



BREXIT OG NORSK SIKKERHET

*Av Håkon Lunde Saxi,
Seniorforsker, Institutt for
forsvårsstudier (IFS)*

Hva betyr Brexit for Norge? Storbritannia er Europas sterkeste militærmakt og Norges tradisjonelle støttespiller i nord. I sommer har Royal Navys nye hangarskip «Queen Elisabeth» på 70 000 tonn gjennomført sjøprøver nord for Skottland. Fartøyet vil bringe med seg ca. 50 fly og være fullt operativt fra 2020. Søsterskipet «Prince og Wales» vil stå klart noen år senere. (Foto: Royal Navy)

Storbritannia er NATO-Europas ledende militærmakt og Norges viktigste europeiske allierte. For norsk forsvars- og sikkerhetspolitikk er det bare USA som har større betydning, og Tyskland som kommer i nærheten. Norge har derfor god grunn til å følge nøye med på forhandlingene om Storbritannias kommende utmeldelse fra EU – «brexit» – som startet 19. juni. Den toårige prosessen skaper usikker på mange områder, men for europeisk militær sikkerhet vil brexit sannsynligvis bety relativt lite. Det er tre hovedgrunner til å anta at brexit vil ha beskjeden innvirkning på sikkerhetsfeltet.

For det første - Storbritannias intensjoner er å bevare sin nåværende rolle i europeisk sikkerhet. Dette ble raskt klart etter

brexit-avstemningen 23. juni 2016. Alle-rede ved NATO-toppmøtet i Warszawa i juli 2016 gjorde daværende statsminister David Cameron det klart at brexit ikke ville medføre større endringer i europeisk sikkerhetspolitikk. Selv om Storbritannia nå forlater EU, så innebærer dette ingen «retrett fra verden». Storbritannia vil ikke snu ryggen til Europa eller europeisk sikkerhet, men tvert imot «gjøre mer i NATO for å kompensere for vår tilbaketrekking fra EU». Et eksempel på dette var at Storbritannia nå tok en ledende rolle i å etablere NATOs forsterkede fremskutte nærvær i Øst-Europa.

Det kan være verdt å merke seg at Camerons erklæring ikke var noen selvfølgelig-

het. Det var enkelte i Storbritannia, særlig blant pro-brexit-minoriteten i Det konservative partiet, som mente noe annet.

Storbritannia hadde i årene før Ukraina-krisen i 2014 økt sin militære rolle i Persiabukten og i Sørøst-Asia, i en slik grad at enkelte diskuterte om utviklingen markerte en tilbakevending til landets historiske rolle «øst for Suez». Frem til slutten av 1960-tallet sto mer enn 70 000 britisk soldater i Midøsten og Asia, omtrent like mange som Storbritannia den gangen hadde stasjonert på det europeiske kontinent. Denne tilstedeværelsen ble etter 1968 i løpet av noen få år avviklet gjennom en ordnet retrett. Storbritannia konsentrerte seg deretter om NATO og

forsvaret av Europa. Enkelte brexitere tok til orde for at dette var en tabbe. De mente at post-brexit-Storbritannia skulle være en «global frihandelsnasjon», og siden «flagget følger handelen», ville dette kreve et økt militært fotavtrykk utenfor Europa.

Et økt britisk engasjement andre steder ville kreve en reduksjon i den militære tilstedeværelse i Europa. Dette ble avvist både av Cameron og hans etterfølger, Theresa May, som konsekvent viderefører sin forgjengers linje. I desember 2016, i sin årlige melding om implementeringen av langtidsplanen for det britiske forsvaret, understreket den britiske regjeringen at Storbritannia ønsker «å forbli en av de viktigste sikkerhets- og forsvarsaktørene i Europa» etter brexit. Britiske leders intensjoner om kontinuitet på det forsvars- og sikkerhetspolitiske feltet er altså både entydige og synes å være svært ektefølt.

For det andre - ønsket om kontinuitet synes svært realistisk da EU betyr relativt lite i europeisk forsvars- og sikkerhetspolitikk. EU fikk en felles forsvars- og sikkerhetspolitikk (CSDP) i etterkant av den fransk-britiske overenskomsten i St. Malo i 1998. CSDP har siden den gang utviklet seg nøyaktig slik Storbritannia opprinnelig ønsket, nemlig til et krisehåndteringsverktøy for å gjennomføre mindre operasjoner på Balkan og i Afrika, hvor NATO og USA ikke har ønsket å involvere seg. Samtidig har det knapt nok hersket tvil om at NATO har fortsatt å være britenes foretrukne sikkerhetspolitiske forum.

EU utviklet aldri noen reell evne til å gjennomføre større militære operasjoner på samme måte som NATO. Om større og mer alvorlige konflikter skulle melde seg i det euro-atlantiske området i morgen, vil dette bli håndtert av NATO som allianse eller en ad hoc-koalisjon av villige og kapable stater. Etter brexit vil Storbritannia, på samme måte som Norge, bli et

samarbeidende tredjeland i CSDP. Det er liten grunn til å tro at britenes begrensede bidrag i CSDP-operasjoner, i dag på rundt 150 soldater, vil bli vesentlig redusert. Om bidraget likevel reduseres, kan de relativt enkelt erstattes av andre land.

Dermed er det ikke sagt at Storbritannias utmeldelse fra EU ikke vil ha negative forsvarspolitiske konsekvenser, men disse vil være begrenset. De uheldige effektene vil samtidig kunne kompenseres gjennom en økt britisk prioritering av andre arenaer. De kan eksempelvis forsterke ytter-



Seniorforsker, Håkon Lunde Saxi,
Institutt for forsvarsstudier.

ligere det britiske engasjementet i NATO, bidra til å styrke NATO-EU-samarbeidet, investere mer i det veletablerte fransk-britiske og voksende tysk-britiske partnerskapet, forsterke den nordeuropeiske samarbeidskonstellasjonen, kjent som «Northern Group», samt videreutvikle den britisk-ledede NATO-styrken Joint Expeditionary Force (JEF).

For det tredje - britiske ledere vil under brexit-forhandlingene kunne dra nytte av at landets forsvars- og sikkerhetspolitikk gir stor tyngde i europeiske og transatlantiske relasjoner. Dette kunne stilt seg noe annerledes om Brexit hadde skjedd for bare få år siden. I årene etter den globale finanskrisen i 2008 opplevde Storbritannia etterkrigstidens største budsjettunderskudd, som igjen førte til store kutt i forsvarssektoren. Det britiske forsvarets

operative kapasitet ble i langtidsplanen fra 2010 redusert med rundt 20-30 prosent. I 2013 sa Det britiske underhuset også overraskende nei til å delta i en eventuell USA-ledet militæraksjon mot Syria, og britene syntes i starten av 2014 å være relativt fraværende i håndteringen av Ukraina-krisen. Mange spurte seg i disse årene om Storbritannias vilje og evne til å være en ledende forsvarsmakt var på hell?

Dette inntrykket er i dag rettet opp. Langtidsplanen for forsvaret fra 2015 reverserte i mange tilfeller de mest graverende beslutningene fattet i 2010. Storbritannia er i dag det eneste større europeiske landet som både bruker 2 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) på forsvar og som investerer minst 20 prosent av forsvarsbudsjettet i militært materiell. I tillegg brukes 0,7 prosent av BNP på sivil bistand. Storbritannia er både sterkt involvert i forsvaret av NATOs nye medlemsland i Øst-Europa og en viktig forsvarspolitisk aktør i anti-IS-koalisjonen i Midtøsten. Britiske ledere går altså inn i brexit-forhandlingene med et ess i ermet: Storbritannias disproporsjonalt store bidrag til europeisk og global sikkerhet. Ingen av EUs ledere ønsker at London skal slutte å «bokse over sin vektklasse» i sikkerhets- og forsvarspolitikken.

Det er viktig å understreke at brexit ikke er uten risiko. Sterk uenighet på andre politikkområder kan komme til å «smitte over» på forsvarspolitikken. Om britisk økonomi blir hardt rammet, kan Storbritannia igjen bli tvunget til å kutte kraftig i forsvarsbudsjettet. I tillegg kan det bli utfordrende å opprettholde britisk deltagelse i EUs omfattende justis- og politisamarbeid, noe som kan vanskeliggjøre arbeidet med å bekjempe terrorisme. Men isolert sett er det liten grunn til å tro at brexit vil føre til større endringer som negativt kan påvirke norsk eller europeisk sikkerhet. Det gjør forsvars- og sikkerhetspolitikken til et lyspunkt i en ellers turbulent prosess.