

Macrons vanskelige udenrigspolitiske balancegang

Af Kirsten Biering

Kan Frankrigs præsident leve op til sin egen grandiose retorik og løfter om forandring? Udenrigspolitisk forsøger han at balancere principperne med sin virkelyst og ambitioner. Men han skal passe på, at fleksibiliteten ikke helt overskygger principperne.

Præsident Emmanuel Macron kom til magten i Frankrig med et budskab om fornyelse. Her midtvejs i hans præsidentperiode er det nok mere rigtigt at tale om tilpasning. Der er ikke meget i den nationale reformproces, der afgørende bryder med normer eller kan siges at være radikale nybrud. Macron låner fra alle sider og finder det mulige kompromis. Hans stædighed og vilje til at holde fast i reformsporet har til gengæld ikke været hverdagskost i fransk politik. Han lader sig – så vidt – ikke bøje, fordi et stærkt reformeret Frank-

rig ikke alene er nødvendigt for Frankrig selv. Det er i Macrons univers også en forudsætning for at kunne spille den rolle, både europæisk og i international sammenhæng, som Frankrig bør. De to går hånd i hånd. Men hvad er det, der driver ham, her i den større ramme af fransk udenrigs- og europapolitik?

Emmanuel Macron har selv tidligt i sit præsidentskab bekendt sig til gaullomitterrandismen og erklæret, at vilde bryde med “neokonservatismen à la française”. For en ung politiker opvokset efter murens fald er det umiddelbart nogle tunge og forbløffende traditionelle begreber at jonglere med. Ukarakteristisk for den ellers uideologiske Macron.

Præsidentens udtalelser har måske netop af den grund givet anledning til hidsig debat om den franske udenrigspolitiske tradition.

Kirsten Malling Biering (f. 1951) er dansk diplomat og var Danmarks ambassadør i Frankrig 2015-19. Hun er uddannet cand.mag. i russisk og kunsthistorie ved Københavns Universitet og var Danmarks første ambassadør i Letland. Herefter var hun kontorchef i Udenrigsministeriet efterfulgt af en tid som formand for OSCE-gruppen om terrorisme. Hun er nu assisterende seniorrådgiver hos Dansk Institut for Internationale Studier.

Frankrigs vej

Det var den tidligere udenrigsminister Hubert Védrine, der i 1980'erne skabte prædikatet 'gaullo-miterrandismen'. Det favner den udenrigs- og europapolitiske arv fra både general Charles de Gaulle og siden François Mitterrand. Deres syn på tingene var langt fra altid sammenfaldende, men blev det dog med hensyn til det centrale element, den nukleare afskrækkelse. Det er dette i sig selv lidt vanskelige samlebegreb, som generationer af politikere siden har taget til sig som betegnelse for Frankrigs særlige og uafhængige vej: Et stærkt Frankrig i et stærkt Europa som mål og Washington holdt ud i armslængde. Det har været den gængse forståelse, indtil denne tradition i manges øjne blev brudt fra 2007 og frem af præsident Nicolas Sarkozy og efterfølgeren François Hollande med 'neokonservatismen *a la française*'. Eller måske mere præcist den modstrøm af atlantister eller occidentalister, der placerer Frankrig mere entydigt i en transatlantisk ramme og en fælles kamp for fælles værdier.

Nogle – som Védrine – kan ikke forstå det påtrængende behov for at så tvivl om de etablerede koncepter lige nu. Andre, som blandt andet historikeren Justin Vaïsse, mener, at de er forældede og debatten grundlæggende forkert. De seneste ti år har efter hans mening snarere været kontinuitet og tilpasning end brud, ligesom de to spor ofte har krydset hinanden.

Vaïsse tager som eksempel det store symbol for gaullo-miterrandismen, den franske tilbagetrækning fra NATOs integrerede militære struktur

i 1966. Allerede dét var ikke suveræniteten for suverænitetens skyld, hævder han. De Gaulle tog ikke skridtet, før han havde prøvet at sikre europæerne (Frankrig og Storbritannien) en reel (andre ville sige dominerende) indflydelse på beslutningsprocessen i NATO. Siden forhandlede præsident efter præsident om genindtrædelse til gengæld for en europæisk søjle i alliancen. Tilbagetrækningen forhindrede heller ikke franske fly i at deltage i NATO-operationer over Balkan – eller en Mitterrand i at forholde sig aktivt loyalt for eksempel i spørgsmålet om deployering af mellemdistancemissiler i Europa. Selv Jacques Chirac, der sagde nej til USA og deltagelse i Irak-krigen i 2003, søgte en vej tilbage til fuld deltagelse i NATO-samarbejdet.

Afhængig i multipolær verden

Vaïsse ser derfor ikke den endelige beslutning i 2009 om genindtrædelse i den integrerede militære struktur som noget nybrud, endsiges udtryk for en afgørende indflydelse for atlantismen på det franske handlemønster. Den 'neokonservative' Sarkozy var heller ikke fremmed for enegang – til Washingtons store irritation – blandt andet med den politiske åbning mod Syrien tidligt i præsidentskabet. Og hvis man med neokonservatisme mener fransk militær intervention, så er den heller ikke opfundet af hverken Sarkozy eller Hollande.

Mens Vaïsse derfor helst helt vil ophæve de gamle kategorier, går politologen Pascal Boniface en lidt anden vej. Det giver for ham mening, at den unge præsident henviser til gaullo-

miterrandismen. Den lever, hvis man ser den som en generel filosofi om Frankrigs rolle i en verden under forandring. Det er et politisk udgangspunkt, et kompas, styret af pragmatisme, hvor der sag for sag tages konkret stilling til, hvordan Frankrig bedst udfylder sin mission. Altså så flydende en ideologi, at det trods alt må siges at være sidste stop inden Vaïsses ophævelse af koncepterne.

Macrons erklærede gaullo-miterrandisme er i hvert fald allerede til en begyndelse vendt på hovedet. Den bipolarere verden under Den Kolde Krig gav Frankrig en bane for hævde af sin uafhængighed, hvor man i sidste ende var beskyttet af allierede, som Frankrig også delte værdier med. Den multipolære verden, der før var visionen for at kunne hævde et Frankrig uafhængigt af USA i et stærkt Europa, er blevet til virkelighed på en måde, som ingen næppe havde forestillet sig. Det tjener ikke multi-lateralismen, snarere tværtimod. Nu må Frankrig forholde sig aktivt til en dyb forstyrrelse af den internationale orden, som udfordrer fransk sikkerhed, interesser og værdier, siger Macron.

Europas stormagt

Hvert år holder franske præsidenter en tale til det franske ambassadørkorps, der udstikker retningen for udenrigs- og europapolitikken for det enkelte år. Sat ved siden af hinanden tegner de også en instruktiv profil af udviklingen i fransk politik over tid.

Mens Nicolas Sarkozys første tale til ambassadørerne i 2007 gjorde stort væsen af alliancen med USA (en fortsættelse af Chiracs forsøg på genopretning af det transatlantiske forhold efter krisen i 2003) og NATOs centrale rolle



Der er tydeligvis grænser for, hvor langt den uafhængige franske røst bærer.

for fransk sikkerhed, gør François Hollande det mindre i 2012. Til trods for bagtæppet af det

gode forhold til præsident Barack Obamas USA er referencen til en usikker verden, hvor Frankrig må spille sin rolle – uafhængig, omend stadig i alliancer – blevet mere fremtrædende.

Macron forholder sig fem år senere til en verden, hvor brudlinjerne er endnu mere tydelige. Hvor tre ud af de fem permanente medlemmer af FN's Sikkerhedsråd, herunder den allierede USA, direkte sætter spørgsmålstejn ved den internationale orden og Storbritannien tøver lidt i midten. Det kræver ikke mindre Frankrig, snarere mere. Mens Valéry Giscard-d'Estaing så en forandret verden, hvor Frankrig var en mellemstor stormagt ("*une grande puissance moyenne*"), hævder Macron, at Frankrig må genfinde sin position som stormagt og politikken tilføres en anderledes fængende og selvstændig dynamik.

Da Macron selv mødte det franske ambassadørkorps første gang i sensommeren 2017, kunne han heller ikke have fulgt de traditionelle gaullo-miterrandistiske troper tættere.

Centralt står målet om en placering i første række af Europas nationer og den særlige mission for Frankrig, ikke mindst for udviklingen af det stærke

Europa, der igen er en betingelse for en mere stabil verdensorden. Alt dette er ikke muligt, hvis ikke Frankrig er uafhængigt og taler med alle. I den multipolære ustabile verden skal Frankrig være mobilt, autonomt, både holde fast i eksisterende alliancer og skabe nye, hvis det multilaterale spil kræver det. Eller med andre ord med rødderne solidt plantet i traditionen tilpasse sig en ny virkelighed.

Internationalt proaktiv

Frankrigs rolle rækker desuden ud over Frankrig selv. Med arven fra den franske revolution og erklæringen af 1789 om menneskets og borgerens rettigheder bliver budskabet i sidste ende universelt, det franske ansvar og missionen tilsvarende forpligtende. Også det kræver uafhængig fransk aktion. Og også det er i et element, som især har kendetegnet gaullo-mitterrandismen og dens "storhedens politik" ("*politique de grandeur*").

Denne præsidents opfattelse af fransk magt er samtidig nuanceret. Man har indflydelse ved sit eksempel, siger han. Instrumenterne for at kunne veje til i multilaterale sammenhænge er den nationale tilstand, altså det stærke, reformerede Frankrig, der er den anden del af Macrons ligning. På samme måde kan et militært svar aldrig være eneste svar. Der må altid insisteres på en politisk reaktion, hedder det i samme efterårs første tale ved FN's generalforsamling. Her er der ikke rum for tidligere tiders neokonservative interventioner i humanismens navn, som for eksempel Nicolas Sarkozys mod Libyen i 2011.

Så enkelt er det så lige akkurat ikke. Man kan godt tage netop Libyen som eksempel på kompleksiteten i Macrons udenrigspolitik. Libyen var og forbliver vigtig for Frankrig, ikke mindst set i det bredere regionale perspektiv af Sahel og kampen mod jihadisme og terrorisme. Et af Macrons første større udenrigspolitiske initiativer efter valget i 2017 var mødet i La Celle Saint-Cloud med deltagelse af både præsident Fayeze al-Sarraj og chefen for Libyens Nationale Armé, Khalifa Haftar, med de konkurrerende politiske ambitioner. Det forblev resultatløst; en opfølgning i foråret 2018 med henblik på valg i Libyen ved årets udgang ligeså.

Mere interessant har Macron fortsat sin forgængers direkte kontakt til Haftar, der betragtes som det lokale bolværk mod jihadismen. Fra 2016 og frem har Frankrig stillet specialstyrker, rådgivere og våben til rådighed for ham og hans Nationale Armé i det østlige Libyen. Paris har gentagne gange bekræftet sin klare støtte til Libyens præsident al-Sarraj og FN-processen under Ghassan Salamé, men kan godt ved sin tvetydige tilgang ud fra nationale strategiske interesser have kastet grus i den politiske proces, som man – og Macron – ellers hævder at prioritere.

At heller ikke Macron er vejet tilbage fra humanitært dikterede militære straffeaktioner (i en vestlig koalition), blev klart i april 2018, da han fastholdt det, som forgængeren Hollande til sin frustration ikke kunne i 2013 under Obama; nemlig de røde linjer i Syrien. Efter det kemiske angreb i Douma pressede Macron på for en militær

operation. Den franske præsident accepterede her at agere uden FN-mandat, men hævdede, at det fortsat var det internationale samfund, der handlede, når de tre medlemmer af FN's sikkerhedsråd, USA, Storbritannien og Frankrig, intervenerede for at hævde respekten for forbuddet mod brug af kemiske våben.

Moralsk dagsorden

Hånd i hånd med fremhævelsen af Frankrigs særlige rolle og særlige mission følger hos Macron et stærkt fokus på den værdibårne dagsorden. Kritikken er konstant mod såvel en Marine Le Pens nationalisme som en Viktor Orbáns særlige forvaltning af ungarsk demokrati. Men den franske præsident går videre end det, når han definerer fire såkaldte universelle fællesgoder klima, fred, retfærdighed/frihedsrettigheder og kultur. Det bliver til intet mindre end en søgen efter en ny model for civilisationen: "Det projekt er vores identitet".

Kampen for de universelle fællesgoder og det regulerede, internationale samarbejde til støtte herfor er baggrunden for lanceringen af det såkaldte Paris Peace Forum, der nu skal vise, hvad det dur til i det konkurrerende mylder af internationale møderækker.

Dette moralske banner forhindrer dog ikke, at pragmatisme sætter ind, for eksempel da Macron igen mødte sine ambassadører i august 2018. Her er det hidtidige franske krav om den syriske præsident Bashar al-Assads afgang som betingelse for enhver diplo-

matisk eller humanitær indsats frafaldet. "Det tilkommer ikke Frankrig at udnævne de fremtidige ledere i Syrien, så lidt som i noget andet land. Mellemøsten kræver på samme tid vores engagement og vore krav med hensyn til respekt for den enkeltes værdi og for menneskerettighederne, men også vores ydmyghed, for på intet tidspunkt vil vi kunne erstatte de pågældende staters suverænitet".

Handlefriheden bliver skubbet i front. Præsidenten drager læren, siger han, af "denne ustabile, multipolære verden, hvor vi hver dag skal manøvrere selv i overensstemmelse med vore interesser". Så er der ikke plads til absolutter. Det er ikke sagt mere klart end i 2019, hvor Macron destillerer kursen for Frankrig til den interessante treenighed sikkerhed, suverænitet – og indflydelse.

Inkluderende og konfronterende

Derfor taler Macron med alle. Han lagde sin forgængers nervøsitet over for Ruslands præsident til side og inviterede straks efter sin tiltrædelse Vladimir Putin til Versailles-slottet under pomp og pragt. Men uafhængighed er uafhængighed. Macron holdt sig ikke tilbage fra at give direkte kritik af det russiske forsøg på indblanding i det franske præsidentvalg under besøgets pressekonference, mens Putin forstønet lyttede på.

I Macrons bog blev Rusland nok smidt ud af G8-samarbejdet efter an-

Først og fremmest i sit stærke ønske om at skubbe til tingene og blive ved, er Macron sin egen.

nekteringen af Krim. Som aktuel formand for det, der blev til G7-gruppen, havde han nu ikke noget problem med at invitere den russiske præsident til Frankrig lige inden gruppens topmøde i Biarritz i august 2019. Konsekvent og stadig klarere taler Macron for en systematisk gentænkning af forholdet til Rusland, en ny europæisk arkitektur for tillid og samarbejde, blandt andet i dette års tale til de hårdt prøvede ambassadører. I det aktuelle strategiske billede har Europa ifølge præsidenten ikke råd til andet. Men det har i hvert fald hos nogle skabt en vis frygt for, om Macron stadig kan holde tungen helt lige i munden.

Også præsident Trump fik en modtagelse i Paris i sommeren 2017 så gloriøs, at ingen atlantist eller neokonservativ kunne have ønsket sig den bedre. Emmanuel Macrons forsvar få måneder senere – fra FN's talerstol – for multilateralismen, for den lov-baserede verdensorden og mod blot den stærkeste ret kunne på den anden side dårligt ses som andet end en slet skjult reprimande – også til USA. Lanceringen af One Planet Summit i Paris i december 2017 efter USA's udtrædelse af klimaaf-talen var det ufortyndet. Ud over at forlænge sin værdibårne dagsorden rettede Macron på Twitter skytset direkte mod den amerikanske præsident: *“Make the planet great again”*.

Det muliges kunst

Macron har fortsat sin tætte kontakt med Trump, også selv om han blandt andet måtte lide det nederlag at se præsidenten trække USA ud af atomaf-ta-

len med Iran umiddelbart efter et stort anlagt fransk statsbesøg i Washington i 2018. Netop dét emne havde været øverst på den franske gæsts dagsorden. Der er tydeligvis grænser for, hvor langt den uafhængige franske røst bærer.

Til det siger Macron ”pyt”: der er ting, der ikke vil lykkes, og nok med kommentatorer, der vil pege på det. Men man må ikke holde op med at prøve. Det er “modets strategi”. Båret af en vilje til at prøve at nå alle med de midler, der nu er nødvendige – også en god portion smiger – sikrede det den franske præsident både en lydefri deltagelse af den uforudsigelige amerikanske kollega ved G7-topmødet i Biarritz – og ansatser til ny dialog om og med Iran.

Macrons udenrigspolitik bærer med andre ord tegn på i lige så høj grad at skulle være det muliges kunst som hans indenrigspolitik. Det er det, der er nødvendigt for at være den magt, som med præsidentens ord skal prøve at holde loddet lige (*‘puissance d’équilibre’*). Macron staver Historie med stort H (helt bogstaveligt), mens han balancerer alliancer, værdier og interesser. Han hævder på én og samme tid den franske suverænitet og identitet, Frankrig som aktør i særlig mission, og rammen herfor: Det multilaterale system. Det mødes i den stærke prioritet for det europæiske samarbejde, der er såvel forudsætningen for den rolle, som Frankrig kan spille, som anker i en international orden, der ellers er i opbrud. Det er her, tyngdepunktet ligger. Frankrig er ikke stærkt, hvis Europa ikke er det.

Multilateralismen som ramme

Emmanuel Macron præsenterede sin stort anlagte europapolitiske platform på Sorbonne i september 2017. Her lagde præsidenten – igen – ikke skjul på historiens krav om at styrke et Europa, der er for svagt, for langsomt, for ineffektivt i forhold til de store samtidige udfordringer. I front skyder Macron evnen til autonom europæisk aktion “som supplement til NATO”, et “*Europe de la Défense*”, hvortil han føjer andre elementer af Europas ’suverænitet’, beskyttelse af de ydre grænser, partnerskab med Afrika, håndtering

Macron staver Historie med stort H (helt bogstaveligt), mens han balancerer alliancer, værdier og interesser.

af klimaudfordringer, digitalisering og innovation, og endelig opbygning af Europa som økonomisk og industriel magt. Målet er et Europa, der beskytter – “*Une Europe qui protège*” – hvor den styrkede økonomiske og monetære union er forudsætningen for den styrkede, integrerede europæiske konstruktion. Europa skal kunne stå langt mere sikkert på egne ben blandt andet over for de dominerende økonomiske aktører USA og Kina.

Tankegodset er ikke nyt, hvad præsidenten har været den første til at erkende. Man kan sagtens se det som endnu et udtryk for arven fra gaullo-mitterandismen – hvis ikke sammenfaldet med den “neokonservative” Sarkozys dagsorden var lige så påfaldende. Ti år før Macron bekender også Sarkozy sig til “*Une Europe qui protège*” – mod markedets skævheder, for

en forandring af globaliseringens indflydelse, mod “fremmedes magtbegær” og for en modvægt mod “vore amerikanske allieredes verdensbillede”. Prioriteten for det franske EU-formandskab i andet halvår af 2008 skulle være europæisk forsvar, “*Une Europe de la défense autonome*”. Disse store tegninger, støttet af det gode forhold til den tyske kansler Angela Merkel, som også skulle føre den økonomiske og monetære union fremad, blev skyllet bort af først eurokrisen og siden den globale økonomiske krise. Sarkozy fik andet at tænke på.

Så galt er det – endnu – ikke gået for Emmanuel Macron. Buen fra den centrale Sorbonne-tale og til oplægget til Euro-pavalget i foråret 2019 “*Renaissance pour l’Europe*” – Renæssance for Europa – er ubrudt, men byder til gengæld på få resultater af den byge af forslag, som Macron lagde frem i efteråret 2017.

Præsidenten nævner selv europæisk forsvar og sociale rettigheder som to punkter med fremgang. Kræver det første også et format uden for EU-rammen for at få fremdrift, så foreslår Frankrig gerne et ‘European Intervention Initiative’. Til gengæld er det til trods for en revision af den bilaterale Elysée-traktat og aftale om forsvarsindustrielt samarbejde med Tyskland ikke rigtig lykkedes for det fransk-tyske tandem at komme meget videre mod enighed om de punkter for europæiske samarbejde, som Macron finder vigtige. Meseberg-erklæringen af 2018 og den principielle enighed med Tyskland om et eurobudget og backstop for ban-

kunionen var en diplomatisk sejr, der placerer Macron længere fremme end hans to forgængere. Men det er så vidt ikke kommet meget videre end til papiret. Sad Macron i sin Europa-politik faktisk for fast i gamle idéer? Var han – i hvert fald i begyndelsen – for fokuseret på det fransk-tyske samarbejde? For fokuseret på eurozonen?

Vilje og handling

Over for Europa-valgets grønne bølge kunne hans europæiske projekt i hvert fald et øjeblik næsten se ud, som om det var kommet for sent til toget. Men der vil det heller ikke slutte. Det, der især adskiller Macron fra forgængerne på begge sider af den politologiske skillelinje, er den stadige vilje til at tvinge transformationen fremad.

Som det er sagt før, kan ingen fransk præsident opløse de grundlæggende koncepter om Frankrigs særlige rolle og den klassiske politiske diskurs, uden at den franske identitet bliver en anden. Det gør Emmanuel Macron så lidt som andre. Men under koncepterne, der først og fremmest får symbolsk natur, en signalværdi, løftes opgaven pragmatisk. Vaïsse har næppe ret i, at koncepterne er forældede, men nok at de krydser over hinanden, både fra præsident til præsident og i løbet af et præsidentskab. Bonifaces fastholdelse af gaullo-miterrandismen som et

særligt kompas passer nok også kun et stykke af vejen i forhold til den franske præsident. Macron – som andre før ham – bevæger sig ud og ind af modeljerne i forhold til det, der passer bedst til Frankrigs rolle og den franske interesse i bredeste forstand.

Det giver på den ene side perspektivet af en genkendelig kontinuitet for fransk udenrigs- og europapolitik. På den anden et reservoir af fleksibilitet helt lig forvaltningen af Macrons indenrigspolitiske dagsorden. En villighed til hele tiden at prøve, måske finde kompromiset, måske mislykkes. Først og fremmest i sit stærke ønske om at skubbe til tingene og blive ved er Macron sin egen. Hvis ingen andre kan og vil, vil han. Gøre det, som i hans politiske manifest “Révolution” kaldes det ædleste i politik at “ændre virkeligheden, handle” (*“transformer le réel, déployer l’action”*). Aldrig at forlade idealismen, men være lige så pragmatisk som modstanderne. “Selv hvis man dør med sine gode principper, så dør man,” sagde han i et nyligt interview til *The New Yorker*.

Med al den beundring, der bør være for Macrons dynamik og for hans politiske mod, er det samtidig lige dér, at omverdenen måske trods alt skal holde øje med, at fleksibiliteten ikke tager overhånd.

○ ○ ○



Hvis ingen andre kan og vil, vil han.