

## **Efter Afghanistan - andre værktøjer må anvendes i udenrigspolitikken.**

Analysen er skrevet af Jørn Boye Nielsen

### **Statement fra Tænkertanken RIKO (*Rådet for International Konfliktløsning*)**

**Dansk deltagelse i krige, som dem der er ført de sidste 20 år, bør nu have en ende.**

Danmark har været involveret i tre krige de seneste 20 år i hhv. Afghanistan, Irak og luftkrigen mod Libyen. I ingen af disse tre steder, er der kommet bæredygtige løsninger ud af bestræbelserne.

Ser vi på krigen de sidste 20 år har Watson Institute, Brown University, USA, opgjort tabene der er enorme:

- Mindst 801.000 mennesker er døde på grund af direkte vold (soldater, private i sikkerhedsfirmaer, civile, journalister og humanitære ansatte).
- 387.000 civile er blevet dræbt af alle parterne i konflikterne.
- 7.050 amerikanske soldater døde efter 9/11 krigen.
- 38 mil. er blevet fordrevet i krigen efter 9/11, 2001 (i krigen i Afghanistan, Pakistan, Irak, Syrien, Libyen, Yemen, Somalia, Philippinerne)
- Krigen efter 9/11 har bidraget betydeligt til klimaproblemerne.
- Krigen er blevet ledsaget af underminering af menneske – og frihedsrettighederne.
- De totale omkostninger for krigen og volden efter 9/11 er ca. 8. trillioner (US \$ – 18 nuller).
- 52 danske soldater har mistet livet i Afghanistan og Irak – 44 i Afghanistan, 8 i Irak

Krigen i Irak førte også til store ofre og et ødelagt administrativt system og i ruinerne af dette, opstod Islamisk Stat og en dårlig fungerende stat i Irak.

I Vestens engagement i form af luftbombardementer i krigen mod Gaddafi i Libyen, endte det med en langvarig krig og et delt Libyen med flere konkurrerende områder, der blev udgangspunkt for migration fra Afrika til Vesten.

Spørgsmålene er nu hvilken politik der skal føres efter krigen – hvordan kommer vi videre, hvad skal vi ændre?

Udenrigsminister Jeppe Kofod har for kort tid siden sagt, at det negative resultat for Vesten af krigen i Afghanistan kalder på refleksion og selvransagelse.

Så lad os komme i gang med denne selvransagelse og lære af det, der er sket for Vesten, og overveje de ændringer der bør ske i udenrigs- og sikkerhedspolitikken i Danmark.

Konklusionen bør være, at vi skal holde os ude af deltagelse i stormagtsinterventioner, vi alligevel ikke har nogen indflydelse på, dvs. ikke mere deltagelse i krige som i Irak og Afghanistan. Midler og mål med luftbombardementerne i Libyen bør også undersøges. Normen om 'Responsibility to Protect' (R2P), hvor vi skulle lære af Rwanda og Srebrenica, blev visket ud i sandet efter Libyen.

Det er godt hvis der kan ske en uvildig undersøgelse af hvorfor det gik galt i Afghanistan; Hvordan vi kom ind og især den hovedkulds beslutningsproces der var forud for beslutningen om at involvere os i Afghanistan. Desuden skal spørgsmålet om vi vidste nok om det land vi kæmpede i – dets historie, sociale struktur og kultur, og de store forskelle afklares.

I det følgende vil der være fokus på RIKOs syn på dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter Afghanistan:

### **En vision af en verden med fredelige og ikke voldelige relationer mellem stater og folk. Som forudsat af FN.**

Danmark skal arbejde for en verdensorden, hvor vi på sigt løser konflikter og problemer med fredelige og ikke-militære midler gennem et vidtgående samarbejde med alle lande i verden.

Hver gang vi har en konflikt, skal vi stille spørgsmålet; hvordan kan denne konflikt løses fredeligt og uden trussel om brug af militære midler og uden pression og sanktioner. Det gøres der ikke nok i dag.

Er væbnet brug af magt nødvendigt i visse tilfælde? Ja, vi er ikke pacifister og må anerkende at visse former for konflikter f.eks. borgerkrige kan kræve brug af væbnet magt for at kunne afsluttes og stabiliseres.

Dette bør tages vare på af FN's-fredsbevarende (militære) missioner. Til dette bør vi naturligvis stille soldater, officerer og mandskab til rådighed – og hjælpe med materiel og effektiviseringer. FN's tilgang til konflikter, herunder militære konflikter, har som ofte fokus på fredsbevaring, monitorering, rapportering af menneskerettighedsovergreb og beskyttelse af civile. Det er ikke

nok til at løse en konflikt, men et vigtigt element. FN har den fordel, at der er fokus på andet end den militære side i en konflikt, idet der i en FN-intervention altid inkluderes fredskabende elementer - f.eks. kan FN være med til at skabe et forum for dialog. Det går ofte galt når Vesten, ofte tidligere kolonimagter, kommer ind i voldelige konflikter og krige. Det bliver tænkt for meget i militære løsninger og for lidt i konfliktløsning og bistand.

Danmark skal som småstat samarbejde maksimalt i internationale organisationer, med andre lande – i FN, EU, Nordisk Råd, OSCE, NATO og bidrage aktivt til at styrke og reformere disse organisationer. Konflikter og problemer skal løses gennem forhandling, der bunder i programmer og planer frem for enkeltpersoner - løsninger som alle parter, også de mindre synlige, kan se sig selv i. Det er desværre ikke det vi ser i dag, hvor trusler hænger løst og der ikke skal meget til før sanktioner sættes i værk.

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

Sikkerhed har både en militær og en ikke-militær dimension.

Den ikke-militære og bæredygtige dimension skal fokusere på skabelse af tillid mellem parterne dvs. en holdning til at kunne være sammen, samtale, forhandle og løse konflikter sammen, igangsætte projekter sammen og samarbejde i internationale organisationer. Forholdet mellem de fem nordiske lande er f.eks. ikke baseret på militære eller afskrækkelsesdoktriner, men på samarbejde, samtale, forhandlinger og fælles institutioner. Det samme gælder EU. Tillidsskabende foranstaltninger mellem lande der har konflikter eller problemer med hinanden, er derfor vigtigt.

### **Midlerne hertil er primært:**

- et stærkt diplomati og ambassader med tilstrækkelige ressourcer til at lave kontakter og forhandle
- aktiv brug af medlemskab af internationale organisationer, hvor der kan samarbejdes med andre for løsninger
- bevillinger til tænketanke og forskere der kan genere viden til sikkerhedspolitikken
- bevillinger til at civilsamfundet kan være med via sine kontakter og deltagelse i aktiviteterne omkring store konferencer.

- politikere og militære bør mødes med sine fagfæller, især i lande der er defineret som "den anden side"

Den måde NATO tæller sikkerhed på som procentandel af BNP, er en forkert og irrationel måde at opgøre forsvarsudgifterne på. Man bør i NATO enes om et nyt procenttal, der dækker alle udgifter til det militære forsvar, udviklingsbistand, udenrigstjenesten og fredsbestræbelser (konfliktløsning, konfliktforebyggelse, fredsforskning, tidlige advarsler (*early-warning*)). Sikkerhedspolitik er langt mere end "krudt og kugler".

I et sådant nyt procenttal vil DK blive godskrevet for vor høje andel af udviklingsbistand og Norge godskrevet for dets højt udviklede diplomati og mæglingsbestræbelser i konflikter. DK bør i første omgang få NATO-lande som Norge, Holland og Tyskland med på ideen. Og efter formentlig kommende centrum-venstre regeringer i Norge og Tyskland, skulle det være en mulighed.

### **Respekt for andre nationer og folk.**

Fjernelse af autoritære og diktatoriske ledere og udefra fremkaldt regime change, skaber ikke automatisk demokrati, men som oftest kaos og borgerkrige. Hvis demokrati indføres gennem massiv vold oppefra, er der en tendens til at volden flytter med over i det nye samfund. Derfor må det anerkendes at demokrati ikke kan importeres udefra eller være resultat af ydre pres, men må skabes nedefra på basis af folkeligt pres og med nødvendige hensyn til landets historie, kultur og religion.

Sanktioner og isolation af lande der ikke følger vestligt pres er normalt ikke anbefalelsesværdigt.

Støtten skal gives direkte til folkelige bevægelser og græsrodder, så de kan skabe et nyt samfund nedefra, evt. gennem omfattende ikke - voldelige aktiviteter.

Sanktioner mod lande har normalt ikke ret stor virkning. Sanktioner mod stormagter er for det meste nytteløse i henseende til at ændre forholdene, selv om de ofte gør økonomisk ondt hos modparten. Sanktioner, især fra Vesten, bruges ofte for at vise offentligheden og den hjemlige opinion at man handler.

### **Fokusér på alle menneskerettigheder, ikke kun på én konvention.**

Der er en tendens til, at menneskerettighedskonceptet bliver brugt som et tag-selv-bord. Der er mange menneskerettighedskonventioner. Der er en konvention for civile og politiske

rettigheder – det er stort set den eneste der henvises til i Vesten af regeringer. Men der er også konventionen for økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder, der indeholder retten til arbejde, sundhed, gratis uddannelse, en basal levestandard m.m. Den sidste type rettigheder overholdes ikke mange steder i Vesten f.eks. i USA. Der er også børnekonventionen, der siger, at staten skal beskytte nationens børn – ikke just det der sker for danske børn i Syrien. Der er ligeledes FN menneskerettighedsdeklarationer om flygtninge og minoriteter – dem henvises der sjældent til i Danmark.

Ingen nationer opfylder alle menneskerettigheder, dog er nogle nationer bedre end andre. Men menneskerettigheder må ikke bruges selektivt som et politisk våben, hvilket der er en tendens til.

De 17 verdensmål er et stærk middel, da de er nye og vedtaget af alle verdens lande, og et godt mål for den vej verden skal. Verdensmålenes begrænsning er, at de ikke er juridisk bindende i en konvention, men kun har deklaratorkraft. Men som mål for verdens udvikling frem mod 2030 må de lægges til grund for og være en del af Danmarks udenrigspolitik.

I den hjemlige debat f.eks. i DR2's Debatten og generelt i medierne jongleres der med en modsætning mellem demokrati/menneskerettigheder på den ene side og autoritære regimer på den anden. Selv om der er en kerne af sandhed i denne modsætning, sker der også en dæmonisering af lande der bygger på andre værdier end vestlige værdier. En os-dem fortælling, der gør kommunikation, kontakter og samtale umuligt.

Skal vi løse konflikter må begge parter i konflikten anerkendes, ellers løses konflikten ikke.

### **Oprust diplomatiet - stærkere og mere robust udenrigstjeneste.**

Udenrigsministeriet og diplomatiet bør opgraderes. Udenrigsministeriet, der de sidste 20 år er blevet beskåret, som påvist af professor Martin Marcussen (KU), bør have samme kapacitet og finansiering som f.eks. i Norge eller Finland – hvad det slet ikke har i dag. Udenrigsministeriet skal udvikle tilstrækkelig med kontakter og netværk til lande og internationale organisationer, samt deltage i fredsskabende virksomhed. Desuden skal UM have dansk analysekapacitet for at kunne agere i den moderne verden, samt være med i alle de udvalg, grupper og konferencer i internationale organisationer, som danske interesser tilsiger.

UM bør endvidere have ressourcer og tid til at møde tænketanke, forskningsmiljøer og civilsamfundet.

### **Diplomatiet og regeringen bør kunne tale med begge sider i en konflikt**

Diplomatiet og regeringen er ikke kun til for at kommunikere med allierede, men må lægge vægt på at have kapacitet til at kommunikere med begge/alle parter i konflikter, også dem vi er uenige med og dem som har andre værdier end os for at kunne komme med udspil og forslag i igangværende konflikter. I 1970'erne og 1980'erne i Helsinki-processen spillede Danmark en væsentlig og selvstændig rolle, ikke mindst i forhold til USA og andre stormagter i afspændingspolitikken under koldkrigsperioden.

### **Freds- og konfliktløsnings center – tænk i fredelige optioner, ikke kun i militære og afskrækkelses-scenarier som nu.**

Som en selvstændig del af dansk udenrigspolitik oprettes et Freds- og Konfliktløsningscenter til at bistå både den udøvende del af samfundet (regeringen, Udenrigsministeriet) og den lovgivende del (Folketinget, Udenrigspolitisk Nævn, udvalgene). Det skal gives konkrete opgaver i form af at levere analyser og forslag om udenrigs- og sikkerhedspolitik, og ikke mindst fokusere på anbefalinger i forhold til løsning og forebyggelse af konflikter.

### **Udenrigspolitisk Nævn, Udenrigsudvalget, Forsvarsudvalget og Europaudvalget er politikernes udvalg – ikke regeringens.**

Disse udvalg ligger under Folketinget – og ikke regeringen. De kan i højere grad bruges til at lave strategier, planlægning og diskutere udenrigs- og sikkerhedspolitik selvstændigt.

Der kan inviteres forskere og tænketanke ind i udvalget hvis politikerne ønsker det.

Det bruges ikke tilstrækkeligt i dag, hvor udvalgene reelt er regeringens udvalg.

Udenrigspolitisk Nævn bør have tilstrækkelige og ajourførte oplysninger, så der kan tages beslutninger, med basis i sikre kendsgerninger og gerne fra flere forskelligartede kilder. Før store udenrigspolitiske beslutninger, skal der gives mere tid til politikerne og deres baglande, så konsekvenserne af beslutningerne kan identificeres via høringer og indkaldelse af uafhængige eksperter. Afghanistan-, Irak- og Libyen krigen blev ikke forberedte nok – ikke mindst pga. Udenrigspolitisk Nævns lukkethed, der er givet af politikerne i Loven om Udenrigspolitisk Nævn.

## **Migrationsproblemerne bør ikke løses med mure og pigtråd, men med udvikling og fredsopbygning – så folk ikke flygter. En ny Marshall-hjælp til Afrika og Mellemøsten.**

I udviklingspolitikken må især den demografiske udvikling i Afrika og Mellemøsten adresseres. Allerede i Taksøe-rapporten fra 2016 påpegedes at befolkningen i Nordafrika og Mellemøsten estimeres at ville vokse fra 481 mil. i 2015 til 749 mil. allerede i 2050.

Ifølge The Lancets befolkningsfremskrivninger vil Afrika som sådan vokse fra 1.6 mia. i dag til ca. 4. mia. i 2100. Det er en enorm befolkningsudvikling.

Europas befolkningsudvikling vil være modsat – en befolkningsnedgang fra 738 mil. (2015) til 707 mil. i 2050 (Taksøe-rapporten, bilag s. 55) med arbejdskraftmangel til følge.

Et land som Nigeria vil ifølge The Lancet vokse fra 207 mil. i dag til 790 mil. i år 2100 – og det er kun ét afrikansk land.

Den gode historie af den demografiske udvikling er, at ifølge The Lancet vil verdens befolkning begynde at falde i 2060'erne på verdensniveau – dog sådan at de udviklede lande og Kina vil opleve et stort fald. Udviklingslande i f.eks. Afrika vil stabiliseres senere.

Denne demografiske udfordring ikke langt fra Europa, kender folk i udenrigsministerierne, men politikerne ser kun få år frem. Skal man holde befolkningerne i Afrika og Mellemøsten hjemme i deres lande, kræves en enorm mobilisering af ressourcer til fordel for Afrika af udviklingsbistand. Det bør også betyde mere handel og handelsliberalisering, samt koordination med Kina, USA og FN's særorganisationer om den store opgave.

Det hjælper ikke kun at sende penge af sted som vi har gjort i Afghanistan – det er en omfattende produktiv base med modernisering og industrialisering i Afrika der skal til.

Desuden en kontrolleret indvandring til et Europa, der går mod mindre befolkning og mangel på arbejdskraft.

Migration kan ikke undgås i en verden med en så enorm befolkningsøgning i Afrika og Mellemøsten, og en samtidig befolkningsnedgang i Europa. Gør man ikke noget i Europa, vil migrationen blive endnu større. I øjeblikket er der bygget/bygges der mure eller stålwire/pigtrådshegn 15 steder i EU- og Schengen-området (Politiken 6.9.2021) med henblik på at holde fattige migranter ude. Det er en hel gal vej og løser ikke migrationspresset – EU m.fl. skal i

stedet hjælpe Afrika og Mellemøsten til at blive udviklede og moderniserede, så folk ikke flygter. Mure og pigtråd og et nyt apartheidssystem mellem rige og fattige er ikke vejen.

### **Ikke flere kolde krige.**

En proces mod en ny kold krig eller dog en ny farlig og destruktiv stormagtsrivalisering – økonomisk, teknologisk og militært - er på vej mellem USA og Kina. Det er ikke i verdens interesse at den får lov at udvikle sig. Det kan betyde en økonomisk og teknologisk opdeling af verden.

Danmark må i EU i det mindste fastholde EU's nuværende kurs "at gå på to ben" – på den ene side anerkende Kina som systemisk konkurrent og på den anden side Kina som partner. EU (og hermed DK) må klart signalere til præsident Biden, at EU ikke er med på en ny ødelæggende konfrontation, der vil opdele verden. Det har vi prøvet én gang før med katastrofale følger.

FN's generalsekretær Guterres kaldte ved den seneste FN Generalforsamling USA-Kina konflikten for "complete dysfunctional" – og sagde "We need to avoid at all cost a cold war that would be different from the past one..." og muligvis farligere end den første.

### **En grøn omstilling i verden. Fokus på klima**

At kæmpe for den grønne omstilling og en bæredygtig verden på internationalt niveau, må være et vigtigste mål i dansk udenrigspolitik – hvad det dog også synes at være.

Klimaforandringerne repræsenterer et globalt problem rettet mod den eneste klode, menneskeheden bor på. Det er en fælles international opgave som nord og syd, øst og vest sammen må løse. Danmark har vist vej gennem de unges høje klima- og biodiversitetsengagement og ved at et næsten enigt Folketing har vedtaget en 70 % reduktion af drivhusgasser i 2030, som er et vigtigt, omend ikke tilstrækkeligt mål på sigt.

### **Våbenkontrol og nedrustning skal på dagsordenen igen.**

I det 21. århundrede er der indgået meget få nedrustnings- og våbenkontrol aftaler – dog med New START traktaten fra 2010, der påbyder en halvering af strategiske missiler, som en væsentlig undtagelse.

Vores anbefalinger på nedrustningsområdet vil være:



1. Der oprettes et kontor, der skal beskæftige sig med og følge nedrustningsbestræbelser og våbenkontrol i Udenrigsministeriet. Et sådant kontor har der været tidligere i Udenrigsministeriet.
2. Der afholdes en årlig debat i Folketinget om nedrustning, hovedsagelig atomnedrustning, hvor emnerne er fremskridt/tilbageslag for nedrustning og våbenkontrol i Europa og i verden som helhed. Debatten kan suppleres med høringer af internationale forskere og andre, der arbejder med nedrustning.
3. Danmark arbejder for at Arktis bliver en atomvåbenfri zone (som Antarktis). Et forslag der har været med i tidligere centrum-venstre regeringsprogrammer.
4. Danmark arbejder i NATO for kontakt mellem officerskredse i NATO-landene og Rusland for at undgå uheld og misforståelser. I dag er der næsten ingen kontakt.
5. Støtte til oplysningsprojekter og folk-til-folk-projekter med lande, grupper og folk, der officielt ses som "den anden side".
6. Danmark støtter initiativer til atomnedrustning og deltager i arbejdet for ikke – spredning af atomvåben samt tilslutter sig FN's traktat om forbud mod atomvåben, der trådte i kraft 22. januar i år, og deltager i review konference i marts 2022 i Wien sammen med Norge, Sverige og Finland, der alle har besluttet at deltage.
7. INF-traktaten, der i 1987 forbød alle kort og mellemdistanceraketter i Europa, blev opsagt af præsident Trump i 2019 og senere af Rusland. Danmark bør støtte at kort-og mellemdistanceraketter igen forbydes eller begrænses i Europa og andre steder i Europa.
8. Ikke – spredningstraktaten (NPT-traktaten) om ikke-spredning af atomvåben overholdes ikke af atommagterne, der har erklæret i traktaten, at de vil arbejde for atomnedrustning, hvilket ikke sker. De viser et dårligt eksempel. Danmark skal påvise dette.
9. Det er ikke nok at tale om nedrustning – Danmark må også fokusere på de årsager der skaber oprustningen, bl.a. ved tillidsskabende foranstaltninger.
10. I NATO slog Harmel-rapporten fra 1967 fast at NATO skal gå på to ben - både arbejde for forsvar af området og for fred og afspænding med den anden side. NATO arbejder for forsvar, men gør meget lidt for afspænding og fred. Desværre går NATO kun på ét ben – det militære.

11. Konflikten mellem Europa og Rusland er ikke langtidsholdbar og bæredygtig. Under den kolde krig skabtes et unikt samarbejde om afspænding mellem Øst og Vest i form af Helsinki-processen. Forhandlingerne startede i 1972 i Finland, hvor alle europæiske lande (minus Albanien) samt USA og Canada samledes. I 1975 underskrev landene Helsinki-slutakten, der omhandlede grænser i Europa, sikkerhedsspørgsmål, respekt for menneskerettigheder, økonomisk og teknisk-videnskabeligt samarbejde, handel, informationsfrihed, kulturelt samarbejde og menneskelige kontakter. Efter afslutningen af den kolde krig dannedes OSCE (Organisation for Security and Co-operation in Europe). OSCE bør igen bruges mere aktivt til at starte en afspændings proces mellem de 57 medlemsstater. Nye al-europæiske initiativer og konferencer kunne finde sted i dette regi.

### **Mægling – en metode til fredelig afvikling af konflikter**

I den danske offentlighed bliver konflikter og sikkerhedstrusler ofte beskrevet med henvisning til at vi kun kan gøre to ting, enten 1) ingenting eller 2) militær intervention. En tredje og meget aktiv (og aktivistisk) mulighed er at mægle mellem parter i en konflikt. International mægling er en disciplin som særligt Norge og Finland har haft succes med, og senest har Sverige også indset at de også vil bidrage til at løse verdens konflikter gennem dialog. Forhandlinger begynder oftest i det skjulte og med møder med hver enkelt konflikt part. Det kan så lede til mere offentlige fredsforhandlinger, og eventuelt en våbenhvile, en fredsaftale eller om ikke andet en større forståelse for den anden parts ageren og interesser. Mægling kan forekomme på forskellige niveauer fra græsrodsniveau til det mere politiske. Hvis Danmark engagerede sig mere i at løse verdens konflikter med ikke militære midler, kunne vi for eksempel specialisere os i at mægle mellem ikke voldelige oprør og regeringer, for muligvis at forhindre at det ender i voldelige borgerkrige ligesom i Syrien og Yemen, eller i yderligere undertrykkelse ligesom i Hong Kong.