



Når småstater fører stormagtspolitik

Dansk baltikumpolitik fra Murens fald i 1989 til EU-topmødet i København i 2002

Af Lene M. Pedersen

De baltiske lande var under den kolde krig en del af Sovjetunionen og var ikke genstand for nogen særlig dansk eller international opmærksomhed. Men da det sovjetiske imperium begyndte at knage i fugerne, og de baltiske lande mere og mere højlydt krævede deres selvstændighed, var Danmark et af de første lande til officielt at anerkende denne selvstændighed i august 1991. Men hvorfor og hvordan udførmedes der en decideret dansk baltikumpolitik?

I det følgende vil jeg se på tre perspektiver i den danske baltikumpolitik – Nordisk Råd, NATO og EF/EU. Men først et overblik over det udenrigs- og sikkerhedspolitiske "rum", småstaten Danmark har været påvirket af.

Det udenrigs- og sikkerhedspolitiske rum

De ydre forhold danner en ramme for dansk sikkerhedspolitik. Den kolde krig havde været karakteriseret ved militær ustabilitet og uforudsigelighed på grund af magtbalancen og ved sikkerhedspolitisk stabilitet og forudsigelighed på grund af alliancesystemet. Danmark havde kendt fjenden, og man havde vidst, at truslen mod dansk sikkerhed primært var militær. I den nye sikkerhedspolitiske situation efter Sovjetunionens sammenbrud var der ikke længere nogen direkte trussel om militær aggression fra øst, men samtidig var den nye situation uforudsigelig og rummede en potentiel ustabilitet, idet de tidligere østbloklandes udvikling kunne udløse grænsestridigheder, etniske stridigheder og flygtningestrømme.¹

De nye trusler mod dansk sikkerhed var såkaldt "bløde" sikkerhedstrusler i modsætning til den kolde krigs "hårde" militære sikkerhedstrussel. Efter den kolde krig var dansk og europæisk sikkerhed ikke længere kun et spørgsmål om decideret krig mellem stater, og den danske baltikumpolitik er et godt eksempel på, hvordan Danmark håndterede den nye sikkerhedspolitiske situation.

Hans Branner identificerer to sider af dansk udenrigspolitisk tradition: den passive og *deterministiske*, der har præget dansk udenrigspolitik i det meste af forrige århundrede, og den aktive og *internationalistiske*, der har eksisteret sideløbende dermed, og som har markeret sig i blandt andet FN-politikken. Denne del af den udenrigspolitiske tradition kan ses som et resultat af småstatens forsøg på at fremme en værdibaseret

¹ Hækkerup, Hans 1995 s. 97. Se også Ellemann-Jensen, Uffe 2002 s. 38 hvor han træffende sammenligner koldkrigssituationen med et spil dam, og efter-koldkrigssituationen med et spil skak – med langt flere muligheder.

international orden, hvor magtpolitik er underlagt international regulering.² De to dele af traditionen er tilsyneladende i indbyrdes modstrid, men de kan også ses som indbyrdes sammenhængende, idet den *deterministiske* komponent vedrører udenrigspolitikens kortsigtede mål – at beskytte Danmark i en usikker verden – og den *internationalistiske* komponent vedrører det langsigtede mål – at fremme etableringen af en mere ideel verden. De to komponenter kan således udmærket sameksistere.

Men hvad dækker begrebet sikkerhedspolitik egentlig, og hvilken berøring har det med baltikumpolitikken?

Sikkerhedspolitik og sikkerhedspolitiske strategier

I et interview i 1997 blev forsvarsminister Hans Hækkerup spurgt om, hvad Baltikum har med Danmarks sikkerhed at gøre. Dertil svarede han "ikke så meget direkte....fordi sikkerhed handler om noget helt andet i dag".³ Det sikkerhedspolitiske begreb og indhold var åbenbart ændret over tiden, men *fra hvad og til hvad?*

De baltiske landes beliggenhed i Danmarks nærområde betyder, at den politiske, økonomiske og miljømæssige udvikling i de baltiske lande påvirker forholdene i Danmark. Danmark har derfor åbenbare interesser i, at landene er stabile demokratier, der oplever økonomisk fremgang. Det danske engagement i de baltiske lande bygger i høj grad på en samhørighedsfølelse og på solidaritet med andre små lande i nærområdet..... Den overordnede målsætning med dansk baltikumpolitik er at bidrage til sikkerhed og stabilitet i de baltiske lande og i hele Østersøregionen. Udenrigsministeriet⁴

I 1965 fremlagde den daværende udenrigsminister Per Hækkerup en nu klassisk definition på dansk sikkerhedspolitikens almene mål. Ifølge Per Hækkerup var de fundamentale mål at sikre Danmarks eksistens som selvstændig demokratisk nation, at varetage danske interesser i bred forstand og at påvirke den internationale udvikling ud fra danske principper og indstillinger.⁵ Kontinuiteten i dansk sikkerhedspolitisk målsætning kan ses ved, at de samme tre mål optræder i ovenstående

² Branner, Hans 2000 s. 2f. Branner mener, at den internationalistiske linie "måske" kan føres tilbage til landets multinationale fortid, "hvor vi var vant til at blande os." (op.cit.)

³ Nyeng, Ole og Tygesen, Peter "Jeg er ikke USA's bydreng" Information 11/4 1997

⁴

<http://www.um.dk/udenrigspolitik/oesteuropa/baltikum/index.asp>

⁵ Således ifølge Hækkerup, Per 1965 s. 17



erklæring fra udenrigsministeriet, hvor det pointeres, at de geopolitiske forhold medfører, at udviklingen i Baltikum har konsekvenser for dansk politisk, økonomisk og miljømæssig sikkerhed.

Ved at bidrage til stabilitet i bred forstand i Baltikum kan Danmark øge sin egen sikkerhed og varetage danske interesser, og ved at engagere sig i Baltikum kan Danmark påvirke den internationale udvikling ud fra danske værdier. Blandt disse værdier er solidaritet og samhørighed med "andre små lande i nærområdet". Per Hækkerups korte og skematiske oversigt over sikkerhedspolitiske mål kunne i princippet gælde for alle lande – de er almene – idet alle lande uden videre kan formodes at ville opretholde landets selvstændighed, varetage dets interesser og påvirke udviklingen i overensstemmelse med landets principper. Heri er der intet specielt dansk.

Derimod er den geografiske beliggenhed specifik for Danmark, hvilket også understreges i udenrigsministeriets erklæring. Sikkerhedspolitiske mål forfølges gennem sikkerhedspolitiske strategier, og valget af sikkerhedspolitisk strategi er påvirket af geografisk beliggenhed. En geografisk betinget sikkerhedspolitisk strategi er i sagens natur specifik for det enkelte land – selv om eksempelvis Baltikum også indgår i andre landes nærområde, er hvert enkelt lands geografiske betingelser selvsagt forskellige.

Danmark har siden 1949 fulgt fem sådanne sikkerhedsstrategier eller -spor baseret på geografisk-regionale relationer:⁶ Det atlantiske (NATO), der tog sig af sikkerhed, det vesteuropæiske (EF/EU), der tog sig af økonomi og velfærd, det universelle (FN), der tog sig af den internationale retsorden, det nordiske (Nordisk Råd), der tog sig af det identitetsmæssige fundament, og det aleuropæiske (CSCE, fra 1994: OSCE), hvis mål var at overvinde konsekvenserne af Europas deling. De fem sikkerhedsstrategier fungerede under den kolde krig som delstrategier for en geografisk opdelt sikkerhedspolitik, men i 1990'ernes nye sikkerhedspolitiske omgivelser er de geografiske strategier konvergeret. Ved udgangen af dette årti var der stort set én strategi tilbage, en aleuropæisk-atlantisk linje med en universel dimension.⁷

Efter 1949 begyndte betegnelsen sikkerhedspolitik gradvist at vinde indpas i debatten. Baggrunden derfor var oprettelsen af centrale institutioner som FN's sikkerhedsråd og USA's National Security Council. Sikkerhedspolitik drejede sig om *high politics*, om krig og fred, men området for sikkerhedspolitik var med Bertel Heurlins udtryk "født til at ekspandere", idet sikkerhedspolitikken var den del af udenrigs-, forsvars- og indenrigspolitikken, der drejede sig om trusler mod Danmark – og det kan jo være ganske mange ting.

Sikkerhedspolitikken kunne derfor udvides og bemægtige sig beslægtede områder, som tidligere havde været forsvars- og udenrigspolitikens prerogativ.⁸ Hans

Hækkerup var eksempelvis i 1990'erne af den overbevisning, at sikkerhedspolitik var andet og mere end den klassiske, hårde sikkerhedspolitik, og han slog yderligere fast, at "sikkerhed i vores del af verden skabes jo først og fremmest med økonomiske og politiske midler".⁹ Hækkerups brede definition på sikkerhedspolitik, hvor sikkerhedspolitikken ikke længere kun handler om det militære aspekt, betyder, at sikkerhedspolitikken bliver en integreret del af dansk udenrigs- og forsvarspolitik, ligesom også den økonomiske politik, kulturpolitik og lignende er elementer i sikkerhedspolitikken. Dansk baltikumpolitik er derfor sikkerhedspolitik i denne nye og brede forståelse.

Danmark som småstat

For at forstå den danske fokusering på samarbejde i internationale organisationer som NATO må man se på et af de elementer, der karakteriserer Danmark som stat i det internationale samfund. Danmark er en småstat med begrænsede ressourcer og uden afgørende militær mulighed for at drive sin politiske forståelse igennem på den internationale scene. Dette forhold har på afgørende vis præget dansk forsvars- og sikkerhedspolitik i en meget lang periode. Som småstat med globale interesser i form af handel og transport har Danmark søgt sikkerhed via regelsæt forankret i international ret og internationale organisationer. Danmark har ikke magt og frihed til at vælge sin egen politik på baggrund af en relativ magtposition, men er nødsaget til at støtte sig til de internationale juridiske spilleregler. Man kan sige, at for Danmark gælder princippet om juraens primat frem for politikken¹⁰ – den internationalistiske tradition, der tidligere er omtalt.

Da de sikkerhedspolitiske omgivelser ændredes i årene omkring 1990, ændredes også NATO's opgaver, og det betød, at Danmark omdefinerede sin udenrigspolitiske rolle og opgaver. Noget forenklet kan man sige, at Danmark – med EF/EU-politikken som en væsentlig undtagelse – fra starten af 1990'erne opgav sit deterministisk prægede småstats-syndrom og i stedet formulerede en udenrigspolitisk linje, der byggede på princippet om aktiv internationalisme. Det betød en opprioritering af internationale normer såsom menneskerettigheder, demokratisering, respekt for internationale retsprincipper og en øget tro på og tillid til ideen om fælles global sikkerhed. Den nye aktive udenrigs- og sikkerhedspolitik fik således som konsekvens, at det traditionelle normative element i dansk udenrigspolitik styrkedes. Fra dansk side har skiftende regeringer traditionelt søgt at fremme samarbejde og integration –

⁹ Nyeng, Ole og Tygesen, Peter "Jeg er ikke USA's bydreng" Information 11/4 1997. Blandt de politiske midler regnede Hækkerup bestræbelser for fremme af demokrati, bedre miljø og bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet. Hækkerups opfattelse deltes af udenrigsminister Niels Helveg Petersen. (Se Petersen, Niels Helveg 1996a s. 118)

¹⁰ Udtrykket er lånt fra Bolving, Klaus 2001 s. 3

⁶ Heurlin, Bertel 2000 s. 17

⁷ Således ifølge Bertel Heurlin (Heurlin, Bertel 2000 s. 28f)

⁸ Heurlin, Bertel 2000 s. 13f. I Danmark lanceredes ordet i 1960'erne (se note 2 (op.cit)).



således også under den kolde krig.¹¹ Og det fortsatte efter denne konflikts ophør.

Resultatet af de danske overvejelser blev en bekræftelse af den atlantiske forbindelse gennem NATO, mens Danmark stillede sig afvisende over for medlemskab af WEU, der kunne udvikle sig til en fælles EU-militæralliance i konkurrence med NATO.¹² Valget af det atlantiske spor indebar store fordele for Danmark, idet USA, der står som garant for Danmarks sikkerhed, er geografisk så fjernt, at risikoen for *entrapment* er beskeden. Samtidig er USA's militære tilstedeværelse i Europa en garanti mod *abandonment*.¹³

Men de sikkerhedspolitiske omstændigheder er under stadig forandring, og nye trusler opstår. Konflikten mellem USA og FN i forbindelse med Irak var en voldsom udfordring af Danmarks aktive internationalisme, hvor begrebet internationalisme jo netop giver konnotationer af en strategi baseret på international retsorden og på FN. Med det amerikanske krav stod Danmark over for et ubehageligt og uundgåeligt valg: Skulle vi støtte en amerikansk krig i Irak uden en FN-godkendelse, eller skulle vi kun støtte en krig i Irak, hvis den foregår i FN-regi. I det første tilfælde ville vi sikre os USA's venskab, men risikere *entrapment* i det, som mange vil opfatte som en rent amerikansk krig. I det sidste tilfælde ville vi undgå *entrapment*, men til gengæld risikere *abandonment* i forhold til USA, der kunne tænkes at trække sig tilbage fra Europa, hvis ikke NATO aktivt støttede en krig i Irak. I sidste ende valgte Danmark at stå bag og aktivt deltage i USA's aktion.

Reformulering af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik?

Blev dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik så reformuleret i 1990'erne? Svaret afhænger af definitionen på begrebet *forandring* og af valg af fokus. Forandring kan være den konstante dag-til-dag forandring, ofte bundet til enkelte aktører, men forandring kan også være en mere dybtgående forandring i den udenrigspolitiske struktur eller en meget dybtgående forandring af denne struktur.¹⁴

Hvis fokus sættes på dag-til-dag forandringen, må svaret blive, at regeringsskiftene i 1993 og 2001 ikke medførte nogen afgørende forandring i hovedtrenden i den danske politik.

Hvis fokus sættes på dansk udenrigs- og sikkerhedspolitikens helt grundlæggende mål og interesser, må svaret blive, at der ikke skete nogen afgørende forandring efter den kolde krigs ophør, og i den henseende er der ikke sket nogen reformulering – ingen ændring af

strukturen. Danmark havde de samme normbaserede udenrigspolitiske mål, men muligheden for at realisere disse mål ændredes fundamentalt. Grundlaget for den baltiske politik var internationalt anerkendte normer som demokrati og menneskerettigheder, og genoptagelsen af diplomatiske forbindelser med Baltikum på trods af risiko for sovjetisk modvilje viser, at Danmark i det nye internationale miljø kunne og turde optræde som aktør på egen hånd. Men målene var uændrede.

Hvis fokus i forlængelse af ovenstående sættes på de midler, som Danmark har anvendt for at nå de nævnte udenrigs- og sikkerhedspolitiske mål, må svaret blive, at der er sket en afgørende forandring, og i den henseende er der sket en reformulering – en ændring i den udenrigs- og sikkerhedspolitiske struktur. Danmarks traditionelle pragmatisk-funktionalistiske¹⁵ udenrigs- og sikkerhedspolitik sigtede mod at holde de forskellige funktionelle fora – NATO, EU, FN, Norden, CSCE/OSCE – adskilt, så Danmark kunne føre en internationalistisk politik i FN og en deterministisk i NATO. Men hvordan forholdt det sig med Nordisk Råd?

Nordisk Råd og baltisk medlemskab

Da de baltiske lande blev selvstændige, aktualiseredes spørgsmålet om baltisk sikkerhed. Skulle Baltikum sikres gennem et regionalt sikkerhedsarrangement, og havde de nordiske stater i så fald et specielt ansvar over for de baltiske lande – måske gennem et medlemskab af Nordisk Råd? Rådet kan ikke fatte bindende beslutninger, men kun udrede og diskutere nordiske anliggender og fremlægge anbefalinger til nationalforsamlingerne. Men Rådets anbefalinger følges stort set, og i denne mere indirekte form er Nordisk Råd et beslutningsorgan. En anbefaling af baltisk medlemskab ville derfor have stor vægt, og allerede før de baltiske lande havde opnået selvstændighed, var spørgsmålet om baltisk medlemskab til debat i Nordisk Råd.

Begivenhederne i Baltikum betød som tidligere nævnt, at danske politikere i løbet af meget kort tid gik fra slet ikke at have en holdning til de baltiske lande til at se Baltikum som et nærområde, hvis udvikling Danmark burde skaffe sig indflydelse på. Dette forhold afspejledes i debatterne i Nordisk Råd, hvor Baltikum dukkede op som emne. Selvom sikkerhedspolitik var et tabuemne på det officielle niveau, drøftedes de baltiske landes forhold ikke desto mindre på møderne i Nordisk Råd, og allerede ved rådets ordinære session i 1989 fremsatte Kristen Poulsgaard et forslag om at optage de baltiske stater i Nordisk Råd. Ifølge Poulsgaard var der så mange historiske og kulturelle ligheder mellem de baltiske og de nordiske lande, at det ville være naturligt at inddrage dem i Nordisk Råd og støtte deres ønske om selvstændighed.¹⁶ Nordisk Råds juridiske udvalg konstaterede efterfølgende ganske kort, at forslaget ikke kunne støttes på grund af manglende ansøgning fra de baltiske lande.¹⁷ Da forslaget blev debatteret, stillede Poulsgaard sig meget uforstående over

¹¹ Heurlin, Bertel 2001 s. 4

¹² Petersen, Nikolaj 1995 s. 117 se også Heurlin, Bertel 2001 s. 12

¹³ Heurlin, Bertel 2001 s. 10

¹⁴ Om disse begreber se Sørensen, Georg og Hans-Henrik Holm 1998 s. 13f. Sørensen og Holm anvender begreber fra den politologiske debat om ændringer i det internationale system efter 1989. Jeg mener dog godt, at disse begreber med en forsigtig justering til det nationale niveau også kan anvendes på dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik.

¹⁵ Udtrykket er hentet hos Holm, Hans-Henrik 1998 s. 25

¹⁶ Nordisk Råd 37.session, 1989 Stockholm s.921f (A 870/j)

¹⁷ Nordisk Råd 37.session, 1989 Stockholm s.918f



for udvalgets anbefaling, men sagen endte med, at kun Poulsgaard selv stemte for forslaget.¹⁸ På ekstrasessionen i november 1989, der blev afholdt i lyset af den accelererende politiske udvikling i Østeuropa, skosede Poulsgaard efterfølgende de øvrige politikere for ikke at have været fremsynede nok til at tage hånd om de baltiske lande i rette tid.¹⁹

På ekstrasessionen var politikerne meget optaget af at få knyttet bånd mellem Øst og Vest. Statsminister Poul Schlüter talte i sit indlæg om den historiske chance for at ændre forholdene i Europa, og han anså det for naturligt at etablere tætte kontakter med de baltiske lande.²⁰ Også indenrigsminister Thor Pedersen ønskede ”nærmere bånd til vore naboer på den anden side af Østersøen, specielt i Baltikum”.²¹ I det hele taget var de danske repræsentanter i Nordisk Råd specielt interesserede i Baltikum på grund af den geografiske nærhed og historiske og kulturelle baggrund. Fælles for politikernes indlæg i debatten – bortset fra Poulsgaards – er imidlertid en meget forsigtig holdning.

Også på Nordisk Råds møder i 1990 drøftedes Baltikum, og efter at have hørt Kristen Poulsgaard tale varmt for en nedlæggelse af Nordisk Råd, efterspurgte Hans Jørgen Jensen (S) en forklaring på, hvordan Poulsgaard i 1989 kunne foreslå at optage de baltiske lande, hvis han gerne så en nedlæggelse af Nordisk Råd.²² Som forsvar for sit forslag svarede Poulsgaard, at dengang ”grinede I alle sammen af mig.... i år er I faldet over benene på hverandre”.²³ Og han fortsatte: ”Så længe vi har Nordisk Råd, er det da det rigtige sted at diskutere de baltiske stater.”²⁴

Debatten i Rådet viser med al ønskelig tydelighed, at de delegerede faktisk mente, at Nordisk Råd var et passende forum for en sådan diskussion, men debatten viser også, at Poulsgaards forslag var for vidtgående for alle andre. Med sit forslag om baltisk medlemskab af Nordisk Råd havde han overtrådt et tabu og var dermed gået uden for de uskrevne spilleregler. De andre medlemmers reaktion – hvis det er korrekt, at de lo ham ud – er interessant. Det er muligt, at latteren skyldes en generel holdning til og opfattelse af Poulsgaard som person, men latteren kan også skyldes, at man i 1989 betragtede forslaget som urealistisk eller ligefrem farligt. I betragtning af den forsigtige tilgang til problemet er det ikke overraskende, at Nordisk Råd i et slutdokument betegnede de baltiske lande som værende

”inom Sovjetunionen”.²⁵ De varme ønsker om tættere kontakt til de baltiske lande og at tilbyde dem observatørstatus var det længste, man kunne strække sig i forhold til Nordisk Råd. Ingen talte for medlemskab, Poulsgaard var en enlig svale.

Kristen Poulsgaards og senere partifællen Pia Kjærsgaards identiske forslag fra henholdsvis 1989 og 1991 om baltisk medlemskab af Nordisk Råd fik ingen støtte blandt de øvrige danske delegerede, men i slutningen af august 1991 bebudede udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, at de baltiske lande snart kunne optages i Nordisk Råd. Dette udspil blev øjeblikkeligt standset af statsministeren, der afviste et sådant medlemskab. I stedet burde de baltiske lande finde sammen i et Baltisk Råd, der så kunne arbejde sammen med Nordisk Råd.²⁶ Ellemann-Jensens udtalelse blev fremsat umiddelbart efter, at Danmark havde genoptaget de diplomatiske forbindelser med de baltiske lande, og man kan måske tillade sig at formode, at den var præget af den stemning, der forståeligt nok prægede udenrigsministeren i de hektiske augustdage i 1991.²⁷ Statsministerens hurtige afvisning viser i hvert fald, at udenrigsministerens udtalelse ikke var koordineret med den øvrige regering. Med statsministerens afvisning var Ellemann-Jensens udtalelse faktisk reduceret til en privat aktion. Årsagerne til de delegeredes afvisning af Fremskridtspartiets gentagne forslag kan være mange, men den senere debat i Nordisk Råd viser, at afvisningen sandsynligvis skyldes et bestemt ønske om at undgå drøftelser af sikkerhedspolitisk karakter.

Meget forenklet kan man hævde, at da balterne var interesseret i medlemskab af Nordisk Råd, var Norden ikke i stand til at tilbyde det – og da Norden få år senere var i stand til at tilbyde medlemskab, havde balterne sat fokus på NATO og EU.

Den danske profil i Nordisk Råd

Det lidt deprimerende billede af det nordiske samarbejde nuanceres betragteligt ved en undersøgelse af den danske profil i Nordisk Råds baltikumdebat i 1990'erne. Det har været umuligt at spore nogen egentlig demoralisering, selv om der har været forslag om at nedlægge Nordisk Råd og forudsigelser om en udtyndet nordisk dagsorden. Ingen af disse tiltag skal forstås som udtryk for demoralisering, mere som henholdsvis provokation af det nordiske *establishment* og realistisk vurdering af den integrative dynamik i EF/EU-samarbejdet og denne integrations betydning for det nordiske samarbejde. Heller ikke konkurrencemomentet mellem de nordiske lande har sat sig spor i debatten. Det kan naturligvis skyldes den selektive tilgang til materialet, hvor kun danske indlæg er

¹⁸ Nordisk Råd 37.session, 1989 Stockholm s.336ff. 69 politikere stemte imod forslaget

¹⁹ Nordisk Råd 3.ekstra session, 1989 Mariehamn s.81f

²⁰ Nordisk Råd 3.ekstra session, 1989 Mariehamn s.37f

²¹ Nordisk Råd 3.ekstra session, 1989 Mariehamn s.51

²² Nordisk Råd 38.session, 1990 Reykjavik s.111

²³ Nordisk Råd 38.session, 1990 Reykjavik s.111

²⁴ Nordisk Råd 38. session, 1990 Reykjavik s.111

Poulsgaard mente desuden at ”udviklingen viste jo, at jeg fik ret. I har jo så travlt med at diskutere det nu, at man kunne skrive tykke romaner om det, der bliver sagt om de baltiske stater” (op.cit.)

²⁵ Nordisk Råd 38.session, 1990 Reykjavik, dokument 1, stk. 1.3, s.2471 (”Norden och Östeuropa”)

²⁶ Interview med Poul Schlüter i Berlingske Tidende 29/8 1991 (”Nej til baltere i Nordisk Råd”). Også tidligere statsminister Anker Jørgensen, der var præsident for Nordisk Råd, afviste baltisk optagelse. (op.cit.)

²⁷ Ifølge Uffe Ellemann-Jensen var stemningen ”nærmest euforisk i de dage” (Ellemann-Jensen, Uffe 2002 s. 68)



behandlet, men en eventuel national konkurrence burde have sat sig spor i de danske indlæg. De manglende spor af konkurrencemoment kan så måske skyldes, at Nordisk Råd som nævnt ikke kan fatte bindende beslutninger, og at den nationale konkurrence udspilles på andre fronter, i andre institutioner. Det er umuligt at afgøre her, men i Nordisk Råd-debatten er konkurrencemomentet vedrørende Baltikum fraværende.

Skiftende statsministre har tegnet den danske regerings holdning til det nordisk samarbejde. Anders Fogh Rasmussen fra Venstre brugte megen energi på EU-formandskabet og Irak-problematikken og har endnu ikke markeret sig på den nordiske front, men den konservative Poul Schlüter opfattede Nordisk Råd som et debatforum med dalende betydning, hvor dagsordenen blev udtyndet, og hvor den centrale diskussion førtes i andre fora. Den socialdemokratiske Poul Nyrup Rasmussen så omvendt Nordisk Råd som en vital arena med betydning også for Baltikum. Der er intet i materialet, der tyder på, at der bag disse holdninger lå egentlige divergenser mellem de respektive partier – formentlig er det helt personlige holdninger, der udtrykkes af statsministrene og et udslag af de meget forskellige historiske situationer, som de har stået i.

Nordisk Råd kunne ikke tilbyde de baltiske lande de ønskede sikkerhedsgarantier, og Danmark havde aldrig haft intentioner om, at Nordisk Råd skulle være et sikkerhedspolitisk alternativ for de baltiske lande. Det kunne kun NATO være.

NATO

Det var NATO's erklærede opfattelse, at der ikke skulle være skillelinjer i Europa, og at de central- og østeuropæiske lande frit skulle kunne vælge deres eget sikkerhedsarrangement. Derfor skulle der ikke være stater, som af historiske grunde skulle være placeret bag en sikkerhedspolitisk skillelinje, hvor man vest for denne havde lov til at blive optaget i NATO, mens man øst for denne linje havde pligt til at forblive neutrale. Dette princip var omstridt, idet Rusland heller ikke ønskede skillelinjer, men ud fra en anden argumentation. Ifølge den russiske opfattelse var der ingen skillelinjer på daværende tidspunkt, men de ville opstå, hvis de baltiske lande blev optaget i NATO.

En sådan udvidelse af NATO ville derfor være en overtrædelse af princippet om et udelt Europa. Omvendt ville en NATO-godkendelse af den russiske opfattelse være en accept af et delt Europa, idet man så ud fra et NATO-synspunkt accepterede en særlig russisk interessesfære.²⁸ Dette dilemma, der dybest set hvilede på sikkerhedsfølelser, uddybedes umiddelbart, idet den russiske argumentation om, at NATO-udvidelsen ville true Ruslands sikkerhed, kunne bruges mod Rusland selv. Ansøgerlandene kunne hævde, at Rusland ikke havde lov til at søge at blokere for deres optagelse i alliancen, da Rusland derved selv truede andres nationale sikkerhed, fordi NATO-kandidaterne følte, at deres nationale sikkerhed var betinget af NATO-medlemskab. Det fundamentale problem var måske i virkeligheden mere

psykologisk, at NATO havde opnået et magtpolitisk hegemoni i europæisk sikkerhedspolitik til stor frustration for Rusland.

Den danske holdning

Fra dansk side var holdningen klar, og i 1997 udtrykte forsvarsminister Hans Hækkerup således stor skepsis over for den russiske holdning til baltisk medlemskab af NATO, idet "de omtaler Baltikum som deres interessesfære, og det er en tankegang, jeg ikke bryder mig om".²⁹ Hækkerups åbent udtalte afstandtagen er bemærkelsesværdig i lyset af den forsigtige holdning, der i 1990'ernes første år havde præget dansk baltikumpolitik. På ganske få år var holdningen til de baltiske landes internationale placering ændret markant i takt med det ændrede verdensbillede, hvor Rusland i stadig mindre omfang blev betragtet som en reel trussel.

Siden 1993/94 havde det været de baltiske stater erklærede mål at blive medlem af NATO. Og i 1994 udtalte udenrigsminister Niels Helveg Petersen at "vi har sagt i NATO-kredsen, at netop i forhold til de baltiske lande har vi mulighed for at være særligt aktive".³⁰ Udsagnet markerer et skift i forhold til den tidligere tøvende holdning til NATO – Danmark ville nu være aktiv i NATO-regi og specielt i forhold til de baltiske lande.

Der blev i 1994 – helt utraditionelt for Danmark – indledt et militært samarbejde med de baltiske stater.³¹ Danmark indgik dette år en militær samarbejdsaftale med først Letland og senere Litauen og Estland. Fra 1994-1997 støttede Danmark forskellige forsvarstiltag i Baltikum med 204 millioner kr. Hovedparten gik til træning af tropperne i Baltbat.³² Danmark ydede blandt andet militær bistand til opbygningen af et nationalt forsvar i landene og uddannelse af officerer. Strategien var at inddrage landene så meget som muligt i det internationale samarbejde og forberede dem militært på NATO-medlemskab.

Danmark var et af de få lande, der helhjertet støttede ideen om baltisk medlemskab af NATO, og de tre baltiske lande blev således ikke inviteret til det vigtige NATO-topmøde i Madrid i 1997, hvor blandt andet Polen fik tilbudt forhandlinger om medlemskab. Men løbet var endnu ikke kørt, og på et topmøde i 1999 i Washington nævntes alle ansøgerlande i princippet som ligestillede, hvilket var en stor sejr for de baltiske stater og Danmark.³³

Russisk modstand

De baltiske lande blev dog ikke optaget i NATO sammen med Polen, Tjekkiet og Ungarn i 1999. En væsentlig årsag

²⁸ Bolving, Klaus 2001 s. 20

²⁹ Krohn, Ole "NATO's balancegang" Det Fri Aktuelt 18/3 1997

³⁰ Mandag Morgen nr.3, jan.1994 "De baltiske lande skal være Danmarks fredspartnere" s.26

³¹ BALTBAT – baltisk fredsbærende bataljon – blev oprettet i sep.1994 som fælles projekt for de nordiske lande, Storbritannien og de baltiske lande.

³² Bergman, Annika 2000 s.14

³³ Hækkerup, Hans 2002 s.18



var uden tvivl den russiske modstand.³⁴ I 1997/98 tilbød Rusland, der havde en åbenlys sikkerhedspolitisk interesse i at bevare de baltiske lande som en stødpudezone, endog at garantere deres sikkerhed. Til gengæld for denne garanti og andre aftaler af blandt andet økonomisk art skulle balterne give afkald på medlemskab af NATO. Det russiske forslag blev afvist af de baltiske stater i et fælles erklæring fra slutningen af 1997, hvori det blev fremført, at unilaterale sikkerhedsgarantier ikke var i overensstemmelse med ånden i det nye Europa.³⁵

Heller ikke forsvarsminister Hans Hækkerup var begejstret for det russiske initiativ, og han støttede balterne i deres afslag med den begrundelse, at de baltiske lande selv måtte afgøre deres sikkerhedspolitiske tilhørsforhold, og at Rusland ikke kunne stille betingelser til balternes sikkerhedspolitiske status som betingelse for godt naboskab.³⁶ Balterne havde ingen interesse i russiske sikkerhedsgarantier, og USA havde ingen interesse i foretage sig noget, der kunne puste til det, man opfattede som russisk paranoia. Ifølge Dov Zakheim er det en del af forklaringen på, at USA i 1996 ikke ønskede de baltiske stater optaget i NATO, selv om USA's forsvarsminister William Perry begrundede beslutningen med, at de ikke var klar til at påtage sig paragraf 5-forpligtelserne.³⁷

En rapport til konferencen om udvidelsen i 1997 gjorde det klart, hvilke betænkeligheder, der var i NATO-kredsen med hensyn til optagelse af de baltiske lande:

The key question regarding where the enlargement process goes beyond the first round of admissions concerns the Baltic states. The Danes believe that Estonia, Latvia and Lithuania already meet the NATO accession criteria just as well as the three

Central European states that are about to be admitted into the Alliance. However, their geographical and historical closeness to Russia militates against their early admission into the Alliance.³⁸

For den danske regering var der ingen tvivl om den danske indflydelse i dette spørgsmål, idet det konstateredes, at det var på dansk initiativ, at de baltiske lande er blevet nævnt som ansøgerlande i NATO-erklæringer.³⁹ Ifølge Uffe Ellemann-Jensen var medlemsskabet tiltrængt, for "hvis optagelseskriteriet havde været, hvem der havde mest brug for medlemsskabet, burde de baltiske lande have været de første nye medlemmer".⁴⁰ De baltiske lande havde det mest presserende behov for at få del i de sikkerhedsgarantier, som NATO kunne tilbyde. Men de

blev ikke optaget, fordi "den russiske modstand var så stor, at en række europæiske lande afviste det blankt".⁴¹

Men i de følgende år forbedredes forholdet mellem NATO og Rusland gradvist. Og efter 11. september-angrebet i 2001 og den efterfølgende krig mod terrorisme forsvandt den russiske modstand mod en NATO-udvidelse med de baltiske lande. Spørgsmålet om de baltiske landes medlemskab ophørte simpelthen med at være kontroversielt. I november 2002 afholdtes et topmøde i Prag, hvor NATO inviterede endnu en række lande til optagelse. Blandt disse var de tre baltiske stater, der alle opnåede medlemskab.

NATO-beslutningen af 21. november 2002 om udvidelse med syv nye medlemmer var en afslutning på et langt forløb, der startede med Sovjetunionens fald, men det NATO, som de syv stater bliver medlemmer af, har udviklet sig til at være noget ganske andet end den alliance, hvor de i sin tid søgte medlemskab.

Den rene forsvarsalliance er gradvist blevet ændret i retning af en mere politisk sikkerhedsorganisation, der må søge en ny eksistensberettigelse, idet de europæiske medlemmers mere traditionelle forsvar, der netop er beregnet på *forsvar* i ordets egentlige og mere lokale betydning, ikke er egnet til de "out of area"-operationer, som kampen mod den nye fjende, terror, kræver.⁴² Og nye problemer har vist sig og blotlagt svagheder i det nye NATO.

Men det er en helt anden historie. De baltiske lande er medlemmer af NATO. For Danmark var et centralt sikkerhedspolitisk mål blevet nået. Tilbage stod baltisk medlemskab af EU – det tredje perspektiv i dansk baltikumpolitik.

EF/EU

Før de baltiske lande opnåede selvstændighed, var der af naturlige grunde ingen konkrete planer hverken fra dansk eller fra baltisk side om medlemskab af EF. Som tidligere nævnt tilkendegav den danske regering på møder i Nordisk Råd i 1989 og 1990, at man ønskede tættere kontakter til Baltikum. Men når tiden ikke var moden til at optage disse lande i Nordisk Råd, var det utænkeligt at

⁴¹ Ellemann-Jensen, Uffe "Den baltiske udfordring" Berlingske Tidende 18/10 1998. Efter NATO's beslutning på Prag-mødet i oktober 2002 om at optage blandt andet de baltiske lande som medlemmer satte Uffe Ellemann-Jensen i 2002 navne på "en række europæiske lande": Frankrig og Italien "gjorde alt for at sabotere og spænde ben for balterne", mens Poul Nyrup Rasmussen og Niels Helveg Petersen var "de eneste, der for alvor stillede sig op og stoppede det" (Collignon, Pierre "De baltiske lande takker Danmark" Jyllands-Posten 23/11 2002)

⁴² Collignon, Pierre "NATO i eksistenskrise" Jyllands-Posten 21/11 2002 og Ullerup, Jørgen "NATO på sidelinien" Jyllands-Posten 21/11 2002. NATO besluttede at foretage en række moderniseringstiltag, der skulle sætte alliancen i stand til at møde "grave new threats and profound security challenges of the 21st century". (op.cit)

³⁴ Bolving, Klaus 2001 s. 25

³⁵ Miniotaitė, Grazina 2001 s. 22f

³⁶ Hækkerup, Hans 1998 s. 16

³⁷ Zakheim, Dov 1998 s. 31

³⁸ Report. NATO Enlargement: Political Issues And Public Perceptions A CSIS Conference October 7, 1997 .

<http://www.nato.int/acad/conf/enlarg97/report.htm>

³⁹ UM-tema nr.13, september 1998 s.17. Den relevante erklæring er fra NATO-topmødet i juni 1997.

⁴⁰ Ellemann-Jensen, Uffe "Den baltiske udfordring" Berlingske Tidende 18/10 1998



foreslå dem optaget i det langt mere vidtrækkende EF-samarbejde.

Først med de såkaldte *Københavnskriterier* ændredes dette forhold afgørende. På et topmøde i København i juni 1993 fastsatte EF's stats- og regeringschefer de politiske og økonomiske betingelser for medlemskab af EF gennem en vedtagelse af optagelsesbetingelserne. Kriterierne var opdelt i tre hovedafdelinger: politiske (stabile institutioner, der kan sikre demokrati, menneskerettigheder og beskyttelse af mindretal), økonomiske (en fungerende markedsøkonomi) og institutionelle (landet skal kunne påtage sig forpligtelser ved et medlemskab og acceptere målet om en politisk, monetær og økonomisk union). Medlemskab kunne finde sted, så snart et associeret land kunne påtage sig og opfylde forpligtelserne.⁴³

Det danske formandskabs mærkesag på topmødet var egentlig beskæftigelsen, og ifølge daværende udenrigsminister Niels Helveg Petersen kunne ingen på det tidspunkt overskue rækkevidden af erklæringen, og "da vi præsenterede erklæringen på det afsluttende pressemøde, var det svært at sælge budskabet om udvidelse," og erklæringen opfattedes af mange som "pæne og uforpligtende ord uden nogen særlig politisk realitet."⁴⁴ Men kriterierne åbnede i realiteten døren til EU, idet indholdet i kriterierne definerede EU som en politisk afgrænsning – ikke en geografisk afgrænsning.⁴⁵

I 1995 søgte de baltiske lande om medlemskab af EU.⁴⁶ Ansøgningen skabte ikke umiddelbar begejstring blandt EU-medlemmerne, hvor specielt Frankrig og Italien forholdt sig tøvende til spørgsmålet om baltisk medlemskab,⁴⁷ men fra 1995 har det været den danske politik med baggrund i Københavnskriterierne at støtte de baltiske landes bestræbelser for at opnå det ønskede medlemskab. Med vedtagelsen af disse kriterier var den formelle baggrund for en aktiv dansk indsats på plads, men der måtte stadig tages hensyn til balternes store nabo, Rusland. Hvordan stillede dette land sig til spørgsmålet om de tidligere sovjetrepublikkers medlemskab af EU?

Den russiske opfattelse

Den russiske holdning til en udvidelse af EU med de baltiske lande har været flertydig. Der eksisterer en historisk funderet gensidig mistro mellem de baltiske lande og Rusland, og russiske politikere og analytikere har udtrykt frygt for, at EU efter en udvidelse vil rumme en

stor gruppe lande, hvis politik vil have markante anti-russiske træk.⁴⁸ På den anden side forventes et medlemskab at gavne den russiske handel med de baltiske lande, og da EU-kommissionen i juli 1997 valgte blandt andet Estland som kandidat til første udvidelsesbølge, hilste det russiske udenrigsministeriums talsmand det velkomment.⁴⁹

Meget tyder således på, at den russiske analyse vedrørende Baltikum har fulgt den traditionelle linje, hvor der skelnes mellem *sikkerhed* og *økonomisk samarbejde*. Sikkerhed kan leveres af NATO eller - bedre - gennem samarbejde med Rusland, og økonomisk samarbejde kan leveres af EU. Europæisk integration havde i den russiske optik ingen sikkerhedspolitisk funktion og var derfor ikke nogen risiko for Rusland. Danmark kunne således uden at frygte russisk modstand arbejde for baltisk medlemskab af EU.

Baltikum i dansk EU-optik ca. 1991 – 1997

I forbindelse med indgåelsen af samarbejdsaftaler med de baltiske stater fra februar og marts 1991 skrev daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen et indlæg i debatten med titlen "Danmark skaber støtte til de baltiske lande".⁵⁰ Med brugen af den aktive form, "skaber," gjorde udenrigsministeren Danmark til en baltisk aktør, der var i stand til, villig til og i gang med at skabe eksternt støtte til de baltiske lande, der på det tidspunkt havde store problemer med forholdet til Sovjetunionen. Den aktive form kombineret med begrebet "støtte" indikerede, at hjælpen ville ske i form af, at Danmark ville få andre – lande, organisationer - til at støtte. Ellemann-Jensen mente da også, at "vores aktive placering i det internationale samarbejde, først og fremmest i EF, betyder, at vi kan få andre lande til at følge vores eksempel".⁵¹ Udenrigsministeren tilskrev således Danmark en særlig position via EF-medlemskabet og en mulighed for at påvirke andre lande til at følge Danmarks linje. Udenrigsministeren understregede dog, at "det ikke gavner med tomme demonstrationer [over for Baltikum]. Det tjener kun til at markere Danmark som en ensom ridder, som ingen følger".⁵² Med "tomme demonstrationer" sigtede Uffe Ellemann-Jensen uden tvivl til Pia Kjærsgaards tidligere nævnte Folketingsforslag fra

⁴³ Det europæiske Råd i København: 21.-22. juni 1993 – Formandskabets konklusioner. 22/6 1993. Afsnit iii.

http://www.europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_acti on_gettxt=gt&doc=DOC/93/3/0/AGED&lg=DA

⁴⁴ Collignon, Pierre "De samlede Europa" Jyllands-Posten 15/12 2002

⁴⁵ Således ifølge Niels Ersbøll, daværende generalsekretær i EU's ministerråd. Ersbøll formulerede kriterierne.

(Collignon, Pierre "De samlede Europa" Jyllands-Posten 15/12 2002)

⁴⁶ Ellemann-Jensen, Uffe 2002 s. 48

⁴⁷ Collignon, Pierre "De baltiske lande takker Danmark" Jyllands-Posten 23/11 2002

⁴⁸ Morozov, Viatcheslav 2001b s. 1 Morozov mener, at russisk udenrigspolitisk debat er fanget i den snævre geopolitiske tænkning, der betragter politikken som et nulsums-spil, hvor modpartens gevinst er eget tab. Derfor betragtes en udvidelse af EU som en besættelse af den gråzone, som Sovjetunionens opløsning skabte. Konsekvensen bliver en isolation af Rusland.

⁴⁹ Moskva "not only does not oppose but would support the entry of the Baltic countries into the European Union" (her citeret fra Knudsen, Olav Fagelund 1998 s. 137)

⁵⁰ Ellemann-Jensen, Uffe "Danmark skaber støtte til de baltiske lande" Jyllands-Posten 4/3 1991

⁵¹ Ellemann-Jensen, Uffe "Danmark skaber støtte til de baltiske lande" Jyllands-Posten 4/3 1991

⁵² Ellemann-Jensen, Uffe "Danmark skaber støtte til de baltiske lande" Jyllands-Posten 4/3 1991



februar samme år om genoptagelse af de diplomatiske forbindelse med de baltiske lande. Så langt skulle man ikke gå, og Danmark havde ifølge Uffe Ellemann-Jensen ikke mange muligheder for at føre en særskilt baltikumpolitik, idet en sådan politik kun ville få gennemslagskraft i et samarbejde med andre, fortrinsvis EF. Den storpolitiske udvikling overhalede imidlertid dette synspunkt, og mindre end et halvt år senere gik Danmark som nævnt enegang i forbindelse med genoptagelse af de diplomatiske forbindelser med de baltiske stater. Baltisk EF-medlemskab var endnu ikke noget aktuelt emne. Topmødet i København ændrede som nævnt dette forhold, hvilket straks skinnede igennem i danske politikeres udmeldinger vedrørende Baltikum.

I forlængelse af København-mødets beslutning om muligheden for optagelse af nye lande i EF/EU meddelte Niels Helveg Petersen i efteråret 1993, at "vi er gået ind i en ny fase af vores forhold til de baltiske lande" idet "vi nu kan vende os mod det mere hverdagsagtige, men ikke mindre betydningsfulde, politiske arbejde".⁵³ Med opstilling af optagelseskriterier startede således en anden fase i dansk baltikumpolitik, hvor de baltiske lande skulle hjælpes med at opfylde optagelseskriterierne – en mere jordbundet fase i forhold til den tidligere periode, hvor målet havde været at sikre deres selvstændighed.

Udenrigsministeren understregede desuden, at den mere hverdagsagtige politik bestemt ikke betød, at Danmark ville nedprioritere Baltikum, eftersom "Danmarks og Vestens interesse for de baltiske lande er præcis lige så levende som før".⁵⁴ Danmark ville således fortsætte sine bestræbelser på at integrere Baltikum i det internationale samfund, blandt andet via Østersørådet og fælles dansk-baltiske udenrigsministermøder – Helveg Petersen understregede, at dette råd blev "stiftet på dansk initiativ i København," og at fælles udenrigsministermøder "efter dansk forslag" var blevet en tilbagevendende begivenhed.⁵⁵ Med hensyn til EU ville de baltiske lande få tilbudt frihandelsaftaler og med tiden Europaftaler – "begge dele på det danske formandsskabs initiativ".⁵⁶ Da udenrigsministeren skrev sin artikel i efteråret 1993, var EU-spørgsmålet særdeles aktuelt i Danmark med Maastricht- og Edinburgh-afstemningerne i frisk erindring, og hans mål var formentlig at vise en skeptisk dansk befolkning, at Danmark havde reel indflydelse i EU, og at regeringen derfor kunne få danske politiske mål gennemført i EU. Det var vigtigt for udenrigsministeren at få slået fast over for læseren, at Danmark allerede har indvirket positivt på udviklingen i Baltikum, at Danmark ville fortsætte med denne politik, og at Danmark havde stor indflydelse. Der var dog stadig ingen tale om baltisk medlemskab af Unionen – kun Europaftaler og oven i

købet først "med tiden". Men sigtet, baltisk medlemskab af EU, var klart.

Det sikkerhedspolitiske aspekt – "blød" sikkerhed.

Med hensyn til Baltikum udtalte Niels Helveg Petersen i 1993 at:

"Naturligvis er der fortsat en militær side af sikkerhed, men det er på den anden side også klart, at økonomiske faktorer i dag er relativt langt mere fremtrædende end tidligere"⁵⁷

Den hårde militære sikkerhedspolitik skulle nedprioriteres i forhold til det økonomiske aspekt ved sikkerhedspolitikken. Selvom han ikke lagde skjul på, at Danmark og EF/EU arbejdede på en fuldstændig russisk tilbagetrækning fra Baltikum, er det tydeligt, at han ikke så russerne som en overhængende fare, men mere som en uafklaret problemstilling. Udenrigsministeren mente, at "Den væsentligste sikkerhedspolitiske udfordring i disse år er at styrke den politiske og økonomiske stabilitet i Europa og i særdeleshed i vores geografiske nær-område."⁵⁸ Det interessante ved denne udmelding er, at Helveg Petersen definerede Baltikum som Danmarks "geografiske nær-område", og at dette nær-område kobledes direkte til den danske regerings satsning på politisk og økonomisk stabilitet.

Han ønskede yderligere at intensivere det regionale arbejde i det, han betegnede som "vores region, Østersøområdet" ved at støtte virksomheder og organisationer, der ville investere i og samarbejde med de baltiske lande. I hans optik ville sådanne tiltag medvirke til at øge mulighederne for med tiden at gøre regionen til et vækstområde. Helveg Petersen konstaterede, at "alle tre lande har succesfuldt indført deres egen valuta, inflationen er på vej ned, og privatiseringen skrider frem".⁵⁹ Sådanne tiltag er skridt i den rigtige retning mod fred og stabilitet, og tiltagene var for ham fundamentale succeskriterier for udviklingen af en stabil, demokratisk stat.

I den danske baltikumoptik opfattedes EU primært som en politisk og økonomisk organisation, der kunne levere den "bløde" ikke-militære sikkerhed. Niels Helveg Petersen pegede således på EU-samarbejdet som et eksempel på fred gennem integration og som et godt eksempel på blød sikkerhedspolitik.⁶⁰ EU's udvidelse måtte derfor ifølge udenrigsministeren "anses for at være yderst vigtig for de baltiske landes sikkerhed". EU kunne agere i det sikkerhedspolitiske felt gennem diplomati, politisk dialog og økonomisk samarbejde, men udenrigsministeren understregede samtidig, at de redskaber, der var til rådighed for den "bløde" sikkerhedspolitik, var langt mere effektive, når de understøttedes af en struktur, der er

⁵³ Petersen, Niels Helveg "Danmarks forhold til de baltiske lande" Berlingske Tidende 8/11 1993

⁵⁴ Petersen, Niels Helveg "Danmarks forhold til de baltiske lande" Berlingske Tidende 8/11 1993

⁵⁵ Petersen, Niels Helveg "Danmarks forhold til de baltiske lande" Berlingske Tidende 8/11 1993

⁵⁶ Petersen, Niels Helveg "Danmarks forhold til de baltiske lande" Berlingske Tidende 8/11 1993

⁵⁷ Petersen, Niels Helveg "Danmarks forhold til de baltiske lande" Berlingske Tidende 8/11 1993

⁵⁸ Petersen, Niels Helveg "Danmarks forhold til de baltiske lande" Berlingske Tidende 8/11 1993

⁵⁹ Petersen, Niels Helveg "Danmarks forhold til de baltiske lande" Berlingske Tidende 8/11 1993

⁶⁰ Helveg Petersen, Niels 1996 s. 9



baseret på "hård" sikkerhed.⁶¹ Også dansk sikkerhed ville forbedres ved en udvidelse af EU – gerne kombineret med en tilsvarende udvidelse af den organisation, der skulle levere den "hårde" sikkerhed, NATO.

Netop spørgsmålet om dansk sikkerhed var ifølge forsvarsminister Hans Hækkerup udgangspunktet for etableringen af det dansk-baltiske militære samarbejde:

Udgangspunktet for beslutningen om at indlede et militært samarbejde med de nye demokratier omkring Østersøen var et ønske om at udbygge stabiliteten i vort eget nærområde.⁶²

Ønsket om at opnå stabilitet og dermed sikre den danske stat udløste det militære samarbejde. Hækkerup slog således fast, at "det militære samarbejde er ikke noget mål i sig selv, men et vigtigt led i bestræbelserne på at fremme stabiliteten i Europa".⁶³ I en analyse af Hækkerups udsagn og især fokusering på stabilitet, er det vigtigt at holde sig for øje, at artiklen er skrevet i 1996 og dermed i lyset af krigen i eks-Jugoslavien. Det har uden tvivl været vigtigt for den danske regering at forhindre, at en lignende konflikt brød ud i Baltikum.

Men militært samarbejde var ikke tilstrækkeligt, og "vores velstand og demokratiske traditioner må udbredes til landene i Øst. Det er nødvendigt, hvis vi vil sikre freden i Europa på længere sigt".⁶⁴ Der skulle altså også sættes på blød sikkerhedspolitik ud fra ideen om, at kun implantering af "vores" velstand og "vores" demokratiske traditioner kan skabe stabile, ikke-fjendtlige stater, der kan samarbejde med andre demokratier. Denne implantering af vestlig velstand og demokratiske traditioner kunne på grund af opgavens omfang i realiteten kun ske gennem medlemskab af EU.⁶⁵ Med denne holdning som afsæt fortsatte Danmark i perioden efter 1997 med at arbejde for de baltiske landes optagelse i EU.

Baltikum i dansk EU-optik 1997 – 2002

Med Københavnskriterierne var vejen lagt for en udvidelse af EU, og den danske regering satte som mål, at alle kandidatlandene skulle stilles lige i udgangspunktet, og at alle skulle deltage i processen på samme vilkår. De skulle optages i EU i samme takt, som de opfyldte betingelserne for medlemskab. Dette blev vedtaget af EU's stats- og

regeringschefer på et møde i Luxembourg i december 1997, hvor man nåede frem til, at seks lande – deriblandt Estland – var nået så langt i reformprocessen, at EU kunne åbne konkrete forhandlinger med dem.

De øvrige – deriblandt Letland og Litauen – fik blandt andet efter dansk og svensk pres forberedelserne til deres forhandlinger fremskyndet, og beslutningen indebar, at den samlede tiltrædelsesproces blev indledt i marts 1998.⁶⁶ Topmødebeslutningen i 1997 kom til at stemme nøje overens med den danske politik. Efter regeringens opfattelse var "den danske linie blevet fulgt med konsekvens. Danmark har derfor fået stor indflydelse på de afgørende beslutninger i udvidelsesprocessen".⁶⁷ Med topmødets beslutninger og de følgende forhandlinger var den afgørende linje lagt for de baltiske landes optagelse i EU. Sidst i oktober 2002 indgik EU's stats- og regeringschefer et kompromis, der åbnede for de afsluttende forhandlinger med ansøgerlandene, og i december 2002 ved EU-topmødet i København under det danske formandskab blev alle tre baltiske lande medlem af EU med optagelse 1. maj 2004.

Efter Sovjetunionens opløsning i december 1991 ændredes Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske situation radikalt. I mere end 150 år havde Danmark været eller i hvert fald følt sig truet af først Tyskland og derefter Sovjetunionen. De to stormagter, der så længe havde været bestemmende for linjen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, udgjorde ikke længere nogen trussel. Dette åbnede det udenrigs- og sikkerhedspolitiske felt og gav Danmark en hidtil uset handlemulighed.

Danmark udnyttede denne mulighed til at føre en udenrigs- og sikkerhedspolitik karakteriseret ved aktiv internationalisme, hvor Danmark arbejdede aktivt for at erstatte magtpolitik med en international retsorden – juraens primat over for magtpolitikken. Det udenrigs- og sikkerhedspolitiske rationale har efter alt at dømme været, at internationale løsninger er mere effektive end national varetægelse af egne interesser.

Selv om den danske baltikumpolitik er påvirket af normer og værdier som international solidaritet, frihed, retfærdighed, er der ikke nødvendigvis nogen modsætning mellem en sådan normpræget politisk kurs og ønsket om at maksimere Danmarks egen sikkerhed og regionale indflydelse. Der er snarere tale om et dialektisk samspil, hvor målet – baltisk medlemskab af EU og NATO – fra politisk hold antages at være den bedste baggrund for at forme de baltiske lande i et nordisk eller vesteuropæisk mønster, der så igen antages at skabe størst mulig sikkerhed for Danmark. Set fra denne vinkel har den danske baltikumpolitik vist sig at være en kanal, hvor igennem Danmark har kunnet fremme sin opfattelse af internationale normer.

⁶¹ Helveg Petersen, Niels 1996a. s. 121, 123. Denne struktur skal leveres af NATO. (op.cit.)

⁶² Hækkerup, Hans "Det militære samarbejde i det nye Europa fungerer" Berlingske Tidende 2/6 1996

⁶³ Hækkerup, Hans "Det militære samarbejde i det nye Europa fungerer" Berlingske Tidende 2/6 1996

⁶⁴ Hækkerup, Hans "Det militære samarbejde i det nye Europa fungerer" Berlingske Tidende 2/6 1996

⁶⁵ Interessant nok kan Hans Hækkerups udtalelse ses som et eksempel på det, den ungarske sociolog József Böröcz ser som Vesteuropas imperialistiske og missionerende tendenser. Böröcz mener, at vesteuropæiske politikere vil tvinge de tidligere østlande til at overtage den vestlige samfundsmodel ud fra ideen om, at der intet reelt alternativ findes (Collignon, Pierre "Imperiet" Jyllands-Posten 12/10 2002)

⁶⁶ UM-tema nr.13, september 1998 s.12. I marts 1998 blev der påbegyndt forhandlinger med Estland, Polen, Tjekkiet, Ungarn, Slovenien og Cypern. I februar 2000 påbegyndtes forhandlinger med Letland, Litauen, Slovakiet, Bulgarien, Rumænien og Malta.

⁶⁷ UM-tema nr.26, september 2000 s.5



Artiklen er et uddrag af mit speciale "Dansk baltikumpolitik fra Murens fald i 1989 til EU-topmødet i København i 2002", marts 2003. Institut for Historie og Områdestudier, afdeling for Europastudier, Aarhus Universitet.

Lene M. Pedersen er cand.mag. i historie og europastudier, projektmedarbejder ved Folkekirkens Nødhjælp.

Litteratur:

Bergman, Annika (2000) "Baltbat – the emergence of a common defence dimension to Nordic cooperation?" (<http://www.copri.dk/publications>)

Berlingske Tidende 29/8 1991 "Nej til baltere i Nordisk Råd"

Bolving, Klaus (2001) *NATO, Rusland og CFE-traktatens fremtid. CFE-traktatens rolle i europæisk sikkerhed og dens placering i forhold til NATO's udvidelse mod øst*. Redigeret manuskript fra et indlæg i Center for Freds- og Konfliktforskning afholdt den 17. maj 2001. DUPI (<http://www.copri.dk/publications>)

Branner, Hans (2000) *Den historiske arv og dansk EU-politik* (<http://www.dse.ruc.dk/forskningbas/branner.pdf>)

Collignon, Pierre "Imperiet" Jyllands-Posten 12/10 2002

Collignon, Pierre "NATO i eksistenskrise" Jyllands-Posten 21/11 2002

Collignon, Pierre "De baltiske lande takker Danmark" Jyllands-Posten 23/11 2002

Collignon, Pierre "De samlede Europa" Jyllands-Posten 15/12 2002

Ellemann-Jensen, Uffe "Danmark skaber støtte til de baltiske lande" Jyllands-Posten 4/3 1991

Ellemann-Jensen, Uffe "Den baltiske udfordring" Berlingske Tidende 18/10 1998

Ellemann-Jensen, Uffe (2002) *Østen for solen. Et helt Europa*. Gyldendal

Heurlin, Bertel (2000): "Sikkerhedspolitik 1949-1999 – overordnede linier og strategier" i Troels Frøling (red.) *På sporet af europæisk sikkerhed*. Atlantsammenslutningen

Heurlin, Bertel (2001): "Danish Security Policy over the last 50 Years – Long-Term Essential Security Priorities." DUPI Working Papers No. 2001/7

Holm, Hans-Henrik (1998): "And now What – Denmark? Danish Foreign Policy Turns Activist" i Sørensen, Georg og Hans-Henrik, Holm: *And now What. International Politics*

After the Cold War. Essays in honour of Nikolaj Petersen. Aarhus: Politica

Hækkerup, Per (1965): *Danmarks udenrigspolitik* København: Fremad

Hækkerup, Hans (1995) "Dansk forsvarspolitik i nye omgivelser". Tale ved Atlantsammenslutningens repræsentantskabsmøde 29/3 1995 i Sophie Mathiesen (2001): *Når småstater fører stormagtspolitik – Danmarks sikkerhedspolitiske engagement i Baltikum i 1990'erne* København: FOV

Hækkerup, Hans "Det militære samarbejde i det ny Europa fungerer" Berlingske Tidende 2/6 1996

Hækkerup, Hans (1998) "Forsvaret og den fremtidige sikkerhed i Østersøregionen: Sikring af basale forudsætninger for sikkerhed" i Lisbeth Christiansen og Jesper S. Thomsen: *Danmark i Østersøregionen. Konference afholdt af DUPI 27-28. november 1997* DUPI

Hækkerup, Hans (2002): *På skansen. Dansk forsvarspolitik fra murens fald til Kosovo*. Lindhart og Ringel

Knudsen, Olav Fagelund (1998) "The Nordic-Baltic Region Before Madrid: Diagnostic Statements Assessing Security" i Georg Sørensen og Hans-Henrik Holm: *And now What. International Politics After the Cold War. Essays in honour of Nikolaj Petersen*. Aarhus: Politica

Krohn, Ole "NATO's balancegang" Det Fri Aktuelt 18/3 1997

Miniotaite, Grazina (2001): *The Baltic States: In Search of Security and Identity* (<http://www.copri.dk/publications>)

Morozov, Viatcheslav (2001): *The future Baltic enlargement of the EU: Russian hopes and fears* (<http://www.interdevelopment.fi/itameri/eubaltia.html>)

Nordisk Råd 37.session 1989 Stockholm, Norstedts Tryckeri Stockholm 1989

Nordisk Råd 3.ekstra session 1989 Mariehamn, Norstedts Tryckeri Stockholm 1989

Nordisk Råd 38.session 1990 Reykjavik, Norstedts Tryckeri Stockholm 1990

Nyeng, Ole og Peter Tygesen "Jeg er ikke USA's bydreng" Information 11/4 1997

Petersen, Niels Helveg "Danmarks forhold til de baltiske lande" Berlingske Tidende 8/11 1993

Petersen, Niels Helveg (1996) "Danmark, NATO og Østersøen" Oslo: Den Norske Atlanterhavskomite, Det sikkerhedspolitiske bibliotek nr.10/1996

Petersen, Niels Helveg (1996a) "Samarbejde om sikkerhed og integration i Østersøområdet. Den europæiske unions



rolle: Blød sikkerhed?" Tale ved konference i Riga 25/8 1996 i Sophie Mathisen (2001): *Når småstater fører stormagtspolitik – Danmarks sikkerhedspolitiske engagement i Baltikum i 1990'erne* København: FOV

Petersen, Nikolaj (1995) "Denmark and the New Germany: Cooperation or Adaptation" i Burkhard Auffermann og Pekka Visuri (eds.): *Nordeuropa und die deutsche Herausforderung* Baden-Baden: Nomos

Sørensen, Georg og Hans-Henrik Holm (1998): "Introduction" i Georg Sørensen og Hans-Henrik Holm: *And now What. International Politics After the Cold War. Essays in honour of Nikolaj Petersen* Aarhus: Politica

Ugebrevet Mandag Morgen nr.3, 17. januar 1994 "De baltiske lande skal være Danmarks fredspartnere"

Ullerup, Jørgen "NATO på sidelinien" Jyllands-Posten 21/11 2002

UM-tema nr.13, september 1998 "Danmarks Baltikumpolitik" Udenrigsministeriets temaserie, Udenrigsministeriet

UM-tema nr.26, september 2000 "EU's udvidelse" Udenrigsministeriets temaserie, Udenrigsministeriet

Zakheim, Dov (1998): "The Role of Denmark in the Baltic Sea Area: An American View" i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (eds.): *Danish Foreign Policy Yearbook 1998* København: DUPI