



Aktiv afventning

Nordiske perspektiver på europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde

I 2016 lancerede EU sin nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi, "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe". Strategien skabte et nyt momentum i EU's forsvars- og sikkerhedspolitik. Samtidig er den sikkerhedspolitiske situation i Europa forværret, og det transatlantiske forhold i forandring. Udviklingen medfører nye problemer, men skaber også nye muligheder for de nordiske lande.

De fire største nordiske lande – Norge, Finland, Sverige og Danmark – indtager i kraft af deres perifere geografiske placering og forskelligartede institutionelle, politiske og historiske forbindelser til det øvrige Europa en særegen position. EU's udvikling sættes i spil på en særlig måde netop i Norden. Endvidere udfordres de nordiske lande både individuelt og som regionalt fællesskab, idet udviklingen forskubber centrale sikkerhedspolitiske balancer – nordiske, europæiske og transatlantiske.

Nordiske reaktioner

De fire nordiske lande har, på trods af deres forskelligheder, reageret ensartet. De afventer situationen og er tilbageholdende

CMS Memo

April 2020. Kristian Søby Kristensen og Niels Byrjalsen

Centrale pointer

1. Norges, Finlands, Sveriges og Danmarks reaktion på udviklingen i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik er, på trods af landenes forskelligheder, ensartet. De nordiske lande er afventende, men søger aktivt at styrke deres internationale relationer, herunder til USA.
2. Udviklingen i Europa risikerer at trække de nordiske lande længere fra hinanden, hvad angår forsvars- og sikkerhedspolitikken. Et styrket EU på området udfordrer derfor også de nuværende rammer for nordisk forsvarssamarbejde.
3. Et forsvars- og sikkerhedspolitisk styrket EU kan forøge betydningen af det danske EU-forsvarsforbehold – også hvad angår samarbejdet i den nordiske region.

med at træffe afgørende nye valg. De forsøger aktivt at fastholde og styrke bi- og multilaterale relationer, ikke mindst til USA. Denne udenrigspolitiske strategi kan betegnes som 'aktiv afventning'. Selv om aktiv afventning kan være en fornuftig tilgang under de nuværende omstændigheder, gør de forskubbede strategiske balancer det risikofyldt at være for afventende i sin sikkerhedspolitik. De risici knytter sig for alle landene til 1) betydningen af den nationale europapolitik og dens konsekvenser, 2) forvaltningen af det transatlantiske forhold til USA, 3) de nordiske landes relationer til de europæiske stormagter (Frankrig, Storbritannien og Tyskland), 4) balanceringen mellem bi- og multilateralt samarbejde samt 5) landenes forsvarsindustripolitik.

Regionale konsekvenser

For alle de nordiske lande indgår spørgsmålet om Norden også i denne bredere strategiske balancegang. Det hænger sammen med, at udviklingen også har konsekvenser for Norden som sikkerhedspolitisk region. De nye initiativer medfører, at EU har stigende forsvars- og sikkerhedspolitisk betydning for Finland og Sverige. Samtidig vokser betydningen af, at Norge står uden for EU, og at Danmark har forbehold over for EU-samarbejdet. Et forsvars- og sikkerhedspolitisk styrket EU udfordrer derfor også de nuværende rammer for forsvarssamarbejde internt i den nordiske region. Det nordiske forsvarssamarbejde NORDEFCO's begrænsninger kan blive tydeligere. Fra svensk og finsk side er PESCO et attraktivt alternativ til nordiske forsvarsudviklingsprojekter. Derudover kan fælles operative kapaciteter organiseret i f.eks. NORDEFCO på grund af det danske forsvarsforbehold ikke anvendes inden for EU's ramme.

På trods af enighed med hensyn til de politiske udmeldinger og en lignende overordnet strategi på tværs af Norden er der altså gode argumenter for, at et forsvars- og sikkerhedspolitisk styrket EU kan føre til en mere fragmenteret nordisk sikkerhedspolitisk region.

Hvis de nordiske småstater vil udvikle et mere fælles Norden, der som regional aktør kan agere i europæisk sikkerhedspolitik, kræver det derfor politisk vilje og arbejde. I den forbindelse er en vigtig pointe, at de nordiske landes forståelse af udfordringerne samt deres hidtidige håndtering af dem i vidt omfang er ens. Norge, Finland, Sverige og Danmark ser alle Norden som en sikkerhedspolitisk distinkt region, ser positivt på nordisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde, opfatter det transatlantiske bånd som afgørende for europæisk sikkerhed og deler en småstatsinteresse i orden og multilaterale løsninger i en uordentlig tid.

Danske udfordringer

For Danmark gælder der den ekstra udfordring, at EU-forsvarsforbeholdet kan begrænse Danmarks rolle i det nordiske samarbejde. Danmark risikerer at fremstå både marginaliseret og

ufleksibel. Danmark har formindsket værdi, når det handler om at danne koalitioner, der kan påvirke EU's udvikling, og spiller derfor en marginal rolle som nordisk partner for EU-medlemmerne Sverige og Finland i EU på det forsvars- og sikkerhedspolitiske område.

Forbeholdet betyder også, at Danmark fremstår som en rigid international aktør. Der er – når den juridiske betydning af forbeholdet på et givent område er klarlagt – et indskrænket dansk rum for pragmatisk forhandling. Samtidig betyder forbeholdet, at eventuelle fællesnordiske militære kapaciteter ikke kan finde anvendelse i en EU-ramme. Det begrænser fleksibiliteten og dermed værdien af et nordisk samarbejde, som inkluderer Danmark, for de andre nordiske lande – endda i højere grad, end når det gælder Norges position helt uden for EU.

	Norge	Finland	Sverige	Danmark
EU	Nej	Ja	Ja	Ja (men med forbehold)
Eurozone	Nej	Ja	Nej	Nej
PESCO	Nej (tredjeland)	Ja	Ja	Nej (forsvarsforbehold)
EDF	Ja (igennem EØS)	Ja	Ja	Ja
EDA	Associeret	Ja	Ja	Nej
EI2	Ja (tredje runde)	Ja (anden runde)	Ja (tredje runde)	Ja (første runde)
NATO	Ja	Nej (men tæt partner)	Nej (men tæt partner)	Ja

De nordiske landes forskellige institutionelle forankringer.



Anbefalinger

Aktiv afventning kan være en fornuftig småstatsstrategi i usikre tider. Den medfører dog risici, som handler om at balancere mellem forskellige nordiske, europæiske og transatlantiske hensyn. Derfor bør danske beslutningstagere gennemtænke, hvordan tilgangen udfoldes og tilpasses i praksis. Idet USA anses for hjørnestenen i dansk sikkerhedspolitik, bør sikringen af et fortsat amerikansk engagement i dansk og europæisk sikkerhed prioriteres.

Optioner for at øge dansk indflydelse. Danmark kan undersøge, om den seneste udvikling åbner nye, uudnyttede veje til at varetage danske interesser. Særligt interessant er det, om Danmark kan lære noget af, hvad de øvrige nordiske lande gør i forhold til EDF og PESCO samt bilateralt over for de store europæiske lande og USA.

Kommunikation. Aktiv afventning hviler dels på en klar retning for europæisk sikkerhedspolitik, dels på behovet for at sende de rette signaler til internationale partnere. Både for at fordre en offentlig debat i Danmark og for at sikre international forståelse for danske hensyn og valg bør der lægges yderligere vægt på kommunikationsaspektet af udenrigspolitikken. Dette kunne bl.a. gøres i forbindelse med regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi.

Norden i relation til USA. De nordiske lande har alle udvist interesse i styrkede bilaterale transatlantiske bånd. Samtidig forøges de nordiske landes betydning for USA, bl.a. i takt med det tiltagende amerikanske fokus på Arktis. Det er derfor oplagt at gøre Norden til et omdrejningspunkt i at fastholde det amerikanske engagement i Europa. Danmark bør med sin stærke transatlanti-

ske orientering gå forrest og understøtte nordiske initiativer, der fastholder USA's tilstedeværelse i Norden og Europa.

Norden i Europa

Nordisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde anses for ønskværdigt på tværs af de nordiske lande. Alligevel betyder de institutionelle skel, at de nordiske lande har svært ved at samarbejde om at dagsordensætte og forfølge fælles interesser. Samtidig tillægger landene deres bilaterale stormagtsrelationer stigende betydning. Det nordiske samarbejde presses med andre ord af de seneste års udvikling, og danske beslutningstagere bør overveje, hvad man kan gøre for at imødegå dette pres.

Udbyg det nordiske samarbejde. Danmark bør arbejde for, at Norden dagsordensættes som en sikkerhedspolitisk aktør i Europa. NORDEFCO kan danne ramme om politiske diskussioner med de øvrige nordiske lande. Forsvarsindustrisamarbejdet i EDF og forsvars- og sikkerhedspolitiske emner knyttet til Arktis er oplagte nordiske temaer på europæisk niveau. Det samme gælder f.eks. koordinationen af nordiske prioriteter i relation til det franske E12-initiativ.

Støt hinandens 'udenforskab'. Danmark bør sammen med de øvrige nordiske lande arbejde for, at de forskellige institutionelle medlemskaber i Norden gøres til en styrke frem for en svaghed. En eksisterende nordisk strategi er den støtte, som medlemmer giver til ikke-medlemmer. Det har f.eks. været tilfældet med opbygningen af NATO's partnerskaber med Finland og Sverige. Det bør afdækkes, hvordan de nordiske lande kan få yderligere gavn af hinandens medlemskaber. Særligt vigtigt er det, om og i givet

fald hvordan Danmarks forbehold såvel som Norges ikke-medlemskab af EU gør nordisk samarbejde mindre attraktivt – og udarbejde strategier for, hvordan samarbejdet kan overvinde eventuelle begrænsninger.

Sikring af Norden som en transatlantisk stemme i EU. De nordiske lande deler en bekymring om europæisk strategisk autonomi. Landene har en fælles interesse i, at ambitionen om en øget (endda selvstændig) europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk rolle diskuteres på en måde, så det transatlantiske forhold styrkes, i stedet for at Europa skubber USA væk. Danmark bør aktivt arbejde for, at Norden taler med én stemme i denne europæiske debat.

Danmarks position i lyset af forsvarsforbeholdet

Udviklingen i europæisk forsvars- og sikkerhedspolitik gør, at forsvarsforbeholdet bliver vanskeligere at forvalte. Samtidig begrænser forbeholdet Danmarks muligheder for at øve indflydelse på EU's udvikling. I takt med at Danmark og Norden spændes ud mellem strategiske positioner og institutionelle forankringer, bliver fleksibilitet vigtigere. Forbeholdet udgør en bremse i denne sammenhæng – både i forhold til Europa og i forhold til Norden. Den politiske håndtering og forvaltning af forbeholdet bør derfor analyseres yderligere. Dette kan indebære følgende:

Styrket forvaltning. Mere juridisk og politisk kompliceret forsvarspolitik i EU betyder, at flere politikområder potentielt kan være forbeholdsbelagte. Samtidig vil den politiske værdi af tidlig og fleksibel dansk interessevaretagelse stige. Tilsammen indikerer disse tendenser værdien af en genovervejelse af forsvarsforbeholdets forvaltning – også for at styrke Danmark som attraktiv nordisk partner.

Afklaring af betydningen af danske kompensationsstrategier. Det er en udbredt antagelse, at forsvarsforbeholdet fører til danske handlinger, der skal kompensere for forbeholdet. Den tidlige opbakning til det franske E12-initiativ kan tolkes netop sådan. Der er behov for en mere systematisk undersøgelse af, hvordan og med hvilke konsekvenser danske beslutningstagere kompenserer for forbeholdet.

Kortlægning af forbeholdets betydning uden for EU. Danmarks forbehold har betydning for f.eks. det nordiske forsvarssamarbejdes fleksibilitet. Spørgsmålet er, om forbeholdet har betydning for, hvordan Danmark agerer og opfattes i andre sammenhænge, f.eks. i NATO.

Aktiv afventning



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten **Aktiv afventning: Nordiske perspektiver på europæisk forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde**, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om europæisk og nordisk forsvars- og sikkerhedspolitik, kan du også læse disse CMS-udgivelserne:

- "Europæisk forsvarsindustrisamarbejde – i et strategisk lys"
- "Blandt venner og bekendte – Udfordringer i udviklingen af NATO's partnerskabspolitik"
- "Rørte vande – Europæisk sikkerhed og dansk forsvar i en opbrudstid"
- "Options for enhancing Nordic-Baltic Defense and Security Cooperation"

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilstudiesCPH](https://twitter.com/MilstudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies