

Frankrig, Tyskland og Storbritannien: Ukrainekrisen og en forandret europæisk sikkerhedspolitik


Krig og fred: Orden og forandring i Europa

Som konsekvens af Putins krig i Ukraine er europæisk sikkerhed i forandring. Denne artikel analyserer, hvordan europæiske ledere fortolker Ukrainekrisen som historisk vendepunkt, og hvilken betydning det får for fremtidens Europa. Især de europæiske stormagter er centrale i forhold til disse forandringer, og derfor analyserer artiklen Ukrainekrisens sikkerhedspolitiske betydning for Europas mest magtfulde lande: Storbritannien, Frankrig og Tyskland. Artiklen viser gennem sin analyse, at alle tre lande har reage-

ret på måder, som ansporer til en ændring i europæisk sikkerhedspolitik, så den fremstår mere uafhængig og styrket. Det vil konkret sige et Europa, som mindsker sin afhængighed af omverdenen ved at øge sin egen kapacitet til at handle. Dette kan have konsekvenser for nogle af grundpillerne i den eksisterende europæiske sikkerhedsorden, ikke mindst troen på at sikkerhed opnås gennem gensidig afhængighed og samhandel med lande uden for Europa.

1945. 1989. 2001. De fleste ved instinktivt, hvilke begivenheder disse årstal dækker over. Det er de helt store internationale begivenheder, der opstår som historiske vendepunkter, når gamle systemer ender, og nye begynder. Og så er der 2022: da Putins Rusland invaderede Ukraine og bragte krig tilbage på det europæiske kontinent. *Zeitenwende* (et historisk vendepunkt) for Tyskland og for europæisk sikkerhed, som den tyske kansler Olaf Scholz kaldte det i sin tale tre dage efter invasionen, hvor han annoncerede en massiv og øjeblikkelig tysk oprustning. Tyskland er ikke det eneste europæiske land, der efter invasionen af Ukraine har taget beslutninger, som gør op med årtiers nationale udenrigspolitiske traditioner. Finland og Sverige har søgt om NATO-medlemskab og dermed afsluttet deres historiske status som neutrale i det internationale system. Vi ser også, hvordan de fleste europæiske lande, herunder neutrale lande, sender våben til Ukraine, ligesom EU for første gang har sendt militære leverancer til et land i krig. I Danmark har vi ved folkeafstemningen i juni 2022 med et massivt flertal opgivet vores hidtidige EU-forsvarsforbehold for fuldt ud at kunne deltage i EU's forsvarssamarbejde. Som konsekvens af Ukrainekrigen ser vi dermed en historisk politisk vilje blandt Europas ledere til at styrke national og europæisk sikkerhed. Hvordan fortolker europæiske ledere betydningen af Ukrainekrisen som »historisk vendepunkt«, og hvilken betydning får det for fremtidens Europa?

CHRISTINE NISSEN
Forsker, Dansk Institut
for Internationale Studier,
chni@diis.dk

 Denne artikel argumenterer for, at Putins krig i Ukraine er en krise af et sådant omfang, at det kan skabe forandringer i den europæiske sikkerhedsorden.

Denne artikel argumenterer for, at Putins krig i Ukraine er en krise af et sådant omfang, at det kan skabe forandringer i den europæiske sikkerhedsorden. Især de europæiske stormagter er centrale i forhold til disse forandringer, og derfor analyserer artiklen Ukraine krisens sikkerhedspolitiske betydning for Europas mest magtfulde lande: Storbritannien, Frankrig og Tyskland. Artiklen viser gennem sin analyse, at alle tre lande har reageret på måder, som ansporer til en ændring i europæisk sikkerhedspolitik, så den fremstår mere uafhængig og styrket. Det vil konkret sige et Europa, som mindsker sin afhængighed af omverdenen ved at øge sin egen kapacitet til at handle. Dette kan have konsekvenser for nogle af grundpillerne i den eksisterende europæiske sikkerhedsorden, ikke mindst troen på at sikkerhed opnås gennem gensidig afhængighed og samhandel med lande uden for Europa.

For at forstå Ukraine krisens betydning for europæisk sikkerhedspolitik analyseres en række udenrigspolitiske strategier og andre politiske dokumenter samt taler og interviewdata med centrale embedsfolk. Sidstnævnte datakilde stammer fra 15 interviews, som forfatteren har lavet med relevante embedsfolk fra flere europæiske lande samt med ansatte i blandt andet EU og NATO i løbet af 2022. Artiklen trækker også på eksisterende sekundærlitteratur om europæisk integration og de europæiske stormagter. Først diskuterer artiklen historiske vendepunkter, og hvordan de kan lede til forandring i international politik. En sådan ramme er brugbar, når man skal analysere Ukraine krisen som historisk vendepunkt og dens betydning for de europæiske stormagter – Frankrig, Tyskland og Storbritannien – og disse landes syn på Europas sikkerhed, som anden del af artiklen zoomer ind på.

Den europæiske sikkerhedsorden: mod sammenbrud, tilpasning eller forandring?

Internationale kriser, hvor der sættes spørgsmålstegn »ved levedygtigheden af den eksisterende politiske orden«, er afgørende historiske vendepunkter (Ikenberry, 2008: 12). Sådanne kriser i en eksisterende politisk orden kan føre forandring med sig i én af tre former: 1) sammenbrud, 2) tilpasning eller 3) omfattende forandring (ibid.). Et *sammenbrud* vil tage form af en udslettelse af det eksisterende system i mere eller mindre total grad. Det kunne være en total afmontering af en eller flere institutioner som EU, NATO og OECD, fordi de deltagende lande ikke længere er enige om de grundlæggende normer og principper, og fordi man ikke formår at skabe nye, der erstatter dem. En *tilpasning* af den eksisterende orden vil betyde en fortsættelse af den orden, som vi kender den i dag, med de samme grundpiller: stater, institutioner og spilleregler. Der vil forekomme enkelte mindre tilføjelser og tilpasninger til og af det eksisterende system, for at man bedre kan håndtere en forandret ekstern situation. En *forandring* af den nuværende orden (eller dele af den) vil omforme den i væsentlig grad. I et sådant scenarie er ordenen som udgangspunkt bibeholdt, men omstruktureret i sin helhed, og grundlæggende normer og principper genforhandles med nye, der træder i stedet.

Siden afslutningen på de to verdenskrige har internationale relationer været domineret af en vestlig, liberal orden, der er baseret på ideer som frihandel, menneskerettigheder og demokrati, og som har været organiseret gennem multilateralt samarbejde. Med afslutningen på den kolde krig blev endnu flere lande knyttet til den vestlige, liberale orden, og institutioner som NATO, WTO og EU voksede i størrelse såvel som funktion. Som observatører fristende bemærkede efter den kolde krigs afslutning, havde historien bevæget sig (og endt) i en progressiv og liberal retning (Fukuyama, 1992). I dag er denne vestlige liberale orden i krise, og den europæiske sikkerhedskontekst er forandret – også før det kulminerede med Putins invasion af Ukraine i februar 2022. Krige og kriser præger i stigende grad det europæiske nærområde, og USA kigger i stigende grad væk fra Europa – mod Kina og Asien. Valget af Donald Trump som USA's præsident i 2016, der satte spørgsmålstegn ved værdien af multilateralt samarbejde, såvel som Storbritanniens beslutning om at forlade EU samme år, viste, at multilaterale institutioner er gjort af et skrøbeligt stof. Ligeledes er ikkeliberale aktørers magtposition på den internationale scene i forandring, ikke mindst med Kinas økonomiske dominans og Ruslands aggressivitet. Disse eksempler står ikke alene, men de viser tydeligt, hvordan den moderne liberale orden, som har eksisteret i syv årtier, forandrer sig i disse år.



Hvis man ifølge klassisk europæisk integrationsteori vil forstå tempoet og udviklingen af Europas samlede politik, må man kigge på summen af de største europæiske landes interesser såvel som samspillet mellem dem

Men hvordan omsættes historiske vendepunkter til forandring af den eksisterende politiske orden? Og hvilken slags forandring? Eksterne chok eller historiske vendepunkter skal fortolkes af diverse aktører, før der kan ske forandring (Finnemore og Sikkink, 1998; Blyth, 2003). Hvis man ifølge klassisk europæisk integrationsteori vil forstå tempoet og udviklingen af Europas samlede politik, må man kigge på summen af de største europæiske landes interesser såvel som samspillet mellem dem (Moravcsik, 1998; Wiener, Börzel og Risse, 2018). Dette gælder især, når det kommer til udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Selvom Europa – ikke mindst inden for NATO's eller EU's institutionaliserede rammer – ofte agerer som en samlet blok, der diskuterer og træffer beslutninger via enstemmighed, er det en udtalt realitet, at lande med flest ressourcer er i førersædet og har den største indflydelse på den førte politik. Frankrig, Tyskland og Storbritannien er i en kategori for sig i Europa.

Der er en række faktorer, som adskiller disse lande fra resten af Europa. De har alle nok ressourcer til alene at kunne påvirke udfald i egen ret og er dermed mindre afhængige af institutionelle rammer og bilaterale samarbejder end mindre lande. De kan derfor også »forumshope« og vælge institutionelle eller bilaterale samarbejder til – og fra – alt efter situationen. Deres økonomiske såvel som militære magt overgår andre lande i Europa, ligesom

Frankrig og Storbritannien yderligere adskiller sig ved at være atommagter og at have en fast plads i FN's Sikkerhedsråd. Europæisk sikkerhedspolitik er utvivlsomt formet af summen af de tre stores interesser igennem tiden (Krotz og Maher, 2016). Det fransk-tyske forhold – og forsoning efter århundreders krig og mistro – er en del af kernen i den europæiske sikkerhedsorden, som vi kender den i dag (Krotz og Maher, 2016). Storbritanniens tætte forhold til USA, og NATO som den primære ramme for forsvarssamarbejde i Europa, har ligeledes formet den europæiske sikkerhedspolitiske orden i moderne tid. Når forskellige slags kriser har ramt Europa, har det også været de tre store europæiske landes samlede politik, der har været afgørende for håndteringen og de efterfølgende konsekvenser for den europæiske sikkerhedsorden.

De europæiske stormagter og Ukraine-krisen

Når man tager de europæiske stormagters indflydelse i betragtning og det limbo, som europæisk sikkerhedspolitik i øjeblikket befinder sig i, er spørgsmålet, hvordan de tre stormagter Frankrig, Tyskland og Storbritannien vil håndtere den nuværende krise, som Putins krig i Ukraine har udløst, og hvad udfaldet for europæisk sikkerhedspolitik bliver. De følgende afsnit gennemgår de tre landes reaktioner på krigen i Ukraine og deres strategiske visioner for det europæiske forsvarssamarbejde.

Frankrig: Øget suverænitet i et »l'Europe de la défense«.

Tilbagekomsten af konventionel krig på det europæiske kontinent er alle europæiske landes værste mareridt, men Ukraine-krigen udgør samtidig et stort potentiale for forandring af europæisk sikkerhed, som er i overensstemmelse med franske interesser. Sådan ses Ukraine-krisen også i de parisiske regeringskontorer.

Præsident Emmanuel Macron påtog sig hurtigt rollen som den ledende konfliktmægler med sine talrige telefonsamtaler med Ukraines Zelenskyj såvel som Europas sidste kommunikationskanal til Rusland. Selvom Macron er blevet kritiseret for sine samtaler med Putin og sine forfejlede forsøg på fredsforhandlinger, har han løbende understreget sin ubetingede støtte til Ukraine (Zerka, 2022). Ukraine-krisen har da også været direkte medvirkende til en ændret fransk Ruslandspolitik og øget rivalisering mellem Frankrig og Rusland, ikke mindst i Sahelområdet i Afrika, som Frankrig har historiske bånd til, og hvor de har været massivt til stede militært i det seneste årti. Selvom det var uoverensstemmelser med militærjuntaen i Bamako, der tvang Frankrig til at trække sig ud af Mali i 2022, har konkurrence med Rusland samt Ukraine-krigen været medvirkende til fransk tilbagetrækning fra steder, hvor den russiske Wagnergruppe opererer.



Ukraine-krisen har også vist, at Frankrig har »haft ret«, når man fra Paris igen og igen har advokeret for nødvendigheden af et Europa, der er i stand til at tage mere ansvar for egen sikkerhed.

Ukrainekrisen har også vist, at Frankrig har »haft ret«, når man fra Paris igen og igen har advokeret for nødvendigheden af et Europa, der er i stand til at tage mere ansvar for egen sikkerhed. I årtier har skiftende franske ledere opfordret til det samme, som Macron gik til genvalg på i 2017 – et *l'Europe de la défense*, baseret på ideen om øget europæisk selvstændighed. Ambitionen om, at Europa skulle øge sin »strategiske autonomi«, har eksisteret i officielle EU-dokumenter i de senere år, men den har været omgærdet af ambivalens såvel som direkte modstand fra en række medlemslande. Ideen blev af nogen set som udpræget »fransk« og potentielt »farlig«, da en protektionistisk tilgang til handel og en mere selvstændig sikkerhedsprofil kunne få negative konsekvenser for Europas økonomiske og sikkerhedspolitiske situation.¹ Udefrakommende begivenheder, senest og mest kraftfuldt Putins krig i Ukraine, men også covid-19 og en ændret amerikansk udenrigspolitik, har medført et afgørende skifte i synet på nødvendigheden af europæisk selvstændighed på tværs af politikområder. Få uger efter Putins invasion af Ukraine mødtes EU's stats- og regeringsledere i historiske omgivelser på Versailleslottet lidt uden for Paris og skrev under på en erklæring, hvor EU på tværs af stort set alle politikområder skal reducere sin afhængighed af eksterne organisationer og starter. Europa skal agere mere selvstændigt når det kommer til forsvar, men også energi, teknologi og forsyningssikkerhed. Som der står i erklæringen: »Stillet over for voksende ustabilitet, strategisk konkurrence og sikkerhedstrusler mod det europæiske kontinent har vi besluttet at påtage os et større ansvar for vores sikkerhed ved at tage afgørende skridt til at opbygge europæisk suverænitet og reducere vores afhængighed« (Versailleserklæringen, marts 2022).

Siden Versailleserklæringen er en lang række nye politiktiltag blevet formuleret og implementeret med henvisning til den overordnede målsætning om et mere selvstændigt Europa med ikke mindst Frankrig i spidsen. Inden for EU's rammer er forsvarsdimensionen i EU-samarbejdet blevet udviklet massivt de seneste fem år og med betydelige nye initiativer i blot det seneste år efter Ukrainekrisen. Europa-Kommissionen præsenterede for eksempel en forsvarsplan i sommeren 2022, som tilføjer muligheden for, at EU-landene i fællesskab indkøber militært isenkram. Et sådant initiativ havde været helt utænkeligt før Ukrainekrisen. Men i den nye europæiske sikkerhedskontekst, hvor mange medlemslande øger deres forsvarsbudgetter og i øvrigt skal udskifte gammelt forsvarsmateriel, virker et sådant fælles våbenindkøb attraktivt for mange.

Også EU's nye finansieringsinstrument for forsvarsaktiviteter – den såkaldte fredsfacilitet – er blevet langt mere omfattende, end det var hensigten, da den så dagens lys i 2021 med et budget på fem milliarder euro for perioden 2021-2027. Det var oprindeligt meningen, at instrumentet skulle finansiere EU's militære aktiviteter i det globale syd.² På dette tidspunkt, lige før Ukrainekrisen, betragtede et stort flertal af medlemslandene EU's sikkerhedspolitiske rolle som primært fokuseret på det globale syd (Nissen og Larsen, 2021). Dette er ændret fundamentalt med Ukrainekrisen, og det ses tydeligt med fredsfacilitetens udvikling. Det var et historisk øjeblik, da EU's stats- og rege-

ringsledere kort efter Putins invasion af Ukraine besluttede at sende våben til Ukraine inden for EU-rammen med brug af fredsfaciliteten. Siden invasionen har EU doneret mere end 3,5 milliarder euro til Ukraine, og medlemslandene har valgt at øge fondens budget til næsten otte milliarder euro. Til sammenligning er der afsat knap en milliard euro til andre formål end at støtte Ukraine, herunder til militærstøtte i en række afrikanske lande. Selvom man fra fransk side har været opsat på at fokusere EU's sikkerhedspolitiske rolle på det globale syd, og ikke mindst Sahelområdet, har man også i Paris erkendt, at EU's sikkerhedspolitiske fokus også skal være på øst.³

Ønsket om et mere selvstændigt Europa skal ikke kun ses i en EU-sammenhæng. Frankrig anskuer snarere Europas forsvarspolitiske integration som en proces, der foregår både inden og uden for EU's institutioner. Ved en lang række lejligheder efter Ukraine-krisen har Macron understreget behovet for et mere vidtfavnende og pragmatisk *l'Europe de la défense*, hvor Frankrig er »en stormagt i hjertet af europæisk suverænitet« med stærke relationer til NATO (Macron/France24, 2022). Paris ser fortsat fransklede »coalition of the willing«-indsatser som egnede metoder til at gennemføre militære missioner i den skarpe ende (Olsen, 2023). Selvom Frankrig over de seneste årtier er blevet betydeligt mere positivt indstillet over for NATO, anser man i dag rammen som værende for amerikansk domineret og for tyrkisk influeret, til at Europa kan lade sin sikkerhed hvile alene på den nordatlantiske forsvarsalliance (ibid.).

Tyskland: Scholz' »Zeitenwende« og en ny rolle i europæisk sikkerhedspolitik

For Tyskland udgør Putins krig i Ukraine en større politisk krise, end den gør i Paris, fordi man har svært ved at håndtere den med sin traditionelle tilgang til udenrigs- og sikkerhedspolitik.⁴ Her tynger Tysklands historie stadig tungt, og derfor har tyskerne om nogen klynget sig til den liberale fredstese (Franke, 2021). Tyskland har siden 2. verdenskrig taget afstand til brug af militær magt og foretrukket et internationalt og europæisk samarbejde, der er så institutionelt som muligt, ikke mindst i sikkerhedspolitikken. Det er grunden til, at landet har så svært ved at tilpasse sig en verdensorden, der er præget af geopolitik og rå magt. Fra et mere materialistisk perspektiv udgør øget stormagtsrivalisering også en trussel for Tyskland, der med sin eksportorienterede økonomi er dybt afhængig af globaliseringen (Puglierin, 2023). Tyskland er da også blevet udsat for betydelig kritik fra mange fronter i sin håndtering af Ukraine-krisen. Tysklands mangeårige økonomiske forhold til Rusland, deres tilbageholdenhed med at sende tunge våben til Ukraine og den uklare kommunikation om krigens endemål har i mange europæiske partneres øjne gjort, at de tyske ambitioner om at påtage sig yderligere europæisk lederskab er fejlet (Olsen, 2023).

Samtidig rummer Ukraine-krisens alvor også mulighed for en transformativ ændring af Tysklands rolle i europæisk sikkerhed. I skrivende stund er tysk udenrigspolitik forandret mere i det seneste år end i hele perioden efter af-

slutningen på den kolde krig. Det kom som et chok for de fleste, da den tyske kansler Olaf Scholz i marts 2022 i sin brandtale i Forbundsdagen annoncerede en massiv og øjeblikkelig oprustning for 100 milliarder euro på forsvar, og at Tyskland fremover skulle hæve sit forsvarsbidrag fra knap 1,2 procent af BNP til 2 procent (Scholz, 2022). Dette gør Tyskland til det land i Europa med det største militærbudget. Tyskland har som så mange andre lande også bidraget med våbenleverancer, som før krigen var helt utænkeligt. Og så har Scholz indledt et selvopgør i forhold til de årtier lange tætte bånd til Putins Rusland, og han støtter overordnet op om et mere selvstændigt Europa på forsvar såvel som energipolitik.

➤➤ **Tyskland har som så mange andre lande også bidraget med våbenleverancer, som før krigen var helt utænkeligt. Og så har Scholz indledt et selvopgør i forhold til de årtier lange tætte bånd til Putins Rusland, og han støtter overordnet op om et mere selvstændigt Europa på forsvar såvel som energipolitik.**

I Berlin ses Ukraine-krisen således som et vendepunkt – »Zeitenwende« – som Scholz sagde flere gange under sin historiske tale, der »nødvendigtvis må fremtvinge tysk forandringsvillighed« (Scholz, 2022). Den tyske kansler udgav for nylig et opsigtsvækkende essay med titlen »The Global Zeitenwende« i det amerikanske tidsskrift *Foreign Affairs*, hvor han stiller Rusland til regnskab for at have ødelagt den internationale fredsarkitektur og lover en ny tysk »strategisk kultur« og en ny rolle for Tyskland i europæisk sikkerhed (Scholz, 2023). Også i andre sammenhænge har den tyske regering gjort alt, hvad den kan, 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.

Ukraine-krisen er dermed ikke »kun« et globalt »Zeitenwende«, men også et historisk vendepunkt for tysk udenrigspolitik. Eftersom Tyskland i hele sin moderne historie har været tilbageholdende og i mange tilfælde neutral, når det kom til sikkerhedspolitikken, er det en fundamentalt ny og anderledes rolle, landet først nu skal lære at udfylde, og som ikke bliver let eller hurtigt overstået. 100 milliarder euro og derefter to procent af det tyske BNP er enorme summer, og det er ikke indlysende, hvor og hvordan pengene skal bruges. Det tyske militær kan uden tvivl bruge de ekstra ressourcer – de har været udsultet i årtier og har store huller i deres kapabilitet (Franke, 2021). Men problemet er ikke kun penge. De bureaukratiske strukturer i tysk forsvar og indkøb af militære kapabiliteter er langsommelige, ineffektive og fortravlede. Og det bliver heller ikke nemt for tyske politikere at blive enige om, hvordan pengene skal bruges (Besch og Brockmeier, 2022).

Scholz' *Zeitenwende* er da er også blevet kaldt »zeitlupenwende« eller »slow-motion forandring«, med henvisning til, at en transformation af det tyske militær vil tage år(tier), og at Tyskland fortsat holder fast i gamle mønstre, for

eksempel deres flakkende tilgang til våbenleverancer til Ukraine (The Economist, 2023). Det er endnu uvist, om det skifte, som Scholz har igangsat, vil føre til en total transformation af tysk forsvar. Som en tysk embedsmand formulerer det: »Tyskland håber inderligt, at man kan vende tilbage til normalen. Til den kantianske drøm om evig fred, som passer så godt ind i det tyske verdensbillede og identitet efter 2. verdenskrig.«⁵ Men samme embedsmand tilføjer: »Det vil kræve politiske tiltag, der bliver ekstremt udfordrende. Det vil kræve et fundamentalt ændret syn på hård magt. Men forandringen er sket. Vendepunktet har været der.« Der er således en forandring i gang i Tyskland, som er direkte ansporet af Ukraine-krisen.

Storbritannien: Efter »Global Britain« kommer ... »European Britain«?

Ukraine-krisen har medført et skifte i Storbritanniens syn på europæisk sikkerhedspolitik og vigtigheden af at opretholde et godt forhold til europæiske partnere efter Brexit. Den officielle udenrigspolitiske vision for Storbritannien efter Brexit har ellers været mod et såkaldt *Global Britain*, hvor fokus har været på at genskabe britisk status som en maritim verdensmagt (Shapiro og Witney, 2021; UK Government, 2023). I en sådan vision har tanken været, at Storbritannien skulle agere med forøget styrke på en mere selvstændig facon med styrkede bånd til Commonwealthlandene og et fortsat tæt samarbejde med USA, forankret i en NATO-ramme. EU – og Europa i det hele taget – spillede ikke den store rolle i et sådant *Global Britain*. I praksis har denne udenrigspolitiske doktrin dog indtil videre spillet fallit af flere årsager. For det første har man ikke haft ressourcerne til at genskabe Storbritanniens magt på den internationale scene, da det meste af tiden efter Brexit er gået med indenrigspolitisk kaos og forhandlinger med Bruxelles. Derudover er de geopolitiske realiteter så fundamentalt anderledes i dag sammenlignet med i 2016, da beslutningen blev taget om at forlade Unionen. Her er problemet, at *Global Britain* er bygget på en historie om Storbritanniens glørværdige fortid og en fortælling om, at intet har forandret sig (Helmersen, 2021). I en verden præget af stigende geopolitisk rivalisering, nye trusler samt et USA, der kigger mod øst snarere end mod vest, er europæiske partnere og EU ikke til at komme udenom for Storbritannien.



Selvom Storbritannien har skiftet premierminister tre gange de seneste år, har briterne gennem deres diplomati og betydelige militærstøtte til Ukraine formået at genetablere Storbritannien som en nøglespiller i europæisk sikkerhed

Storbritannien var passive i forløbet, der ledte op til Putins krig i Ukraine efter annekteringen af Krim i 2014 (Krotz og Maher, 2016). Med den nuværende krise har man i London satset på en langt mere aktiv rolle. Selvom Storbritannien har skiftet premierminister tre gange de seneste år, har briterne gennem deres diplomati og betydelige militærstøtte til Ukraine formået at genetablere Storbritannien som en nøglespiller i europæisk sikkerhed (Whitman, 2023).

Storbritannien er for eksempel det europæiske land, der har bidraget mest med våbenleverancer til Ukraine (Statista, 2023).

Samtidig har Ukraine-krisen, kombineret med en erkendelse af de økonomiske konsekvenser af Brexit, og at man endnu ikke har fundet fodfæste i sin internationale rolle efter Brexit, ansporet Storbritannien til at genopbygge relationer med europæiske partnere (Melvin, 2023). De konservative er ivrige efter at øge sikkerhedssamarbejdet inden for EU-rammen samt bilateralt med især Frankrig. I marts 2023 blev der afholdt et topmøde i Paris med fokus på europæisk sikkerhed og på at fremme relationen mellem Frankrig og Storbritannien. Det var første gang i fem år, at de to statsledere mødtes, og mødet blev af London – såvel som Paris – set som en mulighed for at genopbygge samarbejdet mellem de to lande efter et historisk dårligt forhold de senere år efter Brexit, ubådskriser og diskussioner om fiskekvoter. Ukraine-krisen beskrives af kilder som den direkte årsag til, at Frankrig og Storbritannien mener, det er nødvendigt at styrke det fransk-britiske forhold bilateralt og at gå sammen om et styrket sikkerhedssamarbejde i Europa (The Guardian, 2023, interview med britisk ekspert). Også Labour har ændret sit perspektiv på Europa og europæiske partners rolle for Storbritannien som en konsekvens af Ukraine-krisen. Konkret har partiet ved flere lejligheder lovet, at vinder partiet næste valg, skal der laves en retslig aftale, der formaliserer et forsvars- og sikkerhedssamarbejde mellem EU og Storbritannien, ligesom Labour ønsker øget forsvarssamarbejde med europæiske lande – her nævnes Tyskland ofte. Som Labours skyggeforsvarsminister John Healey for nylig har udtalt: »Efter Brexit – og nu bydende nødvendigt i henhold til Ukraine-krisen – er vi nødt til at genopbygge vores forhold til Europa (...) Labour ønsker en forsvars- og sikkerhedsaftale med EU og nye forsvarsaftaler med europæiske stormagter som Tyskland« (Labourlist, 2023, oversat af forfatteren).

Ukraine-krisen har dermed ansporet Storbritannien til at indse nødvendigheden af at styrke forholdet til EU og europæiske partnere. Dermed ikke sagt, at det transatlantiske forhold er blevet mindre vigtigt for Storbritannien. I London ser man USA's involvering i Ukraine-krisen som altafgørende og noget, som Europa ikke ville have kunnet klare selv. Det understreger endnu en gang for London, at USA er den stabiliserende faktor i den europæiske sikkerhedsorden. NATO-rammen betragtes også fortsat som den bærende komponent i et europæisk sikkerhedssamarbejde, og set fra Londons regeringskontorer har Ukraine-krisen medført, at NATO er mere relevant end nogensinde. Man er dog samtidig begyndt at erkende, at USA måske nok har vist sig som en effektiv partner i den nuværende krise, men deres strategiske interesser nu og i fremtiden er Kina og Indo-Stillehavet. Storbritannien har derfor også inkluderet Indo-Stillehavet som national interesse med fokus på at fastholde USA som primær partner i sikkerhedspolitikken. Og man er fra britisk side åbne over for en øget NATO-rolle i regionen.

Europæisk sikkerhedspolitik forandret

Denne artikel har diskuteret, hvilken betydning en historisk krise som Ukraine-krisen har haft på den europæiske sikkerhedspolitiske orden. Vil den føre til sammenbrud, simpel tilpasning eller forandring?

➤➤ **Konsekvenserne af krigen har allerede på nuværende tidspunkt medført forandring af den europæiske tilgang til sikkerhedspolitikken i form af et opgør med en af EU's grundsten: troen på, at fred og demokrati kan sikres gennem samhandel og gensidig afhængighed.**

Selvom udfaldet af Putins krig i Ukraine stadig er uafklaret, har de europæiske stormagters håndtering af krisen haft en række omkalfatrende konsekvenser for europæisk sikkerhed. Konsekvenserne af krigen har allerede på nuværende tidspunkt medført forandring af den europæiske tilgang til sikkerhedspolitikken i form af et opgør med en af EU's grundsten: troen på, at fred og demokrati kan sikres gennem samhandel og gensidig afhængighed. Denne tilgang til verden er europæerne ved at erkende må gentænkes. Det har ikke mindst Ukraine-krisen tydeliggjort, da Europa pludselig er blevet medfinansier af Putins krig i Ukraine med Europas energiimport fra Rusland, der beløb sig til over 100 milliarder euro i 2022. Hvad der hidtil har været franske visioner om et mere selvstændigt Europa, er med Ukraine-krisen blevet accepteret af stort set alle europæiske stats- og regeringsledere som en nødvendighed. Som Hollands regeringsleder, Mark Rutte – en af de hidtil argeste modstandere af et mere autonomt Europa – udtrykte det i en tale kort efter invasionen: »Tiden er inde til forandring. Vi er nødt til at forbedre vores strategiske autonomi, hvilket Frankrig indtrængende har opfordret os til i lang tid« (Rutte, 2022). Versailleserklæringen om behovet for øget selvstændighed har som nævnt dannet ramme for en lang række nye politikinitiativer i EU-regi fremsat i løbet af 2022. Dermed er grundstenen lagt for, hvad der kan være en fundamentalt forandret rolle for Europa på den internationale scene som en aktør, der reducerer sin afhængighed af aktører og nationer, og som agerer selvstændigt.

Et mere selvstændigt Europa vil ændre på nogle af de konstanter, som hidtil har karakteriseret den nuværende sikkerhedsorden i Europa. EU er fra Kul- og Stålonionen til udviklingen af det indre marked bygget på en idé om, at gensidig økonomisk afhængighed udgør kernen i det europæiske fredsprojekt efter 2. verdenskrig. Også forholdet til lande uden for Europa har været præget af denne tankegang. Et centralt eksempel er naturligvis Rusland, som Europa selv under den kolde krig havde tætte handelsforbindelser med. Ikke engang annekteringen af Krim og senere mordforsøget på den russiske oppositionsleder Aleksej Navalnyj, der ellers medførte et relativt omfattende sanktionsregime mod Rusland, ændrede grundlæggende på Europas ruslandspolitik. Den forblev baseret på afhængighed og et ønske om at fastholde dialog og diplomatiske relationer til Europas nabo mod øst.

Et Europa, der er funderet på denne fredstese, har været muliggjort af den amerikanske sikkerhedsgaranti, som udgør en anden konstant i den europæiske sikkerhedsorden, der er under forandring disse år. Selvom den nyeste udvikling i Østeuropa har fået Biden til at vende fokus mod det europæiske kontinent, og at det har været afgørende for håndteringen af krisen, markerede USAs tilbagetrækning fra Afghanistan i sensommeren 2021, at tiden for amerikansk deltagelse med egne liv på spil i fjerne krige er ovre. I stedet har Bidens agenda om at genopbygge USA (Build Back Better) og at prioritere den amerikanske middelklasse også i udenrigspolitiske anliggender klare paralleller til præsident Trumps *America First*-strategi med et øget indadskuende fokus. Det Sydkinesiske Hav og Kina er stadig en hovedprioritet for USA, der higer efter at øge deres militære tilstedeværelse i Kinas interessesfære. At USA fremover vil være mindre engageret i konflikthåndtering, betyder ikke, at det er blevet et isolationistisk land, der kun kigger indad (Nissen, 2022). USA's militære tilstedeværelse over hele verden er fortsat enorm med mere end 700 militærbaser spredt over hele kloden. USA vil også fortsat være en god allieret, ikke mindst i NATO-regi, som en aktiv og effektiv forsvarer af sine interesser. Disse interesser adskiller sig dog i stigende grad fra Europas. USA har længe bedyret, at europæerne bør investere mere i deres eget forsvar, og selvom Ukraine-krisen har vist Europas fortsatte afhængighed af amerikanerne, har den også vist, at tiden er inde til, at Europa fremover opbygger mere selvstændighed.

Mange af de nye tiltag om øget europæisk autonomi har ikke kunne ladet sig gøre uden et stærkt tysk-fransk partnerskab, som er blevet styrket i de seneste fem år, til trods for et personligt dårligt forhold mellem præsident Macron og den tyske kansler Scholz. Franske og tyske visioner om Europas sikkerhed og deres syn på brug af militær magt er da også fortsat langt fra hinanden, og Frankrigs tvivl om Tysklands rolle som troværdig militær aktør er kun vokset oven på Ukraine-krisen. Dette er til trods for, at Ukraine-krisen har medført, at Tyskland har taget et opgør med sin tilgang til sikkerhedspolitik. Selvom Frankrig synes, det går for langsomt,⁶ markerer Scholz' »*Zeitenwende*« et paradigmeskifte for tysk – og dermed også europæisk – sikkerhedspolitik. At en så ressourcestærk spiller som Tyskland, der hidtil har siddet på hænderne, når det kom til sikkerhed og forsvar, nu tilfører store pengesummer og lederskab (omend tøvende) til europæisk sikkerhedspolitik, vil ændre »gamet« for Europa. Vi har allerede set, hvordan den tyske beslutning i Bundestag om at øge forsvarsbudgettet til to procent af BNP, straks fik andre europæiske lande til at følge trop. Som flere embedsmænd har sagt, var det 1:1 en konsekvens af den tyske beslutning, at deres pågældende stats- og regeringsledere også valgte at øge deres forsvarsbudgetter.⁷

Ukraine-krisen har også medført et nyt ønske i London om at styrke forholdet til europæiske partnere, både bilateralt, i NATO-rammen og også i EU-rammen, på trods af Brexit. Selvom man i Storbritannien anser USA's engagement i krisen som afgørende, erkender man også, at det langsigtede udenrigspolitiske fokus er på Asien og ikke Europa. Man er i London ved at erkende, at der

ikke eksisterer et modsætningsforhold mellem det at være en tæt allieret med USA og et styrket europæisk forsvarssamarbejde – bilateralt med især Tyskland og Frankrig, i NATO og sågar også i EU-rammen. At Storbritannien efter et Brexit potentielt vil indgå i tættere samarbejde med europæiske partnere og inden for de institutionelle rammer af europæisk sikkerhed, vil også føre til en massiv styrkelse af den samlede europæiske sikkerhedspolitik.

Ukrainekrisen lader dermed til at have ansporet en forandring af europæiske sikkerhedspolitik i en mere uafhængig og massivt styrket form, der Brexit til trods samler de europæiske stormagter.

Noter

- 1 Interview med embedsmænd fra henholdsvis Tyskland, Holland og Danmark.
- 2 Interview med embedsmænd i EU's institutioner.
- 3 Interview med franske embedsmænd.
- 4 Interview med tyske embedsmænd og eksperter.
- 5 Interview med tysk embedsmand.
- 6 Interview med franske embedsmænd og eksperter.
- 7 Interview med svenske og danske embedsmænd og eksperter.

Referencer

- Besch, S. og S. Brockmeier (2022), »Waking a Sleeping Giant: What's Next for German Security Policy«, commentary, War on the Rocks.
- Blyth, M. (2003), »Structures Do Not Come with an Instruction Sheet: Interests, Ideas and Progress in Political Science«, *Perspectives on Politics*, 1(4): 695-706.
- Krotz, U. og R. Maher (2016), »Europe's crises and the EU's 'big three'«, *West European Politics*, 39(5): 1-20.
- Financial Times* (2023), »Sunak and Macron to attend first UK-France summit for five years« <https://europæiske.ft.com/content/69dcbe1a-8678-4be0-9449-661a73a54297>
- Finnemore, M. og K. Sikkink (1998), »International Norm Dynamics and Political Change«, *International Organization*, 52(4): 887-917.
- France24* (2022), »Macron unveils shift in military posture as war returns to Europe. 09/11/2022, <https://france24.com/en/africa/20221109-france-reorientates-its-military-goals-as-war-returns-to-europe>
- Franke, U. (2021), »A Millennial Considers the New German Problem After 30 Years of Peace«, commentary, War on the Rocks.
- Fukuyama, F. (1992), *The End of History and the Last Man*, New York: Free Press.
- G. John Ikenberry (2018), »The end of liberal international order«? *International Affairs*, 94(1): 7-23.
- Helmersen, O. (2021), »Nu hvor fortøjningerne til EU er kappet, kan Storbritannien igen indtage den plads, det havde, dengang solen aldrig gik ned over imperiet«, *Ræson*, <https://europæiske.raeson.dk/2021/ole-helmersen-nu-hvor-fortoejningerne-til-eu-er-kappet-kan-storbritannien-igen-indtage-den-plads-det-havde-dengang-solen-aldrig-gik-ned-over-imperiet/>
- Howorth, J. (2000), *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave.
- Labourlist (2023), »Healey: 'Britain needs a national strategy which is relentlessly pragmatic'«, 7. Februar.
- Manners, I. (2002), »Normative Power Europe: A Contradiction in Terms«? *Journal of Common Market Studies*, 40(2), 235-58.
- Melvin, N. (2023), »The UK and European Security: Five Key Lessons from the Ukraine War«, *Rusi Journal*.
- Moravcsik, A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press, European edition with London: Routledge/UCL Press.
- Nissen, C. (2017), »The EU's Common Security and Defence Policy after Brexit: Forged in Crisis«, *DIIS Report*.
- Nissen, C. (2022), »EU's lette valg: USA ønsker et mere sikkerhedspolitisk selvstændigt Europa«, *DIIS Policy Brief*. DIIS: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Nissen, C. og J. Larsen (2021), »European strategic autonomy: from misconceived to useful concept: what can we learn from the Northern outlook«? *DIIS Policy Brief*.
- Olsen, K. (2023), »Danmark skal finde sin nye plads i EU's forsvarspolitiske maskineri«, *DIIS Policy Brief*.

- Puglierin, J. (2023), »Arm for the storm: Germany's new security strategy«, commentary, European Council on Foreign Relations.
- Rutten, M. (2001), »From Saint Malo to Nice«, i P. Chaillot, red., *European Defence: Core documents*, Institut d'Etudes et de Sécurité & Union de l'Europe Occidentale.
- Scholz, O. (2022), »Policy statement by Olaf Scholz, Chancellor of the Federal Republic of Germany and Member of the German Bundestag«, 27. february 2022, <https://europaiske.bundesregierung.de/breg-en/chancellor/policy-statement-by-olaf-scholz-chancellor-of-the-federal-republic-of-germany-and-member-of-the-german-bundestag-27-february-2022-in-berlin-2008378>
- Scholz, O. (2023), »The Global Zeitenwende«, *Foreign Affairs*, Januar/februar.
- Shapiro, J og N. Witney (2021), »Beyond Global Britain: A realistic foreign policy for the UK«, European Council on Foreign Relations.
- Smith, K. (2014), *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Cambridge, UK: Polity Press.
- Statista (2023), »The Countries Sending the Most Military Aid to Ukraine«, februar.
- The Guardian* (2023), »A welcome return to normality: the Macron-Sunak summit«, 7. marts.
- The Economist* (2023), »A year after he promised a transformation, Olaf Scholz has done too little«, Leaders, 23. februar.
- The Washington Post* (2022), »Are Republicans turning against NATO«? 22. april.
- Widmaier, W., M. Blyth og L. Seabrooke (2007), »Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises«, *International Studies Quarterly*, 51(4): 747-59.
- Whitman, R. (2023), »One year on: the UK's response to Russia's war on Ukraine«, commentary, The authoritative source for independent research on UK-EU relations.
- Wiener, A., T. Börzel og T. Risse (2018), *European Integration Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Zerka, P. (2022), »The case for defence: how Russia's war in Ukraine has proved France right«, The European Council on Foreign Relations (ECFR).