

På vej mod en ny verdensorden, hvor sikkerhedspolitiske hensyn kommer til at dominere markedshensyn



Carsten Søndergaard har haft en lang karriere i den danske udenrigstjeneste, en karriere, der strækker sig over mere end fire årtier. Han har været ambassadør i Irland, NATO, Tyskland, Tyrkiet og senest i Rusland fra 2018 til 2022. Tidligere i år gik han på pension, og Administrativ Debat har mødt ham til en samtale om krigen i Ukraine, om perspektiverne for Danmark og Europa, og om udenrigstjenestens udvikling. Interviewet er gennemført den 22. november 2022.

» **Taler du med en russer, er den typiske argumentation:**

Vi vinder, nederlag er ikke en mulighed, vi kan altid eskalere et niveau op

AF PETER BJERRE MORTENSEN OG NIELS JØRGEN MAU PEDERSEN, ADMINISTRATIV DEBAT

Hvad er Ruslands mål med krigen i Ukraine?

Efter min vurdering stikker det langt dybere end bare Ukraine. Det handler heller ikke blot om en ny sikkerhedsorden i Europa. For Rusland er målet en ny verdensorden, eller verdens uorden, om man vil. Det er en verdensorden, hvor stormagten har ret til en interessesfære med alt, hvad det indebærer.

Jeg baserer den vurdering på forskellige indikatorer, blandt andet diverse udtalelser fra præsident Putin og andre repræsentanter for det russiske styre. Tag også det russiske traktatudkast fra december 2021, hvor der lægges op til, at NATO's rolle rulles tilbage til

før 1997, altså før alle NATO-udvidelserne. Det er dét, Vesten er oppe imod, og Vesten er her de samfund, som har en samfundsorden baseret på respekt for menneskerettigheder, retsstat osv.

Hvor store omkostninger er Rusland parat til at acceptere for at nå sine mål?

Rusland taber lige nu enormt på krigen i Ukraine, men der tænkes langsigtet, der tænkes historisk. Jeg tøver med at bruge udtrykket zaristisk, men i Kreml tænkes der i begreber som "den russiske verden". Zbigniew Brzezinski (tidligere amerikansk sikkerhedsrådgiver, professor, polsk født) sagde engang, at Rusland ikke kan være en stor-

magt uden at have Ukraine under sine vinger, og den opfattelse tror jeg, det russiske styre deler.

Samtidig er kalkulen, at ja, det kan koste i 10 år, det kan koste i 15 år, men Vestens støtte til Ukraine holder ikke i 10 år og slet ikke i 15 år. Historien er på russisk side, er deres ræsonnement. Taler du med en russer, er den typiske argumentation: Vi vinder, nederlag er ikke en mulighed, vi kan altid eskalere et niveau op.

For nylig deltog jeg i en konference, hvor jeg lærte et nyt udtryk: ”We can out-suffer you” (vi kan lide jer ud), som vældig godt beskriver den russiske strategi. Opfattelsen i Rusland er, at de kan tage en recession på ”minus 10”, og befolkningen accepterer det, men det kan og vil befolkningen i Vesten ikke.

På lang sigt, fx 10 år, vil der måske blive fred i den forstand, at der kan tegnes nogle streger på et landkort. Men inden da, også uanset eventuelle våbenhviler, er der tale om en tilintetgørelseskrig.

Hvem er det russiske styre? Er der variationer i styret, eller er det kun en mand, som bestemmer?

Du har ”magtens vertikal”, som det hedder i det russiske system. Det betyder, at når en beslutning er truffet, bliver den implementeret. Præsidenten skal selvfølgelig være opmærksom på forskellige holdninger, som skal balanceres. Men du har et system, hvor det centrale er at have magten og beholde magten. Det er prioritet nummer 1.

Hist og her er der nogle sager, hvor systemet bliver opmærksomt på den folkelige opinion, fx underskriftsindsamlingerne imod pensionsreformen, da jeg kom til Rusland i 2018. Et andet eksempel er internettet, hvor visse platforme blev lukket ned, men samtidig blev der i september i år downloaded 35 millioner VPN'er, som kan bruges til at omgå internetrestriktionerne. Det er bemærkelsesværdigt, at styret tillader det, men det er et eksempel på, at der er visse forhold, de er opmærksomme på, og hvor de træder mere varsomt.

Alle de vigtigste beslutninger træffes i det nationale sikkerhedsråd. Formand for rådet er Ruslands præsident. I sikkerhedsrådet er bl.a. udenrigs-, forsvars- og indenrigsministrene samt sikkerhedstjenesterne repræsenteret, formændene for de to kamre og nogle enkelte flere. Men ingen økonomiske ministre sidder med i sikkerhedsrådet, og det eneste medlem,

der har økonomisk baggrund, er ministerpræsidenten. Sikkerhedsrådet træffer rask væk beslutningerne, og Finansministeriet, ja regeringen implementerer, om jeg så må sige.

Ud fra et økonomisk perspektiv er det svært at forstå Ruslands rationale i forhold til krigen i Ukraine, men er det, fordi de økonomiske interesser ikke er stærkt repræsenterede i Kreml?

På den korte bane er de mange milliarder, Rusland taber i indtægter, peanuts for beslutningstagerne i Rusland, det er drikkepenge. De har et helt andet perspektiv på det.

På den lange bane har de økonomiske sanktioner enorm effekt, men det er bare ikke noget, der gør indtryk på systemet nu og her. Især de amerikanske sanktioner rammer hårdt, ikke mindst de såkaldte ”secondary sanctions”. Det er dem, der er grunden til, at Kina også overholder sanktionerne over for Rusland. Der kommer fx ikke 5G i Rusland. Huawei trækker sig ud, og det samme gør Ericsson og Samsung.

Det kan godt være, at Rusland om 5 år kan eksportere olie og gas til Kina og Indien, men til hvilken pris og på hvilke betingelser? Den negative effekt på den russiske økonomi på den mellemlange og lange bane er enorm. Men de tænker anderledes.

Vi ved ikke, om det russiske regime kan holde sammen på den lange bane, men hvis det bryder sammen, vil vi i Vesten formodentlig være de sidste, der får det at vide.

Hvordan vurderer du europæernes støtte til Ukraine?

Europæerne er i debet. Vi er langt bagefter. Går man ned i tallene, er europæerne virkelig bagefter. De amerikanske bidrag er helt anderledes end de europæiske. Og problemet er, hvad nu hvis amerikanerne får hænderne fulde med Taiwan og Iran. Så er der i mine øjne ikke politisk kraft i Washington til fortsat at bevillige de enorme beløb til Ukraine. USA gør hele forskellen, og uden USA havde Ukraine ikke været der i dag.

Spørgsmålet er, om udviklingen kan mobilisere ledelseskraft og ressourcer i Europa, men de ressourcer, vi taler om, er enorme. Vi skal tænke, at det her varer 10 år. Der bliver behov for en Marshall-plan eller tilsvarende. Vi har et smadret Ukraine, der skal genopbygges. Ukraine er blevet en test-case. Vi har ikke råd til at tabe Ukraine.

» **USA gør hele forskellen, og uden USA havde Ukraine ikke været der i dag.**

» Du har "magtens vertikal", som det hedder i det russiske system

Mere generelt: Der er ikke tale om "a quarrel in a faraway country, between people of whom we know nothing," for at citere Chamberlain. Der er meget mere på spil. Det må mobilisere ledelseskraft i Europa.

Skal det europæiske politiske lederskab komme fra Tyskland?

Jeg tror ikke, Tyskland vil lede som sådan. Det hænger sammen med landets historie og tradition. Den tyske kansler Helmut Schmidt var i sin tid imod, at Tyskland skulle være permanent medlem af FN's sikkerhedsråd. Tysklands historie kan ikke bære den slags beslutninger, argumenterede han. Europas udfordring er, hvordan man får Tyskland til at tage mere lederskab i den situation, vi er i nu. Det skal nok komme skridt for skridt, men det er ikke det samme som at gå forrest.

Frankrig er et lidt andet sted, men har et forhold til Rusland, som giver skepsis i Øst- og Centraleuropa, og til dels også i Kiev.

Hvad bliver konsekvenserne for Europa?

Uanset udfaldet af krigen i Ukraine skal vi omstille os til en ny verdensorden, hvor en del problemstillinger i højere grad bliver "weaponized". Det bliver samtidig et opgør med forestillingen om "Wandel durch Handel", altså den ide, at vi gennem handel kan få autokratiske regimer til at blive mere demokratiske, til i højere grad at blive retssamfund. Glem det! Virkeligheden har vist, at den holder ikke.

Vi er der, hvor vi i langt højere grad skal til at styrke vores samfunds resiliens. Vi skal mindske sårbarheden, og det skal vi blandt andet gøre ved at se på forsyningskæderne, ved at screene udenlandske investeringer, og vi skal tænke meget mere politisk, når vi ser på samhandelsmønstrene.

Det bliver en enorm vanskelig omstilling, fordi "money makes the world go round". Firmaerne er der for at tjene penge, og hvorfor skal de flytte deres produktion fra Kina til Vilnius, hvor omkostningsniveauet alt andet lige er højere? Der bliver en enorm modstand mod denne omstilling, og der skal iværksættes en helt række instrumenter med henblik på at styrke vores resiliens. Det bliver svært, men der er kun en vej, og det er at fortsætte med den omstilling. Der er brug for en "whole-of-government approach" til hele den problemstilling.

Se på 5G. Afrika bliver formentlig kinesisk 5G-land, og det er blot ét eksempel på, at vi

sidder med nogle enorme problemstillinger, hvor vi er bagud, fordi vi har troet på, at markedet kunne klare det. Det kan markedet også ind til den dag, autokraten siger, at nu gælder der bare andre betingelser: Sorry folks!

I en nylig høring i den tyske forbundsdag var der en, der formulerede det sådan, at Kinas opstigen svarer til klimaændringerne, mens Ruslands krig i Ukraine svarer til en storm. Jeg glæder mig til at se den kommende tyske Kinastrategi. Der Spiegel havde fået fat i et udkast, og ifølge det udkast er det den hårde linje, der er lagt op til, og det er klart, det må smitte af på Danmarks strategi. Vi får dog se, hvor den tyske regering lander i denne sag.

Jeg forstår udmærket virksomhedernes modstand imod en udvikling, hvor der i højere grad stilles betingelser for at styrke vores resiliens. Det vil formentlig også koste på vores BNP, men vi går ind i en ny verdensorden, hvor det for mange spillere hedder sikkerhedspolitikens primat i stedet for markedets.

Vil en sådan udvikling bringe USA og Europa tættere sammen igen?

Det er et godt spørgsmål. Der er en vis risiko for, at vi går ind i en periode med mere isolationisme fra USA's side efter næste præsidentvalg. Vi tror, Biden er "the normal", men det tror jeg ikke, han er. Han er den sidste af "the normal". Efter Biden kan du godt få et mere isolationistisk USA, men på et tidspunkt vil det vende. Når Kina når USA's økonomi, må det få USA til at satse mere på alliancer, osv. Det må blive et wake-up call for USA.

Afslutningsvist vil vi gerne høre om dit syn på udviklingen i Udenrigsministeriets rolle. Hvis vi begynder med forholdet mellem Statsministeriet og Udenrigsministeriet, ser du nogle væsentlige ændringer der?

Europæisk Råd spiller den rolle, som det spiller, og det er jo stats- og regeringschefernes domæne, hvilket naturligt har givet dem en stærkere placering i ikke mindst Europa-politikken men også det klassisk udenrigspolitiske. Det har jo fundet et leje, og som system kører det da udmærket. Men det er klart, der skal jo være en koordination, og papirerne skal jo skrives et sted. Hvordan beslutningen så kommer ud, er noget andet. Hver regering har sine procedurer.

Embedsmændene i Statsministeriet har altid en pligt til at få sagen belyst bedst muligt, og det er jo farligt at sidde og skrive noget, som man ikke har styr på. Jeg kan godt komme på eksempler, hvor sagen burde være mere gennemarbejdet, og hvor det nok er gået for hurtigt, men der er ingen grund til at blive mere konkret end det. Kort sagt: koordination og samarbejde.

Jeg ser dog ikke noget behov for et såkaldt nationalt sikkerhedsråd. Så stor er Danmark heller ikke. Vi står som nævnt over for en ny verdensorden med flere trusler – hybridkrig – jf. behovet for en ”whole-of-government approach”. Men jeg kan ikke se, hvorfor det skulle nødvendiggøre en ny institution. De nuværende procedurer må kunne håndtere dette.

Der har i en periode været fokus på at effektivisere udenrigstjenesten og på at måle på resultaterne. Hvad tænker du om den tilgang?

Risikoen er, at systemet tvinges til alt for kortsigtede betragtninger. Fokus på kvantificeret målopfyldelse osv. Det, tror jeg, er den negative side af det. Der kommer for lidt fokus på det lange seje træk.

Den britiske diplomat Christopher Meyer, som blandt andet var ambassadør i Washington, reflekterer i en af sine bøger over de kvantitative målkrav, som han var underlagt. Blandt andet skriver han, at han i Washington skulle holde 35 foredrag om året. Og, skriver han videre, hvis han hakkede af,

at han havde holdt de 35 foredrag, så hørte han ikke mere til det. Ingen interesserede sig for, hvem han havde holdt foredrag for, og hvad han havde sagt i foredragene.

Nu har jeg selv været ambassadør i Berlin og haft medarbejdere, som havde en fortid i DDR. De grinte af det, for de havde jo prøvet det før!

Min egen erfaring er, at det kan være ti gange mere udbytterigt for en ambassadør at sidde til frokost med en lederskribent fra en stor avis end at holde et foredrag for en tilreisende gruppe.

Er Udenrigsministeriet efter din opfattelse en attraktiv arbejdsplads for nyuddannede kandidater?

Ja, det mener jeg, men det ændrer sig løbende. Jeg tilhører den generation, hvor man gik ind i det i bevidstheden om, at det kunne være hele karriereforløbet. Det har ændret sig. Udveksling mellem andre ministerier og internationale organisationer er stigende. Det er enormt positivt og vigtigt. Familiemønstrene – partnerens karrierer – gør det også sværere at få folk til at rejse ud og søge ind i internationale organisationer for derefter eventuelt at komme tilbage til Udenrigsministeriet igen.

Det er problemstillinger, som vi skal arbejde mere med. Andre lande virker til at være bedre til det. Tag fx Norge, som godt nok ikke skal levere folk til EU, men de satser virkelig på at få folk med i FN osv.

» Vi har troet på, at markedet kunne klare det. Det kan markedet også ind til den dag, autokraten siger, at nu gælder der bare andre betingelser: Sorry folks!