

Pragmatisk realisme i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik

Udviklingen i den danske udenrigspolitiske aktivisme afspejler grundlæggende det danske syn på udviklingen og dynamikkerne i den internationale orden. Den sikkerhedspolitiske indsats har under sin værdimæssige fernis – både under den 'internationale aktivisme' og den seneste strategi om 'idealistisk' pragmatisme – haft et meget konkret realistisk realpolitisk indhold, der har været designet til at positionere Danmark som en relevant alliancepartner for USA.



Af Rasmus Brun Pedersen,
Lektor, ph.d.,
Institut for Statskundskab,
Aarhus Universitet

Den aktuelle udenrigspolitiske debat har været præget af en syndflod af nye udenrigspolitiske strategier, sikkerhedspolitiske analyser og udredninger. Baggrunden er naturligvis den russiske invasion af Ukraine og den øgede globale rivalisering mellem USA og Kina. Mængden af analyser og stigningen i tilførslen af ressourcer til udenrigstjenesten og forsvaret rejser spørgsmålet om, hvorvidt vi er vidne til en grundlæggende transformation af den danske linje, eller hvorvidt der er tale om gammel vin på nye flasker.

Argumentet her er, at disse regionale og globale dynamikker på en række områder afgørende påvirker den danske linje og gradvist har tvunget vores engagement ind i nye former, men ikke nødvendigvis ind i nye baner. De ydre rammer, herunder særligt den amerikanske efterspørgsel efter modydelse fra sine allierede, er på mange måder afgørende med til at forme retningen, omfanget og intensiteten i det danske sikkerhedspolitiske engagement. Den seneste regionale udvikling har på mange måder skærpet det danske fokus på den amerikanske efterspørgsel efter ydelser fra sine allierede. Logikken er, at hvis vi fortsat skal nyde den relative stabilitet og afskrækkelse, den atlantiske alliance tilbyder, kræver det en fortsat dansk (og europæisk) evne og vilje til at levere de påkrævede ressourcer og kapaciteter, hvilket kan ses som en nødvendig kalibrering og tilpasning til den nye sikkerhedspolitiske situation, hvis formål er at konsolidere den vestlige, amerikanske ledede orden.

Fundamentet for dansk sikkerhedspolitik

Fundamentet for den europæiske sikkerhedsarkitektur er den amerikanske sikkerhedsga-

ranti og fastholdelsen af et stærkt amerikansk engagement i europæisk sikkerhed. Fastholdelsen af det 'regionale NATO', hvor organisationens defensive afskrækkelseskapacitet fungerer som den samlende ramme for kontinentets sikkerhed, har derfor været retningsgivende for formen og intensiteten i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under og efter den kolde krig. Forenklet sagt har Danmark søgt at bidrage til en 'nyttøgørelse' af de vestlige allierede med det langsigtede mål at fastholde amerikanske interesser i at opretholde sikkerhedsgarantien. Denne atlantisk orienterede sikkerhedspolitiske 'forretningsmodel' baserer sig imidlertid på eksistensen af en amerikansk efterspørgsel samt evnen og viljen til at tilpasse danske (og europæiske) kapaciteter til at imødekomme denne efterspørgsel i bytte for garantien.

Udviklingen i den amerikanske efterspørgsel

Fundamentet i den europæiske sikkerhedsarkitektur ligger således i troværdigheden af afskrækkelsespotentialet i den amerikanske sikkerhedsgaranti. Det har i praksis betydet, at NATO er den institutionelle ramme for det europæiske afskrækkelsespotentialer på det militære område. Relationerne mellem Europa og USA har derfor været drevet af tilstedeværelsen af eksterne trusler og fælles interesser, hvilket har fungeret som drivkræfter til at opretholde og vedligeholde alliancen. Samtidigt har det asymmetriske styrkeforhold imellem USA og Europa givet en række udfordringer, hvor de militært svagere og mindre koordinerede europæiske stater har haft et incitament til at free-ride på den amerikanske sikkerhedsproduktion. Som følge af presset af indenrigspolitiske og finansministerielle prioriteringer har målet for mange

europæiske lande været at finde et økonomisk og sikkerhedspolitisk 'ligevægtspunkt', hvor man har ydet 'minimalt tilstrækkeligt' til at fastholde den amerikanske tilstedeværelse uden at sprænge banken på forsvarspolitiske investeringer. Diskussionen om byrdedelingen i NATO har derfor kredset om prisen for at fastholde sikkerhedsgarantien i artikel 5 i NATO-pagten, hvor diskussionen om størrelsen af den europæiske forsikringspræmie, som er behandlet i artikel 3 i NATO-pagten, har været i fokus. Den amerikanske interesse har grundlæggende været at få europæerne til at yde mere for den kollektive sikkerhedsgaranti – eller i nyere tid i det mindste nyttiggøre de europæiske ressourcer for USA ved at kunne bruge europæiske bidrag til at understøtte de globale amerikanske interesser.

Det har betydet, at de europæiske allierede over en bred kam efter den kolde krig blev bedt om at udvikle små professionelle forsvarsheder, der med kort varsel kunne mobiliseres og anvendes i amerikansk ledede interventioner. Manglen på institutionelle redskaber til at sikre 'compliance' blandt de allierede har imidlertid betydet, at troværdighed i truslen om at reducere det amerikanske engagement i NATO, har været et centralt diplomatisk værktøj for amerikanerne. Troværdigheden af amerikanske trusler om tilbageværing var højere efter den kolde krigs afslutning, hvilket medvirkede til at mobilisere og 'nyttegøre' NATO-landenes forsvarsressourcer for USA's globale interesser. Dette gav sig i slutningen af 1990'erne og startnulkerne udtryk i kravet om at udvikle deployeringsstyrker og (gradvis) omstille til interventionsforvar. Udover disse formelle foranstaltninger blev risikovilligheden til at sætte sine tropper i fare (risikodeling) et vigtigt byrdefordelingsmål, da NATO blev involveret i kampmissioner i særligt Afghanistan og senere Irak, hvor deltagelse i de amerikansk ledede koalitionskrige blev koblet til den fremtidige nytte af NATO.

Efter den russiske annektering af Krim – og den øgede strukturelle rivalisering mellem USA og Kina – er fokus igen blevet rettet imod territorialforsvar og afskrækkelse på det europæiske kontinent. Det har ledt til nye amerikanske forventninger til de europæiske allierede om at løfte regionale sikkerhedsopgaver snarere end at varetage interventionsoperationer. Utilfredsheden med de europæiske landes indsats betød, at USA allerede i 2014 spillede en nøglerolle i at forme alliancens reaktion på den stigende russiske trussel. Obama-administrationen (og senere og mere diskret også Trump-administrationen) sendte fly og soldater til Østeuropa og øgede USA's deltagelse i NATO-øvelser, ligesom der blev taget skridt til at muliggøre en hurtig udsendelse af større amerikanske forstærkninger i Øst- og Centraleuropa. Obama-administrationens forsøg på at presse sine allierede til at bruge mere havde begrænset succes, men den samlede nedgang i europæiske forsvarsudgifter blev dog stoppet. Under Trump-administrationen truede amerikanerne med at reducere deres engagement i Alliancen, medmindre de allierede, der brugte for lidt, gjorde klare fremskridt med at overholde 2%-forpligtelsen, som var aftalt på Wales-topmødet. I tillæg hertil blev der etableret en forventning om, at europæerne fremover også skulle bidrage til balancering af Kina, hvilket blev fuldt af trusler om amerikansk tilbageværing fra NATO, hvis europæerne ikke overholdt forpligtelserne.

På trods af en langt mere afdæmpet retorik har amerikanerne under Biden fastholdt presset på europæerne frem mod 2024 både i forhold til et mere permanent løft i udgifterne samt i donationerne til Ukraine. Udviklingen allerede under Trump, men særligt efter Ukraine-krigen i 2022, har forstærket det amerikanske engagement, men har samtidigt også for alvor skubbet på de europæiske investeringer og forsvarsbudgetter, hvilket ser ud til at have givet startskuddet til øget regionalt

” Argumentet her er, at disse regionale og globale dynamikker på en række områder afgørende påvirker den danske linje og gradvist har tvunget vores engagement ind i nye former, men ikke nødvendigvis ind i nye baner.

medejerskab i konflikten og i den kollektive afskrækkelse.

Hovedlinjer i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Med Den Kolde Krigs ophør åbnede ”mulighedernes vindue” sig for, hvad der er blevet døbt ”den aktive internationalisme”. Symbolet på denne nye sikkerhedspolitik var, da besætningen på korvetten ”Olfert Fischer” i september 1990 sejlede ud for at deltage i Golfkrigen. Kernen i den nye udenrigs- og sikkerhedspolitik var, at man bidrog aktivt og forpligtende i den internationale politik. Det gav sig også udslag i den danske indsats for at få de baltiske lande med i EU og NATO-samarbejdet samt deltagelse i FN’s fredsbevarende aktioner på Balkan.

Daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen nåede sammen med den borgerlige regering i 1993 at udmønte visionerne i den danske udenrigspolitik. De socialdemokratiske ledede regeringer (1993-2001) videreførte stort set principperne i aktivismen med hensyn til prioriteringer og ambitioner. Det gjaldt særligt krigene i det tidligere Jugoslavien, hvor Danmark deltog med militære bidrag. Indsatsen var med til at føre Danmark ind på en militaristisk, sikkerhedspolitisk kurs, hvor vægten lå på en robust tolkning af international ordenspolitik. Udadtil var de militære bidrag med til at signalere over for vores allierede, herunder ikke mindst USA, at Danmark mente sin nye udenrigspolitiske strategi alvorligt, og at man kunne regne med Danmark som en loyal allieret i takt med den stigende amerikanske NATO-skepticisme gennem 1990’erne og nytten af omkostningerne af at opretholde afskrækkelseskapaciteten for det europæiske kontinent.

Strømpilen i denne gradvise militarisering af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik var indledningsvist, at den skulle udfoldes inden for international lov og orden og så vidt

muligt med opbakning fra FN. Kosovo-konflikten viste imidlertid, at hvis der opstod uoverensstemmelser mellem FN og USA, var Danmark hurtigt klar til at prioritere pragmatisk sikkerhedspolitik over det internationalistiske FN-spor. Dette hensyn blev tydeligere efter terrorangrebet på USA den 11. september 2001, hvor den danske melding var, at man ”delte skæbne med USA”, og at man ønskede at stå ”skulder ved skulder” med USA i krigen mod terrorisme – i første omgang med FN-mandat i forbindelse med Afghanistan-krigen.

Terrorangrebet fik imidlertid den konsekvens, at USA anlagde en mere selvstændig sikkerhedspolitisk linje, hvilket stillede mange allierede i et dilemma om, hvorvidt de ville følge den amerikanske linje, eller de ville fastholde et bredere multilateralt udgangspunkt. Spændingen i den danske linje blev meget tydelig i 2002, da det stod klart, at USA planlagde en invasion af Irak. På trods af splittelsen om Irak-krigens legale grundlag, blev den brede enighed mellem partierne hurtigt genetableret, og de senere socialdemokratiske ledede regeringer har fortsat den militariserede linje i den aktivistiske udenrigspolitik. Da konflikten i Syrien i 2011 blussede op, var Danmark tidligt ude med støtte til amerikanske overvejelser om at iværksætte et bombardement af Assad-regimets styrker som straf for dets hårde fremfærd, ligesom Danmark generelt fulgte en hård linje over for regimet i konflikten. Efter krigen eskalerede og bredte sig ind i Irak, var Danmark aktive i den internationale koalition, der har forsøgt at bekæmpe ISIS. Omfanget af det danske bidrag minder i størrelse og indhold om det relativt robuste bidrag det danske luftvåben leverede i luftkrigen i Libyen i 2011, ligesom man også var aktivt til stede i den amerikansk støttede, fransklede operation i Mali. Samlet set viser perioden en meget aktiv dansk deltagelse, der har dækket over et ønske om at nyttegøre Danmark og de

” målet for mange europæiske lande været at finde et økonomisk og sikkerhedspolitisk ’ligevægtpunkt’, hvor man har ydet ’minimalt tilstrækkeligt’ til at fastholde den amerikanske tilstedeværelse uden at sprænge banken på forsvarspolitiske investeringer.

” Danmark har her forsøgt at markere sig 'aktivistisk' gennem afskaffelsen af forsvarsforbeholdet samt at engagere sig dybere i de dele af samarbejdet, der har en forsvarspolitisk dimension

europæiske NATO-lande for amerikanske interesser, hvilket blev kombineret med relativt lave forsvarsudgifter og høje tabstal i særligt Afghanistan.

Perioden efter den russiske annektering af Krim-halvøen i 2014 har grundlæggende ændret rammevilkårene for europæisk sikkerhed og det amerikanske syn på den europæiske sikkerhedsarkitektur. Krigen er delvist en konsekvens af et mere revisionistisk Rusland, men den er også et symptom på den nye globale bipolaritet, hvor USA's orientering imod Asien, balancering af Kina samt en mere indadskuede amerikansk position under særligt Trump-administrationen er blevet kombineret med en svag europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette har igen ændret den amerikanske efterspørgsel efter dansk og europæisk engagement, hvor amerikanerne har skruet op for forventningerne til, at europæerne samlet set bliver bedre i stand til håndtere de regionale sikkerhedstrusler. Dette har skabt fornyet forventning til europæisk oprustning inden for NATO-rammerne, men også en udvidelse af det europæiske samarbejde på de bredere sikkerhedspolitiske spørgsmål samt øget koordination af våbenproduktion, finansiering og indkøb.

Samme baner – nye former

De nye rammer for sikkerhedspolitikken har været genstand for en række danske analyser fra Udenrigsministeriet, DIIS og Forsvarsministeriet. Disse analyser tegner konturen af en reorientering i den danske aktivisme, som overordnet er designet til at adressere kombinationen af et øget regionalt trusselsbillede og de delvist afledte ændringer i det interne alliancepres fra USA. Danmark har her forsøgt at markere sig 'aktivistisk' gennem afskaffelsen af forsvarsforbeholdet samt at engagere sig dybere i de dele af samarbejdet,

der har en forsvarspolitisk dimension, herunder europæisk kapacitetsopbygning og sanktions- og donationspolitikken i forbindelse med konflikten mellem Rusland og Ukraine. Dette kræver finansiering, hvorfor forhandlingerne om forsvarsforlig fremover tegner til at give et løft i udgifterne til forsvaret, som imidlertid indeholder både midler til 'permanente driftsomkostninger' samt mere ad hoc-baserede donationsudgifter. Det skete allerede ved forsvarsforliget i 2023.

Udviklingen i den danske udenrigspolitiske aktivisme afspejler grundlæggende det danske syn på udviklingen og dynamikkerne i den internationale orden. Den sikkerhedspolitiske indsats har under sin værdimæssige fernis – både under den 'internationale aktivisme' og den seneste strategi om 'idealistisk' pragmatisme – haft et meget konkret realistisk realpolitisk indhold, der har været designet til at positionere Danmark som en relevant alliancepartner for USA. Derved har den danske sikkerhedspolitik også bidraget til den europæiske sikkerhedsorden og til at fastholde en amerikansk interesse og sikkerhedsgaranti for det europæiske kontinent. Aktivismen i dens første to faser var således designet til at imødekomme USA's ønsker om et 'globalt NATO', hvor de NATO-allierede kunne bruges som en form for 'force extension' og mobiliseringspulje for amerikanske interesser. Derved kunne USA fastholde sin garanti, og modydelsen blev for Danmarks vedkommende militariseringen af den danske sikkerhedspolitik. Europa er ligesom Danmark endnu ikke kommet op i gear, men der er tegn på, at de regionale stormagter – Tyskland, Frankrig, Storbritannien – og specielt Polen får et ansvar for at balanceringen kommer til at foregå på en måde, hvor USA fortsat fastholdes som garant for den europæiske sikkerhedsorden.