

Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi: Less is more

Af Jakob Dreyer

Regeringen præsenterede sidste år Danmarks første udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi, der i en usikker tid søger at skabe en mere samtænkt og prioriteret politisk indsats på området. Strategien lever dog ikke op til målsætningen, da den ikke præsenterer en sammenhængende vision. Dens fem indsatsområder er så brede, at Danmark dårligt kan påvirke dem alle væsentligt.

For at skabe en mere sammenhængende, alliancebaseret og prioriteret strategi kan man lade sig inspirere af det politiske europakort, hvor fire udenrigs- og sikkerhedspolitiske hovedveje tegner sig: En transatlantisk, en visegradsk, en kontinental og en nordisk. Vejene ikke er gensidigt udelukkende, men søger man at tage dem alle, kommer man ingen vegne.

Nationale sikkerhedsstrategier som genre stammer fra USA, hvor Ronald Reagans regering i 1986 offentliggjorde den første af sin slags. Her blev regeringens sikkerhedspolitiske vision præsenteret for Kongressen samt den amerikanske og internationale offentlighed. Siden har skiftende amerikanske regeringer udgivet na-

tionale sikkerhedsstrategier, hvilket har været et værdifuldt redskab til at skabe sammenhæng i den siddende regerings politik og har sat sikkerhedspolitik på dagsordenen i den offentlige debat.

Sikkerhedsstrategierne har siden udgjort grundlaget for vigtige og kontroversielle politiske debatter, og eksempelvis blev den såkaldte Bush-doktrin skitseret i strategien fra 2002, hvor ideen om 'pre-emptive strikes' blev præsenteret og efterfølgende taget i anvendelse mod Saddam Husseins regime i Irak.

Også den nuværende Trump-regering, har præsenteret sin sikkerhedspolitiske strategi, der bygger på fire hovedpunkter: Beskyt Amerika, promover amerikansk velstand, bevar fred gennem styrke og udbyg amerikansk indflydelse. Dermed sætter strategien en målsætning, som både den amerikanske Kongres og offentligheden kan tage stilling til.

Hvad kan vi i Danmark lære af den amerikanske tradition for nationale sikkerhedsstrategier? Sikkerhedsstrategierne sikrer indadtil, at diplomatiet og regeringen i højere grad harmoniserer deres udenrigs- og sikkerhedspolitiske arbejde. Udadtil giver det offentligheden mulig-

Jakob Dreyer er stud.scient.pol. og sprogofficer. Artiklen vandt førsteprisen i Det Udenrigspolitiske Selskabs og Udenrigsministeriets artikelkonkurrence.

hed for at tage stilling til den udenrigs-politiske linje, hvorved den demokratiske samtale på området styrkes.

Denne rolle kan de danske udenrigs- og sikkerhedsstrategier også få, men en væsentlig forskel er, at Danmark som småstat har begrænsede ressourcer og er afhængig af alliancer for at realisere sine politiske ambitioner. Derfor vil en vel-fungerende dansk strategi være nødt til at udvælge og afgrænse sine strategiske fokusområder med langt større omhu og lægge mere vægt på alliancepolitik, end USA behøver. Lever den danske regerings udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi op til disse kriterier?

“Rammerne for Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitiske interessevaretagelse er udfordret. De tektoniske plader, som dansk udenrigspolitik har hvilet på i mange år, er i bevægelse.”

Med denne dramatiske indledning sættes rammen for Danmarks første udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi, der skal søge at skabe en mere prioriteret og samtænkt udenrigs- og sikkerhedspolitik. Baggrunden for dette initiativ var ambassadør Taksøe-Jensens udredning om dansk udenrigspolitik fra 2016, der foreslog, at regeringen udarbejdede en strategi, som kunne bringe Danmark på forkant med den internationale udvikling, og udvalgte fem prioriterede fokusområder.

Regeringen fulgte dog kun delvist rådene fra ambassadør Taksøe-Jensen, da hans to separate forslag om henholdsvis udarbejdelsen af en strategi samt udvælgelsen af fem fokusområder blev kombineret. Derfor udgøres strategidokumentet af både en overordnet strategi og fem ‘prioriterede indsatsområder’. Strategien struktureres primært efter de fem indsatsområder, hvilket medfører, at den

overordnede strategiske vision træder i baggrunden.

Det nærmeste, strategien kommer på at præsentere regeringens overordnede visioner, er i indledningen, hvor internationalt samarbejde, en sikker, fredelig og velstående verden, regelbaseret samarbejde for alle lande, demokrati og frihed samt succesfulde internationale virksomheder nævnes som målsætninger. Som det fremgår er målene brede, vage og ikke-prioriterede, hvorfor de ikke giver en klar ide om regeringens politiske prioriteter. På det alliancepolitiske område er det heller ikke nemt at udlede regeringens prioriteter ud fra strategien. Danmark skal både engagere sig i EU, NATO, FN og WTO, fastholde sit tætte forhold til USA og Tyskland samt søge nye alliancepartnere i Europa i kølvandet på Brexit.

Med andre ord ønsker regeringen, at vi skal blive ved med at gøre alt det, vi gør i forvejen – og mere til. De fem fokusområder: ‘Migration, ustabilitet og terrorisme; Sikkerhed i nærområdet; Brexit og EU’s fremtid; Globalisering – økonomisk og teknologisk diplomati; Arktis’, som rapporten er struktureret efter, er ligeledes så store, at Danmark ikke har en jordisk chance for at gøre en væsentlig forskel på alle fem.

Det, der skulle have været en strategi for at opnå en mere visionær, samtænkt og prioriteret indsats, er således formuleret i så generelle vendinger, at snart sagt alle danskere kunne støtte dem. Herved udgør strategien hverken en politisk vision, som kan bruges til at prioritere Danmarks begrænsede ressourcer, eller et grundlag for en offentlig politisk debat om dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Disse mangler afspejles også i oppositionens reaktioner.

Fogh Rasmussens militære aktivisme

For at forstå de strategiske veje Danmark kan gå, er et naturligt udgangspunkt Danmarks nuværende udenrigs- og sikkerhedspolitiske ståsted. Danmarks position internationalt er i høj grad et produkt af Fogh Rasmussen-regeringen, hvis politiske linje er det tætteste Danmark er kommet på en klar udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi i nyere tid.

Danmarks aktive udenrigs- og sikkerhedspolitik har rødder tilbage til det store danske engagement for at integrere de baltiske lande i NATO efter den kolde krig og den danske krigsindsats under Balkan-krigene.

Men under Fogh Rasmussens regering placerede Danmark sig tættere på USA og Storbritannien end noget andet land i Kontinentaleuropa. Forud for at Danmark gik ind i Irak- og Afghanistankrigene, formulerede Anders Fogh Rasmussen en klar (om end ikke formaliseret) sikkerhedspolitisk strategi. Strategien byggede på militær aktivisme, der prioriterede støtten til USA's terrorbekæmpelse og demokratifremme med (primært) militære midler højere end multilateralisme og europæiske alliancehensyn.

Fogh Rasmussen forbandt ligeledes strategien med et angreb på Danmarks tidligere samarbejds- og fodnotepolitik, ligesom beslutningen om at støtte Irak-invasionen på et snævert folketingsmandat uden støtte fra FN brød med traditionen om, at krigsindsatser skulle bero på bred støtte fra Folketinget og internationalt.

I forlængelse af Foghs vision bidrog Danmark stort til Irak- og Afghanistankrigene, hvilket havde store menneskelige og materielle omkostninger. Krigene betragtes i dag som fejlslagne og har haft store negative konsekvenser for regerin-

gerne Blair og Bushs eftermægle. Selvom Danmark ikke har haft det samme opgør med disse operationer, tog man til en vis grad ved lære af krigene, og smagen for store landoperationer for demokrati og frihed er blevet afløst af flybidrag, specialstyrkeoperationer og rådgivning, hvilket Danmark stadig bidrager med i kampen mod Islamisk Stat.

Danmark har dog overordnet holdt fast i den militære aktivisme og det tætte partnerskab med USA og Storbritannien, og både den nuværende og tidligere regeringer har brystet sig af Danmarks meget store internationale militære bidrag relativt til landets størrelse.

Opvågnen fra den aktivistiske drøm

Den militære aktivisme har dog haft sin pris. Danmarks militære samarbejde med USA og Storbritannien er blevet implementeret på bekostning af andre udenrigspolitiske områder. På det militære område opgav Danmark praktisk talt det territoriale forsvar for at få råd til de internationale missioner uden at øge forsvarsudgifterne. Ligeledes nedprioriteredes de nordiske og kontinentaleuropæiske alliancer, hvilket på det seneste er blevet forstærket af, at de øvrige EU-lande med undtagelse af Storbritannien, Danmark og Malta har taget initiativ til en forsvarsfond og et struktureret forsvarssamarbejde, som Danmark ikke kan deltage i grundet sit forsvarsforbehold.

Da Danmark siden Fogh Rasmussen-æraen således har kastet alle sine sikkerhedspolitiske æg i den transatlantiske kurv, er det en vægtig undladelsessynd i strategien, at den ikke forholder sig til Trump-regeringens udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det er ellers en klar udfordring for Danmark, at Trump-regeringen ønsker, at USA skal tage mindre glo-

balt ansvar og have mere fokus på landets mere snævre udenrigs- og sikkerhedspolitiske interesser.

Selvom udenrigsminister Anders Samuelsen har kritiseret den amerikanske præsident ved flere lejligheder, har regeringens grundlæggende holdning til Trumps America First-agenda været, at 'præsidenter kommer og går, men at Danmarks alliance med USA består', som udenrigsministeren for nyligt udtalte det. Dette perspektiv bygger dog på en for simpel præmis om, at valget står mellem at fastholde eller droppe alliancen med USA.

Det klare flertal både i den danske befolkning og på det politiske niveau ønsker, at Danmark skal fastholde sin alliance til USA, og anser den amerikanske sikkerhedsgaranti som væsentlig for dansk sikkerhed. Inden for denne overordnede ramme er der dog et stort udenrigspolitisk handlerum, som Danmarks strategi og alliancepolitik kan basere sig på. For at forstå Danmarks muligheder er det relevant at analysere fire hovedstrømninger, der karakteriserer europæisk politik netop nu.

Selvom Danmark ikke behøver at begrænse sig til én af disse veje, kan man ikke bygge en sammenhængende strategi på dem alle. De fire retninger kan beskrives som henholdsvis den transatlantiske, den visegradske, den kontinentale og den nordiske.

Danmarks transatlantiske fokus

Med Brexit har ikke bare USA, men også Storbritannien bevæget sig i en mere nationalistisk retning. Briternes udtræden fra EU giver udfordringer på Asiatisk Plads, da Danmark længe har lagt sig i slipstrømmen på Storbritannien ikke bare på det militære område, men også i landets liberale, pragmatiske og skeptiske EU-kurs. Situationen gøres sværere af, at Stor-

britannien i den kommende tid skal bruge store dele af sine diplomatiske ressourcer på at forhandle vilkårene for sin udtræden af unionen.

De nationalkonservative strømninger, som Brexit og præsident Trump repræsenterer, vækker dog en vis genklang i Danmark. Der har villigheden til at udfordre den europæiske menneskerettighedsdomstol, FN's kvoteflygtningssystem og opgøret med UNRWA (der er ansvarlig for støtte til palæstinensiske flygtninge) eksempelvis fået opbakning fra Socialdemokratiet til Dansk Folkeparti.

Blandt udfordringerne ved fortsat at basere udenrigspolitikken på dette partnerskab er dog, at præsident Trumps primære interesse i europæisk samarbejde hidtil har begrænset sig til et krav om øgede forsvarsbidrag blandt de europæiske NATO-medlemmer. Dette har Danmark allerede imødekommet med sin udsendelse af tropper til Baltikum og et løft til forsvarsbudgettet – herunder det territoriale forsvar – i forbindelse med forsvarsforliget for 2018-23.

Herudover er udfordringen ved et meget tæt transatlantisk samarbejde netop nu, at det er uklart, hvad man præcis kommer til at samarbejde om som følge af Trump-regeringens skiftende udmeldinger og hyppige enegang. Da Storbritannien melder sig ud af EU, kan Danmark heller ikke længere basere sin EU-politik på det tætte forbund med briterne, om end det tætte bilaterale samarbejde med briterne på især forsvarspolitikken kan bestå også efter Brexit.

Visegrad

Derfor kan Visegrad-landene, der siden Brexit er blevet dagsordenssættende for den EU-skeptiske og transatlantiske fløj i unionen, vise sig som potentielle nye

samarbejdspartnere, såfremt Danmark også i EU ønsker at fortsætte i en nationalkonservativ retning.

Det vakte opsigt, da Dansk Folkepartis udenrigsordfører Søren Espersen i december 2017 roste Ungarn, Polen, Tjekkiet og Slovakiet for deres forsvar af 'kristen frihed' og kamp mod 'centralstyret unionisme og meningstyranni'. Visegrad-landene kan i forlængelse af denne agenda blive samarbejdspartnere i den kritiske kurs over for flygtninge og indvandrere og i udfordringen af den europæiske menneskerettighedsdomstols dynamiske fortolkninger, der ifølge strategien "bliver et vigtigt fokus, når Danmark til efteråret overtager formandskabet for Europarådet."

Visegrad-landene er også naturlige samarbejdspartnere i opgøret med FN's kvoteflygtningesystem i forlængelse af, at de borgerlige partier og Socialdemokraternes har stoppet Danmarks faste bidrag til FN's system for kvoteflygtninge.

Særligt Ungarn og Polen er dog samtidig blevet mødt med stor kritik fra særligt de vesteuropæiske EU-lande for deres autoritære reformer, der ifølge EU både truer landenes ytringsfrihed, deres domstoles uafhængighed og mindretalsrettighederne. I forlængelse heraf vil et tættere samarbejde med disse lande være svært at kombinere med en ledende position i menneskerettighedsspørgsmål, som regeringen ellers nævner som en målsætning i strategien, og som tidligere har været en central dagsorden for Danmark.

Kontinentaleuropa i bevægelse

Ønsker regeringen derimod at tage en mere liberal, internationalistisk kurs, må den se længere mod vest, hvor det fransk-tyskledede europæiske samarbej-

de har fået momentum i kølvandet på Brexit og præsident Trumps tiltræden.

Støtten til EU både på det politiske niveau og blandt Europas befolkninger er i kølvandet på valget af præsident Trump og Brexit-afstemningen steget markant. Denne udvikling har medført, at EU med bred opbakning og under tysk-fransk lederskab har igangsat flere initiativer på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område end nogensinde før.

Både regeringen og – ifølge meningsmålinger – et stort flertal i befolkningen ønsker, at Danmark skal deltage i forsvarssamarbejdet, men forsvarsforbeholdet udelukker denne mulighed. Et alternativ er dog, som det er blevet foreslået af præsident Emmanuel Macron, at bidrage aktivt til den nye europæiske interventionsstyrke, hvor Danmark kan bringe sin internationale militære erfaring i spil.

På et mere overordnet niveau er der ligeledes mulighed for bidrage yderligere til det europæisk forsvarssamarbejde – også i NATO og bilateralt.

Ønsker man at prioritere den kontinentale vej, bliver det dog på længere sigt svært ikke at tage et opgør med EU-forbeholdene i almindelighed og forsvarsforbeholdet i særdeleshed. Ligeledes ville det på et mere grundlæggende niveau kræve, at Danmark opgav sin instrumentelle 'noget-for-noget' tilgang til EU og i stedet mere uforbeholdent støtter det europæiske samarbejde. Derfor kan en kontinentaleuropæisk tilgang dårligt kombineres med et tættere samarbejde med Visegrad-landene.

Øget nordisk samarbejde?

Danmarks udenrigspolitiske strategi kan også bygge på en tilbagevenden til tidligere tiders tætte nordiske samarbejde.

Da Danmark sammenlignet med Nor-

ge og Sverige har mindsket udgifterne til udenrigstjenesten og ulandsbistand, bruger Sverige og Norge både absolut og relativt til BNP flere ressourcer end Danmark på disse områder.

Danmarks to nordiske søsternationer har i forlængelse heraf kunnet tage mere lederskab i eksempelvis FN's udvikling af fredsopbyggende indsatser samt fredsforhandlinger og i spørgsmål om kvinders rettigheder. Ikke dermed sagt at Danmark ikke støtter disse dagsordener, men lederskab kræver både økonomiske og politiske ressourcer, som Danmark har været mindre villig til at afsætte.

Såfremt Danmark ønsker at basere sin udenrigspolitiske strategi på en nordisk model, kræver det derfor flere økonomiske ressourcer til de områder, hvor Danmark ønsker at påtage sig et særligt globalt lederskab. Lige så vigtigt er dog den politiske vilje, og med beslutningen om at Danmark skal have et pusterum fra sit bidrag til FN's kvoteflygtningesystem, bliver det et område, hvor Danmark får dårligere mulighed for at tage internationalt lederskab.

I EU bidrager flygtningespørgsmål også til, at kløften mellem Danmark og de nordiske lande er vokset. Det sås eksempelvis, da Sverige, Island og Norge kritiserede, at Danmark havde udfordringen af den europæiske menneskerettighedsdomstol som hovedprioritet for sit formandskab i Europarådet.

Et andet område, hvor Danmark har mulighed for at udvide sit samarbejde med de andre nordiske lande, er miljø- og klimaspørgsmålet, hvor regeringen med sit P4G-initiativ har forsøgt at tage globalt lederskab. Dette er et naturligt

område for Danmark, da man historisk har taget en ledende rolle i den grønne omstilling og har en stor industri inden for bæredygtig teknologi.

I den kontekst er det usammenhængende, at regeringen ikke har prioriteret det grønne område som et indsatsområde i sin strategi, ikke har et rent miljø- og klimaministerium og har skåret i forskningen i grøn energiteknologi og klimabistand. Hvis man fremadrettet ønsker at tage lederskab på dette område sammen med de andre nordiske lande, vil det have en større effekt, hvis der afsættes flere økonomiske og politiske ressourcer, og det gøres mere helhjertet.

Kill your darlings

Ifølge den britiske professor i krigsstudier Lawrence Freedman handler strategi om at få mere ud af en situation, end den givne magtrelation lægger op til. Forudsætningen for, at Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik kan leve op til dette, er, at de fremtidige udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategier formulerer en klar politisk målsætning samt prioriterer og afgrænser de politikområder, man ønsker at påvirke.

De fire udenrigspolitiske veje – den transatlantiske, den visegradske, den kontinentaleuropæiske og den nordiske – skitserer de udenrigs- og sikkerhedspolitiske veje, Danmark kan gå. For at fremtidige strategier kan sikre, at Danmark får mere indflydelse end landets størrelse retfærdiggør, kræver det politisk mod til ikke blot at tilvælge, men også fravælge udenrigspolitiske prioriteter.

○ ○ ○