



Engagement og afskærmning

Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden

Migrationskrisen i 2015 blev en katalysator for væsentlige forandringer i europæisk politik. Fra et strategisk perspektiv er migrationsstrømmene et tegn på, at syddagsordenen i bredere forstand end tidligere udgør en grundlæggende udfordring for Europa og Danmark. Kombinationen af ureguleret migration, international terrorisme, grænseoverskridende kriminalitet og ustabilitet i landene syd for Europa skaber kriser af både sikkerhedspolitisk og humanitær karakter. Disse kriser har så stor politisk effekt i Europa, at syddagsordenen udfordrer hele grundlaget for det europæiske samarbejde – og dermed ultimativt freden og sikkerheden på kontinentet.

Siden 2015 har de europæiske lande og EU reageret med en række nye tiltag og en reorientering af mange eksisterende initiativer. Men Europa har ikke en strategisk ramme, der kan strukturere nationale og fælleseuropæiske aktiviteter. Det svækker kvaliteten og effekten af de politiske beslutninger og gør Europa mere sårbart end nødvendigt. Der mangler med andre ord et referencepunkt for prioritering og evaluering af indsatser med betydning for syddagsordenen.

CMS Memo

Marts 2019. Henrik Breitenbauch, Niels Byrjalsen og Laura Hollænder Schousboe

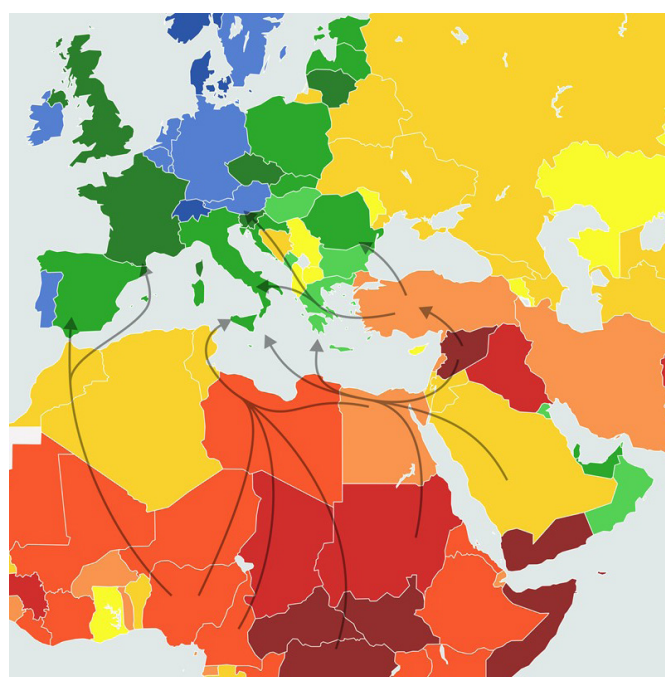
Centrale pointer

- Syddagsordenen – det sæt af problemer, som udgår fra landene syd for Europa – er allerede en strategisk udfordring af kritisk betydning for Europa og Danmark.
- Europa mangler en samlet strategisk tilgang til at håndtere syddagsordenen. Fra politisk side kan udformningen af en sådan tilgang med fordel bruge ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING som strategiske pejlemærker.
- ENGAGEMENT tilsiger, at vægten lægges på initiativer i landene syd for Europa, bl.a. stabilisering og udvikling af fungerende institutioner. AFSKÆRMNING tilsiger, at Europa prioriterer initiativer i egne grænseregioner, bl.a. kontrol med de ydre grænser og samarbejde med aktører i nærområdet.

De seneste to årtiers indsats har vist, at det er overordentligt svært for udefrakommende at løse de indviklede problemer, der findes i mange af landene syd for Europa, dvs. i Afrika, Mellemøsten og Sydasien. Det gælder både den almindelige udviklingsbistand og statsopbygning i forbindelse med militære interventioner. Omvendt kan Europa ikke isolere sig fra problemerne. Det hænger sammen med geografiske, historiske, kulturelle, økonomiske og personlige forbindelser til landene mod syd. Dertil kommer, at eurokrisen, gældskrisen, migrationskrisen, Brexit og Ruslands selvhævdende udenrigspolitik har skabt intern splittelse i Europa, hvilket vanskeliggør fælles løsninger. Endelig udgør en tiltagende erkendelse af udfordringernes komplekse karakter og behovet for langsigtede og dynamiske løsninger et mulighedsvindue for at udvikle en reel strategi for syddagsordenen.

At udvikle en overordnet strategi for syddagsordenen handler ikke om at sætte alverdens nye initiativer i søen. Det handler i første omgang om at forstå de grundlæggende tilgange – og valget mellem dem – og derefter om bedre at kunne organisere, koordinere og afveje i det eksisterende udbud af redskaber og aktiviteter. Med mere klarhed om de strategiske valg vil Europa kunne indlede en mere frugtbar debat om, hvordan man skal prioritere i forhold til at adressere udfordringerne fra syd. CMS Rapporten "Engagement og afskærmning – Strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden" har derfor til formål at give en bedre forståelse af 'udbudsproblematikken' i Europas håndtering af syddagsordenen samt to overordnede pejlemærker for fremtidige prioriteringer.

De to pejlemærker angiver to forskellige retninger for håndteringen af syddagsordenen. Europa kan hverken trække vindebroen helt op eller omforme landene mod syd i eget billede. Derfor står valget mellem to mellempositioner, som stadig er vidt forskellige.



Lav grad af sårbarhed [color scale] Høj grad af sårbarhed

På den ene side kan Europa vælge at engagere sig mere i landene mod syd med henblik på at håndtere problemerne dér. På den anden side kan europæerne søge at afskærme sig mere fra de problemer, der udgår fra landene mod syd.

ENGAGEMENT baserer sig på det relativt optimistiske synspunkt, at de problemer, der findes ude i verden, kan håndteres effektivt, og at europæiske lande kan spille en afgørende rolle i denne sammenhæng. Fra dette perspektiv må europæerne for at imødegå de langsigtede udfordringer, der udgår fra landene mod syd engagere sig i disse lande. ENGAGEMENT indebærer en erkendelse af, at vestlige forsøg på at skabe omfattende *transformation* i landene syd for Europa ikke har været succesfulde. Man kan imidlertid lære af de forskellige indsats og inddrage denne læring i nye og mere realistiske strategiske prioriteringer. Tre af de vigtigste løsningsområder forbundet med ENGAGEMENT er: udvikling af velfungerende og legitime institutioner i landene mod syd, stabilisering og konfliktforebyggelse samt indsats for at imødegå konsekvenserne af klimaforandringer og befolkningstilvækst.

AFSKÆRMNING udgør en mere defensiv kurs og er baseret på det synspunkt, at europæerne først og fremmest har ansvar for egen sikkerhed. Tilgangen tager udgangspunkt i den vurdering, at Europas sammenhængskraft og sikkerhed allerede er så truet af terrorisme, ureguleret migration og en række andre overlappende kriser (forholdet til Rusland, Brexit, mv.), at der er behov for en mere grundlæggende omlægning af, hvordan syddagsordenen håndteres. Samtidig indebærer AFSKÆRMNING en skepsis over for mulighederne for reelt at forandre verden udenfor, hvad enten det er med hårde eller bløde midler. I dette perspektiv må europæerne for at imødegå de langsigtede udfordringer fra syd fokusere på at afskærme sig fra problemerne. Men AFSKÆRMNING indebærer ikke, at Europa kan isolere sig fra disse problemer. Europæisk *isolation* er urealistisk dels på grund af de geografiske, kulturelle og historiske forbindelser, dels fordi den europæiske selvforståelse gør isolation politisk uholdbar. I stedet må man med AFSKÆRMNING vægte initiativer, som gør Europa mere robust over for udfordringerne fra syd. Tre af de vigtigste løsningsområder forbundet med AFSKÆRMNING er: kontrol med Europas ydre grænser, sikkerhedsdrevet samarbejde med aktører i Europas nærområde og terrorbekæmpelse.

Statskapacitet og hovedmigrationsruter fra Afrika og Mellemøsten til Europa.

Figuren illustrerer, at der er et bælte af ustabile stater syd og sydøst for Europa. Farveskalaen indikerer landenes sårbarhed over for kollaps eller konflikt (*state fragility*). Mørkeblå angiver den laveste grad af sårbarhed, mens mørkerød angiver den højeste grad af sårbarhed. Derudover viser kortet de primære migrationsruter mod Europa.

Kortet er baseret på Fragile States Index 2018 (The Fund for Peace). Migrationsruterne er baseret på data fra Frontex, International Organization for Migration samt National Geographic. Se den tilhørende CMS Rapport for kilder.



Anbefalinger

Syddagsordenen er en udfordring af alvorlig og kritisk karakter for Europa og Danmark. Den har dybtliggende årsager i svage institutioner og ustabilitet, som præger en lang række lande syd for Europa. Selvom den store befolkningstilvækst, som forventes i disse lande i de kommende årtier, også rummer positive muligheder, vil den sandsynligvis lægge yderligere pres på regeringer og samfund. Dertil kommer tiltagende problemer med klimaforandringer og ressourcemangel. Syddagsordenen vil derfor kun blive vigtigere og vanskeligere at håndtere fremadrettet.

Det betyder, at europæiske beslutningstagere bør investere i at håndtere den. Det vil kræve flere midler – og dette uanset hvilke strategiske afvejninger man foretager. Samtidig skaber situationen muligheder for europæiske aktører for at tage mere ansvar for Europa. Specifikt giver det EU og de europæiske lande mulighed for at adressere en reel strategisk udfordring med stor betydning for kontinentets samfund og borgere.

De strategiske pejlemærker ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING kan bidrage hertil, idet de fordrer et reelt politisk valg af, hvordan man vil balancere strategiske hensyn og initiativer.

Balancen mellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING

- Vælger man at fokusere på ENGAGEMENT, kommer hovedindsatserne til at dreje sig om at skabe velfungerende og legitime institutioner i landene mod syd, om stabilisering

og håndtering af voldelige konflikter og om at imødegå konsekvenser af klimaforandringer og befolkningstilvækst.

- Vælger man at fokusere på AFSKÆRMNING, kommer hovedindsatserne til at dreje sig om at styrke kontrollen med Europas ydre grænser, om langsigtet samarbejde med stater og ikke-statslige aktører i Europas nærområde og om indsatser mod terrorisme i og uden for Europa.
- Midler og indsatser bør uanset den præcise balance imellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING samtænkes i en fælles strategisk ramme. Denne må i videst muligt omfang have bred europæisk tilslutning for at kunne virke.
- For at optimere det strategiske valg og for løbende at kunne justere indsatserne efter det, der virker – og herunder for at kunne skifte vægten mellem de enkelte indsatser – er det vigtigt, at der ligger en klar politisk prioritering til grund.
- Det er ligeledes vigtigt, at de politiske beslutningstagere efterspørger tydelige og transparente informationer om udviklingen i trusselsbilledet og om de enkelte hovedindsatser strategiske effekt. Det er afgørende, at både Europa og Danmark løbende forbedrer evnen til at vurdere, hvilke indsatser der bedst tjener de overordnede formål.

Tre muligheder for at sætte den strategiske dagsorden på europæisk plan

- EU's højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik kan organisere en særskilt opfølgning til EU's globale strategi med fokus på syddagsordenen. Processen bør inddrage medlemsstaterne og særligt Frankrig og Tyskland, og kan være en trædesten til at skabe et strategisk samarbejde med Storbritannien på trods af Brexit.
- EU kan udnævne en kommissær eller koordinator med eget sekretariat, som har ansvar for at koordinere europæiske indsatser for syddagsordenen. Funktionen kan med fordel placeres direkte under den højtstående repræsentant for udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvilket vil signalere, at syddagsordenen er en fælleseuropæisk udenrigspolitisk udfordring.
- NATO's Syd-celle kan i samarbejde med NATO ACT iværksætte et langsigtet fremtidsstudie med systematiske fremskrivninger af forventede og potentielle udviklinger i Syd. Projektet kan med fordel involvere de nationale strategiske efterretningsvæsener og europæiske tænketanke inden for forsvars- og sikkerhedspolitik. Studiet kan institutionaliseres som et løbende eller toårigt opdateret projekt. Studiet bør både informere NATO's forsvarsplanlægning og operative planer samt skabe grundlag for tværeuropæisk strategisk trusselsopfattelse.

Hvad kan Danmark gøre for at dagsordensætte udfordringerne fra syd?

- Danmark bør arbejde for international dagsordensætning af en overordnet fælleseuropæisk strategi for syddagsordenen. Opmærksomhed på valget mellem ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING – og balancen imellem de to tilgange – kan danne grundlag for denne dagsordensætning.
- Arbejdet med implementeringen af Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi for 2019-2020 og formuleringen af dens efterfølger bør afspejle den kritiske betydning, som syddagsordenen har for dansk og europæisk sikkerhed. Fremadrettet kan man med fordel inkludere markeringer af, hvordan pejlemærkerne ENGAGEMENT og AFSKÆRMNING prioriteres i forhold til tildelingen af ressourcer.
- Med henblik på demokratisk forankring og monitorering af prioriteringerne i danske bidrag til forskellige internationale indsatser kan Folketinget bede regeringen om en fast tilbagevendende status på udviklingen i udfordringerne fra syd (*horizon scanning*) samt på de danske og internationale tiltag.

Engagement og afskærmning



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Engagement og afskærmning - strategiske pejlemærker for Europas syddagsorden*, udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om syddagsordenen, kan du også læse CMS Rapporterne:

- *Stabilisering - fra intention til indsats. Prioriteringen af forsvarets bidrag til internationale stabiliseringsindsatser (2017)*
- *Nye militære trends i den syriske borgerkrig (2018)*

Om CMS

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. På centret forskes i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi. Forskningen danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: [@MilStudiesCPH](https://twitter.com/MilStudiesCPH)

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies