

Sammenfatning

Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid

*Vejen frem for Danmarks interesser
og værdier mod 2030*

Udredning om dansk udenrigs-
og sikkerhedspolitik, maj 2016

Sammenfatning

”Brydningstid: ... tid med uro og omskiftelser”

Global magtspredning, nye trusler og hastig teknologisk udvikling...

Dansk diplomati og forsvar skal i de kommende år operere i en verden, der på mange måder befinder sig i en brydningstid. Det økonomiske tyngdepunkt forskyder sig mod Asien, den teknologiske udvikling ændrer vilkårene for mennesker, virksomheder og myndigheder. Europas sikkerhed og værdigrundlag udfordres, og nærområdet præges af kriser og sammenbrud, som har stor betydning for Danmark. Mulighederne og udfordringerne er mange og mangeartede, og ressourcerne begrænsede i en tid, hvor dansk diplomati og forsvar under skiftende regeringer har haft faldende bevillinger. I en omskiftelig verden stiller det krav til prioritering og effektiv interessevaretagelse. Det kalder på øget fokusering og samtænkning af Danmarks indsatser og refleksion over, hvilke mål og opgaver, der først og fremmest skal varetages.

...skaber behov for et frisk kig på de udenrigspolitiske prioriteter...

Denne rapport præsenterer resultaterne af den udenrigs- og sikkerhedspolitiske udredning, som blev lanceret af Regeringen i september 2015.

Ifølge Kommissoriet skal den lede til tre ting:

- En afdækning af Danmarks strategiske interesser i forhold til en række centrale udviklings- træk, udfordringer og muligheder i de kommende 10-15 år.
- Et samlet bud på en stærkere koordinering og samtænkning af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, handelspolitik og eksportfremme samt udviklingspolitik.
- Et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser i de kommende år.

...og offentlig debat om Danmarks rolle i verden

Formålet er ifølge kommissoriet at skabe grundlaget for en øget fokusering og prioritering af Danmarks internationale engagement og varetagelsen af Kongeriget Danmarks interesser, herunder de kommercielle. Hvordan placerer vi bedst muligt Danmark på den internationale scene i en tid med begrænsede ressourcer til diplomati og forsvar? Skåret ind til benet er det det spørgsmål, denne udredning forsøger at give et svar på.

Rapporten er et oplæg til den politiske debat om fremtidens udenrigs- og sikkerhedspolitik og skal blandt andet indgå i grundlaget for de kommende forhandlinger om et nyt forsvarsforlig efter 2017 og en ny udviklingspolitisk strategi i 2016.

Interessebaseret udenrigspolitik

Udenrigspolitikens formål er at bidrage til at forstå, påvirke og forholde sig til den internationale udvikling med det hovedformål at bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark med et dansk værdigrundlag til gavn for befolkningen. Forsvars-, sikkerheds-, udviklings- og handelspolitik er integrerede dele af Danmarks udenrigspolitik, der skal opfylde denne vision.

Udenrigspolitikken skal varetage Danmarks nationale interesser og værdier

Det gøres bedst ved at føre en interessebaseret, samtænkt og fokuseret udenrigspolitik, der har Danmarks, de øvrige rigsdeles og befolkningens sikkerhed, velstand og grundlæggende værdier som sine centrale pejlemærker.

Med afsæt i Kongeriget Danmarks særtræk og placering i verden...

Udgangspunktet er de varige forhold, som knytter sig til Danmarks placering i verden og rolle som international aktør, den virkelighed, der omgiver os, og det værdigrundlag, det danske samfund bygger på. Kongeriget Danmark er en arktisk stormagt og et mindre europæisk land placeret mel-

lem de regionale stormagter og en del af en nordisk og nordeuropæisk kulturkreds. Danmark er også en handelsnation med en lille åben økonomi, som trives bedst i en stabil og regelbundet international orden. Danmarks medlemskab af EU, NATO og FN er det grundlæggende fundament for varetagelsen af Danmarks interesser internationalt.

Udredningen giver på den baggrund et bud på Danmarks vitale og meget vigtige nationale interesser. De kan udgøre kontinuerlige retningspile for prioritering af de udenrigspolitiske indsatser. Nationale interesser kan desuden tjene som fælles referenceramme for politikere og befolkning, når udenrigspolitiske beslutninger skal træffes, og en rød tråd i samtænkningen af instrumenter og indsatser på tværs af Danmarks internationale engagement.

...opstilles et prioriteringsværktøj til effektiv interessevaretagelse

Nationale interesser kan imidlertid ikke stå alene. En fokuseret udenrigspolitik må også tage højde for, hvordan Danmark kan sikre størst mulig gennemslagskraft. Strategiske valg bør således basere sig på en afvejning af især tre hensyn:

- **Interesser:** Hvad står på spil for Danmark? Er der tale om en vital, meget vigtigt eller mindre vigtig national interesse? Er en dansk interesse truet af udviklingen?
- **Partnerskaber:** Er der tale om en unik dansk eller en bredt delt interesse? Kan vi gøre det alene eller i partnerskaber med andre? Skal Danmark tage føringen? Eller kan vi overlade opgaven til vores partnere?
- **Indflydelse:** Kan vi gøre en forskel? Efterspørges særlige danske styrkepositioner, ekspertise eller erfaringer?

Disse tre hensyn kan udgøre kernen i et prioriteringsværktøj til en mere strategisk udnyttelse af danske udenrigspolitiske ressourcer, der fokuserer indsatsen på de områder, hvor vi har mest på spil og kan gøre den største forskel – enten alene eller i partnerskaber. Nogle interesser bliver Danmark nødt til at løfte alene, andre deles af mange og følges bedst i fællesskab. Den konkrete afvejning må tage afsæt i en analyse af, hvilke udfordringer og muligheder Danmark og andre lande står overfor.

Verdens gang bliver mere uforudsigelig

Verden i bevægelse mod 2030

Danmark skal de næste 10-15 år navigere i en verden, der på flere områder vil adskille sig væsentligt fra de seneste 25 år efter den Kolde Krig. Sideløbende med globaliseringen og udbredelsen af grænseoverskridende netværk vil traditionel geopolitik og dermed geografisk beliggenhed igen få større betydning. Større uforudsigelighed bliver et gennemgående vilkår i en mere forbundet verden, hvor magten spredes på flere hænder, og teknologiske kvantespring fører til såvel nye muligheder som risici.

Mange steder går det historisk godt...

Overordnet set bevæger verden sig i en mere fredelig og velstående retning. Siden 1990 er antallet af ekstremt fattige mere end halveret, og den globale middelklasse er tredoblet. Flere lande integreres i verdensøkonomien, og der sker betydelige fremskridt i blandt andet adgang til sundhed og uddannelse.

... men Europa er udfordret på flere fronter og risikerer at lukke sig endnu mere om sig selv

Europas nærområder med Rusland i øst og Mellemøsten i syd udgør dog stigende udfordringer. Den europæiske sikkerhedsorden er under pres fra Rusland, og Mellemøsten og Nordafrika vil fortsat være en betydelig kilde til ustabilitet med direkte effekter for Europa og Danmark. Det skyldes konflikter, militant ekstremisme, dårlig regeringsførelse og flygtningestrømme. Også Afghanistan og dele af Afrika vil kunne være kilder til fortsat ustabilitet. Trods en generelt mere stabil verden er der i Europas nærområder alvorlige udfordringer de kommende år.

Europa oplever samtidig en stigende nationalisme og EU-skepsis, som vil bidrage til et mere indadskuende EU i de kommende år. Og EU vil formentlig fortsat have svært ved at omsætte sin globale økonomiske vægt til tilsvarende udenrigspolitisk gennemslagskraft.

I Arktis åbner isens afsmeltning perspektiver for øget økonomisk aktivitet og udvikling, men øger også behovet for myndighedsopgaver som søredning og miljøbeskyttelse.

Det økonomiske tyngdepunkt rykker mod Asien og flere integreres i verdensøkonomien

Den økonomiske vækst i Asien forskubber gradvist det globale politiske og økonomiske tyngdepunkt fra vest mod øst. Dermed bliver resten af verden også mere afhængig af fortsat økonomisk vækst og stabilitet i regionen, især i Kina. Den globale handel vil mod 2030 være præget af en række tendenser, som vil få stor betydning for Danmark. Det gælder blandt andet øget handel med og i Asien, integration af udviklingslandene i den globale økonomi, vækst i handel med tjenesteydelser samt en dybere globalisering, hvor komplekse handelsstrømme i såkaldte værdikæder øger behovet for globalt samarbejde og handelspolitiske regelsæt.

Vi bliver flere og flere på kloden...

Verdens befolkning vil nå omkring 8,5 milliarder i 2030, og befolkningsvæksten vil især ske i de store byer, som får større betydning som globale aktører. Vækst og jobmuligheder for millioner af unge vil være afgørende for social stabilitet, mobilitet og migration i områderne med befolkningsvækst. Europa vil samtidig opleve stigende mangel på arbejdskraft. Klimaforandringerne vil være en trusselsmultiplikator, der vil bidrage til ustabilitet og migration. Samtidig forpligter den nye klimaaftale alle lande til at intensivere kampen mod klimaforandringerne og skaber store muligheder for dansk eksport.

...og teknologien binder os tættere sammen og ændrer vores hverdag

Innovation og udbredelse af nye teknologier sker med stigende hastighed og ændrer fundamentalt markeder, kommunikationsformer og arbejdsgange. Internettet vil gøre verden endnu mere sammenvævet og give nye økonomiske muligheder, mens cybertrusler vil udgøre en stigende sikkerhedspolitisk udfordring.

Samlet set vil udviklingen forrykke de globale magtbalancer...

Den internationale stabilitet vil i stigende grad afhænge af forholdet mellem USA og Kina, mens EU og stærke stater som Indien og Brasilien samtidig kan fylde mere på den internationale scene. USA's og Europas kombinerede økonomiske, militære, politiske og kulturelle styrke vil frem mod 2030 fortsat have en stabiliserende global indflydelse. Men de nye, stærke stater ønsker større indflydelse på de internationale politiske og økonomiske beslutninger. Det er derfor afgørende, at der fortsat opretholdes en regelbaseret international orden, som både de stater, der er på vej opad i det internationale hierarki, accepterer og agerer i, og som også de øvrige lande kan se sig selv i.

...og ikke-statslige aktører får større betydning

Samtidig vil et stigende antal udfordringer overgå staternes egen formåen og stille krav om nye og bredere samfundsmæssige alliancer. Ikke-statslige aktører som storbyer, provinser, multinationale virksomheder, fonde, uformelle grupper og magtfulde individer vil få øget global indflydelse. En bredere vifte af aktører vil derfor ønske en plads om bordet, når internationale beslutninger træffes. Globaliseringen accelererer en magtspredning, hvor stater ikke længere har monopol på udenrigs- og sikkerhedspolitik. Nationale regeringer og internationale institutioner vil opleve, at der i højere grad vil være udviklinger, som de ikke kan forudsige og ikke har kontrol over. I den situation vil effektive internationale svar afhænge af styrken og bredden af internationale og samfundsmæssige partnerskaber.

Danmarks fremtidige udenrigs- og sikkerhedspolitik

Den ændrede globale kontekst skaber både udfordringer og muligheder for Danmark. De udenrigspolitiske indsatser skal prioriteres skarpt i henhold til interesser, styrkepositioner og muligheder for partnerskaber. Det gælder både de multilaterale og bilaterale indsatser og de enkelte politikområder og instrumenter i udenrigs-, sikkerheds-, udviklings-, handels- og forsvarspolitikken.

Opgaverne skal løftes med en mindre udenrigstjeneste...

Fremtidens udenrigstjeneste

Diplomatiets grundlæggende formål vil være uændrede. Men virkemidlerne skal tilpasses i takt med, at emnerne bliver mere mangfoldige, indbyrdes forbundne, og nye aktører kommer på banen. Samtidig indsnævres de ressourcemæssige rammer, også i Udenrigsministeriet. Fra 2000 frem til 2019 vil udenrigstjenesten i alt være beskåret med en tredjedel eller ca. 800 mio. kr. Den internationale udvikling kombineret med generel bevillingsnedgang stiller krav om øget prioritering og forstærker behovet for involvering af andre aktører i udenrigspolitikken.

...der er på forkant med udviklingen

Den øgede uforudsigelighed kræver samtidig en omstillingsparat og åben udenrigstjeneste, som evner at analysere og være på forkant med udviklingen og skabe merværdi for hele spektret af dansk interessevaretagelse. Evnen til at kombinere traditionelle diplomatiske kanaler med formelle og uformelle netværk bliver et omdrejningspunkt. Det er her en styrke, at det overordnede ansvar

...i kraft af sine medarbejdere og den lokale tilstedeværelse...

for diplomatiet, udviklingsbistanden samt eksportfremme og handelspolitik er samlet i Udenrigsministeriet, der samtidig også varetager de øgede opgaver med borgerservice og beredskab samt offentlighedsdiplomati og kommunikation i forhold til udlandet.

Som den koordinerende myndighed på udenrigsområdet er det vigtigt, at Udenrigsministeriet kan rekruttere og fastholde medarbejdere med international erfaring og faglighed og samtidig opretholde den nødvendige mobilitet i tjenesten. Gennem repræsentationerne skal Danmark have en tilstrækkelig tung tilstedeværelse i de politikdrivende hovedstæder med størst betydning for danske interesser.

...og i tæt samspil med EU's Fælles Udenrigstjeneste

Omvendt skal Danmark i lande, hvor vi ikke selv er til stede, tage konsekvensen og overlade opgaver, der ikke har særlig dansk karakter, til EU's Fælles Udenrigstjeneste eller andre partnere. Der bør udarbejdes en analyse af Danmarks fremtidige udenrigstjeneste, der behandler disse spørgsmål. Udenrigsministeriet skal være hele samfundets internationale bindeled. Der bør sikres strategisk fokusering, så kræfterne og midlerne anvendes dér, hvor Danmark har mest på spil. Det vil skabe de bedste forudsætninger for at gøre en forskel, alene eller med andre. Dermed kan vi påvirke verden i den retning, der bedst flugter med danske interesser og værdier.

Multilateralt samarbejde, institutioner og regler sikrer indflydelse for Danmark...

Multilaterale indsatser

Danmark har store fordele ved forpligtende internationalt samarbejde og regler, der sikrer indflydelse for mindre lande og fælles spilleregler. Grænseoverskridende udfordringer kræver grænseoverskridende løsninger.

...med EU som det vigtigste omdrejningspunkt...

EU er omdrejningspunktet for varetagelse af Danmarks økonomiske interesser, der er tæt knyttet til det indre markedes frie bevægelighed, og EU er den vigtigste eksportregion for Danmark. Men EU's sammenhængskraft er udfordret af den økonomiske situation i Europa, flygtninge- og migrationskrisen og en stigende nationalisme og EU-skepsis. EU's evne til at håndtere disse udfordringer er afgørende for EU's internationale gennemslagskraft og en forudsætning for, at EU effektivt kan bidrage til internationale løsninger på morgendagens udfordringer.

...både i forhold til økonomi og løsning af grænseoverskridende udfordringer, der ikke kan løses nationalt

For Danmark er det afgørende, at EU er en velfungerende ramme for regulering af nationale og internationale økonomiske forhold af betydning for Danmark og for fremme af fælleseuropæiske løsninger i forhold til den internationale udvikling. Danmark skal placere sig bedst muligt i EU-samarbejdet med hensyn til dansk interessevaretagelse inden for rammerne af det danske EU-medlemskab.

Danmark skal i stigende grad være i stand til at påvirke både de øvrige EU-landes positioner i Bruxelles og i de vigtigste, politikdrivende landes hovedstæder. Vi kan styrke dansk indflydelse ved at opbygge strategiske, langsigtede alliancer på grundlag af det interessefællesskab, vi har med lande i især Nordeuropa. Vi bør således fastholde og udbygge samarbejdet med de nordiske og baltiske lande, Nederlandene og andre ligesindede lande om den europæiske dagsorden.

NATO garanterer Danmarks sikkerhed...

NATO er garant for Danmarks og Europas sikkerhed og bidrager til krisestyring, stabilisering og kapacitetsopbygning. Alliancen er en ramme for dansk deltagelse i internationale operationer og et redskab til at sikre stabilitet i Danmarks og Europas nærområde. Gennem partnerskaber bidrager NATO desuden til bredere sikkerhed og udgør det primære forum for transatlantiske sikkerheds- og forsvarspolitiske drøftelser. Det er i Danmarks interesse, at NATO fremadrettet fastholder fokus på alle disse tre opgaver.

Danmark bør som en anerkendt allieret fortsat bidrage aktivt til alle tre hovedopgaver, til NATO's sammenhold og til en stærk transatlantisk dimension for alliancen. Det er afgørende for Danmark og for alliancen, at USA fortsat engagerer sig i Europas sikkerhed. Danmark bør i den forbindelse sikre, at vi fortsat betragtes som et attraktivt partnerland og en kerneallieret, der bliver lyttet til.

...og FN bidrager til globale spilleregler til gavn for menneskerettigheder, fred og sikkerhed, udvikling og globale goder

FN-systemet udgør det primære globale forum for international fred og sikkerhed, retsorden og menneskerettigheder samt global udvikling. Med vedtagelsen af 2030-dagsordenen med de 17 verdensmål om bæredygtig udvikling og klimaaftalen i Paris har FN bekræftet sin fortsatte relevans

som forum for internationale svar på verdens udfordringer. Men det står samtidig klart, at der er behov for at reformere FN's Sikkerhedsråd og dets øvrige organer som tidssvarende og repræsentative rammer i lyset af de globale magtforrykninger. Danmark bør støtte reformer og arbejde for, at såvel FN som Verdensbanken og IMF moderniseres og kan bidrage yderligere til at løfte den nye globale dagsorden i partnerskab med en bred række af aktører.

Danmark skal fortsat fremme den internationale retsorden og universelle menneskerettigheder med udgangspunkt i en klart kommunikeret og forudsigelig værdipolitisk profil og dialog med partnerlande. Den danske indsats bør tage afsæt i en bred forankring i det danske samfund med aktiv inddragelse af danske samfundsaktører, herunder myndigheder, erhvervsliv og civilsamfund. Danmarks kandidatur til FN's menneskerettighedsråd i 2019-2021 bør udnyttes til at fremføre danske synspunkter og mærkesager.

Danmark skal sikre stærke bilaterale relationer...

Bilaterale indsatser

Danmarks bilaterale indsatser er et vigtigt redskab til at fremme danske politiske og økonomiske interesser i forhold til de vigtigste partnere. Men de bilaterale indsatser skal ligesom de multilaterale fokuseres på områder, hvor der er betydelige danske interesser på spil, og hvor vi kan gøre en forskel. Især geografisk nærhed, global tyngde og direkte påvirkning af Danmark er vigtige parametre for tilrettelæggelsen af vores indsats.

...særligt til nære, politikdrivende europæiske lande og USA...

Danmark bør fastholde og udbygge båndene til sine primære europæiske partnere i Norden og Tyskland, men også Storbritannien, Frankrig og andre ligesindede lande. I det transatlantiske forhold skal Danmark bevare USA som en af de tætteste allierede, fungere som brobygger mellem Europa og USA og fastholde det amerikanske engagement i Europas sikkerhed. Danmark bør blandt andet styrke samarbejdet om terrorbekæmpelse samt udbygge de økonomiske relationer til USA ved at arbejde for en transatlantisk frihandelsaftale, TTIP.

...bidrage til en fælles robust linje over for Rusland og støtte reformkræfter i Østeuropa...

I forhold til Rusland bør Danmark støtte EU's linje om en fælles, robust og principfast politik udadtil og sammenhold og modstandskraft indadtil. Det skal især ske gennem udmøntning af fælles EU-sanktioner og NATO-forpligtelser, herunder dansk deltagelse i øvelser i nærområdet. Fastheden skal dog ikke stå alene, men bakkes op af dialog med Rusland på basis af etablerede principper og samarbejde om fælles interesser. Udgangspunktet bør være Danmarks nærområde, hvor f.eks. dialogen i Østersørådet bør genoptages. Danmark skal styrke støtte til reformer og kapacitetsopbygning i Ukraine og andre lande i regionen.

...styrke indsatsen i Arktis til gavn for Kongeriget, det grønlandske folk og hele regionen...

Kongeriget bør opprioritere indsatsen i Arktis for at fremme en fredelig og økonomisk og miljømæssigt bæredygtig udvikling til gavn for regionen, Riget og det grønlandske og færøske folk. Det kræver en styrket indsats og samarbejde internt i Kongeriget, men også internationalt for at udnytte de påvirkningsmuligheder, Kongeriget har som Arktisk stormagt. Danmark bør afsøge mulighederne for satellitbaserede løsninger i Arktis, etablering af en forskningshub i Nuuk, tage aktivt førerskab i forhold til offentlighedsdiplomati og undersøge mulighederne for nye finansieringsmekanismer, blandt andet fonde og offentligt-private partnerskaber. Internationalt bør et arktisk sikkerhedspolitisk forum etableres, og mulighederne overvejes for en hurtigere afslutning på sokkelspørgsmålet.

...prioritere indsatser i Mellemøsten og Afrika, der kan bidrage til udvikling, stabilisering og øget samhandel...

Danmark skal i Mellemøsten og Afrika prioritere områder, hvor vi har særlige interesser relateret til eksempelvis migration og sikkerhed. Indsatsen kan spænde fra udviklingspolitiske indsatser, samtænkte stabiliseringsindsatser og militære midler i eksempelvis Syrien og Libyen til økonomisk interessevaretagelse i de lande, hvor der er muligheder for dansk erhvervsliv. Langsigtede løsninger på regionens udfordringer skal ske gennem et tættere parløb med EU, anvendelse af unionens instrumenter, herunder de handelspolitiske, og ved at udbygge relationerne til regionale magter. I Mellemøsten og Nordafrika især Tyrkiet, Egypten, Iran, Saudi Arabien samt Israel, og i Afrika Syd for Sahara især Nigeria, Sydafrika, Kenya og Etiopien.

...og bidrage til fortsat stabilisering i Afghanistan

Vi bør støtte udviklingen i Afghanistan og bekæmpe ekstremisme og flygtningestrømme, blandt andet gennem støtte til afghanske styrker og bidrag til grundlaget for økonomisk vækst og en

Fremme strategiske partnerskaber med fremvoksende lande i Asien...

bedre fremtid for befolkningen. Der kan overvejes mere omkostningsbevidste modeller for engagementet i Afghanistan.

Asien har stigende kommerciel og politisk betydning for Danmark. Derfor bør Danmark fremme og udbygge de strategiske partnerskaber med Kina, Indien, Japan, Sydkorea og Indonesien og binde kommercielle, politiske og sektorspecifikke interesser sammen gennem inddragelse af såvel myndigheder som erhvervsliv, universiteter og det bredere samfund. Danske løsninger og erfaringer er efterspurgt i mange asiatiske lande, og Danmark bør blandt andet positionere sig som en central partner i håndtering af fremtidens klimaudfordringer i Asien baseret på danske styrkepositioner.

...og enkelte lande i Latinamerika

I Latinamerika er Danmarks interesser især knyttet til de økonomiske muligheder og et fælles værdigrundlag med landene i regionen. Danmark bør satse på strategiske partnerskaber med Brasilien og Mexico, der begge får stigende international indflydelse i de kommende år.

Udenrigsministeriet skal oprettholde et kriseberedskab...

Indsatser i en sammenkoblet verden

Globaliseringen indebærer en stigende betydning af Udenrigsministeriets borgerservice, som årligt bistår ca. 5000 danskere i udlandet og vedligeholder 50 rejsevejledninger. Udenrigsministeriet skal fastholde og videreudvikle informationsindsatsen på relevante platforme. Stigende rejseaktivitet og samhandel betyder sammen med hyppigere kriser og katastrofesituationer øget behov for et solidt beredskab.

...og udnytte Danmarks brand som et politisk og kommercielt aktiv

For offentlighedsdiplomati åbner ny teknologi og udbredelsen af internettet og sociale medier nye muligheder for dansk interessevaretagelse. Det danske brand er et politisk og kommercielt aktiv, der skal udnyttes aktivt i interessevaretagelsen, ligesom negative historier om Danmark kan imødegås gennem en målrettet, proaktiv kommunikationsindsats forankret på regeringsniveau.

De nye verdensmål giver mulighed for et hidtil uset offentligt-privat parløb...

Udviklingspolitik, stabilisering og økonomisk diplomati

Med de nye verdensmål og klimaaftalen fra Paris er scenen sat til et hidtil uset tæt parløb mellem offentlige og private aktører om mobilisering af ressourcer til udvalgte fokusområder. Det betyder f.eks., at grøn omstilling og bæredygtig urbanisering både bliver udviklingsmål og vækstsektorer for erhvervslivet. For Danmark giver det mulighed for at samtænke udviklingssamarbejde og økonomisk diplomati på helt nye måder.

Danmark har deltaget aktivt i forhandlingerne om verdensmålene og har en klar interesse i deres virkeliggørelse. Danmark bør derfor spille en aktiv rolle i realiseringen af verdensmålene, især hvor Danmark har særlige forudsætninger. En politisk prioritering af et mindre antal mål, hvor danske interesser og gennemslagskraft er størst, vil være med til at sikre det stærkeste og mest omkostningseffektive danske bidrag til global fremdrift på 2030-dagsordenen.

...og gavner både udviklingslandene, Danmark og globale goder

Dansk udviklingssamarbejde skal styrkes som en integreret del af Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik gennem nytænkning og skarpere prioritering med andre politikområder og i samspil med sektorer på tværs af hele samfundet (whole of society tilgang). Gennem udviklingssamarbejdet skal Danmark investere i en verden med fremskridt og bæredygtig vækst, der både kommer udviklingslandene og det danske velfærdssamfund og erhvervsliv til gode. Det kan også være et bolværk mod kriser i udlandet, der har direkte konsekvenser for sikkerhed og velstand i Danmark.

En stærkere kobling mellem udviklingssamarbejdet og danske interesser kan opnås ved at fokusere indsatsen inden for tre indsatsområder:

- Fremme bæredygtig vækst og udvikling
- Styrke indsatsen i lande i skrøbelige situationer
- Forebygge flygtninge- og migrationsstrømme

Bistanden skal være løftestang for bæredygtig vækst og udvikling

Bæredygtig vækst skal fremmes gennem partnerskaber med udviklings- og vækstlande, erhvervsliv og private investorer, så udviklingsbistanden i højere grad bruges som risikovillig kapital og løftestang for private investeringer og deling af danske erfaringer og løsninger. De traditionelle lande-

programmer bør gradvist transformeres til mere fleksible partnerskaber, hvor bistanden udgør en katalysator for andre finansieringskilder og understøtter danske kommercielle interesser.

Støtten til skrøbelige lande bør styrkes gennem et nyt program for bistand, stabilisering og kapacitetsopbygning...

I forhold til skrøbelige stater og migration skal en tættere koordination af den humanitære bistand, udviklingssamarbejde, stabiliseringsindsatser og danske styrkepositioner bidrage til at adressere problemerne tættere på deres oprindelse. Der bør fokuseres skarpt på få lande i skrøbelige situationer, eksempelvis Afghanistan, Syrien og Libyen. Samtænkningen mellem indsatserne bør styrkes, og det anbefales, at der etableres et nyt stærkt program for bistand, stabilisering og kapacitetsopbygning i Østeuropa, Mellemøsten og Nordafrika i form af en ny, større og mere fleksibel pulje, der samler de nuværende indsatser i Freds- og Stabiliseringsfonden, Naboskabsprogrammet for EU's østlige nabolande og Det Arabiske Initiativ.

...og fokuseres i Europas nær-områder for at forebygge flygtningestrømme.

På tværs af indsatsområderne bør Danmark sikre geografisk fokus, så udviklingsindsatsen koncentrerer sig, hvor der er et sammenfald mellem behov for støtte og identificerede danske interesser. Det gælder eksempelvis prioritering af indsatsen i eller tæt ved flygtningenes oprindelseslande, hvor bistandsmidlerne rækker længere end i Danmark. Danmark bør sikre et stabilt og forudsigeligt finansielt niveau for udviklingsengagementet over en årrække for at sikre Danmark som en troværdig og effektiv partner og skabe mulighed for langsigtet kobling til den udenrigspolitiske interessevaretagelse.

Økonomisk diplomati bør prioriteres på tværs af regeringen og støtte virksomhedernes internationalisering

Økonomisk diplomati bør gives endnu højere prioritet på tværs af regeringen, og en styrket beslutningsstruktur i regeringen kan sikre relevante ministeriers langsigtede engagement. Når indsatsen optimeres i samspil mellem diplomati, erhvervslivet og den sektorfaglige ekspertise, fremmer økonomisk diplomati både danske markedsmuligheder og danske interesser i internationale værdisikkerheds- og sikkerhedspolitiske dagsordener.

Den stadigt dybere globalisering stiller skærpede krav til de danske virksomheders konkurrenceevne, og hvor godt, de klarer sig, afhænger af evnen til internationalisering, til at optage og bruge nye teknologier og indgå i værdikæder. På den baggrund bør internationalisering af dansk erhvervsliv være det overordnede mål for økonomisk diplomati og Eksportrådets opgaveløsning, der har værdiskabelse for erhvervslivet som det centrale succeskriterium. Tjenesteydelser, internetøkonomi og investeringer får stigende betydning på verdensmarkederne og bør ligeledes gives højere prioritet. Det bør formaliseres i en ny strategisk ramme for Danmarks samlede økonomiske diplomati når den nuværende udløber i 2018.

Handelspolitikken skal bidrage til at åbne markeder og sikre fair vilkår

Handelspolitikken bør integreres tæt i det økonomiske diplomati med særlig fokus på frihandel og beskyttelse af virksomheders investeringer i udlandet. Derfor bør Danmark fortsat arbejde for åbne markeder, regelforenkling og effektive mekanismer til at håndhæve fair forretningsvilkår. En ambitiøs dansk profil i EU's handelspolitik er nøglen til interessevaretagelse i WTO, ligesom færdiggørelse af EU's frihandelsforhandlinger med Japan og USA bør gives prioritet. Handelspolitikken bør generelt tilrettelægges i et endnu tættere samarbejde med dansk erhvervsliv og med inddragelse af forbrugerorganisationer, fagforeninger og civilsamfund. Viden og teknologiske forspring er en nøgle til succes for dansk erhvervsliv. Innovationsindsatsen samt tiltrækning af udenlandsk arbejdskraft bør derfor være en mere central opgave for det økonomiske diplomati. Det kan også bidrage til en styrket dansk indsats for at opbygge stærke innovationsmiljøer i Danmark.

Sektorsamarbejde og vækstrådgivere skal styrkes

Danske myndigheder har erfaringer og ekspertise inden for lovgivning, regulering og implementering, som efterspørges i mange lande og kan åbne nye døre for dansk erhvervsliv. Myndighedssamarbejdet og udsendelsen af vækstrådgivere finansieret af udviklingsbistanden bør derfor videreføres. Det kan overvejes at udvide ordningen med et antal nye vækstrådgivere, der også kan omfatte andre myndigheder, nye sektorområder samt eventuelt en udvidet landekreds.

Offentligt-private partnerskaber om finansiering skal udvides

Finansieringsløsninger er blevet en afgørende konkurrenceparameter for virksomheder, der agerer internationalt. Investeringsfonden for Udviklingslande (IFU) kan som statslig investeringsfond være katalysator og investeringsvindue for mobilisering af privat kapital til udviklingsformål. IFU's kapitalgrundlag bør sikres og styrkes, samtidig med at kapaciteten til modning af projekter opbygges.

Det bør desuden overvejes at styrke samspillet mellem de forskellige, statslige finansieringsordninger i form af IFU, Danmarks Eksportkredit (EKF), Vækstfonden og Udenrigsministeriet.

Forsvarets fremtidige orientering

Forsvarets opgaver er fastlagt i forsvarsloven, mens forsvarspolitikens rammer reguleres via femårige forlig. Udredningen skal indgå i grundlaget for forhandlingerne om det næste forsvarsforlig.

Danmarks nærområder er blevet mindre sikre, og truslerne er rykket tættere på...

En øget, konventionel militær trussel mod dansk territorium er fortsat ikke sandsynlig, men Danmarks og Europas nærområder er blevet mindre sikre. Geografisk er truslerne fra terrorisme og skrøbelige stater rykket tættere på, og Ruslands handlinger underminerer den europæiske sikkerhedsorden og tilføjer en trusselsdimension, der ikke var forudsat for få år siden. Dertil kommer den øgede cybertrussel, samt at isens afsmeltning i Arktis medfører behov for øgede myndighedsopgaver for forsvaret.

...og behovet for forsvarets bidrag til både internationale og nationale opgaver stiger

Overvejelser om forsvarets fremtidige udvikling må derfor tage højde for de skærpede sikkerhedspolitiske vilkår. Der er både øget behov for internationale militære bidrag, også til NATO's troværdige afskrækkelsesevne, og øgede nationale opgaver, herunder civil og militær myndighedsudøvelse, samt øgede myndighedsopgaver i Arktis. Der er behov for fortsat at udvikle ét sæt robuste militære kapaciteter, der er fleksible, og som sammen med vores allierede kan anvendes på hele opgavespektret, også til reel afskrækkelse og meget højintensive aktiviteter over for en kapabel modstander.

Forsvaret skal kunne operere effektivt med Danmarks nærmeste allierede...

Det er afgørende, at danske militære styrker er i stand til at operere effektivt sammen med kerneallierede. Danmark hverken kan eller skal operere alene i internationale operationer, og der bør være et fremadrettet fokus på samarbejde, også i nordisk regi og med lande omkring Østersøen. Danmark har lang tradition for at føre en aktivistisk sikkerhedspolitik med betydelige bidrag til internationale militære operationer. Det har gjort Danmark til en anerkendt partner og allieret og givet indflydelse i FN, EU og især NATO, om end Danmarks indflydelse svækkes af forsvarsforbeholdet.

...og Danmark skal forblive en kerneallieret i NATO og fortsat bidrage aktivt

NATO er grundstenen i Danmarks sikkerhedspolitik og i sidste ende Danmarks sikkerhedsgaranti. NATO skal løbende finde en balance mellem de tre kerneopgaver - kollektivt forsvar, krisestyring gennem internationale operationer og partnerskaber. Danmark skal bidrage til at sikre, at der er tilstrækkeligt fokus på alle disse opgaver, og at alliancen er i stand til at sikre tilstrækkelig militær afskrækkelse uden at tabe fokus på de øvrige opgaver. NATO's styrke og gennemslagskraft står og falder med den politiske vilje og med de ressourcer, de enkelte lande afsætter til forsvaret. NATO-landene tog i Wales bestik af det skærpede trusselsbillede og påbegyndte en tilpasning af alliancen med blandt andet øget fokus på genforsikring af de østlige allierede. De NATO-lande, der som Danmark ligger under NATO's 2 % målsætning for forsvarsudgifternes andel af BNP, har forpligtet sig til at stoppe faldet i udgifterne, tilstræbe en reel vækst samt på sigt stræbe mod at anvende 2 % af BNP på forsvaret.

Efter en række gunstige år, hvor der kunne spares, står vi nu i en ny situation

Danmarks forsvarsudgifter er siden den Kolde Krig faldet, fordi den gunstige sikkerhedspolitiske situation gav mulighed for at anvende midlerne på andre områder end forsvaret. Vi står nu i en ny situation med betydelige forandringer i Danmarks og Europas sikkerhedspolitiske vilkår. Danmark er det eneste land i Østersøområdet, der ikke har reageret på den nye situation med planer om øgede forsvarsudgifter, og med et fortsat fald vil det på længere sigt næppe være muligt at fastholde Danmarks nuværende placering blandt de øverste i alliancen i forhold til at kunne levere bidrag til NATO's kerneopgaver.

Der er behov for at knække kurven og tilføre flere ressourcer til forsvaret

Prisen på Danmarks forsikringspolice er gået op, og der er behov for at tilføre flere ressourcer til forsvaret, for at Danmark fortsat kan bidrage solidarisk og troværdigt til Europas og dermed Danmarks sikkerhed. Danmark bør derfor knække kurven og stoppe den nedadgående tendens i forsvarsudgifterne og - i løbet af den næste forsvarsforligsperiode - øge forsvarsbudgettet som andel af BNP i overensstemmelse med Danmarks NATO-forpligtelser.

Forsvaret skal kunne deltage i hele spektret af indsatser...

Forsvarets fremtidige indretning og opgavevaretagelse bør tage højde for den nye sikkerhedspolitiske situation, og Forsvarsministeriet bør hvert andet år udarbejde et strategisk rammedokument for forsvarrets fremadrettede opgavevaretagelse og udvikling. Forsvaret skal som hidtil kunne deltage i hele spektret af internationale indsatser fra højintensive kampoperationer, stabiliseringsopgaver og international ordenshåndhævelse, over forebyggende indsatser og kapacitetsopbygning, til evakuering af danske statsborgere fra udlandet samt international rednings- og katastrofebilstand. Dertil kommer de nationale opgaver som overvågning, suverænitets håndhævelse samt eftersøgnings- og redningstjeneste mv. Og fremadrettet skal forsvaret også kunne deltage i NATO's kollektive forsvarsaktiviteter med styrker med større kampkraft og på passende beredskab.

...og løbende tilpasse sine kapaciteter

Der vil være behov for at operere effektivt på tværs af værnene og i fællesskab med Hjemmeværnet, beredskabet og andre myndigheder, og der vil være behov for øget støtte til politiet. Samlet set giver dette anledning til løbende tiltag i alle værn i forsvaret samt i Hjemmeværnet og øvrige myndigheder under Forsvarsministeriet. Men mulighederne for investeringer og tilpasninger af forsvaret vil afhænge af den politiske beslutning om forsvarsbudgettets fremtidige størrelse.

Alle tråde skal samles i en strategisk tilgang...

Vejen frem for Danmarks interesser og værdier

Vejen frem for Danmarks interesser og værdier bør være en interessebaseret udenrigspolitik, der – med afsæt i Danmarks strategiske orientering – fokuserer og samler kræfterne der, hvor der står mest på spil, og hvor Danmark kan gøre en reel forskel. Udgangspunktet for Danmarks strategiske orientering er vores europæiske identitet, EU-medlemskabet og det nordiske værdifællesskab, Grønlands og Færøernes placering i Nordamerika og Nordatlanten, samt vores stærke bilaterale forhold til USA. Hertil kommer vores strategiske partnerskaber med Kina og andre asiatiske lande.

...med tætte relationer til gamle og nye allierede...

Det giver en unik mulighed for at placere Danmark strategisk med tre ben:

- En europæisk dimension. Med EU som omdrejningspunkt skal vi vedligeholde relationerne til vores tætteste europæiske allierede, Tyskland - men også fortsat have stærke bånd til Storbritannien og Frankrig. Vi kan styrke den europæiske dimension ved opbygning af et strategisk samarbejde på grundlag af det interessefællesskab, vi har med de nordiske og baltiske lande samt Nederlandene, der kan trække det europæiske samarbejde i nord-europæisk retning.
- En transatlantisk dimension. Vi skal være en transatlantisk stemme i NATO og EU og udnytte vores tætte relationer til USA til at bygge bro og styrke de transatlantiske bånd. Vi skal udnytte vores position som arktisk stormagt til at påvirke udviklingen i Arktis til gavn for Kongeriget, regionen og det grønlandske og færøske folk.
- En asiatisk dimension. Vi skal opbygge en asiatisk dimension og udnytte vores strategiske partnerskaber til fremme af vores kommercielle interesser og globale dagsordener. Denne dimension bør styrkes ved opbygning af et strategisk partnerskab med Indien.

...og fokus på de vigtigste opgaver for Danmark

Kerneopgaver og prioriteter

Den internationale udvikling kombineret med gennemførelsen af betydelige besparelser på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område skaber behov for at prioritere og fokusere indsatsen for at sikre en optimal varetagelse af Danmarks interesser. På den baggrund kan der udpeges fem pejlemærker for Danmarks eksterne politikområder:

- Nærområdet: Aktivt fremme en bæredygtig og fredelig udvikling i Kongerigets nærområder i Arktis og Østersøregionen ved at opprioritere indsatserne og styrke og udvikle samarbejdsstrukturer samt kapaciteten til at være på forkant med muligheder og trusler.
- Europa: Tage ansvar for fred, stabilitet og velstand i Europa og Europas nærområder ved især at bidrage aktivt til et EU, der evner kollektivt at håndtere kriser og udøve global indflydelse, bidrage til terrorbekæmpelse og sikre Danmarks position som kernemedlem i et troværdigt NATO-samarbejde og som transatlantisk brobygger.
- Flygtninge og migration: Forebygge ukontrollerede strømme ved at styrke samtænkning af udenrigspolitik, nærområdetiltag, stabiliseringsindsatser, humanitær bistand og langsigtet udviklingssamarbejde for at fremme sikkerhed, økonomisk udvikling og god regeringsførelse især i skrøbelige stater i Mellemøsten, Nordafrika og Afghanistan.

- Økonomisk diplomati: Bidrage til dansk vækst, velstand og innovation ved at føre aktivt økonomisk diplomati, der placerer Danmark stærkt i den hastige erhvervsmæssige udvikling, understøtter erhvervslivets internationalisering, konkurrenceevne og eksport samt samfundets evne til at tiltrække investeringer, viden og talenter fra hele verden.
- Globale goder: Fremme globale løsninger og håndtering af fremtidens klimaudfordringer ved med afsæt i danske styrkepositioner, værdier og interesser at gå allerforrest i udmøntningen af FN's 2030-dagsorden og klimaaftalen fra Paris og støtte op om et regelbaseret internationalt samarbejde, hvor både gamle og nye magter også i fremtiden vil se FN som den primære globale ramme for balancering af interesser.

Disse fem pejlemærker udgør et samlet strategisk bud på kerneopgaver og prioriteter til fremme af Danmarks interesser. Inden for disse områder bør tiltag prioriteres ud fra kriterier om, hvor der er noget på spil for Danmark, om vi kan gøre en forskel, og om der er tale om en snæver eller bred interesse.

Samtænkning og koordinering af Danmarks udenrigspolitik

De fem pejlemærker går i vidt omfang på tværs af traditionelle skel mellem udenrigs-, sikkerheds-, forsvars-, handels-, og udviklingspolitik. Dermed bør løsningerne også gå på tværs mellem ministerier og myndigheder (*whole of government*) og i højere grad involvere relevante aktører fra hele samfundet (*whole of society*).

For at alle nødvendige ressourcer kan bringes rettidigt i spil...

...bør samtænkningen løftes højere op...

...gennem fremadrettet politisk prioritering og koncise strategier for Danmarks vigtigste indsatser

Det bør ske gennem en mere fremadrettet strategisk tilrettelæggelse af de udenrigspolitiske prioriteter, en bredere og tidligere inddragelse af interessenter i beslutningsgrundlaget i de enkelte sager og ved en forbedring af de beslutningsprocedurer for tilrettelæggelsen af Danmarks politik, der gælder i regeringen og i forhold til Folketinget.

Det kan opnås gennem følgende mekanismer:

En national udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi: Et prioriteringsdokument, der omfatter hele paletten af eksterne instrumenter - udenrigs-, sikkerheds-, forsvars-, handels-, og udviklingspolitik. Grundlaget for de politiske beslutninger, udarbejdelsen af analyser med mere, bør tilvejebringes i tæt samspil med alle centrale interessenter. En mere langsigtet tænkning vil gøre det muligt bedre at frigøre Danmarks potentiale med henblik på fuld udnyttelse af nye muligheder og håndtering af diplomatiske og forsvarspolitiske udfordringer og risici. Det kan bringe Danmark på forkant med den internationale udvikling og skabe grundlag for initiativer, der skaber løsninger på nye udfordringer.

Områdestrategier for de fem kerneopgaver: Til at understøtte den brede nationale udenrigs- og sikkerhedsstrategi bør der på tværs af ministerier formuleres områdestrategier. Strategierne skal dække den danske indsats til gennemførelse af de fem pejlemærker. Der bør være tale om korte og koncise strategier (ca. fem sider). Herudover kan der efter behov udarbejdes strategier vedrørende specifikke geografiske eller tematiske områder, hvor der er identificeret særlige danske interesser, f.eks. det europapolitiske område.

Det kræver en styrket beslutningsproces...

Etablering af et udenrigspolitisk forum: For at sikre en bedre koordination og samtænkning foreslås etablering af et udenrigspolitisk regeringsforum med ansvar for regeringens politiske og strategiske tilrettelæggelse af Danmarks internationale indsatser med følgende fokus:

- Fastlæggelse af den nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi
- Fastlæggelse af områdestrategierne m.v.
- Diplomatiske og forsvarspolitiske initiativer
- Konsoliderede beslutninger med større udenrigspolitisk rækkevidde
- Den europapolitiske strategi
- Strategisk tilrettelæggelse af det økonomiske diplomati.

...hvor alle relevante aktører sidder med om bordet...

Det udenrigspolitiske forum bør sammensættes af de centrale, relevante ministre, herunder Statsministeren (efter behov), Udenrigsministeren (også i kapacitet af udviklings- og handelsminister), Forsvarsministeren, Justitsministeren, Erhvervs- og Vækstministeren, Udlændinge, Inte-

grations- og Boligministeren, samt Finansministeren og vil kunne udvides med relevante ministre, f.eks. når økonomisk diplomati eller europapolitiske spørgsmål er på dagsordenen.

Et sådant udenrigspolitisk forum kan bidrage til, at udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger løftes op på politisk niveau og træffes på et strategisk grundlag med velfunderede optioner. Det kan ligeledes bidrage til en prioritering af emner, således at der både bliver plads til konkrete beslutninger og tidskrævende strategiske drøftelser om udvalgte problemstillinger. Samtidig skabes mulighed for en politisk drøftelse af de samlede strategiske europapolitiske prioriteter. Endvidere forankres økonomisk diplomati, der går på tværs af flere ministerområder på regeringsniveau. Endelig sikres inddragelse af alle centrale interessenter i beslutningsprocessen og i forhold til ansvarsfordeling og opfølgning.

...og på et velfunderet analytisk grundlag tilrettelægger vores internationale engagement

De strategiske europapolitiske drøftelser kan forberedes i regeringens EU-udvalg, mens de strategiske drøftelser om tilrettelæggelsen af økonomisk diplomati, eksempelvis kan forberedes i den interministerielle Koordinationsgruppe om økonomisk diplomati med inddragelse af erhvervsliv og andre interessenter gennem Udenrigsøkonomisk Forum. De udviklingspolitiske drøftelser kan tilrettelægges med inddragelse af Udviklingspolitisk Råd. Der er forskellige muligheder for etablering af et sådant forum - både med hensyn til dets karakter og forankring.

Gennem en fremadrettet politisk og offentlig debat skabes bredere opbakning til de udenrigspolitiske prioriteter...

Folketingets inddragelse: En styrkelse af Folketingets inddragelse i tilrettelæggelsen af de udenrigs- og sikkerhedspolitiske prioriteter kan ske ved, at regeringen fremlægger sin nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi for Folketinget som grundlag for en fremadrettet folketingsdebat om Rigets udenrigs- sikkerheds- og forsvarspolitiske prioriteter i den kommende tid.

Samtidig vil det være en fremgangsmåde, der kan bidrage til en offentlig drøftelse af Danmarks udenrigspolitiske situation, Rigets interesser og fremadrettede prioriteringer. Debatten kan eventuelt afsluttes med en Folketingsvedtagelse om flertallets holdning til den fremlagte strategi. En sådan fremadrettet, strategiske drøftelse kan erstatte de nuværende, mere tilbageskuende udenrigspolitiske redegørelser.

Endvidere kan Folketinget overveje at koordinere sine internationale aktiviteter, herunder udvalgsrejser, mere aktivt med elementerne i den nationale udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi og med timingen for eventuelle danske indsatser.

...til fremme af Danmarks interesser og værdier i verden.

Samlet set udstikker denne udredning en vej frem for varetagelse af Danmarks interesser og værdier i de næste 10-15 år. Følges denne vej, kan dansk diplomati og forsvar placere Danmark solidt i det internationale samarbejde og dermed bevare og videreudvikle et sikkert, frit og velstående Danmark med et dansk værdigrundlag til gavn for befolkningen.

