

Tre nedslag i Zilmer-rapporten

Den nye Zilmer-rapport om Danmarks forsvars- og sikkerhedspolitik frem mod 2035 forudsætter en markant ændring af den danske forsvars- og sikkerhedspolitik. Det kommer til at påvirke særligt tre områder ifølge to lektorer fra Aarhus Universitet.

Af Rasmus Brun Pedersen & Caroline Howard Grøn

Et nyt jerntæppe sænker sig over Europa. Så dramatisk åbner den nyeste rapport, der handler om den sikkerhedspolitiske situation, som Danmark og Vesten står overfor.

Den såkaldte Zilmer-rapport der udkom den 28. september 2022 og afdækker den globale og regionale sikkerhedspolitiske udvikling og dens konsekvenser for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik.

Udfordringer er der nok af: Fremkomsten af nye stormagter, reduceret amerikansk indflydelse, aggressiv russisk naboskabspolitik, migrationsstrømme, klimaforandringer, pandemier med videre. Rapporten er tænkt som en baggrundsanalyse til de kommende forsvarsforhandlinger i 2023. Og efter læsningen er det svært ikke at komme til den konklusion, at disse forhandlinger bør blive et historisk skifte i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik.

I horisonten tegner sig således massive investeringer i at omstille forsvaret fra det hidtidige interventionsforsvar til et mere traditionelt territorialforsvar. Der kræves desuden et øget fokus på, at sikkerhed ikke kun handler om krudt

og kugler, men for eksempel også infrastruktur og deraf et øget fokus på, at sikkerhedspolitikken ikke kun håndteres i Udenrigs- og Forsvarsministeriet, men bør berøre en lang række ministerområder.

Ny global og regional (u)orden

En så massiv ændring og investering fortjener et konstruktivt og kritisk blik. Først og fremmest peger rapporten på, at USA fremadrettet i mindre grad vil fungere som unipolær magt. I stedet har vi de facto bevæget os ind i et bipolært system, domineret af Kina og USA.

Parallellen til Den Kolde Krigs opdeling af verden i to blokke er nærliggende. Men Zilmer-rapporten peger på en række afgørende forskelle såsom omfanget af den økonomiske integration mellem Kina og Vesten, samt det faktum, at hverken Kina eller USA er så globalt dominerende, som Sovjetunionen og USA var under Den Kolde Krig.





Det internationale system er således i dag domineret af en række stærke regionale spillere som EU, Indien og Japan, som har mere handlefrihed end tidligere grundet de svagere supermagter.

I horisonten tegner sig et mere flydende internationalt system med skiftende samarbejds mønstre og flere stedfortræderkrige mellem stormagterne, som gør det vanskeligere for småstater at manøvrere. Ikke mindst fordi USA kan blive nødt til at prioritere sine ressourcer mod inddæmning af Kina i Asien, hvilket giver mindre fokus på Europa.

Krigen i Ukraine har understreget, at de europæiske lande i stigende grad skal prioritere de internationale alliancestrukturer og arbejde for oprustning og balancering af de militære og hybride trusler fra Rusland.

Forventningen er derfor, at Europa – og Danmark – frem mod 2035 skal levere en langt større del af både NATO's forsvar mod Rusland og indsatsen mod terror og irregulær migration fra Mellemøsten og Afrika.

Konsekvenser for Danmark - tre nedslag

Verden er altså forandret – og det har betydning for Kongeriget Danmark. Udfordringerne er forsvarspolitiske, men peger ind i problemer, der også handler om organisering og diplomati.

Man kan særligt fremhæve tre områder, der står for skud til en gentænkning.

Forsvarspolitisk forventes en væsentlig forøgelse af Forsvarets opgaver og budget frem mod 2035. Den skærpede trussel fra Rusland kræver et stærkere dansk bidrag til NATO's afskrækkelse og forsvar i Østersøen, Arktis og Nordatlanten. Det danske forsvar må indstille sig på at overtage opgaver i forsvaret af Europa fra USA, samtidigt med at Kinas opstigning kan komme til at udløse nye opgaver i Asien sammen med de europæiske allierede.

Det er en markant ændring fra tidligere, hvor dansk forsvar primært var designet til interventionsforsvar, hvor deltagelse i USA-ledede operationer var et profileret redskab til at betale for sikkerhedsgarantien. Og mens fremtidig

deltagelse i interventioner ikke kan afvises, bliver Danmark i takt med de øvrige forpligtelser nødt til at overveje, hvorvidt interventionsredskabet fortsat skal være i værktøjskassen.

Der er potentielt tale om en massiv omlægning af det danske forsvar – og en massiv investering, hvis interventionsforsvaret skal omlægges til et territorialforsvar, der kan sikre Danmarks og NATO's interesser i Østersøområdet. Men det tager tid at bruge penge, i hvert fald, hvis de skal bruges godt.

Der påhviler både politikere og forsvarrets ledelse en væsentlige opgave i at sikre sig, at midlerne kommer i det rette tempo. Det kræver tid og kompetencer at indkøbe udstyr, særligt i det prisleje, der er tale om her, og det kræver tid og undervisningskræfter at uddanne nye medarbejdere. At øge forsvarsbudgettet er altså både en sikkerhedspolitisk og organisatorisk svær opgave.

Alliance-politisk rejser situationen i Østersøen og i Arktis en række udfordringer. Det er i den sammenhæng naturligvis glædeligt, at Sverige og Finland er kommet med i NATO, da Kalmarunionen 2.0 åbner op for en række nye samarbejdspotentialer.

Danmark bør dog også genopdage Tyskland som samarbejdspartner. Danmark har ellers traditionelt lænet sig mod Storbritannien under interventionsperioden i 00'erne. Med de kommende års forventede markante tyske oprustning vil Tyskland få en væsentligt forøget rolle i NATO's afskrækkelse i Østersøregionen. Dette gør det oplagt at udvikle samarbejdet med det tyske forsvar.

Der er ingen tvivl om, at både NATO og EU kommer til at spille en rolle på den traditionelle og bredere sikkerhedspolitiske dagsorden. Danmark skal efter afskaffelsen af forbeholdet begynde at forholde sig til, hvordan de nye muligheder skal udnyttes, og hvordan den fremtidige koordination skal foregå i nærområdet.

Herunder bliver det væsentligt at overveje, om forholdet til Tyskland primært er en opgave for Udenrigsministeriet, eller om det også i høj grad kalder på andre ressortministeriers engagement i forholdet til fremmede magter.



Rigsfællesskabet og Færøerne og Grønlands geografiske placering bliver endnu mere centralt i den nye sikkerhedsarkitektur.

Begge lande har stor betydning for den nukleare afskrækkelse mellem USA og Rusland, og særligt Thulebasen har fået fornyet aktualitet. Færøerne og Grønland er desuden centrale brikker i forhold til det såkaldte GIUK-gap. Det dækker over det geografiske område mellem Grønland, Island og Storbritannien, der udgør en strategisk flaskehals for russiske ubådes evne til at operere i Nordatlanten og som derfor i de kommende år forventes at få stor strategisk betydning for USA og NATO. Rigsfællesskabet står her over for udfordringer i forhold til magtspillet mellem USA og Kina.

Det er forventningen, at Forsvaret frem mod 2035 må øge sine investeringer i Arktis med henblik på bedre overvågning samt en mere systematisk suverænitetshævdelse i farvandet rundt om særligt Grønland.

Zilmer-rapporten peger her på, at der med NATO's øgede opmærksomhed på regio-

nen vil opstå forventninger om, at de arktiske allierede styrker deres indsats i regionen. Dette kan lede til udvikling af egentlige NATO-positioner, -politikker og eventuelle styrkemål på Grønland og Færøerne.

Den bredere sikkerhedspolitiske dagsorden gør således, at langt flere områder bliver 'sikkerhedsgjort'. Det åbner op for nogle ubehagelige drøftelser om, hvordan balancen mellem København, Thorshavn og Nuuk fremover skal være på disse områder.

Det kan som udgangspunkt ikke forventes, at der vil være fælles fodslag på disse emner – specielt hvis sikkerhedsdagsordenen yderligere griber ind i de aktuelle løsrivelsesdebatter.

Særligt interessant bliver i denne sammenhæng den amerikanske linje efter det kommende præsidentvalg. Der er en frygt for konsekvenserne af en tilbagevenden af Trump eller en republikansk linje, der fortsætter *America First*-strategien.

Den kan svække afskrækkelsen af Rusland på både kort og lang sigt samt afstivningen af den arktiske frontlinje.



Foto: Eugene Chystiakov / Unsplash



Dilemmaer og øget koordination

Danmark kommer til at stå i et dilemma i denne potentielle kommende omstilling. Efterspørgslen på interventionsdeltagelse har nok været reduceret fra USA, men vil i en bipolar verden formentligt blive erstattet af efterspørgsel fra andre aktører.

Særligt Frankrig forventes at ønske danske bidrag til indsatser i Sahel, ligesom Danmark som en af verdens største søfartsnationer forventes at bidrage til anti-piraterioperationer.

Den præcise balance mellem territorielt forsvar og interventionskapacitet bliver formentlig et centralt omdrejningspunkt i de kommende drøftelser om forsvarsforliget, hvor valget står mellem nødvendighedens politik og synlige og profilerede internationale operationer. Udover opgaven med at ”bruge” markant flere penge på forsvar på en hensigtsmæssig måde, stiller rapportens syn på sikkerhed i bred forstand også skarpt på de udfordringer, der generelt kobler sig til samarbejde og koordination. Det gælder mere specifikt krisesituationer, hvor der er brug for hurtig handling og der måske ovenikøbet er hemmeligheder involveret.

Koordination er organisationers evige problem. Og Zilmer-rapporten lægger op til endnu mere koordination og endnu bredere forankring af de centrale sikkerhedspolitiske dagsordener i Danmark og inden for Rigsfællesskabet. Men koordination koster, og det kommer ikke af sig selv. Rapporten påpeger udfordringer, men rejser også nye spørgsmål om, hvordan den danske sikkerhedspolitik skal organiseres og koordineres i årene fremover.

Rasmus Brun Pedersen er lektor og PhD i internationale relationer på Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet.

Caroline Howard Grøn er lektor på Institut for Statskundskab på Aarhus Universitet og forsker i offentlig styrelse og ledelse.