2.0.

Forslag til supplerende læsning

DIIS. 2008. *De danske forbehold over for den Europæiske Union. Udviklingen siden 2000..* København: DIIS.

Biscop, Sven & Jan Joel Andersson, eds. 2008. *The EU and the European Security Strategy – Forging a global Europe.* London & NY: Routledge.

ISS, Institute for Strategic Studies. 2008. Project on European Interests and Strategic Options. <http://www.iss.europa.eu/index.php?id=247>, 20.10.2008.

DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

STRANDGADE 56 • 1401 KØBENHAVN K • DENMARK
TEL. +45 32 69 87 87 • diis@diis.dk • www.diis.dk