

# Danmarks nationale interesse: Et nødvendigt instrument i en prioriteret aktivisme

Af Sten Rynning

Danmarks nationale interesse skal stå klart og guide prioriteter i udenrigspolitikken. Det er et af hovedbudskaberne fra den udredning, som ambassadør Peter Taksøe-Jensen har afsluttet den 1. maj, og som var bestilt af Venstre-regeringen for at sætte en kurs for udenrigspolitikken de næste 10-15 år. At sætte så klart fokus på den nationale interesse rejser spørgsmålet, om det er relevant og rimeligt at fremhæve dette gamle begreb i en globaliseret tid. Det er en velkommen debat.

Kritikere vil hævde, at den nationale interesse er romantisk og grundlæggende passé. Men det er en forhastet konklusion. Faktisk er den nationale interesse en essentiel løftestang for at styrke både udenrigspolitisk analyse og politisk mådehold i en tid, hvor passion og lette løsninger vinder frem. Samtidig er det en anledning til at give en ny kurs til dansk

udenrigspolitisk aktivisme og fokusere den på regionale europæiske forhold, som i stigende grad er afgørende for bredere danske interesser og derfor bør prioriteres.

Kritikere af 'den nationale interesse' vil komme fra to vinkler, hvor den første er globalisering. Argumentet er velkendt i sine hovedtræk og går på, at internationale bånd, transaktioner og sårbarheder simpelthen har forandret verden. Det giver ikke længere mening at tænke på sig selv uden for det store globale økosystem. Danmarks udenrigspolitik bør derfor starte med globale interesser så som menneskerettigheder, demokrati og miljø og indpakke den nationale udenrigspolitik i et globalt perspektiv.

Den anden vinkel er relateret, men har en særlig regional karakter. Europas nationalstater var engang mægtige og dynamiske, men i dag er de en slags anakronisme, som kun kan sikre deres

Sten Rynning er professor og leder af Center for War Studies, Syddansk Universitet.



Den nationale interesse var kørt i sæk i Europa, men fik en genopblomstring i efterkrigstidens USA, som ingen erfaring havde i etableret magt-politik. USA importerede derfor en del af det europæiske tankegods – ikke mindst ved mellemkomsten af tænkere med rødder i det tyske: Hans Morgenthau, Henry Kissinger og Arnold Wolfers

fremtid over for såvel globalisering som urolige naboer ved at samle sig. De åbne grænser (Schengen-Europa) er termometeret. Hvis de holder, er Europa på vej fremad; hvis de lukker, falder Europa tilbage. I denne ramme skal dansk udenrigspolitik altså ikke så meget starte fra en global, men europæisk præmis.

De to perspektiver kan fint gå hånd i hånd derhen, at Europa kan ses som løftestangen for et globalt engagement. Der findes dog globalister, som hævder, at det regionale EU-samarbejde bremser for og underminerer sande globale løsninger i FN-regi.

Hvorom alting er, så vil kritikere ikke have meget til overs for den nationale interesse, som i deres optik er passé på en helt grundlæggende måde. Den opstod i det 17. århundrede på fransk foranledning, idet Frankrig skulle rationalisere sin modstand mod tidens to imperiale kræfter – pavemagten og det tyske romerske rige. Siden spredte den nationale interesse sig, til tider på godt, men mest på ondt. Kulminationen kom i den store krig, 1914-1918, også kendt som nationernes krig, hvor den nationale interesse ledte Europas nationer ind i en krig så grusom, at de aldrig helt kom sig.

Den efterfølgende store krig, 1939-1945, udsprang ganske vist fra Europa, men var grundlæggende ideologisk, og fuldbyrdede magtskiftet til de to store magter i Europas periferi – Sovjetunionen og USA. Den nationale interesse var

kørt i sæk i Europa, men fik en genopblomstring i efterkrigstidens USA, som ingen erfaring havde i etableret magt-politik. USA importerede derfor en del af det europæiske tankegods – ikke mindst ved mellemkomsten af tænkere med rødder i det tyske: Hans Morgenthau, Henry Kissinger og Arnold Wolfers (sidstnævnte dog født i Schweiz).

Det var dengang, forsætter argumentet: I dag er vi alle fanget i det globale web og dermed drevet til at tænke på nye måder. Et fristende eksempel kunne være Præsident Obamas kritiske syn på Rusland, som en nostalgisk, nedadgående magt, der flekser sin militære muskel, men ikke er i stand til at sætte en eneste dagsorden i det globale forum, G20.

### Hvad tænker regeringen?

Umiddelbart er der ingen tvivl om, at regeringen mener, at den nationale interesse giver Danmark mulighed for at styrke sin udenrigspolitik. I lyset af ovenstående er spørgsmålet dog, hvorfor idéen kommer netop nu, og altså om den politiske intention er stærk nok til at skabe en dybdegående forandring i udenrigspolitikken.

Bedømt ud fra det kommissorium, som ligger til grund for Peter Taksøe-Jensens arbejde, er hensigten for så vidt klar: Verden er i voldsom forandring, og Danmark har brug for at prioritere sine målsætninger og samtænke sine udenrigspolitiske instrumenter. Men mellem linjerne står der vel også, at Danmark efter

femogtyve år med udenrigspolitisk aktivisme – det hele startede med korvetten Olfert Fischer, som drog til den Persiske Golf i 1991 – har brug for at tænke nyt.

Aktivismen har slidt: Forsvaret er trængt, diplomatiet skåret ned, pengene små, og den politiske vilje trykket af kontroverser, som går tilbage til Irak-krigen i 2003. At træde tilbage til den nationale interesse er altså også at give aktivismen et servicetjek og en drejning mod moderation og tilbageholdenhed.

Hvis den politiske øvelse dermed er at gribe fat i det store dogme – aktivismen – og give den et nyt fodaftryk, så er Taksøe-Jensen udredningen trin 1; trin 2 vil være den efterfølgende politiske forhandling. Her spiller det naturligvis en særlig rolle, at regeringen er så smal, som den er. Der skal handles i porten, og regeringen vil forsøge at holde sine hænder frie. Derfor er udredningen også lagt i hænderne på en karrierediplomat, som kender systemet indefra og er tæt på den politiske beslutningsproces.

For en god ordens skyld skal det nævnes, at en række eksperter og repræsentanter for private organisationer har siddet med i en følgegruppe, herunder forfatteren til denne artikel, men kun for at rådgive, ikke for at tage roret. Udredningen er suverænt Peter Taksøe-Jensens produkt.

Skulle regeringen finde visse af konklusionerne ubelejlige, kan regeringen derfor skyde dem ned med henvisning til forfatterskabet, og det vil alt andet lige være vanskeligere for en karrierediplomat end en ekstern ekspert at kommentere en sådan politisk prioritering i den offentlige debat.

Vi ser også i kommissoriet, hvordan regeringen har forsøgt at løsne snærende

bånd, hvad angår EU, bistand og forsvaret. Ingen af disse emner står centralt i kommissoriet. EU er næsten forsvundet mellem linjerne: EU nævnes ganske vist indledningsvis, men ikke blandt de 'centrale udviklingstræk', som udredningen skal forholde sig til. Man fornemmer, at EU er et delikat emne, som i Folketinget bæres af et flertal, som ikke sammenfalder med regeringens parlamentariske grundlag. Hertil kunne man nævne den ringe folkelige opbakning, om end folkeafstemningen i december 2015, som EU-flertallet tabte, kom efter kommissoriet.

Bistand og forsvar er nok så væsentlige værktøjer i den udenrigspolitiske værktøjskasse, men udredningen skal ikke træde for langt ind her. Bistand vil blive gjort genstand for en egen strategi senere i 2016, og forsvaret skal have nyt forlig i 2017. Udredningen skal dermed blot være en del af 'grundlaget' for disse. Begge emner er som bekendt ømme tær for regeringen. Bistand er blevet skåret ned som følge af regeringens valgløfter, og Danmark er nu den største modtager af dansk bistandspolitik, givet at en del udgifter til flygtninge dækkes herfra. Forsvaret fattes først og fremmest penge, hvilket er en alvorlig sag, når Danmark har afgivet et løfte i NATO om at yde mere og også skal vælge et nyt kampfly, vi stort set ikke har råd til.

Når alle disse forbehold er taget, så er det naturligvis en mulighed, at regeringen vil forsøge at udnytte det potentiale, der ligger i at forfølge den nationale interesse. Dette er også er det centrale element i udredningen. Knækket på aktivismens kurve er en mulighed for at styrke nogle underliggende elementer i dansk udenrigspolitik, som handler om prioriteter og mådehold.

Vi kigger først på en mulig styrkelse af den danske politiske proces, dernæst på det bredere, men meget vigtige forhold omkring mådehold og balance i udenrigspolitikken.

### Fokuseret dansk proces

Der er mulighed for at indføre en mere fokuseret og prioriteret udenrigspolitisk proces ved hjælp af løftestangen 'den nationale interesse'. Det handler om at udarbejde en national strategi – som vi aldrig tidligere har haft i Danmark – og forankre denne både i det centrale ministerium, Statsministeriet, og i Folketinget. Hvert af disse elementer spiller deres helt særlige rolle:

*Den nationale strategi* skal indeholde prioriteringerne bag landets udenrigspolitiske virke. Sådanne prioriteter skelner normalt mellem vitale, strategiske og vigtige interesser. Formålet er ikke så meget at kanalisere penge fra bunden til toppen men at imødegå konflikter, og især konflikter hvor mindre vigtige interesser kommer på tværs af de rigtig vigtige.

Som illustration kan nævnes, at Obama-administration satsede mange ressourcer på at vende kampen i Afghanistan i 2009-2012, men i spørgsmålet om Pakistan blev det svært. Ud fra et Afghanistan-perspektiv skulle USA gå hårdt til Pakistan for at stoppe støtten til Taliban. Imidlertid var Afghanistan-indsatsen kun defineret som en 'strategisk' interesse for USA, mens kontrollen med atomvåben inde i Pakistan var defineret som 'vitalt' vigtig for USA. Dermed var sagen klar: USA måtte håndtere Afghanistan bedst muligt, mens hovedindsatsen i Pakistan gjaldt civil-militær stabilitet og nuklear kontrol.

*Statsministeriet* bør som den centrale instans i regeringens apparat forestå strategien og sørge for, at den indlejres i de forskellige centrale ministerier. Det gælder Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet, naturligvis, men også videre. Statsministeriet står centralt som koordinator, og denne rolle skal styrkes, mens implementering skal lægges ned i de øvrige ministerier. Konkret bør der dannes en dansk pendant til det sikkerhedsråd, de fleste vil kende fra det Hvide Hus i Washington, og som både Frankrig og Storbritannien har indført i det seneste tiår – om end med den fodnote, at temaet skal være bredere end ren sikkerhedspolitik.

*Folketinget* står centralt som det politiske organ, som finansierer udenrigspolitikken og understøtter de lange linjer i den. Folketinget er allerede aktivt inddraget i udenrigspolitikken gennem Folketingets udvalg og ikke mindst Udenrigspolitisk Nævn, som er det grundlovs-givne organ, igennem hvilket regeringen skal rådføre sig med Folketinget om sager af større udenrigspolitisk rækkevidde.

Men selv med denne sikring i grundloven kan den parlamentariske inddragelse godt blive reaktiv og fragmenteret, en tendens som ligger i arbejdsdelingen mellem en kontinuerligt arbejdende regeringsadministration og mere flyvske folketingspolitikere, og som forstærkes af et fragmenteret og hektisk mediebillede. Denne tendens kan imødegås ved, at Folketinget årligt behandler en national strategi og dermed aktivt debatterer og tager stilling til de prioriteter i udenrigspolitikken, som regeringen lægger op til. Linjerne i debatten kan blive længere, og prioriteterne kan blive bedre forankret.



Den vigtigste pointe gælder altså processen: at prioriteringer debatteres, nedfældes, og dirigerer værktøjerne i værktøjskassen. Politiske forhandlinger vil afgøre, om denne proces kan finde sin forankring i dansk politik.

Den vigtigste pointe gælder altså processen: at prioriteringer debatteres, nedfældes, og dirigerer værktøjerne i værktøjskassen. Politiske forhandlinger vil afgøre, om denne proces kan finde sin forankring i dansk politik. Dermed er vi tilbage ved kritikerne af 'den nationale interesse', for muligvis vil regeringen løbe ind i en væg af opposition begrundet i hensynet til globalisering og europæisering. I så fald slutter forsøget på at gøre 'den nationale interesse' til en ledestjerne i udenrigspolitikken.

### Udenrigspolitisk mådehold og balance

Bliver oppositionen for stærk eller regeringen for svag i knæene forspilder Danmark en mulighed. Den 'nationale interesse' er nemlig ikke bare et stærkt instrument i håndteringen af prioriteter i udenrigspolitikken, som indikeret ovenfor, men også reelt en nødvendig bremse på et ambitionsniveau, som drives fremad af passion omkring globaliserings-spørgsmål.

Vi ser instrumentet bragt i brug af præsident Obama, som ellers som nævnt arbejder med og ikke mod globalisering. Obamas åbenhed for dialog og forandring gjorde ham tidligt til en politisk superstjerne i Europa, og han fik tildelt Nobels fredspris i sit første år som præsident, i 2009.

I sin takketale i Oslo noterede Obama det ironiske i, at han stod med fredsprisen i hånden samtidig med, at han var øverstkommanderende for tusindvis af amerikanske soldater i krig i Afghanistan

og Irak. Her var det helt klart, at trods præsidentens globale udsyn, som vel var årsagen til, at han fik nobelprisen, så var han forankret i den nationale interesse.

Obamas appel til den nationale interesse havde i bund og grund to kilder, hvor den første var behovet for at genopbygge nationen hjemme. 'Nation-building at home', som det hed sig, og på en måde tog Obama dermed fat på et ømt emne, som sidenhen er vokset og er brændende på det bål, Donald Trump har tændt. Det handler om, at det globale engagement skal gå hånd i hånd med nationale muligheder, velstand og udvikling. Sker det ikke i tilstrækkelig grad, er risikoen, at vælgerne vandrer mod populistiske løsninger.

Den anden kilde til Obamas fokus på den nationale balancegang er kampen mellem godt og ondt i verden. Globalisering kan ofte forekomme at være et rendyrket gode knyttet eksempelvis til menneskerettigheder, FN's målsætninger om bæredygtig vækst og udvikling og i sidste ende global velstand. Men vi må ikke tage fejl, understregede Obama, for ondskab findes i verden. Mennesket er ikke perfekt, og fornuft har sine begrænsninger. Uden en amerikansk national interesse, udtrykt i amerikansk militær evne og ofre, som Obama dramatisk udtrykte det, ville vores oplyste internationale fred ikke være mulig.

Obama er her inde at røre ved en af de mest følsomme tangenter i globaliseringen – nemlig vores tendens til at blive entusiastiske omkring den, om end på

vidt forskellig vis. På den ene side findes der entusiastiske tilhængere af yderligere globalisering, som alle ser større sociale og politiske muligheder og simpelthen retfærdighed i et globalt fællesskab.

Denne kosmopolitisme modsvarer af en tilsvarende entusiasme blandt tilhængere af det nationale projekt, som de ser som en ø af ro og velfærd i en kaotisk verden. På den ene side skal grænserne rives ned; på den anden skal murene bygges op.

De klassiske tænkere, som Obama direkte trak på i sin Nobel-tale, tog netop udgangspunkt i en kritik af den entusiasme, som politik skaber. For Reinhold Niebuhr (som Obama gentagne gange har nævnt som sin foretrukne filosof) var entusiasme simpelthen ubalanceret – uden mådehold. Den er følelsesmæssig stærk og kan derfor tillukke, men den er tilsvarende svag på analyse og et fantastisk ringe grundlag for udenrigspolitik. Entusiasme er passion, og passionens indtog i politik går hånd i hånd med tragedien, advarede Niebuhr og de øvrige klassiske tænkere, for politisk passion – som kærlighed – gør blind.

Det må være klart for de fleste, at passion er et voksende fænomen i Europa såvel som USA. Måske vil Donald Trump ikke blive præsident; måske vil Storbritannien opgive sin passion for en fremtid uden EU; måske vil det populistiske højres passion for den rene nationale vare og det populistiske venstres passion for den rene globale vare aftage. Vi ved det ikke, men faktum er, at disse bevægelser er i vækst og presser det politiske centrum. Fra en pessimistisk vinkel må man sige, at bevægelserne nok vil fortsætte, for de føder sig på en medie- og debatkultur, som i stigende grad beror sig på billeder og korte ind-

læg – et format som appellerer til følelser langt mere end analyse.

Der er dog også en optimistisk vinkel, som har at gøre med det politiske centrum vilje til at fokusere på og institutionalisere balance og mådehold i udenrigspolitikken. Det handler om at vedstå sig og rodfæste 'the necessity for choice', som Henry Kissinger engang formulerede det.

Det handler om mekanismer i det politiske system, som tvinger lederskabet til at forholde sig til pluraliteten af interesser i verden, og som tvinger dem til prioritere og begrunde indsatsområder. Det handler om et institutionaliseret værn mod populisme og passion i udenrigspolitikken. Det handler kort sagt om den fokuserede nationale proces, som blev skitseret ovenfor, og som i denne forfatters optik er den suveræne kerne i Taksø-Jensen udredningen.

### De næste skridt for Danmark

Det er ikke svært at forestille sig, at en politisk debat om klare prioriteringer i udenrigspolitikken vil åbne mange svære spørgsmål og konflikter. Alle vil op i toppen af hierarkiet; ingen vil ligge i den mørke bund uden penge og opmærksomhed.

Taksø-Jensen udredningen vil givetvis være forsigtig her, da prioriteringen er og bør være politisk (dette er skrevet inden udredningens offentliggørelse). Det må være statsministeren og hans indre kabinet, som sætter tonen og bærer en politisk platform over i Folketinget til debat. Alligevel kan det være instruktivt at kaste et blik på nogle af hovedprioriteterne ud fra den ramme, som er skitseret her, nemlig balancegangen mellem det nationale og det globale.



Det ligger i kortene, at det nationale rum vil blive opprioriteret og ikke kun som følge af en udmattelse efter femogtyve år med international aktivisme. Det arktiske område vokser i betydning i og med, at isen smelter, og nye kommercielle muligheder og geopolitiske fronter vokser frem. Danmark har som bekendt gjort krav på nordpolen og et gigantisk arktisk område ud fra en vurdering af, at dette er forbundet med kontinentalsoklen ud for Grønlands kyst. Hermed er det også klart, at kongerigets sammenhængskraft og spørgsmålet om Grønlands selvstyre eller selvstændighed er af vital betydning.

I den anden ende af det nationale rum ligger Østersøen, hvor Ruslands nye aggressive stil har genåbnet sikkerhedspolitiske bekymringer. Ganske vist ligger Danmark ikke i forreste linje som under den kolde krig, nu hvor de baltiske lande er kommet ind i NATO, men vores evne til at støtte dette fremskudte forsvar vil være ligeså vigtig.

Det globale engagement handler både om den internationale orden, som er udtrykt i folkeretten og FN's mange institutioner, og som i særlig grad er et værn for små lande, og om mulighederne for at skabe økonomisk vækst og velfærd for det danske samfund gennem handel. Naturligvis bør Danmark engagere sig her. Folkeretten og FN-institutionerne skal udvikles i takt med verdens gang, hvilket kunne gælde folkeretten omkring interne væbnede konflikter eller repræsentationen af verdens store magter i Sikkerhedsrådet. Og handelsaftaler bør ligeledes udvikles og vedligeholdes, så de fortsat sikrer lige og fair markedsadgang for små såvel som store økonomier og virksomheder.

Endelig er der det regionale europæiske niveau, hvor vi ikke mindst finder NATO og EU. Faktisk er det her, at vi finder det egentlige behov for prioritering i dansk udenrigspolitik, for falder NATO og EU sammen, vil Danmark i alarmerende grad miste sin evne til at beskytte sit nationale rum og varetage sine bredere globale interesser.

Den underliggende trussel er, at USA vil finde Europa irrelevant og trække sig fra det euro-atlantiske fællesskab, at NATO dermed skal indlejres i EU, men at de europæiske lande har mistet sammenhængskraften. Europa vil så blive konsumeret af terror, immigration og flygtningekrise, russisk revanchisme og en betændt indre national populisme med socialistisk slagside. Uanset om dette scenario kun vil udspille sig i moderat grad, så bør konsekvenserne veje så tungt i de danske overvejelser, at de bliver indrammende for en skarpere udenrigspolitisk prioritering. Tre regionale forhold springer i øjnene.

For det første er det åbenlyst vigtigt at fastholde USA's interesse i Europa. Det vil sige modarbejde tendensen i USA til at se europæere som *free riders*, som kører frihjul på det amerikanske engagement. Det handler om forsvarsvilje og dermed også forsvarsbudgetter, som må op, men det handler også om en målrettet diplomatisk indsats på europæisk plan for at udbrede kendskabet i USA til dybden og bredden i europæisk sikkerhedspolitik. Transatlantisk vilje og engagement er altså en klar dansk national interesse.

For det andet skal Danmark gøre mere for at støtte Tysklands kurs i Europa, for Tyskland er blevet det bærende element i EU. Tyskland søger fælleseuropæiske

løsninger, men er presset både af fodslæbende partnere i EU og kritikere på hjemmefronten, som hævder, at Tyskland betaler for meget til fællesskabet. Det kritiske spørgsmål for Danmark og de andre lande er, om de kan bidrage til at styrke det politiske centrum i Tyskland og derved modvirke passionen for nye radikale løsninger. Danmark bør melde klart ud – tabt folkeafstemning og forbehold til trods – at fælleseuropæiske løsninger er i Danmarks nationale interesse.

Endelig handler det om bygge bro mellem USA og Tyskland på den ene side og Frankrig og Storbritannien på den anden. De to sidstnævnte lande er ikke længere tonegivende som i gamle dage, men de er dynamiske på deres egen måde og uundværlige med hensyn til at give EU og NATO en kollektiv karakter ud over søjlebærerne USA og Tyskland. Danmark bør her genopdage sin rolle som brobygger mellem stormagternes projekter eller visioner – og styrke sit diplomatiske netværk med andre små lande, som kan bidrage til brobyggeriet.

## Konklusion

Med kommissoriet for den udenrigspolitiske udredning og med Taksø-Jensen udredningen har Danmark fået en lejlighed til igen at overveje nytten af at centrere den udenrigspolitiske proces omkring den nationale interesse. Den bør tages alvorligt og ikke affejes med hensyn til visioner om, at politik bør bevæge sig ud over det nationale rum. Tværtimod er den nationale interesse en anledning til at styrke ræsonnementet bag det politiske centrums prioriteter og imødegå den passionerede populisme, som trænger sig på. Ræsonnementet kan og bør institutionaliseres i en ny udenrigspolitisk beslutningsproces.

Det bør også give anledning til politiske overvejelser omkring tiltag, som først og fremmest kan styrke det regionale niveau, for uden et stærkt NATO og EU svinder grundlaget for at varetage øvrige danske interesser.

○ ○ ○