

# Geopolitikkens genkomst og sikkerhedspolitisk ekspertise i Danmark

Temanummer: Når viden skaber forandring

*Ruslands invasion af Ukraine varslede et øget fokus på geopolitik i internationale forhold, hvor stormagtsbalancering og sikkerhed er øverst på dagsordenen. Hvilke slags sikkerhedspolitisk viden og ekspertise har Danmark brug for i en geopolitisk brydningstid? Artiklen argumenterer for, at der er be-*

*hov for at revurdere økosystemet for sikkerhedspolitisk ekspertise og særligt for at investere i sprog og kulturforskning og freds- og konfliktforskning. Der er desuden brug for tværfaglig og praksisorienteret ekspertise.*

Vi lever i en brydningstid i international politik. Ruslands angreb på Ukraine i februar 2022 var den første angrebskrig i Europa af en stormagt siden Anden Verdenskrig og varslede et brud på årtiers fredelig sameksistens på det europæiske kontinent. Observatører forudser, at vi går ind i en tid med øget stormagtsspænding, der afløser »mellemløbet« i 1990-2022 (Tharoor, 2022), og har erklæret, at invasionen udgør den amerikanske stormagtsdominans, eller unipolaritets, endeligt (Walt, 2022). Også internt i det danske udenrigsministerium var det ved adskillige lejligheder i foråret og sommeren 2022 den nytiltrådte ledelses budskab, at verdens tilstand kan opsummeres med to ord: »Geopolitikkens Genkomst.« Men hvad er geopolitik, og hvad betyder dens genkomst for danske sikkerhedspolitiske interesser? Og hvilke slags viden har vi brug for i denne periode?

Regeringen og et bredt flertal i folketinget mener, at invasionen af Ukraine kræver hastig gentænkning af dansk sikkerhedspolitik. »Den europæiske sikkerhed er truet. Det skal Danmark være rustet til« (Regeringen, 2022). Sådan står der i det nationale kompromis om dansk sikkerhedspolitik, der blev indgået mellem regeringen og et bredt flertal af de øvrige partier d. 6. marts 2022. Der ligger en erkendelse bag disse ord. For det første, at verden har ændret sig; en ny grundlæggende trussel mod europæisk sikkerhed italesættes. For det andet, at Danmark skal rustes bedre til den – og heri at vi ikke var rustet godt nok før. Men hvor udmøntningen af de afsatte midler har fokuseret på akutte investeringer, i blandt andet materiel og donationer til Ukraine, er der behov for en mere langsigtet diskussion af, hvordan Danmark – midt i multiple globale kriser, når det gælder klima, politik og økonomi – rustes sig med den rette strategiske viden og ekspertise.

Observatører har siden krigens udbrud påpeget det deciderede ekspertisegab, der findes. F.eks. beskrev tidligere udenrigsminister, Uffe Ellemann Jensen, i et interview i maj i år, hvordan han anser krigen i Ukraine for værende langt

## ANINE HAGEMANN

Ph.d., ansat i udenrigsministeriet og affilieret med Center for Resolution of International Conflicts (CRIC) på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, ambh@ifs.ku.dk

farligere end den kolde krig, »fordi vi har ikke i dag de samme kontaktlinjer imellem Moskva og Vesten, først og fremmest USA, som vi havde dengang« (i programmet Genstart, DR, 2022). Han går videre til at forklare, at vi ikke har de samme forbindelser eller den samme viden. Udover at udsagnet som sådan er bekymrende, er det interessant, fordi der i det ligger en analyse af, at vi mangler nogle bestemte typer sikkerheds- og udenrigspolitisk viden, som er essentielle for at komme igennem krisen.

## Vi mangler nogle bestemte typer sikkerheds- og udenrigspolitisk viden, som er essentielle for at komme igennem krisen

I den nuværende periode sker der forskydninger i de alliancer, der har været definerende for størstedelen af indholdet af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden afslutningen af Anden Verdenskrig. Selvom Vesten står sammen i sin fordømmelse af Rusland og stærke støtte til Ukraine, politisk og militært, så er det et emne, at USA ikke har samme interesser i krigen i Ukraine, som Europa har, og er langt mere optaget af voksende spændinger og rivalisering med Kina. Omvendt har Europa ikke samme spændte politiske forhold eller de samme økonomiske interesser som USA, når det kommer til Kina. Selvom USA vil forblive at være en stormagt og en vigtig allieret for Danmark, er det relevant at genbesøge Danmarks grundlæggende sikkerhedspolitiske interesser, både i forhold til Europapolitikken, det transatlantiske forhold og bredere i forhold til multilateralismen og vores rolle i verden. Hvilken rolle skal Danmark spille i denne tid? Hvad skal være de sikkerhedspolitiske prioriteter for Danmark i de kommende årtier? Svarene på disse spørgsmål kræver bredere og langsigtede debatter med fundament i solid og nuanceret sikkerheds- og udenrigspolitisk ekspertise.

Ekspertise er »autoritativ viden«, eller hvad der er accepteret som valid og legitim viden i en særlig kontekst (Leander og Wæver, 2019). Man kan forstå ekspertise som »et bestemt prisme gennem hvilket en rodet verden falder på plads, bliver disciplineret og dermed stabiliseret« (Berling, 2019: 94, oversat af forfatteren). Hvilke slags sikkerhedspolitisk ekspertise har Danmark brug for i en geopolitisk brydningstid? Denne artikel undersøger først betydningen af geopolitikkens genkomst som samtidssdiagnose, og hvilke konsekvenser det har sikkerhedspolitisk. For det andet opridses en typologi over forskellige slags sikkerhedspolitisk ekspertise. For det tredje sættes udviklingen i dansk udenrigspolitik ind i denne kontekst. Til sidst diskuterer artiklen, hvilke sikkerhedspolitiske spørgsmål geopolitiseringen fordrer nye svar på, og dermed også hvilke slags ekspertise vi som samfund bør investere i.

### Geopolitikkens genkomst

Geopolitikkens genkomst er blevet erklæret flere gange i nyere tid, ikke mindst efter Ruslands annektering af Krim i 2014 (Mead, 2014), men som prædikat for en ny tid i international politik har titlen vundet bredt indpas blandt

politiske beslutningstagere efter Ruslands invasion af Ukraine. Storbritanniens udenrigsminister annoncerede i en tale i marts, at »Geopolitics is back!« (UK Gov, 2022), og det tyske udenrigspolitiske kursskifte i februar blev kaldt fødslen af et nyt »Geopolitisk Tyskland« (Hackenbroich og Leonard, 2022). Dette var med henvisning til dels sanktionspakkerne mod de russiske banker, der var et opgør med rollen som »Exportweltmeister« og på »Wandel durch Handel«-forestillingen om, at økonomisk samhandel i sig selv medfører betingelser for fredelig politisk sameksistens. Det henviste også til Tysklands refokusering af energipolitikken væk fra afhængighed af russisk gas. Endelig henviste det til det markante kursskifte imod en remilitarisering i form af massive investeringer og en ny udenrigspolitisk aktivisme med våben- og materieldonationer til Ukraine. Men geopolitik er mere end større forsvar og flere våben.

Geopolitik som begreb blev introduceret af den svenske statsteoretiker og konservative politiker Rudolf Kjellén i 1899 som »læren om staten som geografisk organisme« (Thermænius, 1937) eller sagt simpelt: De betingelser for en stat, der følger af dens geografi. Geopolitik er altså en tilgang, der fremhæver forholdet mellem magt/politik på den ene side og territorie/beliggenhed/omgivelser på den anden. Geopolitikken som begreb har mange nuancer; dens beliggenhedsfokus er ikke kun på geografisk beliggenhed, men også på strukturel beliggenhed i forhold til det gældende internationale system (Agnew, 1994). For eksempel er det afgørende, hvordan grænser drages for alliancer og internationale institutioner, aktualiseret i 2022 ved optagelsen af Finland og Sverige i NATO. Også diskussioner om optagelse af flere nye lande i EU er noget, der fylder i magtpolitiske diskussioner. Selvom de følger en territoriallogik, er de også en forlængelse af en institutionel strukturel logik, som er defineret ikke af geografien, men af en menneskeskabt, international politisk struktur. Territorialitetsdogmatik som en tilbagevendende fetisch i international politikanalyse er ikke svær at få øje på. Der er imidlertid masser af dynamikker, der kan modarbejde geopolitikens nødvendighed, herunder officielle aftaler, uofficielle praksisser, militære alliancer, monetære og handelsregimer (Ruggie, 1993: 165) samt vigtigheden af teknologi, hvilket skaber en forståelse af geopolitik der går betydeligt ud over blot »jord og land« (Deudney, 2017: 408).

Geopolitikken er relateret til et teorikompleks eller en tradition inden for international politik, der går under samlebetegnelsen »realisme«. Realismen har fundamentalt vægt på historiens cykliske karakter (Morgenthau, 1946: 189) og den helt særlige strukturelle logik i det internationale system som grundlæggende anarkisk og som afgørende for magtens logik (Waltz, 1979). Realismen bruges ofte og fejlagtigt som deterministisk teori, en faldgrube, der ligger naturligt i forlængelse af en fremskridtskepsis og en strukturel tilgang. Ofte bliver realismen derfor fejlapproprieret som en selvopfyldende profeti. Måske er det mest kendte eksempel den offensive »realist« John Mearsheimers idéer om, at Kina som følge af den internationale magtbalance nødvendigvis burde opruste og udfordre USA som supermagt, og at USA omvendt burde forberede sig på dette (Mearsheimer, 2001). Et alternativ tilgang er, at den in-

ternationale struktur kan forstås som en stærk »vind« eller en »strøm«, der er formende og kan være hård at gå direkte imod, men som ikke er altafgørende.

Forskningen har i en årrække påpeget en voksende dyrkelse af geopolitikken som politisk projekt og verdensanskuelse. I start-1990'erne opbyggedes to parallelle udenrigspolitiske tankebevægelser i Europa. På den ene side en sejr for vestlige, liberale og demokratiske værdier, der fulgtes af forstærkede samarbejder, øget samhandel, øget vækst og militær afspænding. På den anden side var dette også en periode af udenrigspolitisk identitetskrise for mange lande, der i en verdensorden uden klar stormagtspolaritet skulle repositionere sig. I den proces skete en revitalisering af en bestemt gren af international politisk teori, nemlig geopolitisk tænkning og ideologi. Denne reorientering byggede på en kombination af indenrigspolitiske og internationale betingelser. Paradoksalt nok blev »fredeliggørelsen af verdensordenen« – eller afspændingen – således samtidig en muliggørende betingelse for geopolitikkens genkomst; »Afsikkerhedsliggørelsen bidrog til en gensikkerhedsliggørelse« (Guzzini, 2017: 403, oversat af forfatteren). I Europa har denne reorientering mod geopolitik vist sig mest tydeligt i Rusland, men også i de østeuropæiske lande, Italien og Frankrig (Guzzini, 2017).

**»» Geopolitikkens genkomst kan hurtigt overfortolkes, enten som magtpolitisk determinisme eller som ensbetydende med en fast global bipolaritet mellem to blokke i Øst og Vest, ligesom i den kolde krig; en fortolkning som måske ikke er i dansk eller europæisk interesse**

Geopolitikken som et fokus på stormagtsbalancering og råstyrke har aldrig været forsvundet fra international politik, men den har været nedtonet i dele af Vesteuropa. Dens genkomst kan hurtigt overfortolkes, enten som magtpolitisk determinisme eller som ensbetydende med en fast global bipolaritet mellem to blokke i Øst og Vest, ligesom i den kolde krig; en fortolkning som måske ikke er i dansk eller europæisk interesse, hvilket diskuteres i de sidste afsnit af artiklen.

### **Hvilken viden har vi brug for? Fire typer af sikkerhedspolitisk ekspertise**

Forskningsfeltet »sikkerhedsstudier« blev udviklet som fagfelt fra 1940'erne til 1960'erne og repræsenterede en periode af teoretisk kreativitet med militære spørgsmål i fokus, men med tværfaglige tilgange, der særligt trak på de samfundsfaglige discipliner, herunder økonomi, politologi og international politik, efterfulgt af en udkrystallisering i forskellige fagfelter i tænketanke og på universiteterne (Hagemann, 2011). Rent videnskabssociologisk er meget af den mest innovative vidensproduktion sket på tidspunkter, hvor ændringer

i stormagtspolitik også fordrede nytænkning – og finansierede den (Wæver, 2010).

Selvom sikkerhedspolitisk ekspertise ofte er tværdisciplinær, skelnes her mellem fire forskellige typer af sikkerhedspolitisk ekspertise, opdelt efter de grundlæggende spørgsmål, de søger at besvare. De fire former præsenteres i Figur 1 og forklares efterfølgende.

Figur 1: Fire typer af sikkerhedspolitisk ekspertise

Typer af sikkerhedspolitisk ekspertise	Militærforskning	Samfundsfaglig forskning	Freds forskning	Sprog- og områdestudier
Kernespørgsmål	1. <i>Hvordan krig?</i>	2. <i>Hvorfor krig?</i>	3. <i>Hvordan standse krig?</i> Hvordan løse konflikt ikke-voldeligt? Hvordan undgå genoptræning?	Forståelse af kultur, historie, sprog som kan give baggrundsforståelse og forbedre svar på spørgsmål 1, 2, 3.

For det første findes den militære ekspertise, der drejer sig om spørgsmålet *hvordan krig?*, det vil sige krigens proces, og på hvilke måder og med hvilke kapaciteter krigen skal føres. »Kampen, krigen, fra dens begyndelse til dens afslutning bliver det centrale tema. Beskrivelse og analyse af denne proces er omdrejningspunktet« (Heurlin, 2011: 2). I Danmark er der de seneste tyve år særligt foretaget øgede investeringer i militære studier og strategiske studier og den sikkerhedspolitiske forskning er ofte finansieret delvis af midler fra Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet (Møller, 2011). Hvis man vil svare på bredere sikkerhedspolitiske spørgsmål som *hvorfør krig?* eller *hvordan undgå krig?*, må andre discipliner end militærforskningen komme ind i billedet (Heurlin, 2011: 3). Med andre ord: For at forstå konfliktens, krigens og også fredens væsen må man også forstå, hvilke faktorer der fører til krig, herunder dynamikker omkring optræning af konflikt (før krig), dvs. *hvordan undgå at konflikt bliver voldelig?* og dynamikker og midler (under krig), hvormed man kan nedtrappe, stoppe eller dæmpe volden, dvs. *hvordan standse krig?*, og hvilke processer der findes (efter konflikt) for at undgå tilbagefald, dvs. *hvordan undgå genoptræning?* Alle disse spørgsmål er også en del af sikkerhedspolitikken, men hvor svarene findes uden for den snævre militære forskning.

For det andet findes den samfundsfaglige forskning, i bred forstand, der f.eks. inkluderer international politik, sociologi, jura og økonomi. Sikkerhedspolitisk teori inden for samfundsfag har blandt andet bidraget med nøgleteorier og begreber som afskrækkelse, balancering, polaritet, spilteori, sikkerhedsdilemmaer og afspænding for at nævne nogle få. Sikkerhedsstudier er en stor del af forskningen i international politik, og sikkerhedspolitisk ekspertise har ofte et institutionelt hjem i Danmark indenfor statskundskaben. I Danmark har særligt forskningsmiljøet i København opnået stor international anerkendelse med sin udvikling af sikkerhedsliggørelsesteori (Buzan og Wæver, 2003).

Der findes flere centre for militærforskning, herunder Center for Militære Studier på Københavns Universitet og Center for War Studies på Syddansk Universitet, begge tilknyttet samfundsfaglige fakulteter, ligesom Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS) også har en række sikkerhedspolitiske eksperter tilknyttet. Hertil kommer Forsvarsakademiets ofte mere anvendte militærforskning.

Som en tredje ekspertiseform findes freds- og konfliktforskningen, der er helt særligt målrettet spørgsmål om *hvorfor krig?*, men også i international sammenhæng omfatter studier af konfliktløsning, mægling, fredsopbygning og postkonflikt genopbygning, dvs. spørgsmål som *hvordan standse voldelig konflikt?* og *hvordan fredsopbygning?* Freds- og konfliktstudier har blandt andet bidraget med ekspertise om konfliktodynamikker, tilnærmelse og konflikters »modenhed« og inkluderer forskning i diplomati og fredsopbygning, herunder om fredsforhandlinger, postkonflikt genopbygning og forebyggelse af konflikter. Lande vi sammenligner os med, herunder de nordiske og nordeuropæiske lande, har en meget stærkere institutionel forankring af fredsforskningen (Hagemann og Bramsen, 2019), mens den danske freds- og konfliktforskning siden integrationen af Copenhagen Peace Research Institute (COPRI) med DIIS i 2005 har været yderst begrænset.

For det fjerde er der den historiske forskning og sprog- og kulturforskningen, som i praksis ofte overlapper med de andre former for ekspertise på den måde, at de kan bidrage med nuancer til svarene på deres spørgsmål, men har et helt andet udgangspunkt og *raison d'être* end samfundsfagenes ofte universelle og ahistoriske modeller og teorier, nemlig en dybdeforståelse af enkelte lande, kulturer og deres historie. Ekspertisen inden for feltet, der internationalt benævnes »area studies«, er svundet kraftigt ind i årtierne efter den kolde krig i Danmark. Tager man Østeuropa og slaviske sprog som eksempel, er uddannelse og forskning inden for russisk og polsk lukket på Syddansk Universitet og CBS, mens studiemiljøerne er små på de andre universiteter. For eksempel findes på Københavns Universitet i dag to fastansatte forskere på russiskfaget. Der findes viden om for eksempel russisk sprog og kultur i institutioner som Forsvarsakademiet og Forsvarets Efterretningstjeneste, ofte hos sprogofficerer, men den er som regel ikke offentlig tilgængelig og må formodes at have et militært fokus. Sprogofficeruddannelsen i russisk var lukket i 2007-2012, og optaget de senere år har været begrænset (Richter, 2022). Dansk område-ekspertise på Kina og den omkringliggende region, der er genstand for voldsom geopolitisk rebalancering i disse år, er ligeledes udfordret, og der mangler både »overordnet langsigtet strategisk tænkning«, men også mere policyviden og »selvstændig dansk analyse og stillingtagen til samarbejdet med Kina« (Sørensen, 2020). Samtidig med at man fortsætter fordømmelsen af Ruslands handlinger og opretholder presset mod den russiske tilstedeværelse i Ukraine, er det vigtigt at søge at forstå den russiske læsning af situationen. Ikke for at undskylde den. Men for at man har indsigt i, hvilke dynamikker der former det sikkerhedspolitiske verdensbillede i Kreml. Med til den geopolitiske virke-

lighed set fra russisk perspektiv har for eksempel været en forståelse af Vestens systematiske undergravelse af det geopolitiske kompromis, der blev indgået ved den kolde krigs afslutning (Lukin, 2014), særligt NATO-udvidelserne og den amerikanske tilbagetrækning fra den Anti-Ballistiske Missiltraktat samt Vestens og USA's brud på Helsinki-aftalen, herunder brud på nedrustningsaftaler, samtidig med en læsning af en international orden præget af hykleri, særligt fra amerikansk side, når det kommer til efterlevelse af internationale normer og standarder (Deudney og Ikenberry, 2009). Sprog-, kultur- og konfliktforskning nuancerer forståelsen af modparten i konflikt.



### Sprog-, kultur- og konfliktforskning nuancerer forståelsen af modparten i konflikt.

I en intensiveret international konflikt på europæisk jord er det aktuelt at adressere gab ikke blot i forsvarsmateriel og diplomatisk kapacitet, men også det sikkerhedspolitiske ekspertisegab.

### Økosystemer for sikkerhedspolitisk ekspertise

Når man undersøger det sikkerhedspolitiske ekspertisegab er det, i tillæg til de underprioriterede ekspertiseformer nævnt ovenfor, relevant at undersøge det økosystem, der udgøres af beslutningstagere og vidensproducenter på det sikkerhedspolitiske område. Særligt er det relevant at se på tre ting, nemlig adgang til ekspertise, karakteren af ekspertise og hvordan den operationaliseres samt processer for vidensskabelse. For det første er adgang til viden afgørende. En ny undersøgelse har peget på, at myndigheder i coronakrisen gjorde brug af en meget begrænset gruppe af sundhedsfaglige eksperter og ekspertise, hvilket mindskede grundlaget af evidens for de beslutninger, der blev truffet. Økosystemet var lille og lukket (Pedersen og Hvidtfeldt, 2021).

Det kunne være relevant at undersøge og gentilrettelægge økosystemet af beslutningstagere og vidensproducenter inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Det gælder ikke bare den viden, der tilgår myndigheder, men også til beslutningstagere i bredere forstand. Eksempelvis har en siddende regering adgang til ministerier og efterretningstjenester, hvorimod folketinget ikke har det samme vidensgrundlag for at træffe tunge udenrigspolitiske beslutninger.

For det andet er processerne, hvormed viden skabes, en vigtig parameter. I tillæg til spørgsmål om, hvorvidt beslutningstagere får den rette ekspertise gennem et velfungerende økosystem, er det også relevant at se på, om der er rum for, at de i samspil med eksperter kan generere viden, der er kontekstrellevant og anvendelig for et konkret problem. Er strukturerne for sikkerhedspolitisk forskning skruet sammen på en måde, så de fordrer en relevant vidensproduktion mellem policy- og vidensmiljøer, f.eks. som den samskabelse Oxlund og Dragsted i dette temanummer peger på fordelene ved (Oxlund og

Dragsted, 2022)? Meget tyder på, at samskabelse øger relevansen og anvendeligheden af ekspertise.



**Der findes tværfaglig og operativ viden om internationale forhold i Danmark hos myndigheder og civilsamfund. I modsætning til for blot 10 eller 20 år siden, hvor udenrigspolitikken var stærkt forankret i Udenrigsministeriet og Danida, er det udenrigspolitiske mandat og ekspertisen i dag spredt i centraladministrationen**

For det tredje er karakteren af viden relevant. Forskning inden for sikkerhedspolitik har været særligt produktiv når den har været interdisciplinær og praksisorienteret (Betts, 1997; Wæver, 2007). Samtidig er interdisciplinær forskning inden for sikkerhedsstudier særligt prekær (Betts, 1997). Det skyldes, at det er krævende at opbygge viden, der går på tværs af discipliner, og det er umiddelbart omkostningstungt at generere ideer på tværs af fagfelter. Samtidig er der en voksende anerkendelse af, at tidens store globale udfordringer i stigende grad kræver interdisciplinære løsninger (Nature, 2015). Der findes tværfaglig og operativ viden om internationale forhold i Danmark hos myndigheder og civilsamfund. I modsætning til for blot 10 eller 20 år siden, hvor udenrigspolitikken var stærkt forankret i Udenrigsministeriet og Danida, er det udenrigspolitiske mandat og ekspertisen i dag spredt i centraladministrationen. Der findes særligt operativ ekspertise om konflikt og sikkerhed i det danske civilsamfund, herunder hos de danske NGO'er, der opererer i konfliktzoner, for eksempel om hvordan man i praksis kan arbejde med fredsobygning, udvikling og humanitær bistand samtidig. Men der er ikke en stærk forskningsmæssig eller strategisk kapitalisering af denne ekspertise, ej heller nogen institutionel forankring for den i Danmark.

Måske behøver Danmark som et lille, globaliseret land ikke nødvendigvis et stort center for forskning indenfor alle verdens sprog og lande. Men som et land, der er afhængig af relationer til andre lande, er det vigtigt at overveje for det første, om vi har den rette sikkerhedspolitiske ekspertise og stærke nok økosystemer til, at vi kan operere fornuftigt i forhold til store spillere og de regioner, der er særligt strategisk vigtige for os her og nu. For det andet er det relevant på længere sigt at sørge for, at der findes den rette ekspertise til at bidrage til genopbygningen af Ukraine efter krigen, genetableringen af relationer til Rusland og en fremtidig større indsats for forebyggelse af nye voldelige konflikter i Østeuropa.

### **Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik: Superatlanticist og »værdikriger«**

Dansk udenrigspolitik efter den kolde krig kan kort deles op i tre faser. Efter murens fald anlagde Danmark en internationalistisk politik, hvor man aktivt bidrog til internationale operationer, selvom man var småstat. Danmark



havde ikke længere den samme strategisk betydningsfulde, men også udsatte, status som grænselandet mod øst eller »Proppen til Østersøen« (Petersen, 2009: 3). Den nye aktivisme var en måde at signalere sit engagement over for den tætte allierede USA, et forhold bygget op under den kolde krig og kun styrket siden. Aktivismen blev omfavnet af det danske forsvar – selvom man oprindeligt ikke var gearret til internationale operationer i de tidlige 1990'ere, var man motiveret af ikke at blive overflødig; »hellere *out of area* end *out of business*« (Petersen, 2009). Det danske forsvar omstillede sig og samtidig lagdes grunden for en militær-domineret udenrigspolitik, der var en undtagelse blandt de nordiske lande (Wivel, 2018: 428). Et oplagt land at sammenligne sig med her er Norge, der også var NATO-medlem, men hvis militærbudget voksede mere langsomt og gradvist. En basal geopolitisk forklaring herpå var, at Norge befinder sig med en grænse mod Rusland og derfor befinder sig i en mere skrøbelig situation militærstrategisk. I modsætning hertil gik Danmark fra at være grænseland til at være omringet af allierede og fik dermed større militært manøvrerum, men måske samtidig også et større implicit krav til at signalere, at man kunne agere som en »dygtig allieret.« Lidt firkantet sagt: Den danske fortolkning af geopolitikkens nødvendighed bød os militaristisk udenrigspolitisk aktivisme.


Efter 2001 udnævntes den danske udenrigspolitik til »værdiaktivisme,« hvor Danmark ifølge Fogh Rasmussen-regeringerne udvidede sit internationale handlerum (Udenrigsministeriet, 2003) og aspirerede ikke bare til at være en småstat, men »mellestat« (ibid.). Denne form for aktivisme var »værdikrigerisk« kendetegnet ved en tydelig kobling mellem offensiv sikkerhedspolitik og liberal værdipolitik (Brun Pedersen, 2012: 112), og den gik hånd i hånd med en yderligere militarisering af udenrigspolitikken (Brun Pedersen, 2012).

Der har ikke været et egentligt opgør med eller en gentænkning af den værdibaserede og aktivistiske udenrigspolitik. Selvom Danmark har fortsat den værdibaserede aktivistiske udenrigspolitik, har denne kørt på nedskruet blus de sidste mange år. Der er i fagdiskussioner af dansk udenrigspolitik nogle gange blevet tegnet et strategisk skisma imellem at betone multilateralisme og international normefterlevelse på den ene side og på den anden side et entydigt alliancevalg med USA (Knudsen, 2004). Dette har ikke været et dilemma i praksis; man ser ikke nogen modsætning mellem et meget tæt forhold til USA på den ene side og en regelbaseret international orden på den anden. Snarere tværtimod er Danmarks rolle som »værdikriger« (Kofod citeret i Mouritzen, 2020) blevet koblet tæt til transatlanticismen, og Danmark identificerer sig fortsat i 2022 som superallieret atlantist over alt andet, med USA som den »enestående og afgørende partner for Danmark« (Regeringen, 2022: 12). En ny nuance er, at sikkerhedspolitikens værdier er omformuleret i indenrigspolitiske termer, hvor dét, som Danmark vil opnå i verden, kobles meget tæt til indenrigspolitikken, f.eks. i form af begreber som »tryghedsdiplomati.«

Er Danmarks geopolitiske position uændret, eller sker der forskydninger, som kan nødvendiggøre gentænkning og recalibrering? Med udgangspunkt i en verden omkring os i forandring hvad er så Danmarks sikkerhedspolitiske interesser? Svar på disse spørgsmål kræver sikkerheds- og udenrigspolitisk ekspertise.

## Geopolitikkens genkomst og dansk udenrigspolitik

Hvad betyder geopolitikkens genkomst helt konkret i 2022 for dansk udenrigspolitik? Det betyder for det første, at *alliancer er under forandring*, og at der i disse år sker en reformulering af de globale magt- og ansvarsrelationer og strukturer. Der sker en reorientering efter snævre nationale interesser, og dermed begrænses mulighederne for, at der gives gratis omgange internationalt. Invasionen af Ukraine betyder, at sikkerhedspolitik og forsvarspolitik er øverst på den udenrigspolitiske dagsorden i de fleste lande. Med den globale økonomiske krise betyder krigen i Ukraine desuden større overlap mellem udenrigspolitik og indenrigspolitik, fordi kritiske afhængigheder som energi og fødevarer og andre ressourcer er under pres. Øget fokus på nationale og vitale interesser kan også betyde en øget regionalisering, der igen får betydning for, hvilke alliancer der er strategisk vigtigst. Der er allerede sket store skift i de internationale rammebetingelser for dansk sikkerhedspolitik. I EU giver afskaffelsen af det danske forsvarsforbehold en ny mulighed for Danmark for at spille en stærkere rolle i udformningen af en styrket europæisk sikkerhedsarkitektur. Finlands og Sveriges NATO-medlemskaber har flyttet NATOs frontlinje østpå og forstærket det nordiske aftryk i NATO, men ændrer samtidig potentielt Danmarks geostrategiske rolle i Østersøen og komparative fordele i alliancen.

 **Konkret er der tre spørgsmål med hensyn til alliancer, vi bør stille os selv: Hvilken slags sikkerhedspolitisk aktør ønsker vi, at EU skal være? Har Danmark interesse i recalibreringen af sin superatlanticisme? Skal vi gentænke vores selvstændighed, når det kommer til forsyningskæder og sikkerhed?**

Konkret er der tre spørgsmål med hensyn til alliancer, vi bør stille os selv. For det første: Hvilken slags sikkerhedspolitisk aktør ønsker vi, at EU skal være? Europas sidste figenblad som »blød stormagt« er revet væk, og vi træder ind i en ny periode, hvor EU skal definere sig selv som sikkerhedspolitisk aktør og stormagt. Kan EU for eksempel agere brobygger mellem USA og Kina eller i hvert fald finde en selvstændig position med nuancerede relationer til stormagterne i Øst og Vest? EU er formbar. Så hvilket Europa vil Danmark gerne have? Hvis Danmark vil have indflydelse på disse store strategiske diskussioner, må vi også være frontløbere og møde op med viden og nye løsninger.

For det andet: Har Danmark interesse i en recalibrering af sin superatlantisme? USA vil uden tvivl fortsat være en meget tæt allieret, men er det på tide med en nuancering af det danske fokus på det transatlantiske forhold til USA som alliancepartneren over dem alle? Der er bred politisk opbakning i USA til at trække sig tilbage fra verden. USA kommer ikke til at agere Europas protektor i samme grad som tidligere. Vores interessesfærer er ikke ens. Hvor stiller det Danmark?

For det tredje: Skal vi gentænke vores selvstændighed, når det kommer til forsyningskæder og sikkerhed? Er det på tide at se mere på forsyningskæder og selvstændighed, for eksempel inden for områder som energi, sundhed og kritisk teknologi som f.eks. microchips? (UK Parliament, 2022). Handel er ikke bare handel, men forskellige materialer har forskellige logikker, hvorfor der er brug for at opdyrke ekspertise i spændingsfeltet mellem sikkerhedspolitik og international politisk økonomi.

I kernen af alle disse alliancehensyn ligger et spørgsmål om vores interesse i, hvad man kan kalde en nuanceret eller differentieret polaritet. Mens der er stærke amerikanske interesser i en tydelig polaritet à la den kolde krig, hvor magtens polaritet overlapper med økonomisk og handelspolaritet, så er det ikke på samme måde klart, at dette er i europæisk eller dansk interesse. Selvom der formodentlig vil ske en regionalisering i verden, har Danmark ikke umiddelbart interesser i, at geopolitikkens genkomst bliver ensbetydende med bipolaritetens genkomst. Tværtimod. Det er i vores grundlæggende interesse at opretholde handelsrelationer med f.eks. Kina, også selvom USA og Kinas forhold og magtbalancering optrappes. Derfor er det vigtigt for Danmark at overveje sin ageren.

Ud over alliancer, der forskubbes af geopolitikken, medbringer geopolitikkens genkomst også et *øget pres på multilateralismen*. Umiddelbart efter invasionen af Ukraine var der historisk stor international opbakning omkring fordømmelsen af Ruslands ageren som et groft brud på folkeretten og den internationale retsorden. Men denne sammenhørighed er under pres, og der er, set fra særligt de afrikanske lande og gruppen af udviklingslande i FN, en stigende bekymring og frustration over, hvad der opfattes som et enøjet vestligt fokus på Ukraine og en manglende forståelse for krigens og sanktionernes konsekvenser for fødevarerforsyning og energipriser verden over. Utilfredsheden med Vesten forstærkes af effektiv russisk propaganda i Afrika, ikke mindst på de sociale medier, der blandt andet har skabt et falsk billede af global støtte til Ruslands invasion og er lykkedes med et narrativ, der pålægger skylden for den globale økonomiske krise på vestlige sanktioner, noget som var genstand for en drøftelse mellem afrikanske og europæiske ledere ved et EU-topmøde i juni 2022 (Bjørck, 2022; Birnbaum, 2022), men som går år tilbage (Harding og Burke, 2019). Europa og Danmark har potentielt en vigtig rolle at spille for eksempel ved at koble de udviklings- og udenrigspolitiske engagementer og at skærpe det strategiske engagement i FN. Danmark kan med fordel bruge sit

kommende kandidatur som ikke-permanent medlem af FN's Sikkerhedsråd og medlemskabet af FN's Fredopbygningskommission som en lejlighed til at opdatere FN-politikken, der længe har været uambitiøs. Selvom stormagtsri- valiseringen i Sikkerhedsrådet kan forventes at blive forstærket, kan ikke-permanente medlemmer potentielt spille en vigtig forsonende rolle, men det vil kræve en stor indsats diplomatisk og politisk, hvis Danmark reelt skal forsøge at skabe forandring.

I tillæg til spørgsmål om alliancer og multilateralisme er der behov for kapacitet til at svare på *alle de udfordringer, vi står med som følger af en krig på europæisk jord*, alle de akutte behov, krigen udløser, og alle de udfordringer, vi vil stå med efter krigens afslutning. Vi har brug for en dybere forståelse af og forbindelser til det russiske samfund og vores nabolande mod øst for at undgå fortsat eller ny voldelig konflikt. Selv efter krige stopper, vil konflikter ofte fortsætte. Vi ser i de fleste post-konflikt lande og regioner, at det tager årtier at genskabe tillid og genopbygge samfund. Der er brug for stærkere faglig viden omkring fredsskabelse og fredsopbygning samt om samspillet mellem humanitære indsatser, langsigtet genopbygning og fredsopbygning; det man i fagtermer kalder den humanitære – udviklingsmæssige – fredsopbygnings-»nexus.« Danmark skal selvfølgelig ikke kunne levere løsninger på alle de udfordringer, en bæredygtig genopbygning fordrer, men det vil være nødvendigt at bidrage internationalt med bæredygtige løsninger på nogle af disse områder.

På alle de tre strategiske områder vil en styrkelse af økosystemerne for bred, tværfaglig og kontekstrelevant ekspertise kunne bidrage til bedre beslutninger og politik, når det kommer til sikkerhedspolitikken.

### Danmarks rolle i verden

Hvilken rolle skal Danmark spille i verden? Kriser og store begivenheder i international politik er vigtige for dannelsen af landes udenrigspolitiske identitet. Nationale fortællinger knyttes ofte til historiske nøglebegivenheder. Murens fald og 11. september 2001 var sådanne kritiske vendepunkter, og der er meget, der tyder på, at Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 også vil blive anskuet af eftertiden som et sådant. De kommende år vil formodentlig lægge retningen for internationale forhold og balancer i årtier frem. Bliver det muligt for USA at overgive styringen af engagementet i Ukraine til EU? Hvilken slags lederskab kan og vil EU udvise? Hvilken udformning ser Danmark helst af et sikkerhedspolitisk styrket EU? Hvordan ser den danske rolle som »superatlanticist« ud, hvis det lykkes USA ikke at blive trukket langt ind i Ukraine-konflikten, men fokusere sine kræfter østpå? Og hvad vil Danmark med FN?

Alle disse spørgsmål kredser om det samme tema: Hvilke typer problemer er det, Danmark har brændende brug for at løse? Artiklen har vist, at der i

den geopolitiske tidsalder er behov for, at Danmark ruster sig med en bred og dyb sikkerhedspolitisk ekspertise. Danmark er en lille åben økonomi, der lever af at samarbejde og handle med andre lande og er afhængig af fælles regler og normer, forhandlet og aktualiseret i multilaterale fora som EU, FN og NATO. Det er i vores relationer til omverdenen, vi har vores levebrød og vores eksistensberettigelse internationalt. Danmark har bl.a. interesse i, at *geopolitikens genkomst* ikke bliver ensbetydende med en genkomst af tydelig *bipolaritet*. Som en del af interessevaretagelsen på lang sigt er der behov for at undersøge, kvalificere og styrke økosystemer for sikkerhedspolitisk ekspertise i en potentielt idegenererende og politikformulerende fase. Konkret bør man investere i ekspertise, der adresserer de store spørgsmål, der følger med geopolitikens genkomst. Dette indebærer for det første en genopbygning af historisk, regional viden og sprogforskning. For det andet, at freds- og konfliktforskningen, som er stort set ikke-eksisterende i Danmark, revitaliseres, inklusive viden om fredsopbygning, postkonflikt genopbygning og nedrustning. For det tredje er der behov for mere tværfaglig og praksisinddragende vidensproduktion inden for sikkerhedspolitik, inklusive i krydsfelterne mellem udviklingspolitik og udenrigspolitik; handels- og sikkerhedspolitik og ikke mindst klima- og sikkerhedspolitik.

Det bliver en kort betænkningstid for Danmark. Særligt 2025 bliver året, hvor Danmark skal vise verden sine visioner igennem handling. Det er året, hvor Danmark, om alt går vel, træder ind i FN's Sikkerhedsråd som ikke-permanent medlem for en toårig periode, hvor Danmark har formandskabet for EU i anden halvdel af året, og hvor Danmark desuden har formandskabet for Nordisk Råd. Man kan selvfølgelig altid varetage den slags opgaver med et mantra om business-as-usual. Men med de mange tektoniske forskydninger i international politik vil der formodentlig være et vindue for fornyelse i alle tre regier, hvor Danmark mere klart end i de senere år er nødt til at politikudvikle på det udenrigspolitiske område. I bedste fald på baggrund af et fornyet og forstærket økosystem af sikkerhedspolitisk ekspertise.

## Litteratur

- Agnew, John (1994), »The Territorial Trap: The Geographical Assumptions of International Relations Theory,« *Review of International Political Economy*, 1(1): 53–80.
- Berling, Trine Villumsen (2019), »Stabilising Crises,« i Anna Leander og Ole Wæver, red., *Assembling Exclusive Expertise: Knowledge, Ignorance and Conflict Resolution*, Routledge.
- Betts, R.K. (1997), Should Strategic Studies Survive? *World Politics*, 50(1): 7–33.
- Birnbaum (2022), »In Africa, Eastern Europe battles Russian narrative on Ukraine«, *The Washington Post*, 25. juni.
- Bjørck, Martin (2022), »Russisk propaganda gennemsyrrer Afrika og truer Vestens position«, *Politiken*, 19. juni.
- Brun Pedersen, R. (2012), »Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme«, *Politica*, 44(1): 111–30.
- Buzan, Barry og Ole Wæver (2003), *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Deudney, Daniel (2017), »Lost on Earth,« *Cooperation and Conflict*, 52(3): 399–422.
- Deudney, Daniel og J. Ikenberry (2009), »The Unravelling of the Cold War Settlement«, *Survival*, 51(6): 39–62.
- DR (2022), »Uffe Ellemann Jensen«, Interview i programmet Genstart den 31. maj.

- Guzzini, S. (2017), »The argument: Geopolitics for fixing the coordinates of foreign policy identity«, *Cooperation and Conflict*, 52(3): 399-422.
- Hackenbroich, Jonathan og Mark Leonard (2022), »The birth of a geopolitical Germany«, European Council on Foreign Relations blog, 28. februar.
- Hagemann, Anine (2011), »Security as a vocation: Realists and strategists in the halls of wisdom and the corridors of power«, Master's Thesis, University of Copenhagen.
- Hagemann, Anine og Isabel Bramsen (2019), »New Nordic Peace: Nordic peace and conflict resolution efforts«, Nordic Council of Ministers.
- Harding, Luke og Jason Burke (2019), »Leaked documents reveal Russian efforts to exert influence in Africa«, *The Guardian*, 11. juni.
- Heurlin, Bertel (2011), Militærforskning i Danmark, *Militært Tidsskrift*, 140(1): 21-35.
- Knudsen, Tonny Brems (2004), »Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism«? *Danish Foreign Policy Yearbook*, København: DIIS, pp. 49-90.
- Leander, Anna og Ole Wæver (2019), *Assembling Exclusive Expertise: Knowledge, Ignorance and Conflict Resolution*, Routledge.
- Lukin, A (2014), »What the Kremlin is thinking: Putin's vision for Eurasia«, *Foreign Affairs*, 93(4): 62-73.
- Morgenthau, Hans J. (1946), *Scientific Man vs. Power Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Mead, Walter Russel (2014), »The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers«, *Foreign Affairs*, 93(3): 69-79.
- Mearsheimer, John J. (2001), *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton & Company.
- Mouritzen, Hans (2020), »Naivt at basere Danmarks udenrigspolitiske strategi på værdier«, *Altinget*, 14. september.
- Møller, Karsten Jakob (2011), »Forsvars og sikkerhedspolitisk forskning på Dansk Institut for Internationale Studier«, *Militært Tidsskrift*, 140(1).
- Nature (2015), »Why interdisciplinary research matters«, *Nature*, 525(305).
- Oxlund, Bjarke og Brigitte Dragsted (2022), »Hvor er guld-kornene? Om værdien af at løse problemer gennem forskning og samarbejde«, *Økonomi & Politik*, 95(2).
- Pedersen, Rasmus Brun (2012), »Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme«, *Politica*, 44(1): 111-30.
- Pedersen, D.B., og R. Hvidtfeldt (2021), »The Danish Eco-System of Science for Policy«, discussion Paper, Uddannelses- og Forskningsministeriet | Danmarks Forsknings- og Innovationspolitiske Råd.
- Petersen, Robert J. (2009), »Den bedste ambassadør: Det danske Forsvar og skabelsen af den "aktivistiske" udenrigspolitik 1987-1995«, *Militært Tidsskrift*.
- Regeringen (2022), »Nationalt kompromis om dansk sikkerhedspolitik«, 6. marts.
- Richter, Lise (2022), »Efter den Kolde Krig er vores viden om vores naboer i øst svundet ind«, *Information*, 28. februar.
- Ruggie, J. (1993), »Territoriality and beyond: Problematising modernity in international relations«, *International Organization*, 47(1): 139-74.
- Sørensen, Camilla Nørup (2020), »Den danske Kina-satsning er under voldsomt pres«, *Altinget*, 8. juni.
- Tharoor, Ishar (2022), »The War in Ukraine is a turning point in history«, *Washington Post*, 4. april.
- Thermænius, Edward (1937), »Geopolitik och politisk geografi«, *Statsvetenskaplig tidskrift*, 19, pp. 213-28.
- Udenrigsministeriet (2003), »En verden i forandring: Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik«, København: Regeringen.
- UK Government (2002), »The Return of Geopolitics«, tale afholdt af Storbritanniens udenrigsminister, Liz Truss.
- UK Parliament (2022), »Is microchip supply a national security issue?«, *Rapport*, 9. juni.
- Walt, Stephen (2022), »The Ukraine War Doesn't Change Everything«, *Foreign Policy*, 13. april.
- Waltz, Kenneth N. (1979), *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wivel, Anders (2018), »Forerunner, follower, exceptionalist or bridge builder? Mapping Nordicness in Danish foreign policy«, *Global Affairs*, 4(4-5): 419-34.
- Wæver, Ole (2007), Strategiske Studier: sikkerhedsteori mellem politikrådgivning og grundforskning, *Militært Tidsskrift*, 136(2).
- Wæver, Ole (2010), »Towards a Political Sociology of Security Studies«, *Security Dialogue*, 41(6).