

Indre mod Ydre Europa

Irak-konflikten 2003 og Europas Geopolitiske Puslespil.

Af Hans Mouritzen & Anna Riis Hedegaard

En dramatisk begivenhed i international politik tvinger ofte staterne til at bekende kulør. Mens deres stillingtagen i det daglige pakkes ind i vage formuleringer - med henblik på at bevare handlefrihed - tvinges de i en dramatisk situation til at præcisere sig. Det kan f.eks. ske ved officielle udtalelser, ved en afstemning i FN's Sikkerhedsråd eller ved at yde materiel bistand til en af parterne i en konflikt. Derved kan et dramatisk begivenhedsforløb kaste lys over grundlæggende adfærdsmønstre også hos *andre* stater end de involverede - mønstre der til daglig er skjult for det blotte øje.

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

Den europæiske konflikt 2002-03 om holdningen til den amerikanske supermagts krigsførelse mod Irak udgør et sådant forløb. Vi vil i dette arbejdsrapport kortlægge konflikten med henblik på det lys, den kaster over de europæiske staters positioneringer i forhold til USA. Vi foretager en grovsortering af staterne – i princippet alle europæiske stater – efter deres reaktionsmønstre. I forlængelse heraf analyseres baggrunden herfor. Der kan naturligvis tænkes flere forklaringer for den enkelte stat, men bestræbelsen går ud på at identificere en bagvedliggende geopolitisk forklaringsnøgle for hver – hvis den findes. Vores primære bestræbelse i dette arbejdsrapport er imidlertid selve *kortlægningen* af staternes reaktionsmønstre.¹

¹ Arbejdsrapportet er et foreløbigt 'spin-off' i forhold til bogen *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, redigeret af Hans Mouritzen og Anders Wivel. Bogen forventes udgivet på Routledge (London) i 2005.

Den europæiske Irak-konflikt

Irak-operationen blev startet af USA og Storbritannien d. 20. marts 2003 uden klart FN-mandat. Storbritannien var, med sine specielle atlantiske bånd, USA's stærkeste støtte i krigen, der fulgte². Den britiske opinion var dog splittet (jf. fig. 1), om end langt mere positiv end opinionen i de fleste kontinental-europæiske lande.

Heroverfor stod Frankrig og Tyskland som de ledende repræsentanter for den europæiske krigsmodstand. Frankrig talte for at give FN's våbeninspektører³ længere tid og truede derfor med at nedlægge veto i Sikkerhedsrådet mod en resolution, der legitimerede magtanvendelse. Dette var hovedårsagen til, at USA opgav at fremlægge et nyt resolutionsforslag. Men Frankrig afviste ikke at gå ind i en krig *med* opbakning fra FN; de primære argumenter mod krigen henviste til FN's betydning. Den franske opinion stod klart bag regeringens linje.

Den tyske forbundskansler Schröder havde allerede i sin valgkampagne 2002 formuleret Tysklands afstandtagen fra en Irak-krig. Tyskland afviste deltagelse, selv hvis krigen skulle opnå FN-mandat. Dette skal formentlig ses i sammenhæng med Schröder's fornemmelse af, at Tyskland militært havde 'ydte sit' i Eks-Jugoslavien 1999 og Afghanistan 2001-02, men valgkampen har formodentlig forstærket skarpheden i afvisningen: over 70 % af den tyske befolkning var imod krigen.

At Rusland var modstander af Irak-krigen blev af de fleste observatører nærmest betragtet som 'gammel vane' – og derfor væsentlig mindre interessant end den fransk-tyske modstand. Rusland havde tætte økonomiske bånd til det tidligere irakiske regime og derfor stor interesse i at bevare freden. Desuden verserede der rygter om, at russiske aktører/mafia-kredse illegalt eksporterede våben til Bagdad. Rusland arbejdede tæt sammen med Frankrig og Tyskland på at forpurre en krigslegitimerende resolution i Sikkerhedsrådet – hvilket som nævnt også lykkedes. De tre kontinentaleuropæiske stormagters udenrigsministre afholdt i denne anledning et lyn-topmøde i Paris i begyndelsen af marts med stor symbolværdi.⁴ Dels gik det på tværs af de vigtigste institutionelle arrangementer (EU og NATO); dels var det med sin

² Udenfor sikkerhedspolitikken, på f.eks. miljø- og handelsområdet (Kyoto hhv. WTO), tager Storbritannien naturligvis del af den fælles EU-politik, der afviger betragteligt fra USA's linje (Larsen 2003).

³ FN's våbeninspektører havde til opgave at klargøre Iraks evt. besiddelse af masseødelæggelsesvåben. Den militære operations officielle angivne formål var at afvæbne det irakiske regime.

⁴ The Guardian 2003. I udenrigsministrenes fælles erklæring truede Rusland og Frankrig som permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet med at nedlægge veto mod en krigslegitimerende resolution.

karakter af (og mindelser om) klassisk stormagtsdiplomati utvivlsomt med til at påvirke flere ikke-stormagters positionering.

De europæiske staters positioneringer mellem på den ene side de krigsinitiativtagende stater USA og Storbritannien og på den anden de kontinentaleuropæiske krigsmodstandere Frankrig, Tyskland og Rusland udkrystalliserede sig i løbet af de første måneder 2003, bl.a. gennem noget så usædvanligt og demonstrativt som underskrivelse af åbne breve med støtte til USA⁵. Staternes positioneringer kan til vort formål klassificeres i de følgende brede kategorier:

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

For at nuancere billedet og for at afprøve, om staternes stillingtagen til Irak-konflikten er udtryk for et mere generelt billede, har vi også inddraget deres syn på to andre atlantiske, sikkerhedspolitiske stridsemner: Den Internationale Straffedomstol i Haag og de af USA tilbageholdte fanger i Guantanamo-lejren.

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

⁵ *United We Stand*, 30. januar 2003. Åbent støttebrev til USA, underskrevet af Jose Maria Aznar (Spanien), Jose Manuel Durao Barroso (Portugal), Silvio Berlusconi, (Italien), Tony Blair (Storbritannien), Vaclav Havel (Tjekkiet), Peter Medgyessy (Ungarn), Leszek Miller (Polen) og Anders Fogh Rasmussen (Danmark). *Statement of the Vilnius Group Countries on Iraq*, 5. februar 2003 (Albanien, Bulgarien, Kroatien, Estland, Letland, Litauen, Makedonien, Rumænien, Slovakiet og Slovenien). Jf. også the White House 2003a & 2003b.

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

Efter krigen i Afghanistan oprettede USA en fangelejr i tilknytning til Guantanamobasen på Cuba. Fangerne menes at have tilknytning til Taleban og/eller Al-Qaeda netværket. USA kategoriserer dem ikke som 'krigsfanger', men som 'ulovlige kombattanter' ('illegal combatants') med henvisning til, at de ved pågribelsen ikke bar tydelig uniform og nummer. De tillægges dermed ikke rettigheder som krigsfanger ifølge Geneve-konventionerne. Da Guantanamobasen ligger uden for amerikansk territorium, opnår fangerne heller ikke de her gældende rettigheder. Derfor kan de i princippet forblive indespærret uden at blive stillet for en dommer. Dette har medført kritik og skabt diskussion om, hvorvidt det er terror eller kampen mod terror, der i sig selv udgør den største trussel mod retssamfundet og det åbne demokrati. Mange af fangerne er statsborgere i europæiske lande.⁶

Vor klassifikation af de europæiske staters atlantiske, sikkerhedspolitiske orientering baserer sig primært på deres positionering i Irak-konflikten. Den understøttes og nuanceres imidlertid af deres stillingtagen til emnerne ICC og 'Guantanamo'. Begge emner handler grundlæggende om et internationalt samfund baseret på retsregler (multilateralisme) kontra national (amerikansk) magtpolitik (unilateralisme). Dette er analogt til det essentielle i Irak-konflikten: supermagts ønske om at handle hurtigt og effektivt på egen hånd kontra andres ønske om den multilaterale legitimering af en evt. militær aktion i FN.

Klassifikationen er afbildet i fig. 1. En stat som Hviderusland er udeladt. Den ligger så fjernt fra de euro-atlantiske værdier og interesser, at den snarere er i konflikt med *begge* de angivne poler end i noget dilemma mellem dem. Tyrkiet er også udeladt, om end af en helt anden grund. Som nabo til Irak havde Tyrkiet så stærke geopolitiske interesser i krigszonen og dens

⁶ Der var pr. 1/12-2003 ca. 660 indsatte, bl.a. britiske, svenske, franske, belgiske, italienske, danske, russiske og spanske statsborgere (Lewis 2003).

Figur 1: Kortlægning af de europæiske staters USA-relaterede positioneringer m.s.h.p. Irak-konflikten 2003.

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

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

nærhed, at dilemmaet mellem USA og kontinental-EU overskyggedes heraf. Endelig er mikrostater og stater opslugt af egne borgerkrigs-lignende tilstande (f.eks. Georgien) udeladt.

Krigsdeltagere

Danmark erklærede tidligt sin støtte til den amerikanske linje i Irak-konflikten. Statsminister Anders Fogh Rasmussen optrådte i januar som medunderskriver af det første åbne støttebrev til USA. Det forblev dog uldent, om Danmark ville kræve et klart FN-mandat for at gå i krig (beslutningen skulle ifølge udenrigsministeren være 'forankret i FN'). Regeringen havde før krigen næppe befolkningsmæssig opbakning til den USA-venlige linje (jf. fig. 1). På baggrund af det udeblevne FN-mandat er det måske overraskende, at Danmark i modsætning til de fleste medunderskrivere valgte at udmønte sin diplomatiske støtte i direkte krigsdeltagelse. Befolkningens holdning vendte dog efter det irakiske regimes fald. Regeringens pro-amerikanske profil understreges også af, at den ikke offentligt har kritiseret tilbageholdelsen af Guantanamo-fangerne, selvom en dansk statsborger er iblandt. Danmark bakkede dog *ikke* op omkring amerikanske undtagelser i forhold til den internationale krigsforbryderdomstol (ICC). Når der i denne sag argumenteredes for en samlet europæisk holdning, skal det formentlig bl.a. forstås på baggrund af, at Danmark havde EU-formandskabet i efteråret 2002 og dermed særlige forpligtigelser til at skabe en samlet europæisk holdning.

Polen følger generelt en pro-atlantisk linje. Som et af de lande, der sendte tropper til Irak, indvilgede Polen i at tage ansvaret for en zone i Irak efter krigens afslutning. Polens nære forhold til USA skal bl.a. ses i lyset af den kompromisløse rolle, USA spillede i forhold til Sovjetunionen under den kolde krig. Samtidig ses forholdet til USA også som en fremtidig sikkerhedsgaranti. Det betyder dog, at man om fornødent må handle i modsætning til det kontinentale EU. Polens pro-atlantiske linje og de åbne erklæringer om på sigt at ville støtte en atlantisk linje i EU fik da også hårde ord med på vejen af Frankrig og Tyskland. I den internationale presse blev Polen benævnt 'USA's trojanske æsel' i EU⁷. Polens egen befolkning var splittet i spørgsmålet om Irak-krigen. En af forklaringerne kan være Vatikanets afstandtagen, der formentlig påvirkede mange polske katolikker i negativ retning. Men Polens befolkning var trods alt mere positivt stemt over for USA end mange andre europæiske

⁷ Bernstein 2003.

landes befolkninger⁸. I spørgsmålet om ICC, bør det dog tilføjes, undlod den polske regering at underskrive den foreslåede sær aftale med USA.

Stærk krigsstøtte

Albanien støttede aktivt den amerikanske side i konflikten og tilbød at sende en mindre styrke til krigen i Irak. Albanien åbnede desuden sit luftrum og sine havne for amerikanske styrker og var samtidig et af de få lande, der underskrev ICC-aftalen med USA. Som tak for hjælpen undgik Albanien, at USA lukkede for støtten til albansk genopbygning. Parlamentet bakkede entydigt op om den socialistiske ministerpræsident Fatos Nano's USA-venlige linje. De økonomiske incitamenter spillede utvivlsomt en rolle herfor ligesom håbet om NATO-medlemskab på længere sigt. Undertiden henvises også til en taknemmelighedsgæld i forhold til USA grundlagt i forbindelse med supermagtens pro-albanske linje i Kosovo-konflikten.

Bulgarien støttede som ikke-permanent medlem af FN's Sikkerhedsråd forslaget om en ny FN resolution, der skulle legitimere brugen af militære midler mod Irak – trods stor modstand mod krigen i den hjemlige opinion. Bulgarien tilbød desuden de amerikanske styrker luftrum, baser og brændstofpåfyldning og sendte specialister i kemisk og biologisk afgiftning til Irak. USA overvejer at flytte baser fra Tyskland til netop Bulgarien og har som tak for hjælpen ladet Bulgarien spille en rolle i genopbygningen af Irak. Den franske præsident Jacques Chirac advarede i den forbindelse Bulgarien i slet skjulte vendinger om, at dets støtte til USA i yderste konsekvens kan komme til at koste landet EU-medlemskabet. Til gengæld modstod Bulgarien presset fra USA i spørgsmålet om ICC-aftalen. Dette medførte en amerikansk indefrysning af den bilaterale militære hjælp, der bl.a. skulle forberede landet på NATO-medlemskab⁹.

Holland støttede koalitionen ved at stille havnen i Rotterdam og lufthavne til rådighed for transport af amerikansk materiel. Samtidig gav Holland, under forspillet til Irak-operationen, Tyrkiet tilsagn om støtte med såvel mandskab som materiel over for evt. irakiske raketangreb.

⁸ *Baltic News Service* 2003. Som fremgået (fig.1) var Polen ikke omfattet af den 'Gallup International' undersøgelse – med enslydende spørgsmål i alle lande – som er lagt til grund her.

⁹ Følgende europæiske stater fik indefrosset amerikansk militær bistand pr. 1.juli 2003 som konsekvens af deres ikke-underskrivelse af ICC-sær aftalen: Bulgarien, Estland, Kroatien, Letland, Litauen, Serbien og Montenegro, Slovakiet og Slovenien (Reuters 2003). Foranlediget af kredse i Kongressen blev indefrysningerne dog igen ophævet i november 2003 for seks af de syv (alle undtagen Serbien og Montenegro), begrundet i deres konkrete militære støtte til aktionerne i Afghanistan og Irak. Indefrysningerne havde i flere tilfælde vist sig at skade de pågældende landes støtte til USA (Diehl 2003).

Dette var samtidig en slet skjult demonstration i forhold til Belgiens blokering af en fælles NATO-beslutning herom. Den borgerlige hollandske regering valgte dog at holde landet udenfor Irak-krigen, da både opposition og befolkning var stærkt kritisk indstillede over for forehavendet¹⁰. Holland stillede sig endvidere negativ til USA's ønske om en ICC sær aftale. Holland har desuden offentligt opfordret USA til at behandle Guantanamo-fangerne efter Genève-konventionen.

Island optrådte på USA's liste over allierede og opfatter sig traditionelt som stærkt pro-amerikansk. Da Island ikke har et selvstændigt forsvar, har landet kun kunnet bidrage med humanitær hjælp og gennem at åbne sit luftrum og basen i Keflavik for operationen. Støtten hænger formentlig sammen med den forsvarsaftale, som Island har indgået med USA. Det var derfor afgørende for regeringen ikke at blive sat i forbindelse med den fransk-tyske krigsmodstand. I befolkningen var der dog stor modstand mod krigen.

Italien støttede officielt USA i krigen mod Irak. Vatikanets modstand mod krigen gjorde det imidlertid sværere at samle opbakning i parlamentet. Derfor fik premierminister Berlusconi ikke et forslag om militær støtte igennem. Samtidig måtte Berlusconi garantere, at der ikke ville udgå direkte angreb på Irak fra de italienske NATO-baser. Italien kunne derfor kun åbne sit luftrum og sine militære baser til amerikanerne på disse betingelser. På trods af den primært diplomatiske opbakning er forholdet mellem Bush og Berlusconi nært, og Italien hælder kraftigt mod den amerikanske linje. Endvidere var Italien fortalende for at åbne op for ikke-udleverings aftaler med USA i forbindelse med sagen om ICC, men endte med at bakke op om den fælles EU-linje.

Letland figurerede på den officielle amerikanske liste over koalitionsmedlemmer og skrev under på det støttebrev, som Litauen tog initiativ til (jf. nedenfor). Letland har haft en mindre fredsstøttende styrke udsendt. Men som kommende EU-medlem afviste man at underskrive ICC-aftalen med USA.

Litauen støttede helhjertet den amerikanske Irak-linje. Litauen var bl.a. initiativtager til det 'andet' støttebrev til Bush, tydeligvis inspireret af det første og underskrevet af alle kommende NATO-medlemmer ('Vilnius-gruppen', jf. note 5). Litauen deltog ikke militært i

¹⁰ Radio Netherlands 2003.

konflikten, men gav overflyvningsrettigheder til amerikanske fly. Den litauiske befolkning var dog ikke så begejstret for den pro-amerikanske kurs.¹¹ Litauen afviste at underskrive ICC-aftalen med USA.

Makedonien optrådte på USA's liste over koalitions partnere, og landet var ligeledes medunderskriver af Vilnius-gruppens støttebrev. Makedonien underskrev desuden ICC-aftalen med USA. Makedonien håber på sigt på at blive optaget i NATO, hvilket kan være med til at forklare den markant USA-venlige linje. Der var dog ringe opbakning til denne linje i befolkningen.

Portugal stillede NATO flybaser til rådighed for koalitionen, men sendte ikke tropper til Irak. Den portugisiske udenrigsminister måtte desuden klargøre, at Portugal ikke erklærede krig mod Irak. Dette skyldes bl.a. oppositionen, der i pagt med den fremherskende opinion kritiserede regeringen og stillede den borgerlige regeringsleder Barroso overfor en mistillidsafstemning. Han overlevede dog afstemningen med knap majoritet. Portugal har ikke underskrevet den bilaterale ICC-aftale med USA.

Rumænien bakkede helhjertet op om den amerikanske kurs. Amerikanerne fik tilladelse til at benytte rumænske flybaser. Flymissioner over Irak udgik fra de rumænske baser som erstatning for de tyrkiske, der var blevet lukket til formålet. Rumænien valgte desuden at underskrive ICC-aftalen med USA. Opbakningen omkring den amerikanske kurs har udløst betydelig økonomisk støtte, og Rumænien sikrede sig samtidig goodwill før ratificeringen af landets NATO-medlemskab i det amerikanske Senat (8.maj 2003). Til gengæld måtte Rumænien, side om side med Bulgarien, stå model til Chirac's tidligere nævnte verbale udfald.

Slovakiet stillede specialister i kemisk afgiftning til rådighed for USA og åbnede luftrummet for amerikanske overflyvninger. Slovakiet var desuden medunderskriver af Vilnius-gruppens støttebrev til USA. Med henvisning til EU's standpunkt afviste Slovakiet dog at underskrive ICC-aftalen med USA.

¹¹ *Baltic News Service* 2003. Som fremgået (fig.1) var Litauen ikke omfattet af den 'Gallup International' undersøgelse – med enslydende spørgsmål i alle lande – som er lagt til grund her.

Spanien var på listen over koalitionsmedlemmer og støttede USA aktivt – på trods af at over 70 % af befolkningen var imod krigen. Spanien sendte bl.a. et hospitalsskib til Irak og stillede NATO-baser til rådighed for USA. Sammen med Storbritannien argumenterede Spanien for, at EU burde holde lavere profil i sagen om krigsforbryderdomstolen. De to lande stemte desuden for den amerikanske resolution i Sikkerhedsrådet, der skulle sikre FN-styrker i Liberia mod retsforfølgelse ved ICC. Også i forhold til fangerne i Guantánamolejren understregede spanierne, at EU ikke nødvendigvis burde have en samlet – læs: USA-kritisk – holdning til spørgsmålet¹². Spaniens egen baskiske terrorisme påvirkede formentlig den spanske kurs i pro-amerikansk retning; Spanien håber angiveligt at kunne overvåge baskiske separatister med amerikanske spionsatellitter. Herudover håber Spanien på amerikansk opbakning til at blive medlem af G8, ligesom amerikansk støtte kan være afgørende i den territoriale konflikt med Marokko om et par spanske enklaver på Marokkos kyst.¹³

Tjekkiet var medunderskriver af det første USA-støttebrev og stillede eksperter i afgiftning til rådighed for USA. Men den tjekkiske regering er sammensat af partier, der ikke var indbyrdes enige. Den nytiltrådte præsident Vaclav Klaus udtalte officielt, at Tjekkiet ikke støttede krigen. Tjekkiet var under alle omstændigheder mindre pro-amerikansk end de fleste andre øst- og centraleuropæiske lande. Landet har afvist at underskrive ICC-aftalen med USA.

Ungarn bakkede som mange andre nye eller kommende NATO-medlemmer op om USA's Irak-kurs. Ungarn var medunderskriver af det første USA-støttebrev og etablerede bl.a. en træningsbase for eksil-irakere. Men Ungarn underskrev ikke ICC-aftalen. Landet har tætte forbindelser til Østrig og Tyskland og må som Tjekkiet regnes som mere USA-skeptisk end f.eks. Rumænien og Bulgarien.

Moderat krigsstøtte

Estland optrådte på den amerikanske liste over koalitions partnere og var medunderskriver af Vilnius-gruppens støttebrev. Estland støttede dog ikke koalitionen militært og afviste at

¹²Seelye 2002. I november 2003 kritiserede Spaniens udenrigsminister Ana Palacio imidlertid pludselig USA offentligt for endnu ikke at have stillet de indsatte over for en dommer (BBC Monitoring 2003).

¹³ Mellila og Ceuta samt Perejil øen ud for Ceuta (Møller 2003).

underskrive ICC-aftalen med USA – trods den heraf følgende nedgang i den militære bistand herfra.

Kroatien deltog i Vilnius-gruppens støtteudtalelse. Lufthavne og luftrum blev åbnet for koalitionen civile transportfly. Skepsisen var dog voksende, og i 11.time (16. marts) afvistes en krig mod Irak uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd. Kroatien har ikke underskrevet ICC-aftalen.

Irland var modstander af en krig uden om FN og var derfor ikke en del af koalitionen. Men Irland har ikke været så markant i sin modstand og tillod amerikanske fly på vej til Golfen at tanke op i den irske Shannon lufthavn. Irland understregede dog, at denne tilladelse ikke skulle tages som udtryk for en egentlig krigshandling. Denne linje skabte stor debat i det neutrale Irland. Irland var modstander af at undtage amerikanske soldater for straf ved ICC og stemte som medlem af FN's Sikkerhedsråd imod den amerikanske resolution herom i sommeren 2002.

Krigsmodstandere

Belgien var sammen med Frankrig, Tyskland og Luxembourg blandt krigens skarpeste kritikere. Belgien argumenterede i hele perioden for at følge FN-sporet i Irak-konflikten. Belgien var det sidste land, der opgav sit veto mod at sende NATO-tropper til forsvaret af Tyrkiet. Belgien var som nævnt vært for et mini-topmøde i april 2003 (med deltagelse i øvrigt af Frankrig, Tyskland og Luxembourg) med henblik på at skabe en europæisk forsvarsunion uafhængig af USA. Belgiens regeringschef, den liberale Verhofstadt, holdt i sin første regeringsperiode en høj international profil og var bl.a. bannerfører for en lov, der ville give belgiske domstole ret til at dømme i krigsforbrydelser begået overalt i verden. Den idé blev dog opgivet, da USA truede med at flytte NATOs hovedkvarter fra Bruxelles. Belgien har overraskende nok ikke protesteret højlydt, selvom en belgisk statsborger er indsat i Guantanamolejren.

Finland var modstander af krigen. Den nytiltrådte finske statsminister, der i valgkampen havde markeret sin modstand mod Irak-krigen, måtte gå af, da hun havde lækket hemmelige oplysninger om, at fhv. statsminister Lipponen i en samtale med Bush skulle have støttet

krigen. Den efterfølgende regering var også modstander af en Irak-krig udenom Sikkerhedsrådet, men holdt dog lidt lavere profil.

Grækenland var låst af sit EU-formandskab i foråret 2003 og koncentrerede sig om den umulige opgave at holde sammen på EU. Men både den socialistiske regering og den konservative opposition var imod krigen. Grækenland ville formentlig have bakket klart op om den fransk/tyske linje, hvis landet ikke havde varetaget EU-formandskabet.

Luxembourg var sammen med Frankrig, Tyskland og Belgien blandt krigens skarpeste kritikere, og Luxembourg havde sin befolkning med sig på det punkt. Luxembourg deltog bl.a. i mini-topmødet om udvikling af et selvstændigt europæisk forsvar.

Norges borgerlige regering var som den finske imod krigen, men var længe om at tage endelig stilling. Som traditionel 'FN-ideolog' fremhævede Norge primært det manglende mandat. Men man formulerede sig ikke helt så kritisk som Sverige. Den norske stillingtagen førte dog til kraftig amerikansk kritik af Norges NATO-profil og en mindre norsk-amerikansk krise. Norge afviste i øvrigt at indgå en bilateral aftale med USA om ICC.

Schweiz var modstander af krigen og forbød våbeneksport til alle lande, der støttede den. Derfor lukkede Schweiz også sit luftrum og sine lufthavne for de allierede styrker. Schweiz argumenterede for modstanden under henvisning til landets neutralitet og beklagede desuden dybt, at krigen savnede mandat fra FN's Sikkerhedsråd. I tråd med den stærke opbakning til internationale retsregler afviste også Schweiz de amerikanske krav om særbehandling ved ICC.

Slovenien optrådte ikke på den amerikanske liste over koalitions partnere. Men Slovenien underskrev ligesom bl.a. Slovakiet og de baltiske lande Vilnius-gruppens støttebrev. Den slovenske udenrigsminister har dog senere forklaret, at brevet var blevet misforstået. Slovenien var modstander af krigen og lå derfor mere på linje med Frankrig/Tyskland end med USA. Slovenien afviste i øvrigt at underskrive ICC- aftalen med USA.

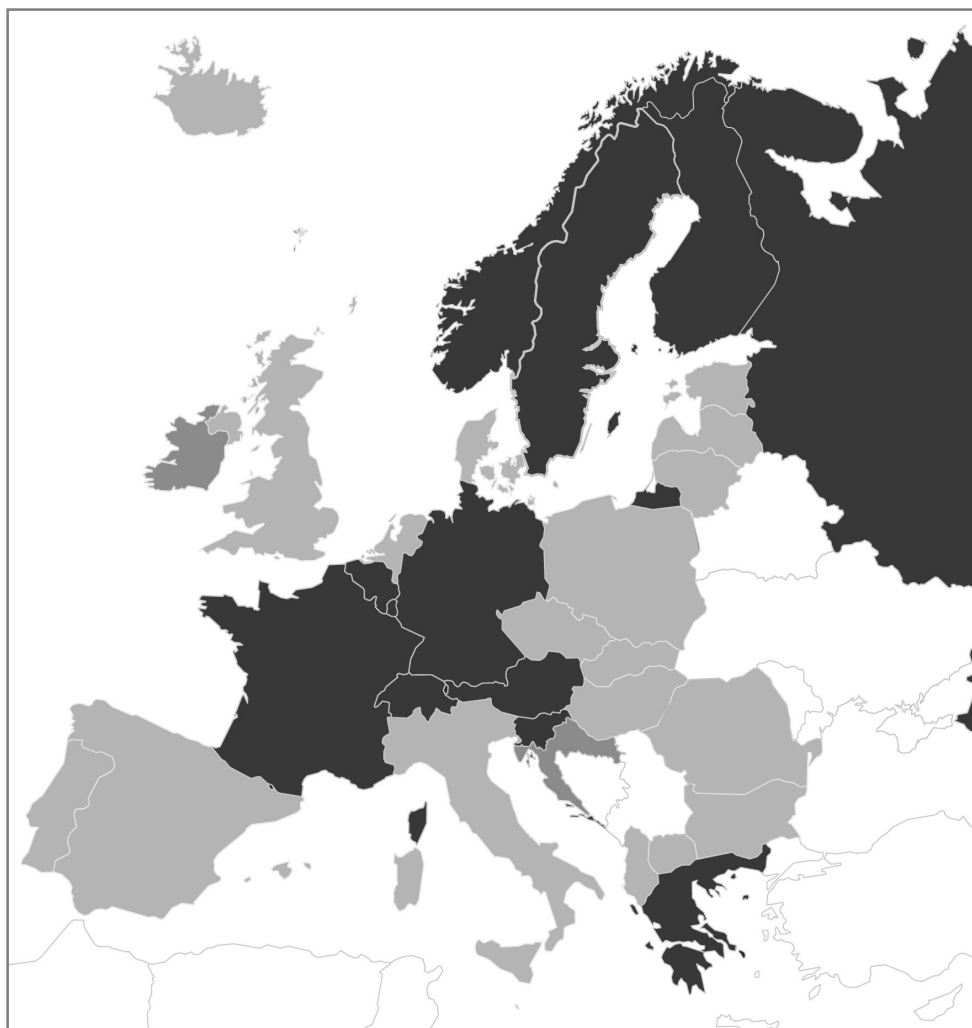
Sverige lå klart på den fransk/tyske linje og betegnede utvetydigt Irak-krigen som et 'brud på folkeretten'. I betragtning af landets traditionelt stærke FN-engagement var dette forudsigeligt. Sverige har endvidere *offentligt* krævet at få udleveret sin statsborger i

Guantanamolejren. Endelig har man – forventeligt – afslået at indgå en ICC-særaftale med USA.

Østrigs erklærede sig som modstander af enhver militær handling uden godkendelse i FN's Sikkerhedsråd. Med henvisning til sin neutralitet valgte man også at lukke luftrummet for overflyvninger, der ikke tjente 'civile eller humanitære' formål. Der var stor modstand mod krigen i befolkningen, men i modsætning til Sverige – og i lighed med Schweiz – holdt Østrig lav profil i konflikten.

Mønstrene

Geografisk danner staternes fordeling på 'krigspositive' (= krigsdeltagere, stærke krigsstøtter og moderate krigsstøtter) og 'krigsnegative' i store træk et mønster bestående af et ydre og et indre Europa (fig. 2). Den USA- kritiske geografiske kerne ('indre' Europa)¹⁴ består af



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

stormagtsaksen Tyskland - Frankrig og dens 'satellitter' i form af Belgien, Luxembourg, Østrig, Slovenien og Schweiz (Kroatien er et grænsetilfælde i forhold til ydre Europa; det samme gælder måske endog Ungarn og Tjekkiet). Uden på denne kerne følger sig en ring af

¹⁴ Som det turde fremgå, har begrebet 'kerne-Europa'/'indre Europa' intet med 'kerne-EU' eller et 'Europa i flere hastigheder' at gøre. Noget andet er, at de lande, der her tilsigtes, typisk vil være dem, der også støtter et 'Europa i flere hastigheder'.

krigspositive, atlantisk orienterede stater ('ydre' Europa): UK, Island, Holland, Danmark, de baltiske stater, Polen, Slovakiet, Rumænien, Bulgarien, Makedonien, Albanien, Italien, Spanien og Portugal. Uden på disse lande ligger – med lidt god vilje – endnu en ring, der slutter sig til kernens USA-kritiske linje: Norge, Sverige, Finland, Rusland, Grækenland og (delvis) Irland.¹⁵

Ser vi dernæst på, hvordan dette mønster i holdningen til Irak-krigen forholder sig til de to andre USA-relaterede, sikkerhedspolitiske emner – ICC-særaftalen og Guantanamo – kan der næppe konstateres en entydig sammenhæng. I betragtning af den næsten unisone europæiske afvisning af USA-særaftalen, udtryktes så meget desto større USA-tilpasning af de tre europæiske stater, der faktisk underskrev selv samme aftale: Rumænien, Albanien og Makedonien. Derfor er det ikke overraskende, at de alle tre i Irak-spørgsmålet tilhørte kategorien 'stærke krigsstøtter'. De var imidlertid af forskellige grunde ikke aktive krigsdeltagere. De, der faktisk *var* krigsdeltagere – Storbritannien, Danmark og Polen – afstod bemærkelsesværdigt nok fra at underskrive særaftalen.

I Guantanamo-spørgsmålet – som nævnt en udløber af terrorisme-krigen – er det kun Sverige blandt Irak-krigsmodstanderne, der kritiserede tilbageholdelsen (og endog forlangte 'sin' fange udleveret); Belgien, Rusland og Frankrig afstod herfra. Spaniens kolbøtte i spørgsmålet (dec. 2003) er bemærkelsesværdig både i sig selv og i forhold til landets høje profil i terrorisme-krigen og rubricering som 'stærk krigsstøtte' i Irak-krigen. Også Holland i samme kategori, der ikke selv har statsborgere involveret, kritiserede som nævnt, at fangerne ikke behandles efter Genève-konventionen. Samlet må det konstateres, at Guantanamo-dimensionen tilsyneladende fungerer nogenlunde uafhængig af (Irak)krigspositioneringen.

Ydre kontra indre Europa gennemsyrede således ikke *automatisk* andre USA-relaterede sikkerhedspolitiske emner. Der var stadig en stillingtagen 'fra sag til sag', men selvfølgelig en gensidig påvirkning. Selvom den 'rå' geopolitik satte EU ud af spillet i Irak-konflikten, gjorde det alligevel en forskel, at EU tilstræbte en fælles holdning i ICC-spørgsmålet. Guantanamo-spørgsmålet relaterer sig, ikke at forglemme, til den generelle terrorisme-krig (specielt Afghanistan-krigen), hvor så godt som alle europæiske stater havde været på USA's side. Også

¹⁵ Indre og ydre Europa svarer formentlig i store træk til den amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld's skelnen mellem 'gamle' og 'ny' Europa – og kritik af førstnævnte (Rumsfeld 2003). Denne aldersterminologi med dens normative undertoner vil vi undgå her. Jf. iøvrigt Jensen 2003.

mere eller mindre specielle faktorer spillede ind i dette spørgsmål; flere stater så det givetvis som opportunt, at USA indtil videre tilbageholdt 'deres' terrorister.

Ser vi mønstrene under ét, er det blandt ikke-stormagterne Danmark, Polen, Albanien, og Rumænien, der har tilpasset sig USA *mest* (jf. fig. 1). De to førstnævnte qua deres krigsdeltagelse, og de to sidstnævnte – trods afståen herfra – i kraft af deres underskrivelse af ICC-særaftalen med USA. Bulgarien bør måske også nævnes på dette niveau i kraft af sit virke for en krigslegitimerende resolution som (ikke-permanent) medlem af FN's Sikkerhedsråd. I den modsatte ende af skalaen fremstår Belgien og Sverige alt i alt som mest USA-kritiske: Belgien med sit veto mod NATO-bistand til Tyrkiet under forspillet til Irak-operationen og Sverige med sit offentlige krav om at få udleveret sin Guantanamo-fange.

USA's kraftigste genmæle blev – blandt ikke-stormagterne – rettet mod NATO-partnerne Norge og Belgien¹⁶. Tilsvarende rettede Tyskland/Frankrig især skytset mod Rumænien og Bulgarien for manglende europæisk sindelag. EU-medlemslandet Danmark og det accepterede medlemsland Polen (siden Københavns-topmødet dec. 2002) undgik den tungeste 'beskydning'. Det samme gjorde EU-outsideren Albanien, som ikke nærer forventning om medlemskab foreløbig. Men de mest sårbare, dvs. de endnu ej accepterede medlemslande Rumænien og Bulgarien, blev som nævnt af Frankrigs præsident Chirac truet med, at deres 'opførsel' kunne koste dem EU-medlemskabet. Bulgarien oplevede endog at komme i krydsild, da man på grund af sin ikke-underskrivelse af ICC-særaftalen med USA fik sin militærbistand herfra (midlertidigt) indefrosset.

Det europæiske puslespil

Selvom en kortlægning af de europæiske staters reaktionsmønster i Irak-konflikten – samt dets forhold til beslægtede atlantiske emner – har været hovedsigtet med dette arbejdsblad, vil det være rimeligt afslutningsvis at skitsere, hvor tyngdepunktet i en *forklaring* på reaktionsmønsteret kan ligge. Vi lader os guide af udelukkelsesmetoden. Der er nogle intuitivt nærliggende forklaringer, der hurtigt kan afvises. Én kunne være de europæiske regeringers partifarve: jo tættere på Bush-administrationens ideologiske udgangspunkt – dvs. klart til højre i det europæiske spektrum – desto større tilbøjelighed til at støtte krigslinjen. Denne

¹⁶ Jf. på det generelle plan USA's kritik af 'gamle' Europa (note 15).

forklaring kan imidlertid afvises på det foreliggende grundlag. Allerede fordi der blandt Bush-administrationens primære støtter er en britisk arbejderpartiregering¹⁷ og f.eks. en polsk socialdemokratisk regering. Medens borgerlige regeringer som den franske, belgiske, norske og finske er krigsmodstandere. Der er alt for mange undtagelser til, at ideologi kan være den primære drivkraft.

En anden forklaring kunne være hensyn til den offentlige opinion. Dvs. at krigsdeltagelse – eller afståelse herfra – var betinget af de respektive opinionstal desangående i landene. Heller ikke på dette punkt er der imidlertid nogen sammenhæng. Holdningen var som nævnt skeptisk (eller stærkt skeptisk) i næsten alle befolkninger over for en operation uden godkendelse i FN's Sikkerhedsråd (jf. fig. 1). Men stater som Polen, Albanien, Bulgarien, Holland, Island, Italien, Letland, Litauen, Makedonien, Portugal, Spanien og Estland negligerede dette, idet de støttede operationen *trods* markant folkelig modstand¹⁸. Det bør tilføjes, at modstanden i visse af disse støttelande var *særdeles* markant: Bulgarien 21% for, 62% imod; Island 21% for, 64% imod; Makedonien 10% for, 77% imod og Spanien 16% for, 73% imod. Den danske krigsdeltagelse baserede sig som tidligere påpeget *ikke* på krigstilskyndende opinionstal (dvs. fra *før* beslutningen om deltagelse blev truffet). Med dette billede in mente forekommer det, for at sige det mildt, udelukket at operere med opinionen som nogen generel drivkraft i den her aktuelle sag¹⁹. Der er i øvrigt ikke noget usædvanligt i, at demokratiets mekanismer spiller en beskeden rolle i udenrigspolitik, herunder navnlig i sikkerhedspolitik (e. g. Goldman et al. 1986).

En tredje nærliggende forklaring kunne baseres på størrelsesfaktoren. Det er et ofte hørt argument, at 'småstater' skulle nyde en særlig fordel af et internationalt retssamfund, hvor militære magtmidler – som de står svagt på – har mistet deres betydning. Generelt skulle de have fordele ved det multilaterale i modsætning til det bilaterale diplomati både i form af (lidt) øget indflydelse og afhængighedsspredning (i stedet for at være afhængig af én bestemt). Derfor skulle småstaterne have mest at miste, hvis det multilaterale diplomati – som f.eks. FN – taber i troværdighed. Følgelig vil de vende sig mod den her aktuelle krig med højst tvivlsom FN-forankring og i stedet støtte FN-våbeninspektørernes fortsatte arbejde. Igen ser vi

¹⁷ Om end det britiske 'New Labour' under Blairs ledelse er rykket til højre i forhold til tidligere tiders 'Labour'.

¹⁸ Den borgerlige hollandske regering afstod dog som nævnt fra krigsdeltagelse med den udtalte begrundelse, at der var for stærk modstand i befolkningen.

¹⁹ Desuagtet kan opinionen naturligvis spille ind i visse bestemte tilfælde. Vi har tidligere nævnt Tyskland, hvor valgkampen 2002 givetvis skærpede kansler Schröder's afvisning af krigsdeltagelse.

imidlertid, at der allerede ved første øjekast er alt for 'saftige' undtagelser til, at forklaringen kan være gyldig. De tre kontinentale stormagter Frankrig, Tyskland og Rusland er faktisk de *mest* 'FN-tro'. Mens småstater som Danmark, Bulgarien og de baltiske lande *ikke* kræver en ny FN-resolution for at støtte krigen.

Givet de nævnte forklarings begrænsede rækkevidde må der findes andre årsager til staternes forskellige reaktioner. Den geopolitiske tilgang, der med sin kynisme normalt ligger fjernt fra officielle politiske udtalelser, forklarer reaktionerne ud fra staternes forskelligartede geopolitiske grundvilkår – samt naturligvis de inputs, de modtager i den givne situation. Dvs. forudsætningen er, at regeringens partifarve, folkeopinionen eller politikerpersonligheder som udgangspunkt er ligegyldige. Sådanne grove, simplificerende forudsætninger gør naturligvis forklaringsmåden uhyre sårbar i forhold til konkurrerende synsmåder, der har deres styrke i det specifikke. Det skal imidlertid betones, at der er tale om et tentativt forklaringsstativ. For flere lande må det sikkert suppleres med alternative faktorer, der i det *konkrete* tilfælde har gjort udslaget. Men geopolitik vurderes her som den generelt mest gyldige forklaring og derfor som velegnet til at forstå det samlede europæiske billede i forbindelse med Irak-konflikten.²⁰

Det overordnede magtpolitiske dilemma for de europæiske stater er i dag, hvordan og hvorvidt de skal søge at afbalancere den amerikanske supermagt. Dette dilemma er en udløber af den europæiske magtforskydning i amerikansk favør siden afslutningen af den kolde krig. Efter Warszawa-pagtens opløsning og Sovjetunionens sammenbrud er USA via NATO fortsat som ledende magt i Europa. Gennem konflikterne i eks-Jugoslavien viste USA sin militære uundværlighed på og omkring kontinentet. I to omgange er NATO – og dermed USA's geopolitiske råderum – udvidet mod øst, i anden omgang endog omfattende eks-sovjetisk territorium i form af de baltiske stater. Terrorismen, der har gjort den amerikanske supermagt sårbar på sit kerneterritorium, har – forventeligt – mobiliseret amerikansk nationalisme og utålmodighed. Der er derfor ikke vilje til at 'ofre' noget for at opnå multilaterale løsninger med dertil hørende legitimitet. Med doktrinen om 'præventiv krig' mod terrorisme er antallet af mulige krigsskuepladser desuden mangedoblet. Efter 'selvforsvaret' i

²⁰ Hermed ikke sagt at den 'rå' geopolitik er velegnet til at forstå enhver *fremtidig* situation. Den vil gælde i et europæisk konfliktscenarie, men ikke i et samarbejdsscenarie hvor en 'EU-filtreret' geopolitik erstatter den rå udgave.

Afghanistan-krigen kom den første vanskelige stillingtagen for de europæiske stater med den beskrevne Irak-konflikt 2002-03.

Vi har to puslespil for hånden, et med blå og et med røde brikker. Brikkerne i de to spil er identiske, idet de har form som landenes geografi. Opgaven er at lægge ét europæisk magtpolitisk puslespil, hvor røde og blå brikker blandes efter landenes stillingtagen i Irak-konflikten (blå: balancerer med USA, rød: balancerer imod). 'Balancerer med' betyder, i vor klassifikation her, at man vælger at tilhøre ydre Europa: er krigsdeltager, stærk krigsstøtte eller moderat krigsstøtte. 'Balancerer imod' betyder, at man vælger at tilhøre 'indre Europa', dvs. er krigsmodstander. Balancebegrebet referer m.a.o. til, i hvilken vægtskål man i den givne situation lægger sit lod – ikke om man er medlem af NATO og/eller EU.

Vi må nødvendigvis starte med de 'store brikker', dvs. dem der gør en afgørende forskel i forhold til den amerikanske supermagt. Dette vil i praksis sige kontinental-magterne Frankrig, Tyskland og Rusland samt 'off-shore' magten Storbritannien. Af kapabilitetsgrunde – der betinger deres militære og politiske styrke – vil disse staters magtpolitiske valg – med eller mod USA – påvirke balancen i og omkring Europa afgørende.²¹ Det betyder m.a.o. noget for udfaldet, hvad de beslutter. Dette er de sig naturligvis også selv bevidst. Herudover fastlægger det parametrene for ikke-stormagterne.

Frankrig, Rusland og Tyskland vælger at balancere *imod* USA. Disse stater indser, at en afbalancering af den amerikanske magt *kun* er realistisk, hvis den udøves i fællesskab. For specielt Frankrig og Rusland er det en traditionelt nærliggende filosofi, at kontinental-europæisk sammenhold og dermed en rimelig magtbalance i og omkring Europa er bedre end amerikansk hegemoni (de Gaulle, Gorbachev's 'europæiske hus'). Rusland kan herved opnå at blive en del af 'det gode selskab', dvs. blive integreret i europæisk diplomati på niveau med perioden før 1. verdenskrig.

For Tyskland er afbalanceringen af USA noget nyt. Gennem hele efterkrigstiden har identifikation med amerikanske interesser været normen. Tyskland er derfor også den

²¹ I den konkrete sag, hvor Irak-resolutioner, i hvert fald officielt, spiller en afgørende rolle, er naturligvis Frankrigs, Ruslands og UK's status som permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd vigtigt (vetoretten!) Denne status er som bekendt en afspejling af deres tidligere succesfulde brug af kapabiliteterne (2. verdenskrig).

'kostbare partner' i afbalanceringen af USA. For den fransk-tyske akse vedkommende, med sin efterhånden 40-årige ballast i form af en samarbejds tradition, vil en decideret forsvars- og sikkerhedspolitisk union – med tilføjelse af flere mindre stater – på sigt være realistisk som cementering af den beskrevne balance-filosofi. Som kim hertil er et sammenhold i Irak-konflikten uundværligt.

Storbritannien reagerer imidlertid anderledes. I et rent europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde vil UK formentlig stå på omtrent lige fod med hhv. Frankrig og Tyskland (men næppe med de to *tilsammen*). Dette skal sammenlignes med rollen som atlantisk brobygger, som man vil kunne spille i harmoni med sin geografiske off-shore placering og sine traditionelle atlantiske præferencer. Det er faktisk i denne rolle, Storbritannien får sin mest betydningsfulde placering i forhold til sine, trods alt, begrænsede kapabiliteter. Derfor vil man balancere imod enhver kim til en selvstændig europæisk forsvarsunion ved at støtte USA – som f.eks. i Irak-konflikten²².

Hermed er parametrene fastlagt for de mindre brikker i puslespillet. Hvad disse ikke-stormagter end måtte mene om USA's rolle i Irak-konflikten (endsige om det irakiske regime og dets våbenarsenal), er det tesen her, at de vil tage stilling på basis af deres egne *nære* interesser. De vil sætte deres ressourcer ind dér, hvor det bedst kan betale sig. At sætte dem ind på USA-Europa arenaen giver kun marginalt udbytte, da deres beskedne kapabilitet kun under meget specielle forhold vil være udslagsgivende for den samlede balance (endsige for udfaldet af selve Irak-konflikten). I deres nærområde kan de imidlertid med sikkerhed *gøre en forskel*. Derfor vil deres stilling i f.eks. Irak-konflikten blive taget ud fra dens formodede virkninger her.

De geopolitiske mekanismer kan være samtidige eller historiske, og tilskyndelsen for den enkelte stat kan være positiv eller negativ. Dette indebærer fire logiske muligheder for ikke-stormagten (jf. fig. 3):

²² Hvoraf også kan sluttes, at den britiske tilslutning til de fransk-tyske planer i forbindelse med EU-topmødet i Bruxelles i december 2003 må være udtryk for et forsøg på at udvande disse og hindre, at de bliver uforenelige med amerikanske interesser.

I: den *samtidige, negative tilskyndelse*: En 'nær' politisk afhængighed (dvs. af en nærliggende stormagt, her Tyskland/Frankrig) kan erstattes af en afhængighed på afstand (her UK/USA) – en fordelagtig løsning, alt andet lige. Frankrig og Tyskland (kerne-Europa!) har et dobbelt forspring i en rent europæisk sammenhæng: de er overlegne både kapabilitets- og beliggenhedsmæssigt (kerne-Europa). Det sidste har betydning både infrastrukturmæssigt, symbolsk og psykologisk. Danner Frankrig og Tyskland en akse, bliver overlegenheden endnu mere udtalt. Derfor må ikke-stormagten undgå den rent europæiske sammenhæng. En balanceren *mod* kontinentalmagterne er identisk med en balanceren *med* UK/USA, dvs. en atlantisk holdning. Den forudsætter dog, at den pågældende stat ikke er nationalt penetreret af Tyskland eller Frankrig (som Schweiz, Østrig, Belgien eller Luxembourg).²³

<i>Tidsperspektiv</i>	<i>Samtidigt</i>	<i>Historisk</i>
<i>Valeur</i>		
<i>Negativ</i>	<p>I <i>Venner skal være på afstand</i></p> <p>Der balanceres <i>mod</i> den nære stormagt via en atlantisk holdning; dvs. en nær politisk afhængighed erstattes med en fjern.</p>	<p>II <i>Fortidens spøgelse</i></p> <p>Frygt for kontinentale stormagter aflejret i den politiske kultur m.v. medfører atlantisme.</p>
<i>Positiv</i>	<p>III <i>Boller på suppen</i></p> <p>Atlantismen er ikke politisk-strategisk nødvendig, men der opnås konkrete fordele af anden art.</p>	<p>IV <i>Som vi plejer</i></p> <p>En 'succesfuld' udenrigspolitisk tradition aflejret i den politiske kultur m.v. føres videre.</p>

Figur 3: Grundtyper af geopolitiske tilskyndelser (europæiske ikke-stormagters atlantiske positionering).

Holland frygter en kontinental stormagtsblok – i praksis fransk-tysk – som ville indebære en marginalisering. Et stærkt EU (specielt Kommissionen) afværger en sådan trussel i 'low

²³ I så fald vil identifikation med 'mentorlandene' – elitært eller bredere – forhindre magtbalancens fri funktion. Østrig og Belgien – sprogligt/kulturelt forbundet med hhv. Tyskland og Frankrig – vil således ikke balancere *imod* indre Europa. Den wallonske elite i Belgien vil effektivt kunne forhindre en anti-fransk kurs. Luxembourg og Schweiz er både tysk og fransk penetreret.

politics'. I storpolitikken ('high politics') er det imidlertid kun UK-US, der kan afbalancere Frankrig-Tyskland. Dette sidstnævnte er også hovedpointen i den norske og danske tænkemåde. Den danske har dog traditionelt fokuseret specifikt på den store tyske nabo. Hertil kommer de sydeuropæiske atlantister, geopolitisk europæiske halvøer: den iberiske halvø (Portugal, Spanien) og den appeninske (Italien). Portugal, Spanien og Italien vil som randområder og af kapabilitetsgrunde være sekundære i forhold til kerne-Europa og derfor bogstavelig talt marginaliserede i en rent europæisk sammenhæng. De vil kunne opnå større indflydelse, bl.a. som brobyggere, i en atlantisk sammenhæng.

Lokale geopolitiske dynamikker, urelaterede til kerne-Europa, kan også spille en afgørende rolle og i sidste instans bestemme, hvordan en given stat vil forholde sig i f.eks. den her aktuelle konflikt. For Irland er det primære den historiske konflikt med den nærliggende stormagt Storbritannien. Sidstnævntes atlantiske orientering gør det naturligt for Irland at orientere sig mod kerne-Europa (også af andre grunde, naturligvis). Tilsvarende er det essentielle for Grækenland konflikten med dets store ægæiske nabo, det atlantisk orienterede Tyrkiet. Derfor falder det også naturligt for Grækenland – med dets EU-medlemskab, som Tyrkiet endnu ikke har opnået – at orientere sig mod kerne-Europa (omend landets NATO-medlemskab er et middel til, trods alt, at få en vis amerikansk støtte vis à vis Tyrkiet).²⁴

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

De nye demokratier i Øst- og Centraleuropa er primært drevet af denne type geopolitik. For Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Rumænien og de baltiske stater spiller en russerfrygt en

²⁴ Der er iøvrigt en stærk anti-amerikanisme i Grækenland, der bl.a. har sine rødder i det amerikansk støttede militærkup i 1967 og opfattelsen af at være forfordelt fra amerikansk side i konflikten med Tyrkiet. Denne faktor hører dog logisk under rubrik II nedenfor.

overvældende rolle. En rent europæisk forsvarsunion opfattes ikke som en tilstrækkelig forsikring i denne sammenhæng. Endvidere var den fransk-tyske støtte til disse landes systemkritikere under den Kolde Krig ret beskeden; i modsætning hertil var/er amerikanske og britiske 'høge' som Reagan og Thatcher populære blandt regimekritikerne, der i dag typisk tilhører de udenrigspolitiske eliter i de nye demokratier. For Polen, Tjekkiet og Slovakiet spiller tilsvarende en historisk aflejret frygt for Tyskland en rolle (2. verdenskrig og Tjekkoslovaqiets sønderlemmelse umiddelbart forinden). Danmarks position i skyggen af den store tyske nabo 1870-1945 har utvivlsomt forstærket det geopolitiske ræsonnement i kategorien ovenfor. For Italien kommer, også som forstærkning af tilskyndelsen under I, den historiske aflejring, der udspringer af den tyske besættelse af Nord-Italien 1943-44 og den efterfølgende befrielse fra fascismen via amerikanske styrker.

III: *den samtidige, positive tilskyndelse*. I fravær af negative tilskyndelser kan et positivt incitament spille en rolle. Det vil typisk være lande med rådighed over passende base-faciliteter i forhold til den eneste supermagts behov, der vil være i denne gunstige situation.

Portugal med sin atlantiske beliggenhed kan tilbyde Azorerne som bogstaveligt amerikansk trinbræt til Europa og Mellemøsten og til gengæld forvente betydelige modydelser (denne tilskyndelse kommer i tillæg til den under I nævnte). Islands forsvarsaftale med USA bygger på landets centrale strategiske placering under den kolde krig (Keflavik basen) – en position landet dog ikke længere har. For at sikre den økonomisk givtige bases videreførelse er det essentielt for Island at sikre fortsat amerikansk tilstedeværelse med *andre* midler. Blandt sådanne er navnlig en pro-atlantisk holdning. Island vil ikke i Washington forbindes med kerne-Europas holdninger.

IV: *den historiske, positive tilskyndelse*. Vi antager, at negative tilskyndelser har primat over positive²⁵, og at samtidige har primat over historiske. Laveste prioritet tilfalder m.a.o. nærværende kategori. Hvis imidlertid *ingen* af tilskyndelserne i kategori I-III er relevante for en given stat, vil der være 'plads' til dem i nærværende kategori.

²⁵ Negative tilskyndelser kan af en stats ledere overordnes andre politiske overvejelser – og evt. udnyttes indenrigspolitisk – ved at formuleres som 'external danger' (Mouritzen 1997), 'high politics', 'security' (Wæver m.fl. 1998) el. lign.

Væsentligst blandt disse er den *udenrigspolitiske tradition*. I denne sammenhæng betyder det navnlig tilstedeværelsen eller fraværet af en atlantisk orientering i udenrigspolitikken. Faktoren er beslægtet med rubrik II ovenfor. Forskellen er imidlertid, at der her er tale om effekten af et *positivt* udenrigspolitisk lærestykke ('plejer'-faktoren: beslutningstagerne, bureaukratiet eller den politiske elite/kultur er over en længere periode vænnet til denne eller hin udenrigspolitik), mens der ovenfor var tale om et negativt lærestykke (afskrækkelse fra negative effekter af en tidligere udenrigspolitisk kurs). Traditionsfaktoren synes relevant ved forklaringen af Irak-politikken i Sverige, Finland, Østrig og Schweiz.²⁶ De var alle i én eller anden form neutrale under den Kolde Krig. Ingen af dem har definitivt brudt med neutralitets-traditionen. Det væsentlige ved denne tradition i nærværende sammenhæng er dens fravær af en formel kobling til USA. Dvs. der er ingen vane af formen 'vi følger USA'. Dette turde være en forklaringsfaktor i sig selv for disse landes USA-distance i forbindelse med Irak-konflikten.

Da stillingtagen i forbindelse med Irak-krigen i hvert fald på det officielle plan handlede om FN-resolutioner, er det oplagt, at statens traditionelle FN-prioritering må tillægges forklaringsvægt (om end som nævnt sekundær i forhold til det geopolitiske). For Sverige, Finland, Østrig gælder, at de prioriterede FN højt under og efter den kolde krig. Det ville, såvel udadtil som indadtil, være ekstra politisk bekosteligt for disse lande at støtte en militær aktion uden klart FN-mandat. Da der ikke var noget geopolitisk incitament for dem i den her aktuelle konflikt, blev den traditionelle FN-prioritering afgørende for deres stillingtagen.²⁷ Af samme grund var den traditionelle neutralitetspolitik vigtig for Sverige, Finland, Østrig og Schweiz.

Geopolitikken og dens begrænsninger

Udover at kortlægge de europæiske landes reaktionsmønstre på den europæiske Irak-krise 2002-03 har vi i dette arbejdspapir tillige præsenteret en geopolitisk forklaring på dette mønster. Mens vi med enkelte undtagelser afviste indenrigspolitiske forklaringer (regeringens partifarve, befolkningsopinion) og kapabilitetsforklaringen (småstat/stormagt),

²⁶ Vi husker, at de to sidstnævnte er 'kerne'-penetrerede. De vil derfor *ikke* balancere imod Tyskland/Frankrig. Dette i sig selv siger imidlertid ikke noget positivt om deres adfærd. Her kommer imidlertid deres – indbyrdes meget forskellige – neutralitetstraditioner ind i billedet.

²⁷ Danmark og Island f.eks. prioriterede også FN højt, specielt under den kolde krig. Men i overensstemmelse med vor tankegang her blev denne faktor 'overrulet' af det geopolitiske i forbindelse med Irak-konflikten. Vedr. Norge henvises til det konkluderende afsnit.

argumenterede vi for den geopolitiske forklaringsmådes overlegenhed. Den magtpolitiske udfordring til de europæiske stormagter – i kølvandet på specielt 11/9 – har været, hvordan og hvorvidt den amerikanske supermagt skulle afbalanceres. Vi så, hvordan Frankrig og Tyskland – kerne-Europa – sammen med Rusland valgte at balancere *imod* USA i Irak-konflikten, mens UK valgte at balancere *med*. Disse valg udgør ifølge geopolitikken parametre for ikke-stormagterne. Disse balancerer i lys af deres *nære* magtpolitiske udfordringer snarere end det samlede billede (endsige Irak!). Den stærkeste drivkraft består i at balancere imod kerne-Europa og/eller Rusland – enten for at erstatte en nær politisk afhængighed med en fjernere eller som resultat af et negativt historisk lærestykke. Hvis denne den stærkeste drivkraft ikke er relevant for en stat, bliver der plads til andre faktoreres virke, typisk en særlig udenrigspolitisk tradition.

Med basis i denne forholdsvis simple geopolitiske model er det muligt at forklare langt de fleste europæiske staters faktiske balancering i forbindelse med den europæiske Irak-krise 2002-03. De eneste mulige undtagelser er følgende:

-Bulgarien: hverken samtidige eller historiske drivkræfter i ovenstående forklaringsmodel peger mod en atlantisk holdning; i modsætning til de øvrige øst- og centraleuropæiske lande er Bulgarien traditionelt pro-russisk (og i øvrigt ikke anti-tysk). Ikke desto mindre iagttog vi en markant atlantisk holdning (undtagen vedr. ICC-særaftalen). Det er ikke umiddelbart muligt at få øje på lokale geopolitiske dynamikker eller indenrigspolitiske forhold, der skulle betinge den valgte kurs (der jo i øvrigt førte Bulgarien ud i den tidligere nævnte krydsild). Der foregår tydeligvis en 'goodwill konkurrence' med Rumænien om at være mest pro-amerikansk. Måske har muligheden for at huse amerikanske baser spillet ind²⁸; i så fald kan det som en 'samtidig, positiv tilskyndelse' rummes inden for modellen. Endvidere kan udsigten til ratifikationen i maj 2003 i det amerikanske Senat af de nye NATO-medlemskaber have spillet ind på beslutningstidspunktet.

-Norge: her er det omvendt. Vi skulle geopolitisk forvente en atlantisk holdning, begrundet i risikoen for en marginalisering i en rent europæisk sammenhæng²⁹. Dette skulle overskygge

²⁸ Der var spekulationer 2003 i retning af, at USA var interesseret i at erstatte sine baser i Tyskland (helt eller delvis) med baser i bl.a. Bulgarien. Udover hensynet til billigere lokale driftomkostninger var spekulationerne fra amerikansk side naturligvis et middel til at spille europæiske lande ud mod hinanden.

²⁹ Hvortil kommer en 'plejer'-faktor i form af Norges traditionelle atlantisme indenfor NATO (kategori IV).

landets traditionelle FN-engagement (kategori IV), idet vi formoder, at negative tilskyndelser er stærkere end positive. Men i virkeligheden tog Norge afstand fra krigen (om end som nævnt med tøven – og i øvrigt med amerikansk reprimande som resultat). Den specifikke forklaring er formodentlig, at Norge i lighed med Sverige fortsat er decideret 'FN-ideologisk'; traditionen med Trygve Lie som FN's første generalsekretær, andre nordmænd på fremtrædende FN-poster samt den høje profil vedr. ikke mindst fredsbevarende styrker gennemsyrrer stadig de norske politiske partier.

-Slovenien og Kroatien: som nævnt lagde begge disse lande luft til deres tidligere underskrifter på støtte-erklæringen fra Vilnius. De agerede vægelsindet og kan derfor næppe rubriceres som klare undtagelser fra det ene eller andet. Men de er under alle omstændigheder en kilde til refleksion. Der er ingen anti-russisk eller anti-tysk arv på spil – tværtimod. Landene er pro-tyske som dele af det østrig-ungarnske dobbeltmonarki før 1. verdenskrig. De har af indlysende grunde endnu ikke etableret nogen udenrigspolitisk tradition. Men den nære fortid spiller ind: den tyske udenrigsminister Gencher var med sin støtte til bl.a. disse landes uafhængighedserklæringer medvirkende til at splitte Jugoslavien. Tyskland er i dag Kroatiens mest markante supporter i retning af EU-medlemskab.

Med simple, empirisk urealistiske forudsætninger gående ud på, at enhver stat – uanset regeringens partifarve, folkeopinion eller politikerpersonligheder – vil handle ensartet i forhold til sine geopolitiske grundvilkår, er det bemærkelsesværdigt, at forklaringsmåden har kunnet redegøre for næsten alle europæiske staters positionering i forbindelse med Irak-konflikten. Som studiestativ har den også muliggjort formuleringen af relevante spørgsmål i forhold til 'afvigende' stater.

Modellens anvendelighed til fremtidige situationer er imidlertid en anden sag. Den fungerer i et scenarium, hvor den 'rå' geopolitik hersker. Den gælder imidlertid kun betinget i det alternative scenarium, hvor der er et rimeligt euro-atlantisk sammenhold og de relevante institutioner fungerer (EU/NATO/FN's Sikkerhedsråd). I så fald gælder en 'EU-filtreret' geopolitik.³⁰ Hvorvidt det ene eller andet scenarie realiseres har bl.a. at gøre med den fortsatte forekomst af USA-rettet terrorisme og – heraf forstærket – amerikansk unilateralisme. Dette er eksogene størrelser i forhold til nærværende model. Det, den derimod udsiger noget om, er

³⁰ Jf. f.eks. Mouritzen & Wivel 2005, anf. arb. (note 1) kap. 2 og 11.

de europæiske landes atlantiske positionering *forudsat* en splittelse. Eftersom de geopolitiske forhold er relativt konstante – geografiens og beliggenhedernes uforanderlighed, erfaringernes aflejringer i de politiske kulturer – ved vi også med meget stor sandsynlighed, hvilke lande der vil være på hvilken side ved en fremtidig splittelse. Mønsteret fra Irak-konflikten vil gentage sig, måske med undtagelse af nogle ganske få lande.³¹

³¹ Ved en amerikansk konflikt med en af de på forhånd udpegede 'slyngelstater' – det være sig Syrien, Iran eller Nordkorea - ville vi formentlig få den samme splittelse mellem indre og ydre Europa i forsøg på at fastlægge en fælles euro-amerikansk strategi.

Benyttet litteratur og oversigtkilder

- *Associated Press* (2003): 'Military Support Offered for Iraq War', 27. februar.
- *Baltic News Service* (2003): '75 % EU candidate populations against war in Iraq without UN support – polls', 30. januar.
- BBC Monitoring (2003): 'Belgian paper on Powell's Meetings with EU leaders', *BBC monitoring – international reports*, 20. november.
- Bernstein, Richard (2003): 'Bush Visit Will lift Poland to Status of Special Friend', *New York Times*, 28. maj.
- Bjøl, Erling (2003): 'Europa og Amerika', *Jyllands-Posten*, 10. April
- Diehl, Jackson (2003): 'Allies and Ideology'. *Washington Post*, 24. November.
- *Gallup International* (2003): Iraq-Poll 2003, www.gallup-international.com.
- Goldmann, Kjell, Sten Berglund & Gunnar Sjöstedt (1986): *Democracy and Foreign Policy* (Aldershot UK: Gower).
- *The Guardian* (2003): 'UN war doubters unite against resolution', 5. marts.
- Jensen, Jesper Vind (2003), 'Rumsfelds deling af Europa' www.raeson.dk, 11. juni.
- Kjærsgaard, Clement (red.) (2003): *USA/Europa. Fjender i fællesskab?*, (København: Ræson & Forlaget Halfdan).
- Larsen, Henrik (2003): 'Blair i politisk spagat mellem USA og Europa', *Politiken*, 24. maj.
- Lewis, Neil A. (2003): 'U.S. in Talks To Return Scores Held At Cuba Site', *New York Times*, 1. december.
- Mouritzen, Hans (1997): *External Danger and Democracy. Old Nordic Lessons and New European Challenges*, Aldershot, UK: Ashgate.
- Mouritzen, Hans & Anders Wivel (eds.) (forthc. 2005): *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration* (foreløb. titel), London: Routledge.
- Murati, Shaban (2003): 'Why Albania joined the 'coalition of the willing'', *Southeast European Times*, 14. april.
- Møller, Bjarke (2003): 'Aznar betaler en høj pris for at støtte USA', *Orientering*, P1, Danmarks Radio, 26. februar.
- *New York Times* (2002): 'Rumsfeld defends U.S. treatment of Prisoners', 23. januar.
- Nielsen, Ole Bang (2003): 'Alliancen. USA i Irak-krig uden allierede', *Berlingske Tidende*, 22. februar.

- *Orientering* (2003): arkiv over Vestens Irak-krise, www.dr.dk/orientering/sivestirak.htm, P1, Danmarks Radio.
- *Politiken* (2003): 'Nedtælling til krig – Sådan er stemningen i EU', 18. marts.
- *Politiken* (2003): 'Brændpunkt Irak – Landene, der aktivt støtter USA', 20. marts.
- *Radio Netherlands* (2003): 'Dutch position on war: no military support', 18. marts 2003.
- *Reuters* (2003): 'Factbox – Countries Ineligible for U.S. Military Aid', 1. juli.
- Rumsfeld (2003): '*Secretary Rumsfeld Briefs at the Foreign Press Center*', 22. januar, http://www.defenselink.mil/transcripts/2003/t01232003_t0122sdfpc.html.
- Seelye, Katharine Q. (2002): 'Rumsfeld Defends U.S. Treatment of Detainees in Cuba', *New York Times*, 23. januar.
- Traynor, Ian (2003): 'US plays aid card to fix war crimes exemption', *The Guardian*, 12. juni.
- The White House (2003a): *Statement of support from coalition*, 26. marts, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030326-7.html>
- The White House (2003b): *Coalition Members*, 27. marts <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/03/20030327-10.html>.
- Wæver, Ole, Barry Buzan & Jaap de Wilde (1998): *Security. A new framework for analysis*, Boulder CO: Lynne Rienner.

Inner vs. Outer Europe – The Iraq Conflict 2003 and Europe’s Geopolitical Puzzle

By Hans Mouritzen & Anna Riis Hedegaard

Abstract

The paper maps practically all European states between, on the one hand, the US and UK belligerents in the Iraq operation 2003 and, on the other hand, their main critics France, Germany, and Russia. We describe these patterns and tentatively try to explain them. Whereas we reject public opinion, government ideology or state capability (small state vs. great power) as explanations, a geopolitical explanation turns out to account much better for the observed pattern. A political conflict between inner and outer Europe is a future possibility.