

Dansk säkerhetspolitik i en föränderlig omvärld

Viktor Lundquist

På senare år har motsättningarna inom Nato blivit allt större. Ökade försvarsanslag och förmåga till avskräckning och kollektivt försvar efterfrågas i allt högre grad, och Danmark är ett av de länder som kritiserats för att inte bidra tillräckligt. Samtidigt medverkar Danmark vid sidan av Nato i flera andra försvarspolitiska samarbetsforum, och i ljuset av situationen inom Nato är det inte omöjligt att något eller några av dessa kan komma att bli mer framträdande. Denna briefing analyserar danska perspektiv på landets olika säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten.

Besvärande krav från Nato och USA

Danmark befinner sig i en prekär säkerhetspolitisk situation. Donald Trumps tillträde som president har lett till högljudda amerikanska krav på ökade försvarsanslag inom Nato, och Danmark är bland de länder som inte anses bidra tillräckligt. Att Danmark, som för närvarande spenderar cirka 1,3 procent av BNP på försvaret, inte når upp till Natos mål om två procent av BNP i försvarsanslag är ingen nyhet, men har under 2000-talet kompenseras för, genom danska bidrag till militära insatser i bland annat Afghanistan, Irak och Libyen.

Förutom ökade försvarsanslag efterfrågas dessutom förmåga till avskräckning och kollektivt försvar, utifrån det faktum att Ryssland återigen utgör ett allt större säkerhetspolitiskt hot. För att möta detta ställs det inom Nato nu krav på förmågor som Danmark under de senaste decennierna avvecklat till förmån för ett internationellt insatsförsvar.

Samtidigt är Nato inte Danmarks enda säkerhets- och försvarspolitiska samarbetsforum. Danmark är också medlem i EU, även om man har ett förbehåll som hindrar Danmarks deltagande i det försvarspolitiska samarbetet. Därtill har Danmark även anslutit sig till Nordefco och en rad nya samarbeten initierade av de europeiska stormakterna. Oro kring USA:s sviktande engagemang i Nato, krav på att Europa

ska ta ansvar för det egna försvaret, och instabilitet i Östersjöregionen är några av de faktorer som ligger till grund för Danmarks vilja att bedriva samarbete inom allt fler forum.

Skiftande roll inom Nato

Danmark har haft en föränderlig ställning inom Nato. Under det kalla kriget var Danmark en motvillig och något besvärlig medlem som kritiserades för att varken spendera eller bidra tillräckligt, och som därtill motsatte sig flera beslut och initiativ. Men i syfte att förbättra landets ställning inom Nato och den bilaterala relationen med USA genomfördes efter kalla krigets slut en strategisk visions- och strukturförändring av det danska försvaret. Resultatet blev en komplett omorganisation av landets försvarsmakt, som i princip enkom kom att inriktas mot internationella insatser långt utanför danskt territorium. Under 90- och 00-talet blev Danmark en flitig deltagare i flera Nato- och USA-ledda koalitioner, vilket stärkte Danmarks ställning inom försvarsalliansen och landets anseende i Washington. Detta ledde till ett minskat tryck på Danmark att öka försvarsanslagen, samtidigt som man blev en av USA:s närmaste allierade i Europa.

Under 2010-talet vände dock de internationella strömningarna, och Danmark finner sig nu i en situation som i många avseenden liknar den man för några årtionden sedan försökte ta sig ur – krav på ökade försvarsanslag och förbättrad militär förmåga. Det är slående att de förmågor som Danmark relativt nyligen avskaffade, i mångt och mycket på önskemål från USA och Nato, nu är förmågor som efterfrågas av samma aktörer. Och Danmark har, åtminstone delvis, börjat anpassa landets försvar efter dessa önskemål.

Inom ramen för det nuvarande försvarsbeslutet, som sträcker sig över perioden 2018-2023, ska flera omstruktureringar av det danska försvaret genomföras. Bland annat ska en ny lätt infanteribataljon inrättas för nationella uppgifter och Danmark ska utveckla förmåga att kunna verka på brigadnivå för att kunna bidra

till det kollektiva försvaret inom Nato. Försvarsavtalet omfattar också ökade försvarsanslag och ambitionen är att Danmark år 2023 ska spendera 1,5 procent av BNP på försvaret, i jämförelse med 1,15 procent när avtalet presenterades 2017. Danmark försöker uppenbarligen vidta åtgärder som ska blidka Nato och USA, men hur långt man är villig att gå och huruvida detta kommer att räcka är oklart.

Ett begränsat EU-medlemskap

Under 2000-talet har EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete utvecklats markant. Sedan 2009 operationaliseras det främst genom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken (Common Security and Defence Policy – CSDP) och 2017 lanserades det Permanenta strukturerade samarbetet (Pesco). Därtill har EU-kommissionen tagit initiativ till en Europeisk försvarsfond (European Defence Fund – EDF) som syftar till att främja försvarsforskning och utveckling av den europeiska försvarsindustrin. Alla dessa initiativ syftar till att samordna och utveckla EU-medlemmarnas militära förmågor och försvarspolitiska viljor, och att göra EU till en etablerad säkerhets- och försvarspolitisk aktör.

För Danmark är utvecklingen av EU:s försvars- och säkerhetspolitik ett tveeggat svärd. Det danska EU-medlemskapet omgärdas av fyra förbehåll, varav ett innebär att Danmark står utanför EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik och inte deltar i genomförande av EU-beslut som får försvarspolitiska konsekvenser, däribland CSDP och Pesco. Det danska försvarsförbehållet är unikt då ingen annan medlem har ett sådant och i praktiken innebär det att Danmark gett upp sin rätt att påverka EU i säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Ett mer omfattande försvarssamarbete inom EU är inte heller något som direkt gynnar dansk militär förmåga.

Trots detta ser Danmark generellt positivt på en fördjupning av EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Detta inte minst med hänsyn till Trump-administrationens krav på att de europeiska länderna måste börja betala och ta ansvar för den egna säkerheten, och inte endast förlita sig på USA. EU tros kunna bidra till att fördela försvarsbördan med USA och Nato, vilket Danmark trots försvarsförbehållet ser positivt på utifrån att det kan innebära mindre explicita och högljudda krav på ökade försvarsanslag bland de europeiska länderna, och därmed minska trycket också på Danmark.

Dessutom är försvarsförbehållet i praktiken något av en gråzon, vilket innebär att dess begränsningar ibland är vaga och öppna för tolkning, något som Danmark stundom utnyttjar för att medverka i europeiskt försvarssamarbete i den mån det går.¹ Förbehållet hindrar heller inte Danmark från att delta i EU:s försvarsindustriella samarbete, och man är exempelvis fullt berättigade att emot finansiering inom ramen för EDF. Flera regeringsdokument och officiella strategier beskriver hur EU är avgörande för att danska intressen ska tas tillvara på globalt och i Europa, och att Danmark faktiskt arbetar aktivt för ett starkare och mer omfattande CSDP.

Men faktum kvarstår att Danmark är oförmöget att direkt påverka inriktningen på EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete, vilket innebär ett fortsatt stort beroende av Nato och USA. Allt som allt är det osannolikt att EU inom den närmaste framtiden kan komma att bli en försvarspolitisk arena i paritet med Nato för Danmark.

Fördjupat nordiskt samarbete

På senare år har Danmark i allt större utsträckning börjat värdesätta nordiskt försvarssamarbete,² och två aspekter har gjort att detta utvecklats markant under 2010-talet. Dels gör det geografiska grannskapet att de nordiska länderna i huvudsak delar samma hotuppfattning, inte minst till följd av Rysslands allt mer påtagliga närvaro i Östersjöregionen, dels har länderna med undantag för Finland sedan kalla krigets slut gjort liknande försvarspolitiska prioriteringar, vilket gör att de står inför liknande utmaningar. Detta har lett till ökad samsyn och nordiskt samarbete har setts som en möjlighet till bibehållen förmåga trots försvarsbudgetneddragningar och minskade resurser.

Nordiskt försvarssamarbete sker delvis genom olika bilaterala samarbeten, men är gemensamt formaliserat genom Nordefco. Samarbetet åtnjuter brett folkligt och politiskt stöd, och syftade först till att utforska gemensamma samverkansområden för att kunna bibehålla förmågor och hushålla med resurser. Men den kollektiva oron för ett allt mer aggressivt Ryssland har lett till att samsamarbetsområden som genererar direkt säkerhetspolitisk nytta blivit mer prioriterade. Främst handlar det om initiativ som ökar förmågan att samordna sig och

¹ Danish Institute for International Studies (DIIS). European defence cooperation and the Danish defence opt-out. Köpenhamn, 2020, s. 16.

² Då Island inte har någon egen försvarsmakt och inte deltar i Nordefcos militära samarbete behandlas landet inte i detta avsnitt.

agera gemensamt vid kris och krig. Samarbetet har på senare år börjat ge allt fler operativa fördelar i form av förenklat tillträde till varandras territorier, etablerade och säkra kommunikationskanaler, samt förmåga att agera samordnat.³

Fram till 2025 har Nordefco som ambition att uppnå minimala restriktioner kring militär rörlighet mellan de nordiska länderna, utveckla högre beredskap att snabbt kunna agera gemensamt, samt etablera god strategisk dialog för att tillsammans kunna möta hot och utmaningar. En central aspekt inom Nordefco är relationen till USA, och det transatlantiska samarbetet är grundläggande för nordisk säkerhet. Det gäller i synnerhet för Danmark och Norge i och med ländernas Nato-medlemskap, men även för Sverige och Finland som däremot saknar faktiska försvarsgarantier inom Nato. Samtliga nordiska länder vill bibehålla USA:s engagemang i regionen, och viljan till nordisk samsyn i samverkan med andra aktörer är påtaglig även i andra fall. Danmark var bland annat drivande i att få Sverige, Norge och Finland att ansluta sig till det franskledda European Intervention Initiative, och samtliga har dessutom anslutit sig till brittiska Joint Expeditionary Force och tyska Framework Nations Concept (se nedan).

Men nordiskt försvarssamarbete har också tydliga begränsningar. En grundproblematik är att länderna ingår i alltför olika samarbeten, vilket försvårar samordningen och riskerar att initiativ som ska stärka nordisk försvarsförmåga blir ineffektiva. Vidare har även det danska EU-försvarförbehållet varit hämmande, bland annat då detta omöjliggjorde dansk medverkan i den svenskledda Nordic Battlegroup som sattes upp inom ramen för EU, och därmed också förhindrade dess inkorporering inom Nordefco. Motsvarande problematik finns även utifrån det faktum att Sverige och Finland står utanför Nato, vilket begränsar vilken typ av samarbete som kan utvecklas. Och sist men inte minst, den gemensamma förmåga som de nordiska länderna samlar går inte att jämföra med det beskydd som försvarsgarantier från USA innebär, och allt tyder på att Danmark fortsatt kommer att försöka värna denna relation som främsta försvarspolitiska prioritet. Nordiskt försvarssamarbete är utifrån danskt perspektiv därför snarare troligt att fortsätta fungera som ett slags komplement till Nato.

³ Engvall, Johan och Hagström Frisell, Eva och Lindström, Madelene. Nordiskt operativt försvarssamarbete. Nuläge och framtida utmaningar. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2018, s. 18-19. 73-74.

Relationen till de europeiska stormakterna

På senare tid har de europeiska stormakterna tagit initiativ till en rad nya försvarssamarbeten, vilka Danmark anslutit sig till.

European Intervention Initiative (EI2) är ett fransklett militärt samarbete som primärt syftar till att öka de deltagande staternas förmåga att genomföra och samverka i krishanteringsinsatser.

För de nordiska länderna i allmänhet, och Danmark i synnerhet, är EI2 ett sätt att utveckla och förbättra relationen med Frankrike. Danmark och Frankrike har sedan tidigare en utpräglad samsyn kring många säkerhets- och försvarspolitiska frågor, inte minst genom en delad uppfattning om vikten av expeditionär förmåga och gemensamt deltagande i flera internationella insatser, för närvarande exempelvis i Mali och Hormuzundet.

I ljuset av USA:s sviktande intresse för Nato och Storbritanniens utträde ur EU ses det i Danmark som speciellt viktigt att upprätthålla och förstärka relationen med Frankrike. Dock finns det en rädsla för att EI2 i framtiden kan komma att aktiveras för att stödja en militär insats inom ramen för EU, eller att helt eller delvis inkorporeras inom PESCO, vilket skulle omöjliggöra långtgående dansk medverkan.

Den brittiskeledda Joint Expeditionary Force (JEF) presenterades ursprungligen som ett initiativ inom Nato, men kan i praktiken användas för insatser oberoende av vilken organisation som genomförs. Syftet med JEF är att med flexibla bidrag från de medverkande länderna utveckla en insatsstyrka med hög beredskap, som snabbt skulle kunna komma på plats vid en kris i till exempel norra Europa.

Danmark och Storbritannien har en lång tradition av nära samarbete och samsyn. Länderna hade länge en liknande roll och outsiderposition kring utvecklingen av EU:s försvars- och säkerhetspolitik, och samverkan kring detta bidrog till att utveckla den bilaterala relationen. Därutöver har de båda länderna också delat synen på vikten av expeditionär förmåga, och har deltagit gemensamt i flera internationella insatser, exempelvis i Afghanistan och Irak, och nu exempelvis genom Natos framskjutna närvaro i Estland. Precis som i fallet med EI2 och den dansk-franska relationen grundar sig Danmarks medverkan i JEF därför på en vilja att upprätthålla en god bilateral relation till Storbritannien. I ljuset av Brexit, och att Danmark i och med Storbritanniens utträde förlorar en nära allierad inom unionen,

blir JEF en än viktigare arena för upprätthållande av denna relation. Samtidigt innebär Storbritanniens utträde ur EU att det inte finns någon risk att JEF kan komma att inkorporeras under CSDP, vilket är positivt för Danmark.

En ytterligare faktor som gör att Danmark ser positivt på JEF är att samarbetet inte bara syftar till att vara relationsbevarande, utan att det faktiskt bidrar till gemensam operativ förmåga med en nyckelaktör inom europeisk säkerhet. Detta i kontrast till hur Danmark exempelvis länge uppfattade Nordefco, där det fanns en dansk önskan om att samarbetet skulle ta sig mer praktiska uttryck.

Bland de stormaktsledda försvarssamarbeten som Danmark anslutit sig till på senare år är tyskinitierade Framework Nations Concept (FNC), lanserat som ett ramverk för förmågeutveckling inom Nato, det klart minst prioriterade. I Köpenhamn uppfattas FNC som mer byråkratiskt än JEF och EI2, och Danmark ser fortfarande Tyskland som en mindre viktig allierad än Frankrike och Storbritannien vad gäller försvarssamarbete. På senare år har Danmark dock börjat se ett större värde i bilateralt utbyte med Tyskland, exempelvis kring marint samarbete i Östersjön.

Men likt EI2 finns det en dansk rädsla att FNC, trots att det i grunden är ett Nato-initiativ, på sikt skulle kunna bli allt mer integrerat inom EU och därmed omöjliggöra dansk medverkan. Att samarbetet därtill upplevs som byråkratiskt och inte leder till ökad förmåga talar inte heller för att det kommer bli särskilt prioriterat i framtiden.

En oviss framtid

Splittring och osämja inom Nato, USA:s ambivalens kring landets framtida roll i världspolitiken och Brexit är bara några av de faktorer som gör att Danmark nu befinner sig i en besvärlig säkerhetspolitisk situation. Som ett led i detta har Danmark under de senaste åren breddat landets försvarspolitiska samarbeten, för att inte enkom vara beroende av Nato.

Men övriga försvarssamarbeten innebär även dessa utmaningar. Ett stort problem är att få andra länder matcha de försvarspolitiska prioriteringar och avtal som Danmark ingått. Nordefco lider utifrån ett danskt perspektiv av att samtliga medlemmar

inte är anslutna till Nato, och kring EI2 och FNC finns en rädsla att arbetet på sikt kan komma att bli allt mer inkorporerat inom EU. Danmark har helt enkelt svårt att finna allierade som i alla avseenden kan tänkas dela landets försvarspolitiska inriktning, och därför är det svårt att driva en tydlig linje inom ramen för alla samarbeten. JEF tycks lovande då det inte riskerar att sammankopplas med EU och därtill innebär nära samarbete med en viktig europeisk stormakt. Samtidigt är JEF endast en beredskapspool och innebär inga förpliktelser, och kan därför knappast konkurrera med Nato som garant för dansk säkerhet.

Trots den senaste tidens utveckling har Nato i allmänhet och den bilaterala relationen med USA i synnerhet en fortsatt oumbärlig ställning för dansk säkerhet. Oaktat kritik och krav ser Danmark fortfarande sig själv som en nyckelmedlem i Nato, och övriga försvarssamarbeten betraktas ännu främst som komplement. Det är dessutom uppenbart att inga andra försvarssamarbeten kan motsvara eller fylla den funktion som Nato, i form av artikel 5 och amerikanska försvarsgarantier, spelat och fortsätter att spela. Därför är det troligt att Danmark fortsatt kommer att verka för att bibehålla alliansens gemenskap och styrka, och framför allt den amerikanska närvaron i Europa. Det tål att påminnas om att högljudda krav på ökade försvarsanslag knappast är ett nytt fenomen, utan något som varit framträdande under större delen av alliansens historia. Danmark är återigen, åtminstone delvis, villigt att ställa om landets försvar i enlighet med önskemål från Nato och USA.

Det återstår dock att se hur långt Danmark är villigt att gå, och vad som i ljuset av Coronapandemin blir praktiskt möjligt. I efterdyningarna av den förra finanskrisen drabbades de danska försvarsutgifterna hårt, och i en tid när andra utgiftsområden också är i stort behov av tillskott är frågan inte om Danmark kommer att närma sig 2 procentmålet, utan snarare om ambitionen om att spendera 1,5 procent av BNP på försvaret kan komma att begränsas. Huruvida de satsningar som danska makthavare i slutändan beslutar sig för kommer att vara tillräckliga för att kunna återta en bekväm och uppskattad position inom Nato och i Washington återstår att se.

Viktor Lundquist
Praktikant