

UDENRIGSMINISTERIET



KURS MOD 2020 –  
DANSK UDENRIGSPOLITIK I NYT FARVAND

## **Indhold**

<b>Forord: Kurs mod 2020 - Dansk udenrigspolitik i nyt farvand.....</b>	<b>1</b>
<b>I – 2020 – Verden på vej mod nye arbejdsbetingelser .....</b>	<b>2</b>
<b>II – 2020 – Vigtige danske pejlemærker .....</b>	<b>7</b>
A. Truster - et grimset billede .....	7
B. Velstand – ligger dansk økonomis guldalder bag os?.....	9
C. Værdier – samme mål, nye midler?.....	13
<b>III – Vejen til dansk indflydelse .....</b>	<b>16</b>
A. Danmark og EU – et uadskilleligt skæbnefællesskab .....	16
B. Danmark – stærk holdspiller og stærk på egen hånd .....	20
<b>IV. Afslutning – udfordringer og muligheder på vej mod 2020 .....</b>	<b>22</b>

## Forord: Kurs mod 2020 - Dansk udenrigspolitik i nyt farvand

Verdens befolkning er på 7 milliarder. Om ti år er den på knap 8. Det gør det ikke nemt for Danmark med 5,5 millioner indbyggere at sætte sit præg på verden. Det er ikke desto mindre vores ambition. Og vi gør allerede en forskel - i Afghanistan, i bekæmpelsen af pirateri udenfor Somalias kyst, i de udviklingslande, hvor vi med en mangeårig indsats har hjulpet tusinder af mennesker ud af fattigdom og ved aktivt og konstruktivt at arbejde for fremme af regler, normer og danske interesser i internationale organisationer som EU, FN, WTO og NATO. Det er en dansk aktivisme, der giver os stor international synlighed men også den erfaring og troværdighed, som giver os lov til at tro på, at vi også kan gøre en forskel i de kommende 10 år.

Og vi har mange interesser på spil. Vi skal skabe forudsætninger for fortsat velstand og vækst i Danmark. Vi skal sikre frihandel, åbne markeder og vores sikkerhed.

Men betingelserne for at forfølge disse interesser bliver sværere. Vi er i disse år vidne til nogle ganske markante forskydninger i det verdenskort, som vi navigerer efter. De mønstre, som vi har kendt og været vant til at tage bestik af, ændrer sig og vil ikke længere kunne bruges i 2020. Aktørerne bliver flere. Kampen om international indflydelse hårdere – også internt i et EU med stadig flere medlemmer. Problemerne bliver mere komplekse og uforudsigelige. Vi går et årti i møde, hvor Danmark bliver en stadig mindre fisk i et stadigt større hav.

Det betyder ikke, at vi skal sænke ambitionsniveauet. Vi vil stadig aktivismen. Vi ønsker stadig at fremme en verden med frihed, demokrati, grøn og bæredygtig udvikling, global vækst, kulturel sameksistens, respekt for universelle menneskerettigheder og international

retsorden – en verden hvor flest muligt får gavn af globaliseringens gevinster. Fordi gør vi en forskel ude, så vil det også få betydning for os hjemme og for de interesser, som vi forsvarer.

Men de nye rammebetingelser stiller krav til vores aktivisme. Vi skal holde fokus. Kræfterne skal lægges dér, hvor vi har noget på spil og dér, hvor vi kan gøre en positiv forskel.

En nøgtern og fremadrettet analyse af betingelserne for dansk interessevaretagelse de kommende år er en forudsætning for, at vi i dag kan træffe de rigtige udenrigspolitiske beslutninger.

På de kommende sider giver vi en række bud på betydningen af den globale magtspredning og dens konsekvenser for nogle af de områder, der fylder meget i dansk udenrigspolitik – sikkerheds- og truselsbilledet, indsatsen for fremme af velstand og vækst i Danmark og værdipolitikken. Ligeledes giver vi nogle bud på de krav, som magtspredningen stiller til Danmark – og til EU – hvis vi også fremover skal gøre os forhåbninger om en effektiv global interessevaretagelse. Formålet med denne analyse er ikke at give et samlet bud på fremtidens danske udenrigspolitik. Centrale elementer i dansk udenrigspolitik, som f.eks. vores udviklingsbistand, berøres kun ganske kort ikke mindst da der tidligere på året er vedtaget en ny strategi på dette område, sådan som det også er tilfældet for eksportfremmeindsatsen. Snarere er det med afsæt i nogle eksempler hensigten at give bolden op til en nødvendig debat om nogle af de udenrigspolitiske svar, som det næste årtis udfordringer kræver.

## I – 2020 – Verden på vej mod nye arbejdsbetingelser

### En verden under forandring – hastig forandring ...

Verden undergår i dag historisk vidtgående forandringer. For dem, der før var i tvivl, gav COP15 et ædrueligt kig ind i en ny tidsalder. En tidsalder, hvor den globale beslutningskraft ikke længere er koncentreret hos nogle få stormagter.

Vi er vidne til en global magtspredning. Vi er nu på vej mod en verden med mange magtpoler. Og mod en verden, hvor også andre end statslige aktører gør krav på indflydelse. Det er en bevægelse, som med hastigt tiltagende styrke vil præge det internationale samfund frem mod 2020.

### ... selvom ikke alt ændres. USA forbliver global leder...

Ikke mindst siden det sovjetiske regimes sammenbrud har USA været den altdominerende globale magt som verdens førende økonomi og ubestridte politiske globale leder, bl.a. manifesteret i en overvældende militær dominans og en unik global sikkerhedspolitisk tilstedeværelse. USA's militære dominans ventes ikke udfordret frem mod 2020. Og til trods for, at den finansielle og økonomiske krise, der toppede i 2008/9 har sat USA på en hård prøve, ventes USA også i 2020 at bevare sin position som verdens største økonomi. Men landets internationale politiske rolle er under forandring. USA vil i 2020 blot være én ud af flere vigtige globale aktører – om end dog stadig den mest magtfulde. Og USA synes mere end nogensinde at være opmærksom på det ændrede verdensbillede.

Blikket rettes i stigende grad mod Asien og mod de store udviklingslande. Det udfordrer den transatlantiske akse som det centrale værdi- og interessefællesskab i det globale maskinrum.

### ... men en række nye aktører trænger sig på ...

Mest markant blandt de nye aktører er Kinas opstigen. Landet er i dag verdens ubetinget vigtigste vækstmarked, og det kinesiske markeds betydning vil tiltage frem mod 2020. Samtidig undergår den kinesiske økonomi i disse år en forvandling bl.a. skabt ved en markant bevægelse af arbejdskraft fra land til by og massive investeringer i boligbyggeri, fysisk infrastruktur og produktionsfaciliteter. Der sættes også voldsomt på forskning, udvikling og uddannelse. Det vil i de kommende år påvirke den internationale konkurrencesituation i en grad, som vil være uden sidestykke i nyere historie. Landets demografiske sammensætning bidrager frem mod 2020 desuden til dette økonomiske mirakels holdbarhed. På længere sigt vil Kinas opstigen føre til en fundamental omvæltning af den globale økonomiske verdensorden og allerede i 2025 ventes landet at overtage USA's position som verdens største økonomi.

Denne udvikling knytter i stigende grad Kinas skæbne til det internationale samfund. Landet har fortsat en betydelig afhængighed af udviklingen på eksportmarkederne, og afhængigheden af råvareimport og de internationale finansielle markeder stiger. Det samme gør også det interne pres fra de yngre generationer, som ønsker et mere selvbevidst Kina, der (gen)indtager sin "retmæssige" plads i verden. Og så stiger det eksterne pres fra især den vestlige verden for at få Kina til at tage et større medansvar for løsningen af verdens problemer. Samlet set vil det frem mod 2020 føre til, at tidligere tiders altovervejende fokus på håndtering af landets interne udfordringer vil komme under et tiltagende pres for en styrket kinesisk rolle i international politik, om end den politiske hovedvægt nok fortsat vil ligge på den indenrigspolitiske stabilitet. Til trods for en traditionel udenrigspolitisk forsigtighed, som vil hænge ved, peger dette i retning af, at

Kina frem mod 2020 er på vej ind i rollen som global stormagt – kun overgået af USA.

I forreste række blandt de nye aktører findes ligeledes Indien og Brasilien men også Rusland – som ganske vidst ikke er en ny aktør, men som ligeledes ser nye muligheder for at manifestere sig i et mere flydende internationalt system. Flere af disse landes økonomiske potentiale er åbenlyst, hvilket deres betydelige modstandskraft i mødet med den globale økonomiske og finansielle krise i 2008/9 bekræftede. Disse lande vil allerede i 2020 udgøre ganske vigtige globale økonomiske aktører. Samtidig er denne gruppe af lande kendetegnet ved en stærk bevidsthed og ønske om at omsætte denne åbenlyse økonomiske styrke i en tilsvarende global politisk indflydelse.

Samtidig med, at især BRIK-landene – deres indbyrdes modsætnings- og styrkeforhold til trods – har fået stor international bevågenhed, er der også en række lande, der måske omtales mindre, men som frem mod 2020 ventes at kunne mønstre betragtelig økonomisk vækst. Til denne gruppe af ”2. bølge-lande” hører bl.a. Indonesien, Mexico, Sydafrika, Tyrkiet og Vietnam. Det er lande, som favner ganske bredt geografisk, og selvom Asien i høj grad er toneangivende, så er der også adskillige aktører spredt ud på øvrige kontinenter. Det gælder Latinamerika, men også Mellemøsten og Afrika. Der vil ikke som tidligere være egentlig ”sorte huller” på verdenskortet. Samlet set vil den internationale scene i 2020 være overbefolket med aktører, der med afsæt i gedigne økonomiske præstationer, vil strutte af selvtillid. Og økonomiske præstationer vil ikke være det eneste adgangskort til international indflydelse. I kraft af deres strategiske placering, adgang til energiressourcer eller udfordring af de globale normer vil en

række lande som Egypten, Iran, og Venezuela også spille en stigende rolle i det nye verdensbillede.

### **... med fælles appetit på at udnytte de nye globale spilleregler ...**

Fælles for denne kreds af nye aktører, herunder Kina, er en positiv anskuelse af den multipolære verdensorden og de muligheder, som den giver. De ser et spillerum, hvor der med udgangspunkt i en klar fokusering på og prioritering af nationale interesser kan søges indflydelse – oftest i samarbejde med andre stater, men også i samarbejde med ikke-statslige aktører som store private fonde og organisationer. Det benyttes nu – og vil blive det fremover – til at knytte nye alliancer på kryds og på tværs i håndteringen af specifikke udfordringer. Tyrkiet og Brasiliens ageren i sagen om det iranske atomprogram er blot det seneste eksempel.

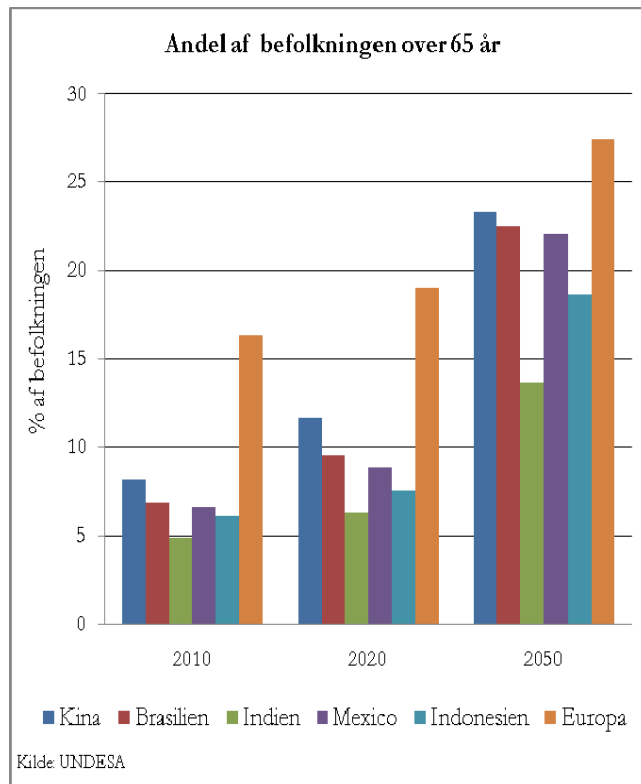
Det har allerede nu skabt en sand knopskydning af nye ofte regionale og interregionale partnerskaber, og i de forgangne år har den internationale jargon bl.a. budt på nyskabelser som BRIK, BASIC, MEF og G20-topmøder. Samtidig udstiller udviklingen også indbyrdes modsætninger og gamle veletablerede alliancer som G77, men også G7 vil være under opbrud.

Vi er vidne til en sand omgang alliance- og forumshopping. De nye konstellationer, som viser sig at kunne gøre en forskel i løsningen af de globale problemer, er kommet for at blive. De vil være et vigtigt supplement eller alternativ til etablerede internationale organisationer frem mod 2020.

**... og konsekvenserne af disse nye aktørers opstigen er mærkbare for Europa ...**

Skal de opstigende statslige aktører have mere plads i det internationale system, må det uundgåeligt ske på bekostning af de etablerede aktører. Ikke ud fra retfærdighedshensyn, men fordi effektive løsninger på de globale problemer kræver, at de lande, der kan gøre noget ved dem, er med i løsningen. Det har især Europa fået at mærke. Og det er en tendens, som vil fortsætte og forstærkes frem mod 2020, hvor der er en risiko for et stadig mere marginaliseret Europa. Næsten 15 års konstant europæisk optagethed af EU's institutionelle arkitektur førte sidste efterår til Lissabon-traktatens endelige ikrafttræden. Men Europa har endnu ikke fået det fulde udbytte af de nye redskaber, som fulgte med traktaten. Indfasningen af især de nye udenrigspolitiske instrumenter er en udfordring. Og udenfor Europa spejder vore samarbejdspartnere fortsat forgæves efter et synligt og sammentømret Europa.

EU står samtidig overfor en række svære økonomiske udfordringer – her og nu og på sigt. På et tidspunkt, hvor der er behov for at imødegå det pres på den europæiske velfærdsmodel, som følger af en aldrende befolkning rammes det meste af Europa af en dyb økonomisk krise. De offentlige budgetter er i rødt, medlemsstaternes handlekraft stækket og der er risiko for en langvarig periode med lav vækst.



Udover disse ganske betragtelige økonomiske udfordringer for de enkelte medlemsstater, risikerer dette at underminere den europæiske sammenhængskraft og selve fundamentet for et samlet stærkere Europa – og det på et tidspunkt, hvor et stærkt kollektivt svar er det eneste brugbare svar for Europa for at sikre sig en plads i de nye globale magtstrukturer.

Og omverdenen – den ser forundret til. Ofte blot med overbærenhed. De kommende 10 år vil vise om EU kender sin besøgstid.

### **... men også for FN-systemet og det globale aftalesystem...**

Op gennem sidste halvdel af det forrige århundrede har FN-systemet haft en helt særlig status i den globale verdensorden. Men FN er under pres. Den globale magtspredning og den deraf følgende knopskydning af nye alliancer, der opstår i bestræbelserne på at løse konkrete globale udfordringer, vil i det kommende årti udfordre FN's rolle. Samtidig nærer nogle af de opstigende globale magter en vis skepsis overfor FN-systemets spilleregler, som forbindes med en svunden tid, hvor de vestlige magter havde overtaget.

FN's styrke har altid været og er stadig organisationens særegne legitimitet, samt at den grundlæggende er konsensusbaseret. Der til kommer, at FN-Pagten giver Sikkerhedsrådet en helt afgørende placering i spørgsmål om fred, sikkerhed og magtanvendelse. Dette udgangspunkt har dannet grundlag for FN's normskabende arbejde på mange andre områder, ikke mindst menneskerettighederne.

Men FN's konsensusorientering er samtidig også FN's svaghed. COP15 udstillede FN's sårbarhed overfor lande, der har en fundamentalt anden dagsorden. Og på områder som det finansielle og økonomiske, som vil forblive centrale i de kommende år, er FN's rolle begrænset til udviklingsområdet. Der vil samlet set fremover være visse områder, hvor man ikke skal vente sig meget af FN.

Samtidig vil vi være vidne til en stadig magtspredning og verden vil blive stillet over for nye udfordringer og normsættende spørgsmål, der i stigende grad er grænseoverskridende og ikke kan håndteres

i national sammenhæng eller i regionale fora. Der vil derfor stadig være brug for FN som overordnet ramme, der i kraft af sin globale rækkevidde og legitimitet vil være det naturlige omdrejningspunkt for håndteringen af disse nye spørgsmål. Udfordringen for FN-systemet er at opfange og konstruktivt arbejde med disse spørgsmål.

Det samme gælder for verdenshandelsorganisationen WTO. Organisationen vil i kraft af sit vidtforenede aftalegrundlag og tvistbilæggelsessystemet fortsat være et naturligt omdrejningspunkt for dialog om handelspolitiske problemstillinger. Men også WTO er udfordret. Og det til trods for de positive bidrag, som organisationen har ydet til stabiliseringen af verdenshandelen i kølvandet på finanskrisen.

Ikke mindst de fortsat uafsluttede - og allerede meget langstrakte - forhandlinger om en ny international handelsaftale (Doha-runden) synes at svække WTO's fremadrettede handlekraft. Sker der ikke fremskridt i disse forhandlinger, er der en reel risiko for, at tilliden til det konsensusbaserede multilaterale handelssystem forsvinder. Det vil bane vejen for fremtidige handelsaftaler på bilateralt eller regionalt niveau. I sådanne aftaler vil nye spørgsmål som investeringsregler og liberalisering af tjenesteydelser nemmere kunne håndteres og dermed bane vej for handelsliberalisering. Men grænseoverskridende handelspolitiske problemstillinger som klimahensyn eller protektionisme vil fortsat kræve multilaterale løsninger.

Der vil med andre ord ikke være tale om et enten eller – men et både og. Frem mod 2020 bliver det en helt afgørende opgave at sikre, at der skabes den nødvendige kobling mellem diskussionerne i de mindre og "lukkede" fora (G20 mv.) og FN og WTO. Samtidig vil de to organisationer som konsekvens af denne nye konkurrence blive

konfronteret med et stigende pres for at reformere deres beslutningsstrukturer, så organisationerne mere effektivt kan håndtere globaliseringens udfordringer.

### **... og så bliver der mere plads til indflydelsesrige ikke-statslige aktører ...**

Staterne forventes fortsat i 2020 at være de primære globale aktører. Nogle ikke-statslige aktører vil blive klemte i et ustabil internationalt system, hvor flere statslige aktører kæmper om pladsen. Men andre ikke-statslige aktører vil gradvist udnytte det forøgede spillerum, der opstår i kølvandet på den globale magtspredning. Ikke mindst med afsæt i den kraftige udvikling af kommunikationsmidlerne ser vi, hvordan enkeltpersoner, som Al Gore på klimaområdet, politiske forbrugere i f.eks. Mellemøsten, private donorer, store multinationale virksomheder, kendte NGO'er som Læger uden Grænser, religiøse ledere og andre i forskellig grad formår at påvirke den internationale dagsorden.

Vi ser det også tydeligt på det sikkerhedspolitiske område, hvor bl.a. informationsteknologi gør ikke statslige-aktører som bl.a. terroristgrupper, kriminelle netværk og pirater i stand til at agere uden for staters kontrol. Og ikke mindst risikerer skrøbelige og konfliktramte stater i stigende grad at fungere som "frirum" for sådanne aktører og dermed danne afsæt til aktiviteter, der vil udfordre den internationale retsorden.

### **... og nye problemer at forholde sig til.**

Det er i disse nye mere flydende magtstrukturer, at svarene på de globale problemer fremover skal findes. Men ikke kun magtstrukturerne er blevet mere komplekse og komplicerede at navigere efter. De problemer og udfordringer, som skal løses er også nye. Det gælder klimaforandringer, kamp om adgang til råvarer og energi, migration, overgangen til grøn økonomi, terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben og pandemier. Udfordringer, som selv med et regionalt udspring i en tæt sammenbundet verden ofte vil have globale konsekvenser.



## II – 2020 – Vigtige danske pejlemærker

### A. Trusler - et grimset billede

”I 2020 er det internationale samfund i stand til effektivt at håndtere de globale sikkerhedstrusler. Det sker på baggrund af et smidigt og veludbygget samarbejde med en klar arbejdsdeling mellem stærke internationale institutioner som FN, NATO, EU, AU og øvrige globale aktører”.

#### Der bliver nok at se til ...

Danmark forventes ikke at ville stå overfor en direkte konventionel militær trussel i en overskuelig fremtid. Det giver en gunstig sikkerhedspolitisk placering uden sidestykke. Men i de kommende år bliver Danmarks sikkerhed i højere grad end nogensinde før afhængig af den globale udvikling. Det gælder f.eks. for konsekvenserne af fattigdom, klimaforandringer, migration og energimangel. Med et stadig mere flydende internationalt system opstår der også nye trusler såsom international terrorisme, spredning af masseødelæggelsesvåben, angreb i cyberspace, organiseret kriminalitet og trusler i forbindelse med skrøbelige og sammenbrudte stater. Fælles for disse trusler er, at de i stort omfang vil skulle imødegås langt fra vore egne grænser – og altid i tæt samarbejde med andre.

Den øgede magtspredning skaber tilmed vanskelige vilkår for håndteringen af de globale problemer. Det vil ikke mindst på det sikkerhedspolitiske område udfordre den regelbaserede multilaterale tilgang til håndtering af kriser og aktører, der forbyder sig mod det internationale restsamfund.

En stærk international restorden forudsætter stærke institutioner. Der vil i de kommende år derfor være en særlig udfordring i at sikre, at de internationale organisationer, der fra et dansk perspektiv har størst betydning for den globale sikkerhed og stabilitet – først og fremmest FN, NATO og EU – fortsat tilpasser sig for at kunne imødegå de nye trusler. Især vil samarbejdet om krisehåndtering og stabilisering skulle udvikles, så der sikres en effektiv arbejdsdeling mellem aktørerne. Det fordrer, at der løftes i flok, og at Danmark fortsat er klar til at levere troværdige bidrag til internationale operationer.

#### ...og brug for masser af danske fingeraftryk. Ikke mindst på NATO...

FN, NATO og EU udgør på forskellig vis udgangspunkterne for dansk sikkerhedspolitik. Det er derfor en vigtig opgave for Danmark at bidrage til de igangværende reformprocesser, der skal sikre, at disse organisationer bliver i stand til levere de effektive og tidssvarende løsninger som kræves. Det gælder ikke mindst i NATO.

Det skal sikres, at NATO tilpasser sig det nye trusselsbillede samtidig med, at de bærende principper som solidaritet, fair byrdedeling og transatlantisk dialog fastholdes. Og den såkaldte ”musketéred” (Washington-traktatens artikel 5) må forblive krumtappen i Alliancen. Samtidig må NATO-landenes forsvar omstilles, så de kan imødegå de nye trusler langt fra vore egne grænser. Det vil kræve fleksible væbnede styrker, der hurtigt kan rykke ud og løse det brede spektrum af opgaver fremover. NATO skal styrke evnen til at samarbejde med civile aktører. Og der skal etableres et tættere strategisk samarbejde med Rusland inden for fælles interesseområder som Afghanistan, pirateri, terrorisme, missilforsvar og spredning af masseødelæggelsesvåben. Alliancens rolle som unikt transatlantisk forum for sikker-

hedspolitiske konsultationer skal styrkes. Og så bør NATO videreudvikle sine globale partnerskaber med lande som Japan, Australien og New Zealand og styrke dialogen med opstigende aktører som Kina, Brasilien og Indien. Endelig skal Danmark yde sin fulde støtte til NATO-generalsekretærens arbejde med at reformere NATO's organisation, så den bliver i stand til at omsætte det netop vedtagne nye strategiske grundlag til handling.

\* \* \*

"I 2020 vil Danmark høste bred international anerkendelse for sin evne og vilje til som en aktiv og loyal partner at bidrage til løsningen af de globale sikkerhedspolitiske udfordringer. Det gælder ikke mindst den civile-militære samtænkning og stabilisering, hvor Danmark vil påtage sig et særligt ansvar og indtage en placering blandt verdens førende lande, når det gælder antallet af udsendte rådgivere per capita".

**... det gælder især behovet for at stabilisere skrøbelige stater ...**  
Ikke mindst skrøbelige og konfliktramte stater vil være sårbare, når ekstremistiske ikke-statslige aktører udnytter det spillerum, som opstår i kølvandet på den globale magtspredning. Skrøbelige stater huser verdens fattigste og mest udsatte mennesker. De sakker agterud i globaliseringen. Konsekvenserne af de skrøbelige staters krise og mulige sammenbrud er ofte vidtrækkende og udgør i nogle tilfælde en sikkerhedspolitisk global udfordring. Det er f.eks. tilfældet, når disse stater bliver arnested for international terrorisme og organiseret kriminalitet, som er flygtige modstandere, der hele tiden er på udkig efter "sikre havne" i svage stater. Det har man set i Afghanistan. Og

det ses i stigende grad i Afrika. Til trods for at store dele af Afrika det seneste årti har oplevet betydelig økonomisk og politisk fremgang, er der områder, hvor terrorister har fundet nye opholdssteder i takt med, at de sættes under pres i bl.a. Afghanistan. Det gælder f.eks. på Afrikas horn, hvor der har været flere alvorlige terrorhandlinger de seneste år, og som derudover er blevet hjemsted for et omfattende pirateri ud for Somalias kyst. Og det gælder i Vestafrika, hvor der er en stigende trussel fra ekstremistiske grupperinger. Denne udvikling i Afrika truer ikke alene disse landes egen udvikling og sikkerhed. I årene fremover vil den også i stigende grad kunne true dansk sikkerhed og danske interesser. Der må ikke skabes en ny sikker havn for terrorisme i Afrika.

En mere sikker verden og bekæmpelse af fattigdom kræver derfor også en stor målrettet indsats i skrøbelige stater såvel som en humanitær beredvillighed og et længerevarende udviklingsengagement. Varig stabilitet og fred er andet og mere end underskrifter på en fredsaftale. Målet er at opbygge stater, som kan tage vare på landets egen sikkerhed, levere basale serviceydelser og sikre en stabil økonomisk og social udvikling. Det er den bedste forsikring mod genopblussen af konflikt og krig.

En effektiv håndtering af disse udfordringer vil derfor kræve en flerstrengt indsats, der inddrager en bred vifte af instrumenter – både politiske, militære og udviklingspolitiske. Der er behov for integrerede løsninger, som svarer på disse komplicerede udfordringer. I det kommende årti vil det kræve, at verdens sikkerhedspolitiske aktører i langt højere grad end tidligere samtænker anvendelsen af disse redskaber i et dynamisk samspil.

### **... hvor Danmark er parat til at påtage sig et særligt lederskab ...**

Danmark har i mange år været en af verdens førende indenfor udviklingsbistanden. Dertil kommer en højt profileret deltagelse i komplicerede stabiliseringsindsatser i en række af verdens brændpunkter, herunder Afghanistan. Vi har som nogle af de første i verden også konkrete erfaringer med etablering af en tværministeriel samtænkingsstruktur i vores nationale administration. I kraft af disse indsatser har Danmark opbygget en viden, erfaring og international troværdighed, som stiller os i en unik position til at påtage os en foregangsrolle indenfor civil-militær samtænkning. Den position skal – bl.a. med udgangspunkt i den netop vedtagne danske politik for indsatser i skrøbelige stater – udnyttes til at sætte vores præg på de store sikkerhedspolitiske organisationer og aktører i takt med, at de i de kommende år bevæger sig ind på dette felt.

### **... som dog også suppleres i et løbende engagement i forhold til øvrige trusler.**

Truslen fra spredning af masseødelæggelsesvåben til skrøbelige stater og ikke-statslige aktører er ligeledes en af de nye trusler, som udgør en ganske særlig udfordring i det kommende årti og kan give terrortruslen en helt ny dimension. Det gælder ikke mindst, hvis en manglende løsning på det iranske nukleare program fører til et atomvåbenkapløb med spredning af know-how og teknologi til både statslige og ikke statslige aktører, der yderligere vil kunne destabilisere situationen i Mellemøsten. Der er behov for handling.

Der ventes i de kommende år at blive udfoldet ganske store internationale anstrengelser – ikke mindst under amerikansk lederskab – for at fremme nedrustning og ikke-spredning. Det er en opgave som ganske naturligt i høj grad engagerer de eksisterende atomvå-

benmagter og producenter af atomkraft. Bevægelsen på det nukleare område forventes at få en positiv afsmittende effekt også på det konventionelle område, som ellers har ligget stille i årevis. Men i lyset af truslernes globale karakter har alle lande og dermed også Danmark en interesse i aktivt at bidrage til, at det kommende årti bliver et nedrustnings årti. Det er bl.a. sket ved udpegelsen af en særlig ambassadør for nedrustning, som vil kunne højne Danmarks profil på nedrustnings- og ikke-spredningsområdet. Danmark har hverken atomvåben eller atomkraft. Det giver os et andet perspektiv, troværdighed og tillid, som kan bringes i spil, når der skal bygges bro med de lande, der står i periferien af den internationale holdning på dette område.

### **B. Velstand – ligger dansk økonomis guldalder bag os?**

Den politiske magtspredning er i høj grad resultatet af en økonomisk magtspredning, der allerede har bidt sig fast, og som i de kommende 30-40 år helt fundamentalt vil ændre det økonomiske verdenskort. Vi har været vant til et G7 præget af europæiske medlemmer (Frankrig, Italien, Tyskland og UK). Alt tyder på, at ingen europæiske økonomier i 2050 vil være at finde blandt verdens 6 førende.

For Danmark er udfordringen dobbelt. Ikke nok med, at vi halter efter de nye vækstøkonomier. Vi kan heller ikke holde tempo med de lande, som vi normalt sammenligner os med. Prognoser fra bl.a. OECD for de kommende 15 år peger på, at Danmark kun vil præstere, hvad der svarer til godt halvdelen af den gennemsnitlige vækst i de øvrige OECD-lande. Og vores produktivitet taber terræn. Det er ikke længere blot en lun plads i midterfeltet, der er på spil. Uden handling kan vi se

frem til en skæbne som en taberregion. Det kræver en særlig indsats, og udenrigspolitikken skal yde sit fulde bidrag.

\* \* \*

”I 2020 svarer værdien af dansk eksport til 60% af Danmarks bruttonationalprodukt. Det skal bl.a. sikres igennem en større indtrængning af små og mellemstore virksomheder på nye markeder og en forbedret omstillingsparathed, evne til at opøge nye muligheder og tackle risici hos alle kategorier af danske eksportvirksomheder”.

### **Eksport – mere bredde på holdet ...**

Dansk eksport yder et afgørende bidrag til dansk økonomi. I værdi svarer eksporten til knap halvdelen af Danmarks bruttonationalprodukt. Derfor er konsekvenserne herhjemme også mærkbare, når eksporten pludselig dykker, som det var tilfældet i 2009. Her førte den globale økonomiske krise til et fald på hele 18% i dansk eksport. Ambitionen om, at eksporten skal udgøre 60 pct. af BNP, kræver derfor en stor indsats, som yderligere skærpes i takt med, at den danske produktion af olie og gas i de kommende år ventes at falde og i sig selv mindske eksporten. Dermed er det – selv i en situation, hvor verdensøkonomien synes på rette kurs – en særlig udfordring for dansk eksport at holde det eksisterende niveau – endsige at udbygge det. Udfordringen vanskeliggøres ydermere af det forhold, at dansk eksport i dag er koncentreret på ganske få større virksomheder. Kun 10% af danske virksomheder bærer i dag 90% af eksporten.

I det omfang, at disse store virksomheder har en bred geografisk tilstedeværelse spredt over flere sektorer, vil den samlede danske eksport være mindre sårbar overfor enkelte markedsudsving. Men dansk eksport er også sårbar overfor teknologisk fornyelse. Små virksomheder er ofte hurtige til at udnytte nye teknologiske muligheder og igennem innovation og hurtig markedsforståelse at omsætte idéer til praksis. Ved at have et større vækstlag af innovative små og mellemstore virksomheder begrænses risikoen for, at dansk eksport hægtes af den teknologiske udvikling.

Der er behov for en særlig indsats for at udvide bredden i dansk eksport, så flere virksomheder eksporterer, og virksomheder med fodfæste på eksportmarkeder oplever vækst. Det gælder ikke mindst blandt de små og mellemstore virksomheder, som råder over et stort uudnyttet potentiale for at øge eksporten. Og da disse virksomheder i udgangspunktet er mindre internationaliseret end store virksomheder, vil de typisk skabe flere jobs i Danmark i takt med, at de øger deres eksport. Der vil frem mod 2020 være behov for – ikke mindst gennem en målrettet indsats på de danske ambassader og handelskontorer – at understøtte denne gruppe og dermed få udnyttet det store potentiale for både dansk vækst og beskæftigelse, som den bærer.

### **... nært er godt men fjernt et spørgsmål om overlevelse ...**

70% af dansk eksport går til vore nærmarkeder. Der vil Danmark i mange år fremover også generere hovedparten af sine eksportindtægter. Derfor er det vigtigt at holde fokus på nye muligheder på de nære markeder. Det gælder ikke mindst de små og mellemstore virksomheders evne til at koble sig på nogle af de store industrielle eksportlokomotiver i vore nabolande. Men det er langt fra Dan-

marks grænser, at det største vækstpotentiale ligger. Verdensbanken skønner, at vækstøkonomierne tilsammen i 2000 rådede over en købedygtig middelklasse på ca. 430 mio. Denne gruppe vil i 2030 være vokset til 1,2 milliarder. Dermed rummer disse lande et enormt potentiale for danske virksomheder indenfor alle sektorer. Andelen af dansk eksport til disse markeder halter imidlertid efter, hvis vi sammenligner os med Tyskland, Sverige og Frankrig. Når vores eksport til vækstøkonomierne op på det relative samme niveau som disse tre lande, ville det i sig selv generere 25 milliarder kr. i nye eksportindtægter.

Der skal derfor ydes en aktiv indsats for at sikre danske virksomheder øget fodfæste i BRIK-landene og i 2. bølge-vækstlande såsom Tyrkiet, Sydafrika, Indonesien, Vietnam og Mexico, hvor store middelklasser i hastig udvikling skaber nye afsætningsmuligheder. Også lavere indkomstsegmenter genererer betydelige muligheder, herunder for nye tilgange til innovation og produktudvikling, der rettes specifikt mod behov i lavindkomstgrupper. Det skal ske med afsæt i stærke og udbyggede danske kompetencer indenfor bl.a. grøn teknologi, velfærd/sundhed, design og fødevarer. Det skal også ske ved at øge virksomhedernes viden om sammenhængen mellem kommercielle muligheder og politiske udfordringer på vækstmarkederne og dermed øge graden af omstillingsparathed og evne til at tackle risici. Og her skal danske virksomheder kunne trække på bistand og rådgivning fra de danske ambassader om bl.a. myndighedsrelationer, politisk risikohåndtering og nedbrydning af barrierer.

Tilsvarende skal der i de udviklingslande, hvor det er relevant, skabes en bedre sammenhæng mellem Danmarks udviklingssamarbejde og det kommercielle arbejde. Bl.a. skal vor viden om sektorer, aktører og

behov i forskellige indkomstsegmenter i udviklingslandene også bidrage til at udvikle danske virksomheders kommercielle muligheder.

\* \* \*

”I 2020 er det lykket Danmark gennem aktiv deltagelse i den globale vidensøkonomi og tiltrækning af kvalificeret arbejdskraft, forskere og studerende at gøre innovation til en afgørende drivkraft i den hjemlige produktivitetsvækst”.

### **... og viden er nøglen til dansk velstand – og den skal i høj grad tilegnes udefra ...**

Med den globale økonomiske magtspredning følger også et opgør med den hidtidige globale ”værdikæde”. Vi har i Vesten i mange år anset de nye økonomiers opstigen, som resultatet af lave løn- og produktionsomkostninger og alene med konsekvenser for udflytning af vareproduktion. Det billede er ikke længere retvisende. Vi er vidne til en ny fase af globaliseringen, hvor vores videnintensive produktion og ydelser nu i stigende grad udsættes for konkurrence fra vækstøkonomierne. Og vi har svært ved følge med. Dansk erhvervsliv ligger i dag i det internationale midterfelt, når det gælder innovation. Og i de sidste 10 år har bidraget til produktivetsforbedringer gennem innovationer været markant aftagende.

Vi kan ikke på egen hånd skabe den nødvendige viden og innovation. Vi skal have adgang til viden ude omkring os som et afgørende bidrag til dansk vækst. Derfor er eksport - om end vigtigt – ikke længere tilstrækkeligt. Der er behov for en fundamental internationalisering af dansk erhvervsliv, hvis vi skal blive vindere frem for tabere i glo-

baliseringen. Danske virksomheder skal selv være til stede ude i de markeder, der generer ny viden. Vi skal sikre, at Danmark er en stærk aktør i den globale vidensøkonomi ved at bidrage til international videnhjemtagning og skaffe adgang til globalt førende innovationsmiljøer for dansk forskning og erhvervsliv.

Der skal også satses markant på at tiltrække viden og investeringer til Danmark. Det er især vigtigt, da udenlandske virksomheder, der investerer i Danmark, udover at tilføre nye arbejdspladser også tilfører ny viden, ny teknologi og nye produkter.

Det kræver et stadig fokus på erhvervslivets rammebetingelser herhjemme, en målrettet og langsigtet indsats for at tiltrække kvalificeret udenlandsk arbejdskraft, forskere og studerende med de danske ambassader i vækstøkonomierne som et vigtigt omdrejningspunkt samt et udbygget vidensamarbejde med vækstøkonomierne.

\* \* \*

”I 2020 yder et tæt samspil mellem udenrigs- og sektorpolitikkerne og de kommercielle interesser et betydeligt bidrag til dansk vækst og har bl.a. bidraget til at sikre Danmark en international førerposition på markedet for grøn teknologi”.

### **En sammenhængende indsats for vækst - ...**

Der ydes allerede i dag en betydelig indsats for at fremme dansk vækst, beskæftigelse og danske virksomheders internationalisering med henblik på at stå stærkt på det globale marked. Over 3000 virksomheder trækker hvert år på Udenrigsministeriets ambassadenetværk og aktive bistand. Men i takt med, at globaliseringen har slået igennem indenfor alle sektorer i den moderne økonomi, er en række

andre ministerier også blevet engageret internationalt. De yder også et vigtigt bidrag til dansk eksport, vækst og beskæftigelse. Men vi skal samlet set blive endnu bedre. Ikke mindst fordi kampen om markederne skærpes i de sektorer, hvor Danmark har gode forudsætninger såsom grøn teknologi, velfærd/sundhed, design og fødevarer. Og det gælder i høj grad i mange af vækstøkonomierne, hvor der samtidig er en tendens til stærk statslig involvering i udviklingen af vækstsektorerne. Dermed sammenvæves politik og erhvervsinteresser i en grad, der ikke tidligere har været tradition for i kommerciel politik.

Vi skal i de kommende 10 år styrke koblingen af klassisk dansk udenrigspolitik, vores sektorpolitikker og kommercielle interesser gennem udviklingen af en velkoordineret, markant og målrettet indsats på områder af afgørende betydning for Danmarks interesser. Det udgør en særlig mulighed og udfordring for udenrigstjenesten.

### **... grøn vækst.**

Et sådan tværsektorielt engagement kunne stå sin prøve igennem en satsning på et ”stort” projekt. Vi skal turde tænke stort i Danmark. Også selvom vi er små, og også selvom konkurrencen er overvældende. Grøn vækst er et sådant projekt. Og det er et projekt med mange løfterige perspektiver for Danmark – for vækst, beskæftigelse og eksport, for dansk forskning og udvikling men også for at sikre stigende uafhængighed af fossile brændstoffer.

Verden står på tærsklen til en grøn revolution – overfor et afgørende paradigmeskifte i den måde vi på globalt plan producerer, transporterer og forbruger. Områder som grøn off-shore teknologi vil i de kommende år udgøre et betydeligt verdensomspændende vækstpoten-

tiale. Danmark har forudsætninger for at ride med på denne bølge. Vi har et stærkt ”brand” inden for grønne løsninger og i Danmark udgør andelen af grønne løsninger en større andel af eksporten end i de øvrige EU-lande. Men forretningsområdets vækstpotentiale kombineret med de gavnlige afledte effekter for klimaet og økonomien betyder, at mange lande nu satser hårdt på grøn vækst. Der vil ikke være det samme albuerum for en ”first mover”, som det tidligere har været tilfældet i denne sektor. Den danske styrkeposition kommer under pres – både fra nærmarkederne og vækstøkonomierne.

Med den øgede og massive konkurrence i denne sektor vil der også opstå en særlig risiko for grøn protektionisme og innovationsbegrænsende statsstøtte. Det vil kræve en særlig indsats igennem EU og WTO for at imødegå dette pres. Ligeledes vil der være behov for at udøve maksimal indflydelse på fastlæggelse af de tekniske standarder og regler, som vil være drivende for udviklingen af denne sektor. Det gælder i EU, som med verdens største hjemmemarked har en unik mulighed for at forme og skabe en kritisk masse af globale regler og standarder, der understøtter danske styrkepositioner. Det gælder også i det fortsatte arbejde med en international klimaaftale og i forberedelsen og opfølgningen på FN’s konference om bæredygtig udvikling i 2012 i Rio, som finder sted samtidig med, at Danmark har EU-formandskabet. Der skal vi særligt fremme arbejdet med at definere internationale rammebetingelser for bæredygtig udvikling og grøn vækst.

Skal Danmark være en grøn vækst vinder, kræver det med andre ord, at der spilles på mange tangenter i et nøje sammenspil mellem dansk erhvervsliv og de danske myndigheder. Den udfordring skal løftes i de kommende år.

## C. Værdier – samme mål, nye midler?

”I 2020 er demokrati, retsstatsprincipper, menneskerettighedernes og de grundlæggende frihedsrettigheders universalitet, respekten for den menneskelige værdighed og principperne om lighed og solidaritet bredere forankret i det globale samfund ikke mindst i kraft af en aktiv indsats fra bl.a. Danmark igennem EU og FN”.

### Vi skal stå vagt om vore værdier ...

Et andet område, hvor konsekvenserne af den globale magtspredning ventes at slå tydeligt igennem, er værdipolitikken. Den større globale mangfoldighed afspejler sig i flere forskelligartede opfatelser af universelle værdier. Samtidig giver magtspredningen også spillerum for kræfter, der ønsker et egentlig opgør med nogle af disse værdier. Kræfter, som ønsker at bryde med nogle af de juridiske og politiske forpligtelser, der naturligt følger af at tilhøre et internationalt retssamfund. Disse tendenser ser vi allerede nu konturerne af, og i de kommende 10 år ventes ikke mindst FN i endnu højere grad at blive skueplads for en egentlig global værdipolitisk debat, hvor især en række grundlæggende menneske- og frihedsrettigheder vil blive søgt fremstillet som ”vestlige” uden universel betydning. Et eksempel er de gentagne forsøg på at få indført internationale retlige standarder om religionsforhånelse. Standarder, der reelt ville føre til en indskrænkning af individets ytringsfrihed. Det ligger således ikke lige for, at vi står på tærsklen til et stærkt årti for de universelle rettigheder og værdier, vi ønsker at fremme.

Målet er det samme, men det vil blive en central og ikke nemmere udfordring for Danmark at stå vagt om disse rettigheders universalitet.

Det stiller krav til de midler vi bringer i spil. Dialog og samarbejde skal være vore primære redskaber. Hvis den danske gennemslagskraft skal maksimeres, vil det kræve en aktiv indsats ikke mindst igennem EU og FN. Vores indsats skal baseres på en omhyggelig opbygning af strategiske alliancer og netværk på tværs af de forskellige geografiske regioner. Vi skal føre en dialog, der er baseret på en dybere forståelse for andres kulturelle og historiske udgangspunkt, men samtidig skal vi med argumentets kraft holde fast i de universelle rettigheder og normer, i form af FN's Verdenserklæring om Menneskerettigheder, der gælder for alle.

Uden at kompromittere dette værdimæssige udgangspunkt må der rækkes ud i forsøget på at styrke den gensidige tillid – også til de, der ikke deler vore synspunkter. Vi må imødegå dem, der bevidst forsøger at skabe splittelse og dem, der forsøger at opdne til et kulturenes eller civilisationernes sammenstød. Forestillingen om et sådant sammenstød er en vigtig bevæggrund for den ekstremisme og radikaliserings, vi ser i en række sammenhænge. Det er en radikaliserings, som ikke blot vil stå i vejen for dialogen om fælles værdier og menneskerettighedsarbejdet men som også udgør en direkte og vigtig sikkerhedsmæssig og samfundsmæssig trussel. Det kræver vores opmærksomhed også i udenrigspolitikken.

\* \* \*

”I 2020 høster Danmark international anerkendelse for at føre en effektiv værdipolitik, der fremmer en bredere og dybere dialog om universelle rettigheder og værdier på tværs af kulturelle og religiøse skel”.

### **... men vi skal gøre det på en måde, der effektivt udnytter de nye muligheder, der opstår i en multipolær verden ...**

Selvom den internationale værdidebat i dag kan efterlade et indtryk af et ”vestligt værdisæt” på retur, tegner det ikke det fulde billede. Vestens velstand, regeringsførelse, lave korruption og rummelige samfund har fortsat en stor tiltrækningskraft for mennesker over alt i verden. Vores værdigrundlag har således været med til at fremme tiltrækningskraften i den ”vestlige samfundsmodel” i andre regioner og befolkningsgrupper. Det gælder især den nye og hastigt voksende middelklasse i en række af de nye toneangivende økonomier. Og i nogle regioner vil den vestlige model være særligt attraktiv som bevidst modvægt til andre dominerende værdinormer.

En række af de nye aktører, der i det kommende årti ventes at sætte deres tydelige præg på den globale dagsorden, har demokratisk valgte regeringer, der har et betydeligt værdifællesskab med Vesten og Danmark. Det gælder de allerede toneangivende lande som Indien og Brasilien. Men det gælder i vidt omfang også den næste bølge af globale aktører som f.eks. Indonesien, Sydafrika, Sydkorea, Mexico. I takt med, at disse lande omsætter deres økonomiske styrke til politisk indflydelse, vil de være vigtige potentielle allierede i styrkelsen af de universelle værdier – ikke mindst i forhold til de regioner, hvor de som ”stormagter” får en helt særlig indflydelse. Og nok så vigtigt vil disse positive kræfter være at finde overalt på verdenskortet. Samtidig må vi forstå at udnytte de muligheder, der opstår i kombinationen af et mere selvsikkert Afrika og et generelt opbrud i G77, hvor det i stigende grad er svært at formulere fællespositioner, der ligeligt varetager interesser for så forskellige lande som Ghana, Sudan og Singapore. Det vil give nye alliancemuligheder – især på det værdipolitiske område – som Danmark i kraft af sit mangeårige engagement



i Afrika vil kunne drage nytte af. Det vil dog samtidig kræve en øget villighed til at drøfte de emner, som de afrikanske lande prioriterer højt, herunder økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder.

Samlet set giver det en platform for en global udbredelse og konsolidering af de universelle rettigheder og værdier. Formår vi at udnytte denne platform vil det give vores værdipolitik fornyet gennemslagskraft.

#### **... og trækker på hele paletten af instrumenter ...**

Fremme af universelle rettigheder og værdier er en hjørnesten i dansk udenrigspolitik. Det er en indsats, som går på tværs af de udenrigspolitiske instrumenter og aktiviteter, og en indsats, som har stor betydning for Danmarks internationale anseelse. Fred og sikkerhed, menneskerettigheder og udvikling hænger uløseligt sammen, og det er vigtigt i dansk udenrigspolitik at have blik for bredden i arbejdet med menneskerettighederne og de demokratiske værdier.

Det danske velfærdssamfund, fremme af ligestilling og kvinders rettigheder, fremme af god regeringsførelse igennem udviklingsbistand, støtte til etablering af ombudsmandsinstitutioner, til oprettelse af et center for menneskerettigheder på et jura-studium eller til et institut for fremme af undersøgende journalistik i Mellemøsten, fokus på retshåndhævelse som led i bilaterale handelsaftaler, indarbejdelse af CSR og arbejdsmiljøstandarder i vores kommercielle samarbejde - alle er de eksempler på aktiviteter, der er bærere af de værdier, som ligger til grund for vort samfund, og som vi ønsker at udbrede. Dansk udenrigspolitik skal aktivere hele paletten af vore værdier, og de skal bringes i spil med øje for konteksten.

## III – Vejen til dansk indflydelse

### A. Danmark og EU – et uadskilleligt skæbnefællesskab

”I 2020 indtager EU en naturlig plads som en effektiv og ligeværdig stemme blandt de absolut ledende spillere på den globale scene – til gavn for Europa og for Danmark”

Danmarks udenrigspolitiske indflydelse bliver i høj grad til igennem de regionale organisationer, som vi tilhører. Det gælder NATO, OSCE, det nordiske samarbejde – og det gælder i særdeleshed EU. I en verden under forandring og uden ét fast pejlemærke, er EU vigtigere for Danmark end nogensinde og udgør i dag den væsentligste platform for udøvelsen af dansk udenrigspolitik. Det vil i endnu højere grad være tilfældet i 2020.

Derfor er det alvorligt, hvis EU ikke viser handlekraft i mødet med tidens betydelige udfordringer. Der må ikke fæstne sig et billede af Europa, som verdens forkælede, virkelighedsfjerne kontinent, hæmmet af traditioner, manglende dynamik, svindende befolkningstal og vogtende over hævdundne privilegier. Skal billedet ændres og stemningen vendes, kræver det handling – både nu og i de kommende 10 år.

#### Europa skal have styr på værktøjskassen ...

Først og fremmest kræver det, at EU begynder at agere som én global aktør. I 2009 afsluttede EU et langt og opslidende arbejde med vedtagelsen af et nyt Traktat-grundlag: Lissabon-traktaten. EU blev dermed bl.a. udstyret med en række vigtige udenrigspolitiske instrumenter, som vil kunne skabe større sammenhæng mellem EU's politikker og

dermed styrke EU's gennemslagskraft udadtil. Det gælder den faste formand for Det Europæiske Råd og den styrkede høje repræsentant. De skal respekteres som væsentlige selvstændige aktører. Og det gælder Den Fælles Udenrigstjeneste (FUT), som har potentialet til at forandre den måde EU driver udenrigspolitik på. Det er afgørende, at den sikres en god start.

De nye redskaber skal bane vejen for en mere sammenhængende og synlig rolle for EU – en slagkraftig europæisk stemme, der ikke kun er udtryk for laveste fællesnævner. Ambitionen er, at EU skal optræde med én stemme. Den ny traktat åbner muligheden. Men indtil vi når dertil, må vi som udgangspunkt tilstræbe, at vi sikrer en større grad af fælles fodslag og optræden i mødet med vore internationale partnere – at EU og dets medlemsstater taler med en fælles stemme.

#### ... og så skal EU's stemme høres – i FN ...

Det gælder i de etablerede multilaterale fora – og først og fremmest i FN, hvor der er behov for en stærk europæisk stemme. Og ikke mindst en stemme, der kæmper for og effektivt værner om et norm- og regelbaseret multilateralt system. I FN systemet skal EU – med aktiv dansk støtte – fortsat være en engageret aktør i håndtering af de globale udfordringer, som f.eks. klimaspørgsmålet, fattigdomsbekæmpelse og fremme af universelle rettigheder.

Vi må også sikre, at EU yder sit bidrag til, at der i FN udvikles rammebetingelser for bedre ledelse, en klarere international arbejdsdeling og et tættere samarbejde indenfor krisestyring og stabilisering, der sikrer, at alle væsentlige aktører bidrager efter evne og i velkoordinerede indsatser – det gælder for NATO, EU, FN, AU og øvrige internationale organisationer, ligesom det gælder for de nye globale magt

ter (Kina, Indien, Sydafrika, Brasilien o.a.), som vi også må forlange fremover påtager sig et større sikkerhedspolitisk ansvar.

Og så må EU presse på for, at de nye globale aktører engagerer sig i FN-systemet. Det forpligter at være en global aktør. Og en aktiv deltagelse fra disse lande er en forudsætning for FN-systemets overlevelse. Men EU må også sande, at der vil være en pris at betale for at sikre et sådan engagement, først og fremmest i form af, at de nye aktører får plads ved bordet og indflydelse på beslutningerne. Det er en pris, som EU må betale – og det må der fra dansk side bakkes op om.

### **... og i de mange eksklusive klubber ...**

I en tid, hvor FN kommer til at overlade initiativet for håndteringen af nogle af de globale udfordringer, ikke mindst på det økonomiske område, til en række mindre klubber (bl.a. G20) vil det være afgørende, at EU bliver repræsenteret og spiller en indflydelsesrig rolle i disse. EU skal være allestedsnærværende. Og også her må EU tale med en fælles stemme. Det bliver en udfordring. For flere af de større EU-lande har selv kunnet løse medlemskab til disse klubber og vil ikke opgive muligheden for at gå alene.

### **... men der skal også lyttes til EU i de bilaterale forhold ...**

En helt særlig udfordring for EU bliver at sikre de bilaterale forhold til de toneangivende aktører på den globale scene. EU har allerede i dag etableret såkaldte ”strategiske partnerskaber” med en række tredjelande, som f.eks. Brasilien, Indien, Kina, Rusland, Sydafrika og Afrika som kontinent. Men realiteten er, at mange af disse relationer kun befinder sig på et begynderstadium. De skal gives mere tyngde. Og det haster. Ikke mindst fordi andre nære allierede, som USA al-

lerede har taget skridt til at styrke sine bånd til disse lande, og fordi samarbejdet disse lande imellem også styrkes.

Derfor bliver det afgørende, at EU formår at udnytte Lissabon-traktatens muligheder for bedre at samordne politiske og økonomiske aspekter – ikke mindst eftersom EU, i modsætning til USA, ikke spiller nogen strategisk eller sikkerhedspolitisk rolle i mange af de regioner, hvor disse tredjelande har betydelig vægt.

De globale partnere skal mødes af et resultatorienteret EU, der med et skarpt blik for egne interesser forfølger et solidt, strategisk og interessebaseret samarbejde med hver enkelt partner. Og et samarbejde, der favner bredt. Det gælder den afgørende sikring af fri adgang for vore produkter og tjenesteydelser, økonomi, sikkerhedspolitik og menneskerettigheder men det gælder også samarbejde om forskning, miljø, energi, migration, udvikling, ikke-spredning, terrorbekæmpelse mv. – områder, hvor EU stadig har meget at tilbyde og at vinde ved udbyggede partnerskaber.

### **... det gælder i forholdet til USA, som fortsat skal være EU's nærmeste partner ...**

Det gælder også over Atlanten, hvor de tætte historiske bånd og værdifællesskabet ikke længere i sig selv er nok, hvis EU skal forblive en attraktiv alliancepartner. Der er behov for at udvikle et stærkt partnerskab, som gives et konkret, ambitiøst indhold indenfor konkrete politikområder, som f.eks. grøn vækst. Styrkes det transatlantiske samarbejde, vil det også i et flydende internationalt system have sin berettigelse som et af de faste pejlemærker. Og i en tid, hvor globale aktører i stigende grad ventes at mødes i mindre grupper, kan et fast-

tømret transatlantisk partnerskab udgøre en stærk kerne i sådanne skiftende konstellationer.

### **... og det gælder i forholdet til de øvrige toneangivende globale aktører...**

Der bliver mange om budet for global indflydelse i de kommende 10 år. EU må prioritere at få udbygget sine relationer med de lande, der allerede står i første række og indtager en central rolle. Men det gælder også med den ”2. bølge” af lande, som allerede nu viser økonomiske tænder og som i løbet af få år vil ønske at omsætte denne økonomiske selvtillid til international politisk indflydelse.

Der vil med andre ord blive mange relationer at udbygge. Og ikke mindst mangeartede relationer. Det kræver, at vi skræddersyr EU’s forhold, så de passer på den enkelte. Systemtænkning og faste modeller må ikke stå i vejen for udviklingen af EU’s partnerskaber med tredjelande. EU har slet ikke styrken til at påtvinge vigtige tredjelande samarbejdsaftaler skåret efter en fast skabelon. Der er forskel på Rusland og Japan, på Kina og Indonesien og på Mexico og Sydafrika. Det må også afspejles i de partnerskaber, vi indgår med hvert enkelt land.

### **... det kræver, at vi accepterer, at vi ikke hver især kan stå på egne ben, ...**

En række EU medlemsstater – ikke mindst flere af de toneangivende – har gennem årene foretrukket at agere på egen hånd i forhold til flere af de opstigende magter. Det har skabt en skævhed, hvor EU-landene hver især har været mere afhængige af adgangen til tredjelandenes markeder, end disse lande har været det af adgangen til markederne i de øvrige EU-lande. Denne asymmetri har flere

tredjelande dygtig forstået at udnytte. Det har hidtil stået i vejen for udbygningen af EU’s forhold til selvsamme lande – og i særdeleshed til Rusland og Kina.

EU-landene må erkende begrænsningerne ved denne enegang. Det er naturligt, at EU-landene også på egen hånd søger at styrke deres relationer med tredjelande. Men det skal ske på en måde, der ikke underløber EU. Kan det realiseres, vil interessen i tredjelande for at udvikle forholdet til EU kunne fastholdes og styrkes. Men tålmodigheden hos vores globale partnere er ikke stor. Der tøves ikke med at sætte EU udenfor døren, som det skete under COP15 i København. Lykkedes det til gengæld for EU i de kommende år at udvikle solide interessebaserede forhold til de toneangivende nye aktører – og i første omgang ikke mindst med Kina - samtidig med, at det nære forhold med USA udbygges, vil der fortsat være perspektiver for en europæisk stemme i verden. Toget står endnu på perronen – parat til afgang. Fra dansk side skal der presses på for, at EU løser billet.

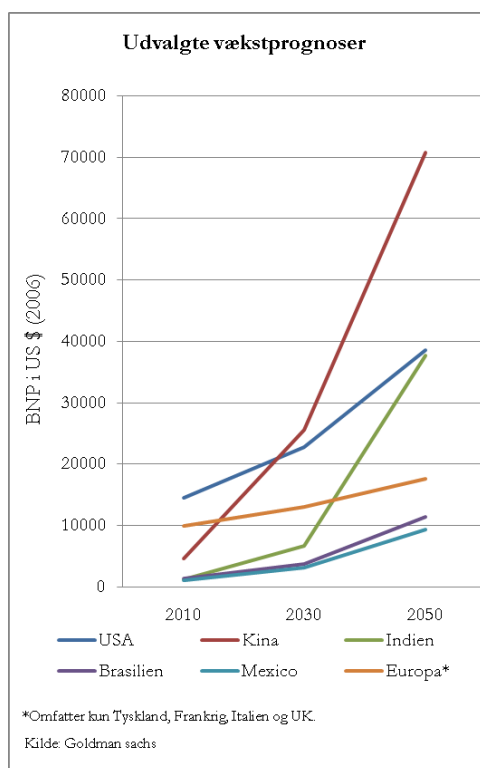
\* \* \*

”EU skal være en økonomisk slagkraftig og vidensorienteret region, der får det fulde udbytte af et fuldt integreret indre marked på 500 mio. indbyggere”

### **... at EU fortsat har noget at byde ind med ...**

Der er behov for et mere selvbevidst, ambitiøst og velkoordineret EU ansigt udadtil. Men forudsætningen for at blive en vigtig global aktør i 2020 vil fortsat være, at EU har noget økonomisk kraft at byde ind med.

I dag kan EU bryste sig af at råde over verdens største hjemmemarked. Og også i 2020 vil EU kunne levere en betydelig købekraft. Men det må ikke blive en sovepude. For faktum er, at EU sakker økonomisk bagud. Frem mod 2020 bliver det en betydelig udfordring at skabe et sammenhængende økonomisk område i EU, der igen genererer vækst, beskæftigelse og ny viden.



Det kræver først og fremmest sunde økonomier med overskud til en ambitiøs og fremadrettet satsning. EU-medlemsstaterne må vride sig fri af vedvarende budgetunderskud og den tyngende gældsbyrde. Det vil være afgørende, at EU i de kommende år holder fokus på en målrettet økonomisk genopretning, der skaber den fornødne konsolidering. Og her har Eurozonen allerede vist sit værd. Ikke mindst har den finansielle og økonomiske krise været med til at bekræfte indtrykket af euroen som en stærk og levedygtig valuta, hvis stabiliserende effekt har stået i vejen for en set med europæiske øjne betydelig forværring af krisen. Og Euroen har da også fortsat en betydelig tiltrækningskraft især blandt de nye medlemslande, som f.eks. Polen.

Og så kræver det en ambitiøs og reformorienteret vækststrategi til styrkelse af konkurrenceevnen med vægt på forskning, uddannelse og innovation, og en videreudvikling af vores indre marked, som har været en helt afgørende motor for europæisk økonomi i nu snart 20 år, men som har potentialet til at levere yderligere motorkraft i mange år frem, hvis motoren bliver justeret og smurt. Det skal bl.a. ske gennem en fuldtønet satsning på nogle af de områder, der i de kommende år vil være de væsentligste globale vækstområder såsom grøn teknologi og det digitale område.

EU skal have sin vækstpolitik på plads. Men den skal understøttes af sunde finanser. Et innovativt videnssamfund nødvendiggør investeringer. Det må få konsekvenser for den måde, som EU's budget indrettes på frem mod 2020. Vi skal bruge færre penge på landbrugsstøtte og flere på de områder, der understøtter vores konkurrenceevne. Det bliver en særlig udfordring for det danske EU-formandskab i 2012, hvor den tiltrængte modernisering af EU's budget skal forhandles. Skal EU gøre sig forhåbninger om at gøre en forskel i det 21. århund-

rede, nytter det ikke med et budget, der er skåret efter det 20. århundredes læst.

Men hvis EU kender sin besøgstid og forbliver en global økonomisk aktør med vægt, vil forudsætningerne også være til stede for at påvirke de internationale rammebetingelser – ikke mindst på handelsområdet, hvor det bliver en særlig – og for europæisk og dansk vækst helt afgørende – udfordring at holde den internationale markedsadgang intakt og imødegå tendenser til regional protektionisme og ulovlig statsstøtte. Det bliver ikke mindst vigtigt i de nye vækstlande, der selv nyder stor gavn af et åbent regelbaseret handelsregime. Ligesom det må forblive EU's ambition fortsat at bane vejen for mere gunstige handelsvilkår ved at få afsluttet de igangværende forhandlinger om en verdensomspændende handelsaftale (Doha-runden) og i afventning heraf ved at indgå skræddersyede bilaterale eller regionale handelsaftaler med de toneangivende økonomiske aktører.

\* \* \*

"I 2020 skal Danmark være en helhjertet og fuldtonet deltager i kernen af det europæiske samarbejde, der har større indflydelse på de politiske beslutninger end Danmarks størrelse tilsiger"

## B. Danmark – stærk holdspiller og stærk på egen hånd

### ... og medlemsstater, der spiller med – også Danmark...

Skal Danmark have sine ambitioner på EU's vegne indfriet kræver det, at Danmark selv bekender kulør i forhold til EU. Danmark må ikke

lade sig reducere til et udkantsland i den europæiske region. Det kræver et opgør med de danske EU-forbehold, så Danmark kan deltage i kernen af det europæiske samarbejde – også på de områder, hvor grupperinger af lande vælger at indgå i forstærkede samarbejder.

Danmark må bakke fuldt op om den fælles udenrigstjenestes etablering. Og ved en proaktiv indsats – både i Bruxelles og ude på de danske ambassader – skal der søges maksimal indflydelse på den fælles udenrigstjenestes politik formulering og initiativer. Det vil stille store krav til den danske udenrigstjeneste at sikre det fulde udbytte af den europæiske overbygning.

Til gengæld vil en effektiv fælles europæisk stemme i overensstemmelse med danske interesser kunne bane vejen for endnu klarere satsninger i dansk udenrigspolitik. En naturlig konsekvens af en mere interessebaseret tilgang i EU må således være en mere fokuseret dansk udenrigspolitik, der prioriterer og stiller skarpt på områder, hvor Danmark selv har stærke nationale interesser og kan gøre en forskel. Det gælder f.eks. forholdet til Rusland og naboerne mod øst som bl.a. Ukraine, Moldova og Hviderusland, hvor Danmark med afsæt i sin placering i Østersøregionen i særlig grad vil kunne præge EU's arbejde med at fremme samhandel, økonomisk integration, politisk forandring og udbredelse af vore værdier.

### ... som dog også må finde sin egen plads i den multipolære verden.

Danmark skal aktivt forfølge sine mål gennem EU og øvrige multilaterale organisationer. Men samtidig skal Danmark nu som i 2020 også forfølge sine mål på egen hånd. Og der stiller den globale magtspredning nye krav til diplomatiet. Der skal i de kommende år etableres tro-

værdige netværk og alliancer med statslige såvel som ikke–statslige aktører. Netværk, som giver adgang til viden, indflydelse og inspiration til den løbende omstilling af det danske samfund, som vil være en forudsætning for at modstå det pres, der følger af globaliseringen, og udnytte de muligheder, der også følger med.

Det gælder i Europa – ikke mindst med sigte på et EU med over 30 medlemslande i 2020, hvor beslutninger i stigende grad vil blive til udenfor de formelle beslutningsstrukturer. Der skal dansk interessevaretagelse ske proaktivt, bilateralt og fra sag til sag. Vi skal opsøge og udnytte de interessefællesskaber, som vil opstå på kryds og tværs i et stadig mere mangfoldigt europæisk samarbejde. Det kræver indsigt i situationen i de enkelte EU-lande og forståelse for varetagelse af EU's samlede interesser. Men samtidig skal vi have blik for de faste holdepunkter, og ikke mindst for naturlige alliancer i det nordiske fællesskab (som i 2020 meget vel kan vise sig at være "genforenet" indenfor EU), med centrale EU-partnere og med Østersøregionen. Det vil bl.a. kræve en aktiv styrkelse af det nordisk- baltiske samarbejde.

Og det gælder udenfor Europa, hvor vi udover en fortsat udvikling af det nære forhold til USA skal have udviklet forholdet til de nye toneangivende aktører. I første omgang med BRIK-landene, men også allerede nu med blik for landene i anden bølge.

Og så skal Danmark også på egen hånd udnytte de områder, hvor vi står stærkt. Det gælder f.eks. Arktis, hvor vi med afsæt i et styrket Arktisk Råd ikke blot vil kunne intensivere samarbejdet med vore nordiske naboer men også vil kunne sikre et nært interessefællesskab med stærke spillere som USA, Rusland og Canada.

Skal vi sikre os en gunstig plads i EU og i de internationale netværk skal vi have hjemmebasen i orden. Danmark bør gå forrest i arbejdet for en sund, ansvarlig og holdbar økonomi, som grundlag for en troværdig og respekteret dansk ageren i europæiske og internationale økonomiske anliggender. Det gælder nu og her den økonomiske genopretning, som skal bane vejen for en konsolidering af de offentlige finanser. Og så skal vi holde de andre fast på strukturelle reformer – det gør vi bedst ved selv at gennemføre vore egne i tide.

## IV. Afslutning – udfordringer og muligheder på vej mod 2020

Der tegner sig i forlængelse af dette debatoplægs analyse i det næste årti mindst seks hovedudfordringer, hvor vi fra dansk side allerede nu sammen skal designe passende udenrigspolitiske svar.

For det første – og som den måske mest definerende udfordring af dem alle – magtspredningen, der skaber dynamik og nye muligheder i en globaliseret verden, men som også truer Europas position. Det gælder især, hvis ikke EU meget hurtigt bliver i stand til at tale med en fælles stemme, der i langt højere grad end i dag bliver respekteret af vore partnere og rivaler. Også derfor fremstår realiseringen af de fælleseuropæiske udenrigspolitiske ambitioner som det måske mest afgørende enkeltprojekt i det kommende årti. Også for Danmark.

For det andet den uforudsigelighed, der følger af de mange nye aktører, som nyder godt af den globale magtspredning. Det er en udfordring, der set med danske øjne først og fremmest kalder på konsolidering og nødvendig reform af de internationale spilleregler, hvis legitimitet og overholdelse et lille land som Danmark er helt afhængig af. Det gælder i FN, Verdensbanken, IMF og WTO, men det gælder også i forbindelsen til de for os centrale regionale organisationer og ad hoc fora som G20. Her skal Danmark spille aktivt med og gøre vores indflydelse gældende ad såvel bilaterale som regionale og multilaterale kanaler.

For det tredje fremmarchen af nye toneangivende aktører, som med væksten i både BRIK- og andenbølgelandene vil tage fart i historisk højt tempo. Her skal udfordringen mødes med endnu stærkere partnerskaber til de nye aktører - både på EU-plan og gennem de direkte bilaterale danske forbindelser til landene.

For det fjerde det nye trusselsbillede, der selv i en gunstig situation uden udsigt til konventionelle militære trusler udfordrer vores sikkerhed på en ny måde og kræver, at vi er i stand til at agere fleksibelt og langt fra vore grænser. Der skal Danmark med de erfaringer og den troværdighed, som vi har fra vores mangeårige internationale engagement, påtage sig et særligt ansvar for at udbrede den civile- og militære sammentænkning og stabilisering.

For det femte den lavvækstperiode, der synes at ligge forude for Europa i almindelighed og Danmark i særdeleshed, hvis ikke vi reagerer hurtigt. Denne udfordring skal både tackles ude og hjemme med finansiell konsolidering samt fremtidsorienterede og vækst- og beskæftigelsesfremmende reformer i såvel Danmark som resten af Europa. Og med sikring af dansk erhvervslivs omstillingsevne og konkurrencekraft hjemme og konkurrencevilkår ude. Det betyder en endnu højere grad af samspil mellem udenrigs- og indenrigspolitiske virkemidler.

For det sjette konkurrencen fra andre værdisæt end dem, vi fra dansk og vestlig side har kæmpet for i årtier. Fundamentet af demokrati, menneskerettigheder og bredere værdier, som Danmark og Europa er bygget på, deles ikke af alle de nye toneangivende aktører, og blandt dem, der deler dem, er der ofte en anden tilgang til den udenrigspolitiske varetægtelse af værdiinteresserne. Det betyder, at Danmark sammen med vores væsentligste partnere - og først og fremmest i EU og FN - skal føre en værdipolitik, der effektivt udnytter de nye alliancemuligheder, der opstår i et mere flydende internationalt system, og som aktiverer hele paletten af vore værdier med øje for konteksten.



**Kurs mod 2020 – Dansk udenrigspolitik i nyt farvand**

*Udgiver*

Udenrigsministeriet

Asiatisk Plads 2

1448 København K

Telefon: 33 92 00 00

Fax: 32 54 05 33

E-mail: [spe@um.dk](mailto:spe@um.dk)

Internet: [www.um.dk](http://www.um.dk)

Publikationen kan downloades på [www.um.dk](http://www.um.dk)