DIIS POLICY BRIEF DECEMBER 2022

DANMARK SKAL FINDE SIN NYE PLADS I EU'S FORSVARSPOLITISKE MASKINERI

Med Danmarks fulde medlemskab af det europæiske forsvarssamarbejde vil den nye danske regering snart blive tvunget til at placere sig mere tydeligt i trekanten mellem EU's stærke aktører Frankrig, Polen og Tyskland, der har meget forskellige visioner for forsvarssamarbejdets fremtidige retning.

Med danskernes "ja" den 1. juni 2022 til at afskaffe forsvarsforbeholdet vil tætte EU-samarbejdspartnere i stigende grad forvente, at Danmark træder i karakter som fuldgyldigt medlem af det europæiske samarbejde om forsvar og sikkerhed (common security and defence policy, CSDP). Beslutningen om at sætte

HOVEDPOINTER

- Frankrig, Polen og Tyskland er tætte danske forsvarspolitiske partnere, men langt fra enige om de strategiske visioner bag det europæiske forsvarssamarbejde.
- Mens Paris ser forsvarssamarbejdet som en turbolader for en bredere europæisk sikkerhedsarkitektur, ønsker Warszawa at bruge samarbejdet som bremseskive mod bevægelser væk fra en transatlantisk håndtering af sikkerhedstruslen fra Rusland. I Berlin ses EU´s brede forsvarspolitiske værktøjskasse som støddæmpende mod intra-europæiske uenigheder.
- Den nye danske regerings står over for til- og fravalg i operationaliseringen, der hurtigt kan føre til både skulderklap og panderynker blandt europæiske partnere.

forbeholdet til afstemning blev truffet af et bredt antal partier, der som reaktion på Ruslands militære invasion af Ukraine i foråret 2022 gik sammen om det 'nationale kompromis' om dansk sikkerhedspolitik. Dette til trods har forsvarsforbeholdets afskaffelse endnu ikke ført til en klar ny kurslægning for Danmarks forsvarspolitiske rolle. Den nye danske regering og det nysammensatte Folketing har derfor nu den opgave at definere en forsvars- og sikkerhedspolitisk praksis fri af forsvarsforbeholdets skygge.

På den korte bane tog den tidligere regering, kort inden udskrivelsen af folketingsvalget, de første operationelle skridt for at introducere Danmark som bidragsyder til EU's militæroperationer. Men beslutningen om en korttidsudsendelse af et helikopterlægebidrag til Operation Althea i Bosnien-Herzegovina vil ganske snart skulle følges op. Dette gælder ikke mindst, når den militære træningsmission EUMAM Ukraine (Military Assistance Mission in support of Ukraine), der blev vedtaget af EU's medlemslande i oktober 2022, skal operationaliseres med base i Polen og Tyskland.

Foruden de konkrete bidrag venter dog også mere strategiske spørgsmål, herunder hvordan Danmark skal definere sin position blandt tre af CSDP'ens store aktører – Frankrig, Polen og Tyskland. De tre lande, der tilsammen udgør den såkaldte "Weimar-trekant" og i de seneste år har manifesteret sig som tætte danske forsvarspolitiske partnere, er dog langt fra enige om farten og retningen for det europæiske forsvarssamarbejde. I dette spændingsforhold kan Danmark, som fuldgyldigt medlem af et CSDP under hastig forandring, i en anden grad end tidligere blive tvunget til at bekende forsvars- og sikkerhedspolitisk kulør. For at europæiske partneres forskudsglæde over Danmarks fulde CSDP-deltagelse derfor ikke hurtigt vender til nøgtern skuffelse, er det afgørende for danske beslutningstagere at kende og afveje forskellene på Weimar-landenes strategiske visioner for forsvarssamarbejdets fremtid.

WEIMAR-TREKANTEN

"Weimar-trekanten" er et trilateralt samarbejdsformat, der i 1991 blev dannet i den tyske by Weimar mellem de daværende udenrigsministre fra Frankrig, Polen og Tyskland. Formatets formål er at afstemme positioner og udvikle fælles initiativer til styrkelsen af Europas fremtid.

Frankrig: Integrationsfokuseret turbolader

Paris har traditionelt været kendt som en stærk drivkraft for en integreret brug af militære CSDP-missioner, særligt på og i farvandene ud for det afrikanske kontinent. Ukraine-krigen har imidlertid betydet, at et ofte "sydvendt" Frankrig for tiden også øger sit fokus på Europas østlige flanke. I fransk optik er NATO fortsat for amerikansk domineret og for tyrkisk influeret til, at Europa udelukkende kan lade sin sikkerhed hvile på den nordatlantiske forsvarsalliance. Ikke mindst efter præsident Macrons genvalg lægges der fornyet vægt på et mere vidtfavnende og pragmatisk *"l'Europe de la défense"*.

Denne mere fleksible tilgang betyder ikke, at man ønsker at nedprioritere CSDP'en. Frankrig anskuer snarere Europas forsvarspolitiske integration som en proces, der foregår både inden for og uden for EU's institutioner. Paris ser fortsat fransk-ledede 'coalition of the willing'-indsatser som egnede metoder til at gennemføre skarpe militære missioner. Denne ad-hoc tilgang gav blandt andet mulighed for dansk deltagelse i den militære indsats under den multinationale koalition Task Force Takuba i Mali (2019-2022) og den endnu mindre institutionaliserede antipirateri-indsats i Guineabugten (2021-2022).

Til trods for at Mali-indsatsen fik en abrupt afslutning grundet uoverensstemmelser med den nye, fransk-kritiske militærjunta i Bamako, fastholder Paris, at fleksible koalitionsformater, helst under fransk ledelse, bør forblive en option for fremtidige militærindsatser. Dette skyldes ikke mindst en skepsis om, hvorvidt EU-ledede militære træningsmissioner (EUTM) – som bl.a. er blevet anvendt i Mali, den Centralafrikanske Republik, Mozambique og Somalia – er de rette værktøjer, når kriser og konflikt allerede er brudt ud. CSDP'en bør i langt højere grad indsættes der, hvor nytteværdien er størst: det civil-militære samarbejde.

I de parisiske regeringskontorer er tvivlen om Tysklands rolle som troværdig militær aktør kun vokset ovenpå Ukraine-krisen. Polen ses som en tiltagende seriøs partner, om end stadig grundlæggende (for) fokuseret på Europas østlige naboskab. Frankrig sætter derfor fortsat sin lid til partnere som Danmark, der anses som både kapable og villige, når det gælder. Selvom Paris har indset, at Danmarks bidrag til fransk-ledede militærindsatser også var en dansk "kompensation" for

ikke at kunne agere militært i CSDP-rammen, er man overbevist om, at den danske "forskrækkelse" over den fejlede Mali-mission på sigt ikke vil forhindre politisk opbakning i København til igen at "træffe de rette valg", når trusselsbilledet syd for EU tilsiger det.

Polen: Transatlantisk bremseskive

Skiftende polske regeringer har fastholdt Polens forsvarspolitiske "NATO first"-doktrin, der prioriterer tætte transatlantiske relationer over en stærkere forsvarspolitisk integration i EU-regi. I en kontekst hvor mange europæiske partnere ikke leverer på NATO's 2%-målsætning, er man i Warszawa kritisk over for øgede og "overambitiøse" investeringer i CSDP'en. Som udgangspunkt kræver man fuld kompatibilitet med NATO's strukturer, hvor USA, før som siden, er den ultimative sikkerhedsgarant.

Den bremsende polske tilgang betyder også, at man i Warszawa ser skeptisk på ethvert skridt, der fremmer en øget forsvarsintegration i EU. Det gælder både en centralisering af kommando- og kontrolstrukturer, men også brug af 'coalition of the willing'-formater inden for CSDP'ens institutionelle rammer. EU's fælles forsvarssamarbejde skal forblive 'fælles', hvilket betyder aktiv polsk modstand mod scenarier, hvor enkelte medlemslande gives mandat til at planlægge CSDP-missioner i mindre grupperinger (jf. EU-traktatens art. 44).

Ruslands militære invasion af Ukraine har bekræftet Warszawa i behovet for at øge investeringer i eget og NATO-alliancens territorialforsvar. Massive forøgelser af forsvarsbudgettet skal inden for få år lede til etableringen af hele seks divisioner for at beskytte Polens østlige grænse mod et "Ukraine-scenarie". I denne ligning finder forestillingen om storstilede bidrag til eventuelle EU-missioner syd for Europa kun en minimal plads. EUMAM Ukraine ses derimod som en mulighed for at vise en polsk lederskabsrolle i forhold til EU's østlige naboskab – og samtidig demonstrere en merværdi af CSDP-samarbejdet i en sensitiv kontekst, hvor NATO ikke kan levere samme type træningsstøtte uden at komme for tæt på en konfrontation med Rusland.

I Warszawa vurderer man, at udgangspunkterne for Frankrig og Tyskland ligger langt fra Polens. Af samme grund "savner" man den britiske NATO-fokuserede modvægt i EU-diskussioner. Ikke mindst derfor ser Polen ser derfor også frem til den fulde danske CSDP-deltagelse, som man forventer markant vil styrke den pro-transatlantiske stemme i EU-kredsen efter Brexit.

Tyskland: Intra-europæisk støddæmper

I kølvandet på den russiske invasion af Ukraine er centrale dele af Berlins mangeårige udenrigs- og sikkerhedspolitiske pejlemærker ikke blot flyttet, men faldet sammen. Den flakkende håndtering af substantielle våbenleverancer til Ukraine og den uklare linjeføring om krigens endemål ("Rusland må ikke vinde" vs "Rusland skal tabe") har, i mange europæiske partneres øjne, efterladt de tyske ambitioner om at påtage sig yderligere europæisk lederskab vingeskudt.

> "Polen ser derfor også frem til den fulde danske CSDP-deltagelse, som man forventer markant vil styrke den pro-transatlantiske stemme i EU-kredsen efter Brexit."

Den tyske regering vil i nærmeste fremtid derfor gøre alt for at signalere sin vilje til at bidrage aktivt til både NATO- og EU-tiltag, der kan underbygge en utvetydig støtte til Ukraine og forsvaret af partnere og allierede mod russiske aggressioner. Det tyske tilbud om at huse et delhovedkvarter for - og levere forskellige bidrag til - uddannelsen under EUMAM Ukraine skal ses i dette lys. For Berlin er CSDP'en en "tryg" og ikke-offensiv institutionel ramme, der minimerer den vedvarende tyske frygt for at blive opfattet som part i krigen.

Mere generelt styres den tyske opbakning til CSDP-rammen af mindst tre hensyn. For det første behovet for at demonstrere støtte til franske bestræbelser om øget europæisk strategisk autonomi. Trods aktuelle kurrer på tråden i det tysk-franske forhold, vil hensynet

til franske sikkerhedsinteresser også i fremtiden være en trumf i tyske forsvarspolitiske drøftelser. For det andet at bidrage til en mere "agil" udformning af kommende CSDP-missioner, der i højere grad end tidligere skal kunne justeres løbende til udviklinger på jorden. En første testcase herfor kunne blive en kommende militær CSDP-mission i Niger. Og for det tredje at opbløde den "kunstige" dikotomi mellem europæisk støtte til CSDP'en og NATO. I Berlin ser man derfor sig selv som en støddæmper mellem Paris og Warszawa; at holde begge partnere glade er, med andre ord, et tysk succeskriterium i sig selv.
Set med tyske øjne er Danmark en ny CSDP-partner, der deler samme evne til at favne og bakke op om forskellige europæiske interesser, og derfor kan blive en hjælp til at afdæmpe intra-europæiske skærmydsler. Samtidig tales der i Berlin om behovet for, at Danmark og andre mindre medlemsstater skal turde at "forme fremfor at forvalte" CSDP'ens fremtid. En aktiv og engageret dansk rolle i forsvarssamarbejdet hilses derfor velkomment.

Danmark: Hvilken funktion i EU's forsvarspolitiske maskineri?

Selv i en tid, hvor de sikkerhedsgarantier, der udspringer af NATO's artikel 5, har manifesteret sig som Danmark og Europas forsvars- og sikkerheds-politiske krumtap, vil danske beslutningstagere over tid skulle operationalisere Danmarks tilgang til sit nye CSDP-medlemskab. Dette ikke mindst fordi den brede kreds af partier, der stod bag det 'nationale kompromis', selv understregede vigtigheden af forsvarsforbeholdets afskaffelse.

For den nye danske regering kan det her blive nærliggende at fastholde det traditionelle transatlantiske fokus og den forsvarspolitiske pragmatisme, som tidligere danske regeringer har stået værn om i årtier. Den aktuelle krisehåndtering i forhold til Ukraine vil for nu dominere Europas forsvarspolitiske dagsorden i en sådan grad, at Danmarks strategiske tilgang til det europæiske forsvarssamarbejde næppe vil blive testet her og nu. Men modsat tidligere kan man næppe undgå at blive konfronteret med at skulle stå på mål for strategiske spørgsmål om CSDP'ens fremtidige udvikling.

> "Selv hvis Danmark ikke bekender klart kulør mellem Weimar-landenes positioner, vil det være vigtigt at have for øje, at eventuelle til- og fravalg ikke længere kan gøres med henvisning til et retligt forbehold, men vil blive set som rendyrkede danske politiske prioriteter."

Selv hvis Danmark ikke bekender klart kulør mellem Weimar-landenes positioner, vil det være vigtigt at have for øje, at eventuelle til- og fravalg ikke længere kan gøres med henvisning til et retligt forbehold, men vil blive set som rendyrkede danske politiske prioriteter. Balanceringen af disse kan hurtigt føre til enten højlydte skulderklap eller fordybede panderynker, når en ny dansk forsvarsminister snart kommer på besøg i EU's vægtige hovedstæder.

Policybriefet baserer sig på forfatterens interviews blandt forsvars- og sikkerhedspolitiske beslutningstagere og eksperter i Paris, Warszawa og Berlin.

Forfatter: **Kim B. Olsen, Analytiker, kiol@diis.dk**

Forsideillustration: Cecilie Castor von Spreckelsen
Denne publikation er en del af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på DIIS
Alle DIIS Policy Briefs er trykt på Ecolabel og FSC-certificeret papir

DIIS · DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER
www.diis.dk