

Europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik efter Brexit

Mikkel Vedby Rasmussen, professor, Institutleder,
Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, mvr@ifs.ku.dk

Brexit har bekræftet den renationalisering af forsvars- og sikkerhedspolitik, som har fundet sted i en årrække i Europa. Men samtidig har Brexit været anledning til en række integrationsinitiativer i EU samt øget samarbejdet mellem EU og NATO. Disse to tendenser er ikke nødvendigvis modsatrettede. Et fransk »interventionsinitiativ« kan således trække på begge tendenser. Baggrunden for denne udvikling er en forøgelse af de europæiske forsvarsbudgetter og den øgede betydning af sikkerhedspolitiske spørgsmål i europæisk politik. For Danmark er denne udvikling en potentiel udfordring på grund af det danske forsvarsforbehold. Imidlertid har Danmark muligheden for at samarbejde bilateralt, og derfor er det afgørende for Danmark, at Brexit gør det muligt for UK – og dermed Danmark – fortsat at deltage i forsvarspolitisk samarbejde, i NATO såvel som i EU.

Brexit har sat sikkerheds- og forsvarspolitik på den europæiske dagsorden på en ny måde, som skaber udfordringer for dansk udenrigspolitik pga. forsvarsforbeholdet, men som på den anden side også skaber mulighed for, at Storbritanniens exit baner vejen for, at Danmark kan deltage mere i europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik på trods af forbeholdet. For at forstå hvordan disse to modstridende muligheder kan eksistere side om side, må man forstå Brexit som en krise og forstå, at krisens natur er at skabe mulighed for nye fortællinger og nye politikker.

Det er emnet for denne artikel. Artiklen ser først på Brexit som en krise og definerer krisens rolle i litteraturen om europæisk integration og i det konkrete tilfælde med Brexit. Dernæst ser vi på, hvordan krisen blev udløst med den britiske folkeafstemning, og hvordan denne krise blev grundlaget for et narrativ om ny-integration. Imidlertid blev resultatet ikke en EU-forsvarsintegration, men snarere en nedbrydning af skellet mellem EU og NATO til fordel for en »europæisk« tilgang til forsvar baseret på nationalstaterne. Det sidste afsnit ser på, hvordan resultatet bliver struktureret samarbejde, og hvordan dette åbner muligheden for Storbritanniens deltagelse i forsvarssamfundet også efter Brexit.

Brexit er en krise

»Brexit er ikke en begivenhed, men en proces,« konstaterede en ambassadør, der repræsenterede en EU-regering i London under den britiske folkeafstemning om EU i juni 2016 (personlig kommunikation). Man kan næppe finde en mere EU-agtig måde at forstå Brexit på end netop som en proces. For EU's grundlæggende narrativ er processens narrativ. EU er historien om den stadig tættere forening af de europæiske folk. En historie, som ikke er uden kriser eller uden chok, men hvor disse er bump på historiens vej snarere end afsporinger af de europæiske projekt (Rasmussen,

2016). I sin analyse af, hvordan EU-systemet håndter undtagelser fra integrationen såsom de danske undtagelser fra Maastricht traktatens bestemmelser, beskriver Rebecca Adler-Nissen, hvordan sådanne begivenheder bliver procesgjort:

»Of course, external shocks, such as negative referendums or an economic slowdown, may impact the overall development of the EU. Nonetheless, these shocks can be mediated. Below the level of ministers, national representatives work within a common language of polity-building and problem-solving. These commonalities make them caretakers of a European interest as they struggle for national influence. Without these social understandings it would be difficult to see how the EU could have evolved in the first place. Thus, even if ordinary people turn away from the EU, the institutional wheels keep turning. Crises may lead to differentiation and stigmatisation, but officials get a way round it« (Adler-Nissen, 2014).

Begivenheder, som man umiddelbart skulle tro ville have haft en negativ indvirkning på europæisk integration, bliver gjort til en del af problemløsende proces, konstaterer Adler-Nissen. En proces, som måske i virkeligheden er integrationens materie langt mere end traktaterne og afstemningerne i Parlamentet eller i Ministerrådet. På den måde er EU – alle besværgelserne af Unionen som en ny form for international samarbejde til trods – et udtryk for en traditionel opfattelse af diplomati, som en proces, som skaber enighed ved at forlige forskellige interesser over lang tid (Nicholson, 1988). En opfattelse af at relationerne mellem stater er en vedvarende proces, hvor det værste, der kan ske, er, at en af deltagerne melder sig ud eller bliver meldt ud. I det traditionelle diplomati er det her, soldaten tager over fra diplomaten; i EU er det mere uklart, hvad der sker. Men det forhold, at Brexit netop betyder en stigmatisering af Storbritannien, er formentlig en afgørende faktor for muligheden af at fastholde en proces mellem EU og Storbritannien. Når Lord Kerr taler om muligheden for at trække brevet (Guardian, 2017), der startede artikel 50-forhandlingerne

tilbage, er det det den garvede EU-diplomat, som taler – det er en måde at hoppe på proceskarrusellen igen.

Men hvis processen ikke fortsætter, og Brexit vitterlig finder sted, så er det ikke blot Storbritannien, som forlader EU, men EU, som forlader sit grundlæggende narrativ om, at organisationen er selve den pragmatiske proces, der udgør europæisk politik (jf. Adler-Nissens citat ovenfor). Brexit er således en udfordring af EU's narrativ og de integrationsteorier, som giver det narrativ videnskabelig opbakning. For integrationsteorier handler om mere integration. Integrationsteorier kan således ikke spole frem og tilbage, de ser ikke på både integration og disintegration (Vollard, 2014: 2). Det er således karakteristisk for tilgangen i integrationsteorien, at hovedkonklusionen i et af de få studier af disintegration er, at stater ikke har et incitament til helt at forlade EU. Disintegration bliver defineret som mindre EU eller mindre indflydelse til EU og ikke som afskaffelse af organisationen (Webber, 2014: 342).

Fra et EU-perspektiv vil man således gerne se Brexit som et bump på den europæiske vej, som kan blive en del af historien om europæisk integration. Ud fra dette perspektiv er Brexit en mulighed for mere integration. Det område, hvor denne mulighed synes størst, er på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Integration på dette område har den yderligere fordel, at det demonstrerer europæisk handlekraft i en tid med geopolitisk usikkerhed. Ved at adressere sikkerhedspolitiske problemer viser EU, at samarbejdet kan håndtere *high politics*, mens en europæisk stormagt forlader Unionen. Det er en »hvad udad tabes, skal indad vindes«-strategi.

Den anden mulighed for at forstå de sikkerheds- og forsvarspolitiske initiativer i EU efter Brexit er at skifte udgangspunkt og ikke se på initiativerne fra en Bruxelles-vinkel, men betragte dem som endnu en række initiati-

ver på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Her er integrationsindsatsen kun ét element i en europæisk genoprøstningsproces, der begyndte før Brexit og vil ende på vilkår, der ikke er besluttet i EU, men snarere i nationale hovedstæder. Fra det perspektiv er Brexit blot en begivenhed blandt andre (valget af Trump og russisk revanchisme er andre). Her handler det mindre om processen mellem landene end om processerne omkring at stille styrker og militære kapaciteter til rådighed for de europæiske regeringer.

Grundlæggende er dette en heuristisk arm-lægning mellem to forskellige teknokratiske perspektiver – er det forsvarseksperterne eller integrationseksperterne, som skal forklare PESCO¹ og de andre initiativer på forsvarsområdet? Hvor interessant resultatet af den strid end måtte være, så giver den ikke i sig selv en bedre forståelse af dynamikken på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område.

Derfor kan man overveje et tredje perspektiv, som netop betragter Brexit som en dynamisk begivenhed, men insisterer på at denne dynamik er defineret af hhv. integrationsdagsordenen eller den forsvarspolitiske dagsorden. Brexit er en begivenhed sui generis, men det er en begivenhed, som finder sted i en kontekst defineret af integrations- og forsvarspolitiske spørgsmål. Fra dette perspektiv skal man ikke sammenligne Brexit med alle mulige andre valg i Europa, men snarere med en naturkatastrofe. Som begivenhed betragtet har Brexit langt mere med oversvømmelsen af Houston, Texas, i 2017 at gøre end med valget i Tyskland i 2017.

Fra dette perspektiv er Brexit en krise. I deres analyse af, hvordan kriser skaber en nye fortællinger om et samfund og dermed muligheder for nye politiske narrativer, der fortolker og tilbyder løsninger på problemer, som måske eksisterede tidligere, men som krisen accenturerer, beskriver Mathew Seeger og Timothy Sellnow, hvordan »crises can create

the need, perceived or real, for significant social, economic, and political change. In fact, crises are arguably the most powerful force in social change contributing to ongoing systemic adaption and evolution« (Seeger og Sellnow, 2016: 7).

Ud fra dette perspektiv er Brexit ikke et bump på vejen. Politik bliver simpelthen ikke set som en vej, der fører samfund fra en værre til en bedre tilstand; men i stedet er politik defineret af en række relationer, som kan blive grundlæggende udfordret i det, som vi her kalder en krise. Når Houston bliver oversvømmet, er de sociale, økonomiske og infrastrukturelle relationer, der normalt definerer livet i en storby, pludselig udfordret. Vil naboerne hjælpe hinanden, eller vil enhver passe sit? Er det plyndringer og uroligheder, som vil være reaktionen på nedbruddet af normale relationer, eller er de normale relationer så sunde, at folk vil opføre sig mere eller mindre som til hverdag? Oversvømmelserne af Houston var også resultatet af en historisk proces, hvor byen havde bredt sig over området, der før ville have opsamlet vandet. Oversvømmelsen skaber således også en krise mellem byens fortid og nutid – kan vi fortsætte som hidtil? Skal boligkvarterer flyttes, og hvilke sociale konsekvenser har det? Kriser stiller spørgsmål til enkeltpersoner og institutioner, og deres svar er definerende for, hvad krisen betyder – for dem og for samfundet, og derfor kan kriser siges at have kaskaderende effekter. De er i virkeligheden en række begivenheder med en udløsende faktor, jf. Seeger og Sellnow.

Det næste afsnit vil se på folkeafstemningen i Storbritannien om EU som den udløsende faktor, der skaber en krise, hvor sikkerheds- og forsvarspolitiske initiativer får en særlig rolle. De bliver definerende for det narrativ, som EU stabler på benene for at håndtere Brexit, og dermed mister de hurtigt forbindelsen til den faktiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

Den udløsende faktor

Havde David Cameron besluttet at afholde folkeafstemningen i februar eller i december, ville sikkerheds- og forsvarspolitik så have været en central del Brexit-debatten? Der er grund til at tro, at sikkerhed under alle omstændigheder ville have været et stort emne. De europæiske borgere frygter terrorisme og immigration mere end økonomisk krise ifølge Eurobarometer (Eurobarometer, 2017). Ruslands handlinger i Ukraine og andre steder ville under alle omstændigheder have sat spørgsmålet om sikkerhed på dagsorden i nordiske og østlige hovedstæder. Også før Brexit havde USA presset på for flere europæiske investeringer i forsvaret og således rejst en dagsorden, som EU kunne slutte op om. Desuden ville den globale usikkerhed – med nordkoreanske raketaffyringer, stigende konfrontation mellem Saudi-Arabien og Iran i Mellemøsten og en række andre begivenheder i avisernes overskrifter – have sat sikkerhed på dagsorden. Kommissionsformand Juncker havde allerede i juli 2014 sat sikkerhed på sin kommissionsdagsorden. Junckers forgænger havde gjort meget af Unionens »normative« magt og havde præsenteret et idealiseret billede af Unionen som en anden eller ny slags udenrigspolitisk aktør end traditionelle stormagter (Manners, 2002). Dette narrativ gav EU en rolle, der ikke udfordrede de medlemslande, der gerne ville have deres egen udenrigspolitik og traditionelt havde et mere geopolitisk fokus end det, Barosso her lagde op til (f.eks. Frankrig), samtidig understøttede det narrativet om, at EU udviklede et politisk system hinsides fortidens krige. Processerne i Bruxelles var netop et brud med den type magtpolitiske doktriner, der havde skabt to verdenskrige (Manners, 2002). Selv om Juncker ikke helt brød med denne fortælling, talte han alligevel om behovet for, at Unionen satsede på hårde midler i tilgift til de bløde. Den højtstående repræsentant Federica Mogherini havde til opgave at revidere Unionens strategiske koncept for første gang siden 2003. Især i Berlin var der store

forventninger til Mogherinis nye tekst. Det eksisterende narrativ var således udfordret – eller måske endda direkte i krise – af en efterspørgsel på et større fokus på de »hårde« dele af sikkerhedspolitikken.

For kansler Merkels regering var det nye strategiske koncept en anledning til at samle de europæiske regeringer i en forenet front mod Rusland. Det strategiske koncept skulle således samle meget forskellige europæiske syn på den russiske intervention i Ukraine og truende opførsel i Østeuropa. Merkel havde et behov for et nyt europæisk narrativ for legitimere en stigning i tyske forsvarsudgifter over for socialdemokraterne i Merkels store koalition, der var mere end skeptiske overfor øget konfrontation med Rusland og øget oprustning. Det lykkedes ikke Mogherini at levere på de tyske ambitioner i et dokument, der fokuserede på blød magt og den sydlige flanke i stedet for på hård magt og den østlige flanke. Havde den højtstående repræsentant afleveret dette dokument før Brexit, ville Berlin og London helt sikkert have forenet sig i at kritisere det og hurtigt have lagt det til side til fordel for en ny dagsorden. Men det gjorde Mogherini ikke. I stedet afleverede hun den nye sikkerhedsstrategi efter folkeafstemningen i Storbritannien, hvilket betød, at det britiske nej gav dokumentet en helt ny kontekst. Ved at udsætte offentliggørelsen indtil folkeafstemningen havde Mogherini sikret, at det nye strategiske koncept for EU enten ville sætte dagsordenen for en Union, hvis eksistensberettigelse var blevet bekræftet ved en britisk beslutning om at blive i EU, eller tilbyde en ny dagsorden for de resterende medlemmer af EU. Mogherini var således den første, som kunne præsentere et narrativ for den krise, som beslutningen om Brexit havde betydet. Fra hendes perspektiv var krisen en ny mulighed. Storbritannien havde hidtil blokeret for sikkerheds- og forsvarspolitisk integration. Med Storbritannien på vej mod nødudgangen var det nu muligt at skabe mere integration. Mogherini flyttede således

krisen fra Bruxelles til London. Storbritannien havde nu et problem. EU havde fået en mulighed for mere integration på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område (Daily Telegraph, 2016).

Men man bør være forsigtig med blot at acceptere retorikken i Kommissionen og visse medlemsstater, som med lettelse præsenterede forsvarsinitiativerne (og ikke mindst muligheden for øget samarbejde i PESCO) som bevis for, at Unionen vil blive stærkere på grund af Brexit. Det er et spin, men det er et effektivt spin, fordi det både giver en politisk mening, som temmelig teknokratiske initiativer på forsvarsområdet ellers ikke ville have, og fordi det netop ved at politisere sikkerheds- og forsvarspolitikken skaber et behov for at nå en løsning på disse områder. Og det er netop fraværet af et egentlig behov for at nå konkrete resultater, der altid har stået i vejen for europæisk integration på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Reaktionen i det tyske udenrigsministerium på Brexit-afstemningen i juni var at arbejde på sikkerheds- og forsvarspolitikken hele sommerferien for at kunne præsentere initiativer, der gik meget længere, end hvad Morgehini havde foreslået. Så mens indholdet af strategien slet ikke opfyldte regeringernes behov i Berlin og Paris, kunne den bruges som platform til at fremlægge en række nye initiativer på et tidspunkt, hvor Unionen skulle bevise sit fremtidige værd. Brexit-afstemningen udløste således kaskaderende effekter, bl.a. i form af initiativer på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Disse initiativer kom således til at sætte eksisterende politik-debatter i et nyt lys. Juncker var således hurtig til at fange signaler fra Berlin og søgte at gøre sikkerhedsbudskabet mere hårdt i sin *State of the Union* i 2016, hvor han blandt andet sagde: »even though Europe is proud to be a soft power of global importance, we must not be naïve. Soft power is not enough in our increasingly dangerous neighbourhood« (Juncker, 2016). Morgehins bløde dagsorden tabte,

og dermed var Kommissionen også spillet af banen. Det var ikke Bruxelles som skulle sætte dagsorden på det område, der var udset til at definere europæisk integration efter Brexit. Initiativet var flyttet fra Bruxelles til Berlin. Kriser viser, hvem der har kapaciteten til at tage hånd om problemer i et politisk system. Det blev til fulde demonstreret i dette tilfælde.

EU og NATO integration

Den første begivenhed i den europæiske kalender efter folkeafstemningen var imidlertid hverken i Bruxelles eller i Berlin, men NATO-topmødet i Warszawa i juli. Som Richard Whitman bemærker »the NATO Warsaw Summit commitment to deepen the EU-NATO relationship sees a subtle evolution of the UK's position from a participant on both sides of that relationship to an outsider in the EU's deliberations« (Whitman, 2016: 522). Formand for Det Europæiske Råd og Kommissionens formand blev inviteret til Warszawa, og sammen med NATOs generalsekretær udtalte de: »we believe the time has come to give new impetus and new substance to the NATO-EU strategic partnership« (Joint Declaration, 2016). I stedet for det nordatlantiske fælleskab, der er et NATO-jargon, henviser de til »det euroatlantiske fælleskab«. Med andre ord blev Europa nu omtalt som en selvstændig enhed og en tilmed en enhedsaktør. NATO-EU-forholdet bør være »ambitious and pragmatic« (Council, 2016, §1) lyder det ydermere i erklæringen, hvor Junckers ambition om en hårdere EU-tilgang til forsvar og sikkerhed og generalsekretær Stoltenbergs ambition om at integrere EU mere i NATOs anliggender mødes. Siden han overtog posten som generalsekretær fra Anders Fogh Rasmussen, havde Stoltenberg talt for at øge samarbejdet mellem NATO og EU. Til Europa-Parlamentet skitserede han en dagsorden for samarbejde om hybride trusler, styrket afskrækkelse i øst og syd samt forsvarsinvesteringer, der på mange måder foregreb den dagsorden, som kom på bordet efter Brexit-

afstemningen (NATO, 2015). Efter Brexit får NATOs generalsekretær således også flere muligheder for at føre sin politik igennem. Dette er et andet karakteristikon ved krisehåndtering. I en situation, hvor handling bliver vigtigere end procedure, bliver det muligt for institutioner at arbejde sammen på en ny måde. Det kan nedbryde fjendebillede institutioner imellem og således skabe grobund for et nyt samarbejde.

En af de kaskaderende effekter af Brexit har således været en vitalisering af samarbejdet mellem EU og NATO, som er gået fra mistroisk til konstruktivt på ganske få måneder. I december 2016 enedes EU-Rådet og NATO-rådet om 42 fælles indsatser. Det er værd at bemærke, at disse initiativer vedrører cyber- og hybridtrusler, med andre ord er målet samarbejde om nye missioner. EU og NATO vil samarbejde på hovedinvesteringsområderne for de nye midler, som bliver investeret i forsvar. Dermed binder de deres fremtider sammen. Det afspejler også en erkendelse af, at hverken medlemsstaterne eller EU og NATO har råd til overlappning af missioner – hvilket er et andet skridt i retning af ægte samarbejde (2016). Hvad der måske er vigtigere end fælles investeringer, er det forhold, at EU integreres i NATO forsvarsplansplanlægningsproces. Som en del af denne proces er EU med i selve kernen af NATO-samarbejdet. Dermed omdanner NATO selve grundlaget for Alliancen fra en eksklusiv aftale mellem medlemmer til en forsvarsplanlægningsproces, der er egentlig europæisk i den forstand, at den også omfatter EU-prioriteter og neutrale EU-medlemmer. Denne mere pragmatiske tilgang er gode nyheder for Storbritannien, for med en tæt integration af EU og NATO vil Storbritannien fortsat have en stemme i europæisk sikkerhed, fordi landet stadig er medlem af NATO.

Ikke alene er EU nu med i NATOs planlægningsproces, men EU selv søger at skabe en kapacitetsgenereringsproces baseret på mili-

tær planlægning og militære behov i stedet for en politisk proces, som havde en tendens til at fokusere på gode budskaber, frem for faktiske resultater. Måske er det her, at vi ser den klareste afvigelse fra Barosso-kommissionens »normative magt« og Mogherinis idé, at EU's magt skulle være bedre og blødere. Fra dette synspunkt er Junckers opfordring til EU til at stramme op (Juncker, 2016) også en HR-øvelse, hvormed Kommissionens formand pålægger sine medarbejdere at omfavne en mere militær dagsorden. Det er dette farvel til *soft power*, som virkelig ændrer EU's forhold til NATO, fordi det påvirker den måde, hvorpå de enkelte embedsmænd og officerer skal arbejde sammen. I planlægningsgrundlaget er dette oversat til »single set of forces«-konceptet. De europæiske styrker skal således ikke loves væk til både NATO og EU, men skal ses som et sammenhængende sæt militære styrker. Set udefra virker det måske ikke som noget særligt, men hidtil har EU og NATO planlagt, som om den anden organisation ikke fandtes, og at medlemslandene ikke også havde forpligtelser der. Resultatet var styrker, som fandtes på papiret, men ikke i virkeligheden.

Konceptet om »single forces« anerkender også, at europæisk forsvar er europæisk snarere end EU eller NATO. Narrativet om sikkerheds- og forsvarspolitik har således forandret sig i den forstand, at institutionerne nedtones til fordel for nationerne. Det er landene, som skaber forsvarssamarbejdet, og det er institutionerne, som gør landenes bidrag mere effektive. Denne fremgangsmåde underminerer Mogherinis argument om, at Brexit muliggør yderligere EU-forsvarsintegration. Tværtimod betyder fokuset på soldaterne snarere end institutionerne, at Storbritannien såvel som Tyskland og Frankrig kan engagere sig i fælles operationer og indkøbssamarbejde med hinanden og danne »klubber« af ligesindede lande. Det er disse klubber, der i stigende grad strukturerer europæisk forsvarssamarbejde på vilkår, hvor konkrete samarbejds-

aftaler er meget vigtigere end medlemskabet af EU eller NATO. Dette åbner mulighed for, at Storbritannien fortsat kan spille en afgørende rolle i det europæiske forsvar, men det gør også denne rolle meget mere afhængig af at tage initiativer. Storbritannien kan ikke længere blot blokere EU-initiativer. London bliver nødt til at udkonkurrere Kommissionen på kreativitet og koalitionsopbygning. Et narrativ, der begyndte som en ren afvisning af Storbritanniens fortsatte betydning for europæiske, integration, udviklede sig således til inkludere Storbritannien i det fremtidige sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde. Også her måtte Mogherini se sig slået.

I det narrativ om sikkerheds- og forsvarspolitisk samarbejde, som tegner sig efter Brexit, er integration mellem EU og NATO således lige så vigtigt som integrationen i EU. Dette demonstrerer den nye betydning, som begrebet om det europæiske får, når Brexit bliver virkelighed. Hverken EU eller NATO kan tale i Europas navn, men paradoksalt nok betyder det, at behovet for samarbejde på lige vilkår bliver mere tydeligt. Med Storbritannien ude af EU bliver det ligeledes umuligt at forstå forsvarssamarbejdet udelukkende på integrationsvilkår. Man kan faktisk hævde, at den vigtigste effekt af Brexit er, at EU har forladt sine anti-NATO-holdning. Dette holdnings-skift er måske den vigtigste enkeltfaktor for det øgede samarbejde. Imidlertid kunne EU (jf. Mogherinis udtalelser) næppe have ændret sit syn på NATO, hvis ikke Storbritanniens udmeldelse havde betydet, at denne ændrede holdning betød, at Storbritannien vandt. London kunne kun få sin vilje efter at have forladt Unionen. Forsvarssamarbejdet i EU havde udviklet sig til en skyttegravskrig mellem »integrationister« og »atlantister«. Ved at forlade sin skyttegrav har Storbritannien gjort det muligt for »integrationisterne« at acceptere det britiske argument uden at måtte indrømme, at de har givet efter over for Storbritannien. Nu bestræber EU sig på »capacity to act autonomously when and where

necessary and with partners wherever possible« (Council, 2016). Kapacitetsudvikling er således en afgørende del af EU's tilgang til forsvar (Biscop, 2016). Det er netop også karakteristisk for kriser, at de giver mulighed for at formulere nye politikker, fordi krisen i sig selv viser behovet for at handle på andre måder og dermed skaber et diskursivt dække, under hvilket man kan foretage et politik skift.

Forsvarspolitik er også industripolitik

Efter en krise er spørgsmålet næste altid, om de rigtige ressourcer var til rådighed under krisen, og hvorvidt man skal opbygge nye kapaciteter til at tage sig af fremtidige kriser. Houstons store held var således, at oversømmelserne af New Orleans nogle år før havde betydet reformer i dette amerikanske katastrofeberedskab. I tilfældet med Brexit-krisen er kapacitetsudvikling også centralt. Det forhold, at Storbritannien forlader EU, har ikke i sig selv nogen effekt på europæiske militære kapacitet, men det illustrerer det investeringsunderskud, som der i forvejen var på området. Storbritannien har selv sat dette på dagsordenen ved at påpege, at Storbritannien er vigtigt for forsvaret af Europa – og derfor skal behandles pænt i Brexit-forhandlingerne. Men kapacitetsudviklingen er ydermere centralt, fordi forsvarspolitik også er industripolitik.

I Rådets konklusioner fra marts 2017 oplyser ministrene således, at de har til hensigt at »enhance the effective of the CSDP and the development and maintenance of Member States' capabilities, supported by a more integrated, sustainable, innovative and competitive European Defence Technological and Industrial Base (EDTIB), which also contributes to jobs, growth and innovations across the EU and can enhance Europe's strategic autonomy, strengthening its ability to work with partners« (Council, 2017). Investeringer i teknologi og det samlede investeringsniveau – både på EU-plan og på nationalt plan – bli-

ver afgørende for at føre en hvilken som helst forsvarspolitisk ambition ud i livet. For EU bliver diskussion et »sufficient level of defence expenditure« (Council, 2016, para. 9) en måde at drøfte spørgsmålet om en forøgelse af forsvarsudgifterne på. Det er et emne, som USA har sat på den europæiske dagsorden, og hvor EU kan vise sig at blive en lige så vigtig spiller som Washington.

Det er i denne sammenhæng, aftalen om Permanent Struktureret Samarbejde (PESCO) på forsvarsområdet blev underskrevet af 23 medlemslande den 13. november 2017. Både ambitions- og budgetniveauet er forskellige fra medlemsland til medlemsland. Til Merkel-regeringens frustration forsøgte Mogherini at omgå dette problem ved at vedtage den laveste fællesnævner i det strategiske koncept, og Berlin satte sig straks som mål at gøre det strategiske koncept til en startlinje for yderligere og mere militært fokuseret samarbejde. I 2014 havde kommissionspræsident Juncker argumenteret for, at PESCO på forsvarsområdet ville gøre det muligt for de mere ambitiøse lande at samarbejde, uden at de mere tilbageholdende medlemmer af Unionen kunne stå i vejen. Juncker vendte tilbage til dette punkt i sin 2016-State of the Union: »The Lisbon Treaty enables those Member States who wish, to pool their defence capabilities in the form of a permanent structured cooperation. I think the time to make use of this possibility is now« (Juncker, 2016). Junckers udtalelser synes – også på dette område – at afspejle Merkels synspunkter.

Den tyske regering har arbejdet hårdt for at gøre PESCO til det strukturelle princip i EU's forsvarssamarbejde. I marts 2017 besluttede Rådet, at »the possible projects and initiatives that Member States are willing to pursue through PESCO including in a modular way and while making use of ongoing projects and making new commitments in the area of defence investment, with a view to tackling recognized shortfalls and addressing EU and

Member States' priorities in the field of capabilities; improving the deplorability and operational availability of their armed forces; and increasing their interoperability by pooling and sharing existing capabilities« (Council, 2017, §7). PESCO-konceptet sætter en stopper for enhver ide om en europæisk hær. Det understreger konceptet bag *a single set of forces*, nemlig at forsvar er en national kapacitet, der kan udvikles og udnyttes til fælles indsats på grundlag af samarbejde mellem nationale regeringer. Rådet noterer sig således, at enhver kapacitet, der er udviklet gennem PESCO, forbliver ejet og drives af medlemsstaterne. Det minder om, at medlemsstaterne har et enkelt sæt styrker, som de kan anvende i andre rammer (Rådet, 2017, punkt 6). PESCO placerer initiativet hos medlemsstaterne snarere end med Kommissionen. PESCO kodificerer således en renationalisering af forsvaret, som har defineret den europæiske forsvarspolitik i de sidste ti år. Efter en integrationsperiode i forbindelse med NATOs udvidelse og reintegrering af Frankrig i NATOs militære kommandostruktur var det forhold, at kun en række allierede var villige til og i stand til at engagere sig i operationer i Afghanistan og en række andre missioner impulsen til en renationalisering af forsvaret, hvor bilateralt og multilateralt forsvarssamarbejdet finder sted inden for NATO-rammen, men ikke er styret af Bruxelles. Storbritannien har været i spidsen for denne udvikling ved at etablere en fælles ekspeditionsstyrke (JEF), som forpligter en række nordeuropæiske lande til at fungere sammen inden for rammerne af en britisk taskforce.

PESCO giver Tyskland mulighed for at gøre noget lignende. Berlin har integreret tjekkiske og nederlandske enheder i Bundeswehr og iværksat en række kapacitetsudviklingsprojekter – fra et ubådsudviklingsprogram med Norge til aftalen om udvikling af et nyt kampfly med Frankrig. Som den tyske forsvarsforsker Christian Mölling har beskrevet det, er tysk forsvar i stigende grad et knu-

depunkt for forsvarssamarbejde med nabolande, som kan bidrage med enten teknologi eller soldater. Det har en betydelig marginal effekt på tysk militær kapacitet. PESCO tillader dette at finde sted inden for rammerne af en EU-ramme, som giver den afgørende legitimitet, der åbner vejen for støtte i Bundestag for øgede forsvarsudgifter. Kansler Merkel følger den traditionelle tyske opskrift for at føre politik »i Europas navn« (Ash, 1994). Tysklands krisenarrativ følger således en fortælletradition, som går tilbage til landets reintegration ind i det gode selskab efter Anden Verdenskrig. I London har man ikke en tilsvarende tradition at falde tilbage på, og det er en af forklaringerne på, hvor svært den britiske regering har haft ved at formulere en Brexit-politik. En anden forklaring er mere praktisk-politisk: I London er Brexits politik i vid udstrækning bestemt af magtkampen i det konservative parti. I Berlin var det koalitionsregeringens arbejde, der bestemte Brexit-politikken, hvilket ikke blev mindre udtalt efter det tyske valg, hvor Merkel igen skulle finde nye partnere. Den nye tyske regering efter valget vil have andre bindinger, og det vil forme tysk politik i en anden retning, hvor forsvarsinvesteringer skal præsenteres på en ny måde i Berlin. Kansler Merkel sikrede omhyggeligt en europæisk ramme for øgede forsvarsudgifter, men definerede denne europæiske ramme på en måde, der gjorde det muligt for Berlin at investere i det nationale forsvar snarere end i paneuropæiske strukturer. Krisenarrativet blev således udnyttet til at gennemføre tiltag, som den tyske kansler ville have igennem – Brexit eller ej.

UK kan bevare eller sågar forstærke sin rolle i europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik

Spillet om sikkerheds- og forsvarspolitikken efter Brexit har skabt et sikkerhedspolitisk narrativ og en række initiativer for investeringer på forsvarsområdet, som gør, at europæisk og dansk sikkerheds- og forsvarspolitik flugter bedre i dag end på noget andet tids-

punkt siden afslutningen af den Kolde Krig. Der er blot ét problem. Disse initiativer finder sted i en europæisk ramme, og Danmark har med sit forsvarsforbehold ikke mulighed for at deltage i dette. Det bliver dobbelt problematisk, fordi forbrødringen mellem EU og NATO betyder, at det kan blive svært at skelne mellem, hvad Danmark har og ikke har forbehold overfor. Dette er både en styrke og svaghed. For præcist som Storbritannien giver denne integration mellem EU og NATO, Danmark muligheden for at spille med, selv om et manglende institutionelt tilhørsforhold taler imod.

Som et land med en troværdig og robust forsvarspolitik har Danmark gode muligheder for at indgå i diverse elementer af forsvarssamarbejdet. Efter at have fastslået, at det europæiske forsvar er de nationale regerings ansvar og at de kan bruge EU og NATO som rammer for samarbejde, så bliver det afgørende spørgsmål, i hvilket omfang danske og britiske virksomheder vil blive inkluderet i PESCO-baserede konsortier. Et spørgsmål, der vil få store konsekvenser for danske virksomheder og det danske forsvars muligheder for at deltage på trods af forsvarsforbeholdet. Tyskland har skabt de optimale betingelser for, at Storbritannien kan deltage i det europæiske forsvar, selv om Storbritannien ikke er medlem af EU, men det er på ingen måde sikkert, at disse betingelser vil blive udnyttet. I hvert fald ikke af Storbritannien, men måske vil Danmark kunne udnytte disse muligheder? Hvad Storbritannien angår, er det lige så tænkeligt, at Tyskland og Storbritannien vil konkurrere om mindre europæiske stater for at deltage i deres koalitioner og konsortier – Danmark er et oplagt land at konkurrere om. København må således gøre sig grundige overvejelser om, hvor det giver bedst mening af placere sine soldater og sine investeringer.

Dette placerer Frankrig i en ret vanskelig position. Den franske regering syntes, at Tyskland har fokuseret mere på procedure end

indhold, men man forstod de politiske realiteter i Berlin og fandt sig i hele PESCO-rammen. Frankrig har heller ikke haft så meget at investere i forsvarssamarbejdet efter Macron-administrationens beslutning om at reducere forsvarsudgifterne med 850 mio. euro (New York Times, 2017). Frankrig vil simpelthen ikke kunne investere i nye PESCO-initiativer på den måde, som Tyskland kan. Samtidig er Frankrig meget mere fokuseret på interventioner uden for Europa (f.eks. i Afrika) og ikke helt så fokuseret på afskrækkelse i øst, som Tyskland er. Denne forskel i perception og prioritet betyder, at det er en reel mulighed for, at de nuværende forsvarsinitiativer i vid udstrækning vil blive overladt til Tyskland. PESCO bliver således mere end noget andet Tysklands projekt. PESCO vil betyde, at Tyskland kommer til at spille en større rolle for de mindre, centraleuropæiske lande, hvor samarbejdet med Bundeswehr og indkøb fra tysk forsvarsindustri vil skabe en tættere integration. En integration, som finder sted inden for en EU og NATO-rammen men som i sin substans er bilateral.

Frankrig kan bruge PESCO til samarbejde om store materielinvesteringer, som f.eks. kampfly, med Tyskland. Men PESCO tjener til at organisere andre lande og andre kapaciteter end dem, Frankrig for alvor har brug for. I sin Sorbonne-tale fra september 2017 foreslog præsident Macron et »European intervention initiative« (Macron, 2017), hvis formål var langt mere operationelt end PESCO: Macron ønsker at skabe en fælles strategisk kultur ved at integrere enheder og enkelte officerer fra forskellige europæiske lande på alle niveauer i sine væbnede styrker. Med andre ord vil Frankrig skabe den integration på bilateralt niveau, som NATO (og i mindre grad EU), har stået for på multinationalt niveau. Hvor PESCO er en renationalisering af investeringer, fordi initiativet tillader en gruppe lande at øge samarbejdet og dermed afkobler Kommissionen, er interventionsinitiativet en renationalisering af operationer. For Storbri-

tannien er denne renationalisering gode nyheder, for det åbner for, at Storbritannien kan være med, særligt i samarbejdet med Frankrig, selvom landet har forladt EU. Frankrig vil se til Storbritannien for fælles samarbejde om oversøiske missioner mv. Resultatet heraf kan være, at Saint Malo-aftalen² vil være en meget bedre vejledning til det fransk-britiske samarbejde end Brexit-traktaten (Black et al., 2017: 27; Pannier, 2017). Et fransk militær, der står over for nye nedskæringer under præsident Macron, skal vælge sine partnere omhyggeligt, og mange franske sikkerhedsprioriteter imødekommes meget bedre i samarbejde med Storbritannien end med Tyskland.

Ved en oversvømmelse er selve oversvømmelsen den mindste del af den krise, der følger. Det er de sociale, økonomiske og politiske konsekvenser af vandmassernes hærgen, som for alvor definerer resultatet. På samme måde er briternes beslutning om at forlade EU den mindste del af Brexit. Selvom Brexit ofte bliver brugt til at referere til briternes beslutning om at melde sig ud ved folkeafstemningen i juni 2016, så har Brexit ikke fundet sted i skrivende stund. Når og hvis EU og Storbritannien underskriver aftalen om udtrædelsen af Unionen og det fremtidige forhold mellem Storbritannien og EU, vil det stadig ikke betyde, at Brexit har fundet sted. For selv da vil der gå år, måske årtier, før de fulde konsekvenser af Brexit har indfundet sig og nye samarbejdsformer fundet. På den baggrund må man betragte de initiativer på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område, der fulgte efter den britiske afstemning, som begyndelsen på nye samarbejdsformer om forsvar. Men der er i lige så høj grad tale om fortsættelsen af en tendens, som begyndte før afstemningen, og formentlig var fortsat selvom briterne havde stemt for at blive i EU. Brexit fungerede som et skud elektricitet i pipetteskålen, som skabte ny energi, men efterhånden som Brexit folder sig ud, kan resultatet meget vel blive, at Storbritannien får en

tilsvarende eller større rolle i europæisk forsvar. Uanset de politiske konsekvenser, så er sikkerheds- og forsvarspolitisk blevet et langt mere centralt politik område – både nationalt og på EU niveau.

Noter

1. PESCO står for Permanent Structured Cooperation og er således en beskrivelse for de muligheder, som traktaten åbner for, at en række EU-lande kan indlede et dybere og mere forpligtende samarbejde på specifikke områder – i dette tilfælde forsvarsområdet. PESCO-projekter handler primært om udvikling af en række militære kapaciteter og teknologier.
2. I 1998 underskrev den franske præsident Jacques Chirac og den britiske premierminister Tony Blair en aftale om forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde i den franske by Saint Malo.

Litteratur

- Adler-Nissen, R. (2014), *Opting Out of the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Ash, T.G. (1994), *In Europe's Name*, London: Vintage.
- BBC (2017), »HMS Queen Elizabeth sets sail from Rosyth for sea trials«, 27. juni.
- Biscop, S. (2016), »All or Nothing? The EU Global Strategy and defence policy after Brexit«, *Contemporary Security Policy*, 37(3): 431-45.
- Black, J., A. Hall, K. Cox, M. Kepe og E. Silfversten (2017), »Defence and security after Brexit: Understanding the possible implications of the UK's decision to leave the EU – Overview report« Santa Monica, CA: RAND Corporation.
- CNN (2017), »Brexit Begins: UK Triggers Article 50 to begin EU Divorce«, 29. marts.
- Council (2016). »Council Conclusions on the Implementation of the Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization«, Council of the European Union, 6. december, Bruxelles.
- Council (2016b), »Council Conclusions on Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence«, 14. november, Bruxelles.
- Council (2017), »Council Conclusions on Progress in Implementing the EU Global Strategy in the Area of Security and Defence«, 6. marts, Bruxelles.

- Daily Telegraph (2016), »Europe forges ahead with plans for 'EU army'«, 6. september.
- Eurobarometer (2017), »Standard Eurobarometer 87«, august, Luxembourg.
- Juncker, J.-C. (2016), »State of the Union Address 2016: Towards a better Europe – a Europe that protects, empowers and defends«, Strasbourg, 14. september.
- Juncker, J.-C. (2017), »Speech at the Defence and Security Conference Prague: In defence of Europe«, Prague, 9. juni.
- Macron, E. (2017), »Sorbonne Speech«, 26. september.
- Major, C. og C. Mölling (2017), »Brexit, Security and Defence: A political problem, not a military one«, *UIbrief*, No 3. Stockholm: Swedish Institute for International Affairs.
- Manners, I. (2002), »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?« *Journal of Common Market Studies*, 40(2): 235-58.
- NATO (2015), »Secretary General: NATO and the EU can Achieve More If We Work More Closely Together«, nato.it, 30. marts.
- NATO (2017), »Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2016)«, 29. juni.
- NATO-EU (2016), »President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization«, 6. december.
- NATO-EU (2016b), »Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization«, Warsaw, 8. juli.
- NATO-EU (2016c), »Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by NATO and EU Councils on 6 December 2016«, 14. juni.
- New York Times (2017), »France's Top General Resigns in Dispute Over Military Spending«, 19. juli.
- Nicholson, H. (1988), *Diplomacy*, Institute for the Study of Diplomacy.
- Pannier, A. (2017), »The Anglo-French defence partnership after the »Brexit« vote: new incentives and new dilemmas«, *Global Affairs*, 2(5): 481-90.
- Rasmussen, M.V. (2016), »Europa uden EU«, *Ræson*, no. 1, 10. marts.
- Seeger, M.W. og T.L. Sellnow (2016), *Narratives of Crisis. Telling Stories of Ruin and Renewal*, Stanford: Stanford University Press.
- Shephardmedia (2016), »Germany to invest €30 billion in defence«, 3. februar.

The Guardian (2017), »Brexit is reversible even after date is set, says author of article 50«, 10. november.

Vollaard, H. (2014), »Explaining European Disintegration«, *Journal of Common Market Studies*, 52(5): 1142-59.

Webber, D. (2014), »How likely is it that the European Union will Disintegrate? A Critical Analysis of Competing Theoretical Perspectives«, *European Journal of International Relations*, 20(2): 341-65

Whitman, R.G. (2016), »Epilogue: European security and defence in the shadow of Brexit«, *Global Affairs*, 2(5): 521-5.