

*Den korte udgave*

## **En bæredygtig dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik**

- med vægt på ikke-militære komponenter, diplomati, internationale organisationer og konfliktløsning

*Endelige version udkommer i 2017*



## 1. Visioner og bæredygtige mål for dansk udenrigspolitik

Udenrigspolitisk gruppe fra RIKO vil hermed præsentere den første rapport om en anden tilgang til en langsigtet dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik baseret på bæredygtighed.

I alt for mange år har en aktivistisk udenrigspolitik været ensbetydende med dansk deltagelse i den ene væbnede aktion efter den anden: Afghanistan, Irak, Libyen og Syrien/Irak. Vi mener, at Danmark skal gå forrest i en aktiv udenrigspolitik baseret på diplomati, internationale organisationer, internationale regelsæt og konfliktløsning.

### **Nedenfor følger 8 positive bud herpå:**

1. Danmark skal arbejde for en verdensorden, hvor vi på lang sigt løser konflikter og problemer ikke-militært gennem et vidtgående samarbejde med alle lande. Vi anerkender, at visse former for konflikter, kan kræve brug af FN-autoriseret væbnet magt for at adskille parterne og tilvejebringe en overvåget fredsordning
2. Internationale konflikter som f.eks. mellem Vesten og Rusland skal tackles gennem langsigtede og ikke-militære strategier med henblik på konfliktløsning og konflikthåndtering.
3. Danmark skal som småstat samarbejde maksimalt i internationale organisationer med andre lande. Danmark skal fortsætte med medlemskab af FN, EU, NATO, Nordisk Råd, OSCE, Arktisk Råd m.fl. og bidrage aktivt til fortsat styrkelse af disse organisationer. Vi skal inden for disse rammer være aktive og tage initiativer for ikke-militære løsninger.
4. Danmark skal forsvare sin eksistens og suverænitet gennem at have et forsvar inden for NATO og OSCE samarbejdet, samt have et stærkt og robust diplomati med kapacitet til forhandling og konfliktløsning
5. Danmark skal have respekt for, at demokrati og basale rettigheder i andre lande skabes nedefra på basis af befolkningens pres og under hensyn til landets historie, kultur og religion.
6. Forebyggelse og politiske løsninger skal i centrum og det skal ind i dansk udenrigspolitik, at man skal kunne tale med alle parter i en konflikt trods forskelligheder.
7. Mægling skal være et fast instrument i dansk udenrigspolitik. Det giver goodwill og prestige at kunne mægle mellem konfliktende parter i verden.
8. Danmark bør igen prioritere udviklingsbistanden, baseret på fattigdomsbekæmpelse, menneskerettigheder og bæredygtig udvikling som en del af Danmarks udenrigspolitik



## 1.2 Bæredygtig sikkerhed er mere end ”krudt og kugler”

- Tillid. Relationer mellem lande og enheder bør bygges på tillid. Forholdet mellem de 5 nordiske lande er f.eks. ikke baseret på militære eller afskrækkelsesdoktriner, men på samarbejde, samtale, forhandlinger og fælles institutioner. Det samme i EU
- Tillidsskabende foranstaltninger. Når der er spændinger, trusler og våbenkapløb bør regeringer og internationale organisationer, NGO'er og personligheder træde til for at prøve at deeskalere og afspænde situationen
- Konfliktløsning og mægling via internationale institutioner. Eksisterende institutioner, evt. nye opbygges, til at behandle konflikter og problemer mellem lande
- Nedrustning. Eksisterende organisationer (FN) og evt nye organisationer skal hjælpe med nedrustning – i første omgang af masseødelæggelsesvåben. Filosofien bag bæredygtig sikkerhed er at ophobning af våben og våbenkapløb ikke løser eksisterende og underliggende konflikter og problemer. I bedste fald fastfryses konflikterne – og det er ikke nogen langtidsholdbar løsning
- Civilsamfund: Realiseringen af bæredygtig sikkerhed i verden er en langsigtet opgave, der ikke vil lykkes, hvis ikke borgerne og civilsamfundene engagerer sig i det.

## 2. International konfliktløsning

Vi ser gerne at konfliktløsning i fremtiden vil blive anvendt i de danske udenrigs- og forsvarsministerier, ved at der oprettes en afdeling i UM, der skal:

- Have kontakt med begge/alle parter i de for Danmark relevante internationale eller internationaliserede konflikter
- Indsamle løsningsforslag, initiativer og udviklinger i de konflikter, DK har valgt at følge
- Holde møder og seminarer med danske forskere og organisationer med tilknytning til konflikterne
- Administrere puljer og støttemidler til forskning og udredning på området
- Udvikle et program for mægling, facilitering og forhandlingskompetence i konflikter.
- Følge området i internationale organisationer som FN, UNDP, OSCE, Verdensbanken
- Ledes af en minister for international konfliktløsning eller en ambassadør med erfaring på området
- Inddrages i regeringens arbejde og Folketingets beslutningstagen

### 3. Nedrustning og våbenkontrol

Der var i udenrigsministeriet indtil for få år siden et nedrustningskontor, der var ledet af en ambassadør for nedrustning. Dette er helt nedlagt og skåret bort. Ved lukningen mistede man hele den viden og kompetence, der var på dette vigtige område. Området i FN i Geneve og New York varetages af ansatte, der ikke har det som deres specifikke område. Nedrustningskontoret i udenrigsministeriet skal derfor genåbnes.

### 4. Dansk forsvar og sikkerhed

#### 4.1 Seks præmisser for dansk forsvars og sikkerhedspolitik:

1. Danmark er og bør være fuldgældigt medlem af NATO, men ligesom under den kolde krig samtidig forbeholde sig ret til på konkrete områder at indtage selvstændige positioner
2. Danmark skal arbejde sammen med Tyskland og ligesindede lande for at NATO-kravet om 2% af BNI til forsvaret ændres. Ikke-militære sikkerhedskomponenter som international bistand, diplomati, og international konfliktløsning skal regnes med i ny opgørelsesmåde
3. Forsvarets militære del og ikke-militære aspekter af sikkerhed må koordineres langt bedre i fremtiden, så militæret kan trækkes ud tidligere
4. Rusland er Danmarks stormagtsnabo, som vi derfor må forholde os seriøst til som forhandlingspartner, i øvrigt i lighed med andre store stater som Kina og Indien. Se i øvrigt afsnit om forholdet til Rusland
5. Flytningestrømme fra syd er et humanitært problem, og ikke et problem for forsvaret
6. Terrorisme og politisk vold er heller ikke et område for forsvaret, men for politiet og politiets efterretningstjeneste

#### 4.2 Dansk forsvar skal have materiel og personel til at klare følgende opgaver:

- DK's forsvar skal som første mål forsvare og sikre dansk suverænitæt og dansk område
- DK skal opprioritere patruljering og aktiviteter i Arktis, da dette er et område med stigende trafik og stigende interesse fra andre magter
- Cybersikkerhed er vigtigt i fremtidens samfund og må som sådan prioriteres.
- DK skal i stigende grad deltage i FN's fredsbevarende missioner og arbejde for at missionerne sikres det nødvendige materiel og politiske opbakning globalt
- Hvis DK deltager i militære missioner skal flg. betingelser være opfyldte:

- Folketinget skal have tilstrækkelig tid til at drøfte missionen og foretage høringer af uafhængige forskere og specialister
- Folketinget bør kun med et kvalificeret flertal - to tredjedele- kunne træffe beslutning vedrørende Danmarks deltagelse i væbnede internationale missioner, herunder ”humanitære interventioner”
- Hele den politiske og kulturelle kontekst, som en mission udføres i, gøres til genstand for undersøgelse og diskussion i Folketinget
- Succeskriterier, og afslutning og deadline fastlægges: Hvordan vindes freden efter den militære mission? Hvordan organiseres magten efter missionen? Det er ikke nok at vinde en krig – freden må også vindes.
- Missionen skal være lovlige ifølge folkeretten og FN-pagten

## 5. Rusland – hold vinduet åbent – valget er mellem eskalation eller deeskalation

I den nuværende konflikt mellem Rusland og Vesten er der to veje: 1. en militær eskalation eller 2. en langvarig ikke-militær proces af tilnærmelse og afspænding mellem Vesten og Rusland.

RIKO foreslår, at DK og Vesten vælger vej nr. 2: at lægge vægten på ikke-militære tiltag og en afspændingsproces. Vi har haft én kold krig, og der er næppe mange, der ønsker den tid tilbage i en verden præget af oprud på en række fronter som beskrevet.

**En vej frem** kunne være, at der i en første fase satses på dialog:

- Der arrangeres en række møder på højt niveau, hvor man lytter til hinandens synspunkter. Det kunne ske på flere niveauer: I OSCE regi; bilateralt; på NGO-, forsknings- og parlamentariker niveau. Sådanne aktiviteter foregik i betydeligt omfang under afspændings/ detenteperioden 1963-1990 under den kolde krig. I dag er man næsten holdt op med at tale sammen med få undtagelser som Arktisk Råd og den tyske dialog med Rusland mellem topledere. Resultatet er blevet en situation, hvor sanktioner, oprustning og dæmoniserende retorik dominerer fuldstændigt.

**Den anden fase** kunne være forhandlinger og konkrete tillidsskabende foranstaltninger:

- En Helsinki II proces. Et økonomisk og organisatorisk styrket OSCE kunne danne rammen om en permanent arbejdende proces, der skulle beskæftige sig med: sikkerhed; økonomi; politiske, kulturelle

og undervisningsmæssige spørgsmål. Selv om en sådan proces ikke ville give hurtige resultater, ville den betyde kontakt og dialog i et tillidsskabende miljø, hvor diplomater var sammen på fuld tid

- Yderligere tillidsskabende foranstaltninger på det militære område. Forhandlinger kunne foregå enten i OSCE eller NATO-Rusland Rådet. Det kunne f.eks. være aftaler om bedre flysikkerhed mht. militære fly og oprettelse af et organ, hvor overtrædelser konkret kunne tages op; forbedring og udbygning af kommunikation og information om militære øvelser af alle slags; militære ledere fra NATO og Rusland kunne mødes kontinuerligt for at diskutere forhold af fælles interesse
- Der udvikles et fælles, statsligt støttet program, hvor journalister og mediefolk kan udveksles eller med base i eget land uden begrænsning kan skrive i medier på ”den anden side”
- Liberalisering af handelen og andet økonomisk samkvem. Der forhandles en afvikling af den gensidige sanktionspolitik, der har været uden effekt

**Tredje fase** kunne være integration og heling af det splittede Europa:

- Dette skal ske på den lange sigt, som sikkert først kan realiseres, når man er kommet langt mht. forhandlede løsninger. Her tænkes på genoplivning af Paris-chartret fra 1990 om et al-europæisk sikkerhedssystem, omfattende hele Europa, inklusive Rusland.

### 5.1 Ukraine

Vi foreslår, at der diskuteres en Østrigsk-ordning for Ukraine. Konkret betyder det, at Ukraine får en neutral status. Dette er foreslået, ikke mindst fra tysk side. Denne ordning skal kombineres med et omfattende økonomisk hjælpeprogram til Ukraine, støtte fra EU, IMF, Rusland og Kina, et stop for sanktionskrigen og med en decentraliseringsordning i Ukraine med øget lokalt selvstyre og med en særlig status for Donbas-regionen.

## 6. Samarbejde med nærområderne – Nordiske Lande og Nordeuropa

Samarbejde med de nordiske lande er blevet aktualiseret ved den seneste udvikling i USA, hvor præsident Trump og hans administration agerer uforudsigeligt og uberegneligt og tilsyneladende uden en strategi for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Parallelt med dette er det også blevet klart, at der er store diskussioner om kursen inden for kredsen af de 28 lande i NATO spredt over et helt kontinent og Nordamerika.

### 6.1 RIKO anbefaler:

Et Nordisk Sikkerhedsforbund (NSF) af de 5 nordiske lande med flg. militære og ikke militære funktioner.

1. NORDEFECO – det fra 2009 eksisterende nordiske forsvarssamarbejde om bl.a. adgang til luftrum, sikker kommunikation i Norden og deling af relevant data – overflyttes til NFS og udvides som den militære gren
2. Dialog. Samarbejde om relationer til Rusland f.eks. arbejdet med konkrete aftaler mellem forsvaret på begge sider; flysikkerhed; cybersikkerhed; handel; spørgsmål i relation til Østersøen som et afmilitariseret og atomfrit område
3. Samarbejde om støtte og udsendelse af FN's fredsbevarende styrker
4. Koordinering af indsatsen i Mellemøsten og Nordafrika sammen med Tyskland – skabelse af en Marshall hjælp – en kæmpeindsats for at stabilisere og opbygge et område med en høj befolkningstilvækst ud fra synspunktet: Vi skal løse migrationsproblemer ”ved roden”. (se afsnit om demografi)
5. Nordisk Råd /Ministerråds arbejde koordineres med den nye regionale institution

Et Nordisk Sikkerhedsforbund (eller hvilket navn man måtte give det) med mandat til både militære og ikke-militære sagsområder vil styrke de enkelte lande over for større lande som Rusland – det enkelte nordiske land vil ikke stå alene. Det skulle også signaleres, at NSF er en komplettering af de eksisterende medlemskaber (NATO).

### 6.2 Nordeuropa - Tyskland

Et andet nærområde for Danmark er Tyskland. Et større samarbejde med Tyskland ville være ønskeligt i den nuværende uforudsigelige og usikre periode.

Det anbefales:

- Samarbejde med Tyskland hvor det er muligt i internationale fora – EU, NATO, FN
- DK støtter Tysklands dialog med Rusland – og holder afstand til høgene i Østeuropa
- Samarbejde i NATO for at få 2 % målet ændret og udgifter til ikke-militære sikkerhedskomponenter som f.eks. international bistand, diplomati og konfliktløsning anerkendt som bidrag
- Støtte til Tysklands planer om en ny stor bistand til Mellemøsten og Nordafrika - lande med en meget høj befolkningstilvækst og med potentiel risiko for at levere store emigrant- og flygtningegrupper

## 7. Samarbejde i FN

### 7.1 Styrken ved FN:

- Det er en universel, global organisation af stater – den eneste vi har af den karakter.
- FN genererer til stadighed nye koncepter og principper, der bliver vejledende for verdenssamfundet. FN har været ledende mht. principper vedr. bæredygtighed, klima, udvikling, afkolonisering, og har senest besluttet et unikt program af 17 verdensmål med tilhørende undermål.
- FN-pagten er en fredsagenda. Pagten indeholder artikler, der anviser veje til fredelig, ikke-voldelig konfliktløsning – f.eks. art. 33, der siger, at enhver konflikt ” skal først og fremmest søge en løsning ved forhandling, undersøgelse, mægling, forlig, voldgift, domsafgørelse, benyttelse af regionale institutioner eller aftaler, eller ved andre fredelige midler efter deres valg.”
- I FN pagten, der er en del af folkeretten, slås også fast, at krig kun må benyttes i 2 tilfælde: ved forsvar i forbindelse med angreb, eller ved Sikkerhedsrådets beslutning, dvs., at krige - med undtagelse af de to tilfælde - er ulovlige ifølge Folkeretten. Denne tolkning må ikke udvandes
- FN’s Generalforsamling udgør et forum, hvor også de små stater kan udtrykke deres behov og interesser
- FN har en unik de-eskalerings metode, der består af fredsbevarende missioner; fredsskabelse v.h.a mæglere, facilitatorer, ”good offices” (repræsentanter fra FN i konflikter), og fredsopbygning f.eks. efter borgerkrige

### 7.2 anbefalinger til regeringen:

- DK forøger antallet af medarbejdere ved FN i både New York og Geneve. Missionerne er ekstremt underbemandede, og det betyder at DK ikke som f.eks. andre nordiske lande kan deltage meningsfyldt i FN’s arbejde. Et mål kunne være, at vi kom op på samme niveau som Norge og Finland.
- DK bør støtte fredsbevaring ved selv at udsende flere soldater og officerer, evt. i samarbejde med de andre nordiske lande. DK har i dag 63 personer (soldater m.m.) blandt 113.000 ansatte i FN’s 16 missioner. Dette er et utroligt lavt tal
- DK bør deltage mere aktivt i FN’s fredsskabelses- og fredsopbygningsarbejde.
- DK bør arbejde stærkere for ”early warning ” systemer og konfliktforebyggelse.
- DK skal støtte aktiviteter i FN for at realisere de 17 verdensmål



## 6. Et stærkt og robust udenrigsministerium

Udenrigsministeriet er en meget vigtig del af dansk administration og regeringsførelse, som skal implementere og koordinere forbindelser til udlandet, herunder også internationalt udviklingssamarbejde, deltagelse i internationale organisationers arbejde f.eks. EU, FN, Nordisk Råd, Arktisk Råd., yde bistand til danske statsborgere og danske virksomheder m.m.

Professor og diplomatiekspert Martin Marcussen siger: ”Udenrigstjenesten er igennem 20 år blevet skåret ind til en størrelse, der gør, at vi simpelthen ikke har et beredskab” og nævner, at lønsumsudgifterne til UM i perioden 2002-2013 er reduceret med 33%. (Altinget, 26.12.2016).

### 8.1 konsekvenser af drastiske nedskæringer:

- Danmark (regering, politikere, befolkning) er ikke informeret nok om, hvad der sker i verden via den mekanisme, der hedder Udenrigsministeriet
- DK besidder ikke tilstrækkelig med kontakter og netværk til at kunne gribe muligheder og handle derpå – det har betydning for både handel, udenrigs – og sikkerhedspolitik og politiske initiativer
- UM har ikke det analyseapparat, der skal til for at kunne agere i en moderne verden.

### 8.2 Anbefalinger:

- Der skal ske en udbygning af Udenrigsministeriet med tilstrækkeligt mange ansatte og flere repræsentationer. Vi skal kunne sammenligne os med lande som Norge og Finland
- ”Styrke samarbejde og udveksling med tænketanke, forskningsmiljø, erhvervsliv og civilsamfund og øget brug af sekunderinger i internationale organisationer.” (anbefaling taget fra Taksøe-Jensen rapporten s. 23)
- Der oprettes en afdeling i UM, der tager sig af konfliktløsning og mægling, og integrerer det med den øvrige ikke-militære sikkerhedspolitik og udenrigspolitik
- Udenrigsministeriets analysekapacitet styrkes

### Yderligere oplysninger:

Jørn Boye Nielsen (Bestyrelsesmedlem, RIKO), tlf.:29904512, mail: [jorn.boye@riko.nu](mailto:jorn.boye@riko.nu)