



EU's REPowerEU-aftale indebar massive investeringer i grøn energi, men bl.a. miljøorganisationen Greenpeace kritiserede aftalen for ikke at stoppe Europas afhængighed af fossile brændstoffer som gas og olie.

Idépolitisk mål: Udenrigspolitisk mål om at udbrede de værdier, som en stor del af et lands befolkning hylder. Det kan bl.a. handle om at udbrede demokrati og menneskeretigheder, samt om at skabe større økonomisk retfærdighed.

native energikilder (for eksempel vindmøller og solfangere), ligesom EU ville forhandle med andre lande uden for EU om køb af olie og gas. På den måde kunne EU undgå prisstigningerne på energi og sikre den langsigtede økonomiske vækst. Miljøorganisationen Greenpeace har dog kritiseret aftalen for at tilsidesætte det **idépolitiske mål** om at udfase fossile brændstoffer for at standse den globale opvarmning.

I dette kapitel skal vi se nærmere på udenrigspolitikken som helhed, mens kapitel 6 undersøger den delmængde af udenrigspolitikken, vi kalder for sikkerhedspolitik.

5.2. Hvad er de udenrigspolitiske mål?

Udenrigspolitik handler om at udtrykke nationale interesser og finde de midler, der kan sikre disse interesser. De nationale interesser, det vil sige staters mål, kan som tidligere nævnt være sikkerhedspolitiske, udenrigsøkonomiske eller idépolitiske (se figur 5.1).

Det grundlæggende *sikkerhedspolitiske mål* er at sikre statens overlevelse. I en udvidet betydning omfatter sikkerhedspolitikken dog også at sikre befolkningen mod klimakatastrofer, terrorisme og en lang række andre trusler. De *udenrigsøkonomiske mål* handler om at fremme landets velstand. Det kan for eksempel være ved at indgå handelsaftaler eller sikre adgangen til vigtige ressourcer som olie og gas. *Idépolitiske mål* drejer sig om at fremme værdier og normer, som landet vægter højt. I vestlige lande er det typisk værdier som demokrati, menneskerettigheder og rimelige levevilkår for befolkningerne i udviklingslandene.

De idépolitiske mål er vigtige i sig selv, men forsøger også at fremme idépolitiske mål med både udenrigsøkonomisk og sikkerhedspolitisk sigte. For eksempel kan et idépolitisk mål om at standse den globale opvarmning ved at omlægge til grøn energi også understøtte et sikkerhedspolitisk mål om at fratage Rusland muligheden for at bruge gasforsyningen som pression over for EU-landene. Målene kan dog

Figur 5.1 Udenrigspolitiske mål



også være i konflikt med hinanden, og stater må ofte prioritere mellem dem, når de tager udenrigspolitiske beslutninger: Hvis Danmark vil handle med Kina, er det eksempelvis nødvendigt at nedtone kritikken af menneskerettighedssituationen i den asiatiske stormagt. De udenrigspolitiske mål hænger derfor tæt sammen.

Statens udenrigspolitiske mål bliver formet af en lang række nationale forhold lige fra geografi (beliggenhed, areal, naturrigdomme mv.) og politisk kultur (værdier og normer) til de individer (særligt politikere og udenrigspolitiske rådgivere) og interesseorganisationer, der forsøger at påvirke udenrigspolitikken. Der er imidlertid også en række

internationale forhold, som former statens udenrigspolitik, herunder den pågældende stats forhold til stormagter, statens medlemskab af internationale organisationer (for eksempel EU og FN) og de konkrete trusler, staten står over for. Dertil kommer, at staten også trækker på historiske erfaringer: Hvilke udenrigspolitiske mål har den tidligere forsøgt at opnå, og hvad er statens erfaringer med at forfølge disse mål? De forhold, som ligger til grund for en stats udenrigspolitiske målsætninger, er sammenfattet i figur 5.2.

De tre klassiske teorier realismen, liberalismen og konstruktivismen, som vi behandlede i kapitlerne 2, 3 og 4, har alle forskellige syn på, hvilke faktorer der former eller måske rettere *bør* forme en stats udenrigspolitiske mål.

Figur 5.2 Faktorer, der former en stats udenrigspolitiske mål



For *realismen* (se kapitel 2) er de nationale interesser relativt uforanderlige over tid. Realister mener generelt, at det er enhver stats væsentligste interesse at opnå magt og sikre statens overlevelse. Derefter kan staten forfølge udenrigsøkonomiske og idepolitiske mål. Realisten Robert Pastor har således rangeret de udenrigspolitiske mål på en linje fra de målsætninger, der anses for at være vitale, til de mere ønskværdige (se figur 5.3).

Liberalismen (se kapitel 3) præsenterer et noget andet syn på udenrigspolitikken end realismen. For liberalister er der ikke nødvendigvis nogen forskel mellem en stats indenrigspolitiske og udenrigspolitiske mål. Målene med de to politikker er i bund og grund de samme: fremgang og velstand. Derfor handler udenrigspolitikken ikke om at opnå **relative gevinster**, som det ses hos realismen, men om at samarbejde med andre stater om at opnå **absolutte gevinster**.

Endelig fokuserer *konstruktivismen* (se kapitel 4) på, hvordan vi skal tage ideer, holdninger og sprog alvorligt, når vi studerer international politik, fordi de former vores forståelse af virkeligheden. Konstruktivister argumenterer grundlæggende for, at udenrigspolitikken bliver formet af statens **politiske kultur**, herunder ikke mindst det overordnede verdensbillede hos den udenrigspolitiske elite, fordi dette verdensbillede sætter grænser for, hvad beslutningstagerne anser for at være meningsfuldt og muligt på det udenrigspolitiske område.

Relative og absolutte gevinster: Realister mener, at stater fokuserer på relative gevinster ved samarbejde, dvs. hvor meget de selv får ud af at samarbejde i forhold til modparten. Liberalister mener, at stater oftere fokuserer på absolutte gevinster, dvs. hvor meget de i fællesskab får ud af at samarbejde. Se kapitlerne 2 og 3.

Politisk kultur: Politisk kultur er de politiske ideer, værdier og normer, der findes i et samfund. Kulturelle overbevisninger fungerer som "lenser", der former opfattelsen af virkeligheden.

Figur 5.3 Realismens prioritering af de udenrigspolitiske mål



Note: Figuren læses indefra og ud. Jo nærmere kernen, desto mere vigtigt udenrigspolitisk mål.

5.3. Hvilke udenrigspolitiske midler kan staterne bruge?

I starten af dette kapitel belyste vi kort EU's energiaftale fra marts 2022. EU's klare målsætning med denne aftale var at begrænse unionens afhængighed af energi fra Rusland. I forløbet op til og under forhandlingen af aftalen, brugte aktørerne en række midler: Energiaftalen udsprang af russiske sanktioner mod EU (stop for eksport af gas), ligesom EU-landene også indførte økonomiske sanktioner mod Rusland. EU tilskyndede – også økonomisk – medlemslandene til at foretage investeringer i grøn energi, og EU-lederne appellerede til en højere moralsk forpligtigelse til at bekæmpe klimaforandringer. Endelig ydede EU-landene økonomisk og militær støtte til Ukraine i det, der af mange blev set som en kamp for demokratiet. På den måde blev der i forløbet omkring energiaftalen brugt tre udenrigspolitiske midler: Stokken (straf), guleroden (belønning) og "prædiken" (udbredelse af og appel til værdier og normer).

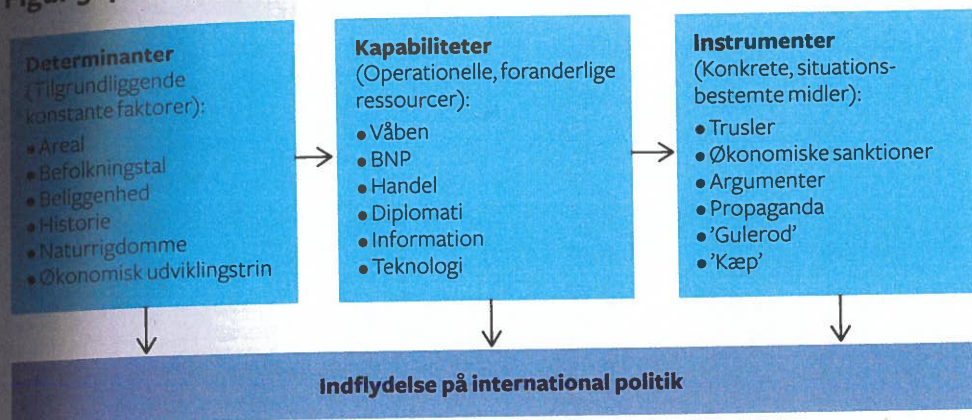
Staters mulighed for at bruge disse midler eller instrumenter afhænger både af forhold i det globale system, som vi vender tilbage til senere i kapitlet, og af statens egne magtressourcer. I forbindelse med stateres magtressourcer kan man sondre mellem relativt konstante **determinanter** som befolkning, areal og naturressourcer og mere foranderlige **kapabiliteter** som våben, BNP og diplomati. Figur 5.4 viser, at en stats udenrigspolitiske handlemuligheder – de **instrumenter**, staten kan anvende i en konkret situation – er betinget af dens kapabi-

Determinanter: De tilgrundliggende konstante faktorer for en stats udenrigspolitik. Der er tale om befolkning, landareal, beliggenhed, naturrigdomme og økonomisk udviklingstrin.

Kapabiliteter: De operationelle, foranderlige ressourcer, der er afgørende for en stats udenrigspolitik. Der er bl.a. tale om BNP, teknologi og våben.

Instrumenter: De konkrete midler, en stat kan gøre brug af i en given situation. Det kan være trusler, økonomiske sanktioner, militær magt mv.

Figur 5.4 Staters muligheder i international politik



Kilde: Tilpasset efter Hans Branner (2015). Global politik. 3. udg. Forlaget Columbus, s. 235.

liteter, som igen er betinget af statens determinanter. Danmark er for eksempel en småstat – et lille land målt både på areal og befolkningsstørrelse – hvis placering i det nordlige Europa og Rigsfællesskab med Grønland indebærer både muligheder og udfordringer. Desuden er landets historiske erfaringer, herunder en række nederlag i krige i de seneste århundreder, en medvirkende betingelse for dets forholdsvis begrænsede militære styrke. Den danske økonomi er til gengæld højt udviklet, og Danmark har et stort BNP per indbygger. Med hensyn til teknologi, viden og ekspertise står danskerne ligeledes stærkt. Samlet betyder det, at Danmark ikke har mulighed for at bruge stokkemethoden på egen hånd, men at der er mulighed for at bruge både gulerod og prædiken som udenrigspolitiske midler.

Stokkemethoden indebærer en række udenrigspolitiske værktøjer, rangerende fra økonomiske og politiske sanktioner til militære trusler og regulær krig, med henblik på at tvinge et land til at ændre sin politik. For eksempel har Nordkorea gennem en længere årrække forsøgt at bruge sine atom- og missilprogrammer til at aftvinge den amerikanske regering formelle garantier for, at USA vil respektere Nordkoreas suverænitet. USA har på den anden side indført en lang række økonomiske og politiske sanktioner for at tvinge nordkoreanerne til at opgive deres våbenprogrammer. Det måske bedste eksempel på en effektiv anvendelse af den økonomiske stok var den kulturelle, økonomiske og politiske boykot af Sydafrika under landets Apartheid-regime. Sanktionerne var en medvirkende årsag til, at Apartheid blev afskaffet i 1994, hvorefter sanktionerne blev ophævet igen. Det er også gennem ganske omfattende sanktioner, at EU-landene har forsøgt at presse Rusland

Tekstboks 5.1 Kan sanktioner stoppe Putins krig i Ukraine?

For at sanktionerne skal virke, skal de være målrettede og gå efter eliten i det russiske samfund, lyder vurderingen fra flere eksperter. "Ram udvalgte nogle personer. Ram Putin, hans generaler og hans venner, ram dem finansielt, men de må ikke ramme befolkningen, for så får det typisk den modsatte politiske effekt," siger Jens Ladefoged Mortensen, lektor i statskundskab ved Københavns Universitet.

Der er langt mellem succeshistorierne for vellykkede sanktionshistorier, men det kan virke. (...). "Rusland har levet med sanktioner i otte år, så hvis sanktionerne skal påvirke Putin, skal man kigge på finansielle, kulturelle og sportslige sanktioner mod Rusland. (...). Det er dog et minus, at man ikke kan få FN med, da Kina og Rusland har vetoret i Sikkerhedsrådet."

Det svære ved sanktioner er at få dem til at ramme rigtigt. Og de kan være et tveægget sværd, som ofte rammer afsenderen selv. Det kan man blandt andet se ved den droppede tyske godkendelse af gasledningen Nord Stream 2, som rammer det europæiske behov for gas. "Den, forskning, vi har om økonomiske sanktioner, peger på, at sanktioner er allerbedst, når man truer med dem. Og at de sjældent virker, når man rent faktisk indfører dem. (...). Sanktioner kan også have den modsatte effekt, nemlig at styret bruger sanktionerne til at skabe et klart fjendebillede og dermed konsolidere sin magt over befolkningen," siger Jens Ladefoged Mortensen.

Kilde: Calle Vangstrup. "Vesten må spørge sig selv: Kan sanktioner stoppe Putins krig i Ukraine?" *Kristeligt Dagblad*, 24. februar, 2022 (uddrag).

Sikkerhedsgaranti:

Garanti for, at en aktør (typisk en stat) vil komme en anden aktør til undsætning, hvis denne stat bliver truet af en tredje aktør.

Småstat: Stat, som er svag med hensyn til determinanter og kapaciteter (magtressourcer). Danmark anses for at være en småstat.

Mellemstat: Stat, hvis magtressourcer ligger på et niveau mellem stormagter og småstater. Mellemstater er oftest stærke regionale aktører, men de har ikke global indflydelse.

til at stoppe sin invasion af Ukraine, indtil videre uden det ønskede resultat. Det kan dog også vise sig at sanktioner har den helt modsatte effekt (se tekstboks 5.2).

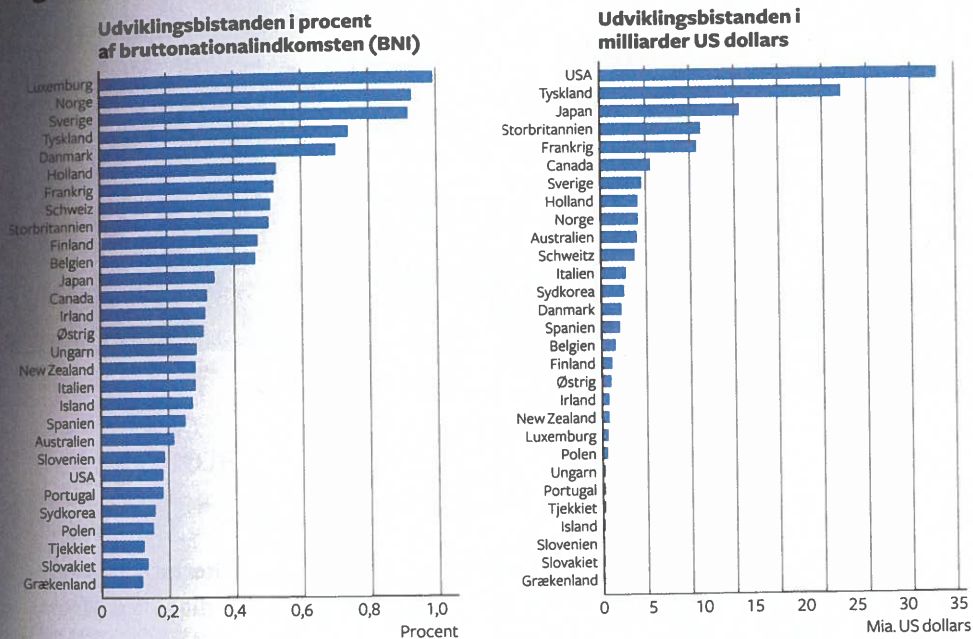
Det andet middel, stater har i den udenrigspolitiske værktøjskasse, er *gulerodsmetoden*. "Gulerødderne" er typisk bistands- og **sikkerhedsgarantier**, som gør det mere fordelagtigt at samarbejde med den pågældende stat. Mere konkret kan det for eksempel være militær bistand, økonomisk bistand eller handelsaftaler. **Småstater** og **mellemstater** har typisk været de store donorer af bistandshjælp. Dette hænger blandt andet sammen med, at småstater og mellemstater sjældent har kapaciteterne til for alvor at true et land til at ændre adfærd, hvorfor de typisk vælger gulerodsmetoden.

Det sidste udenrigspolitiske middel er "prædiken". *Prædiken* handler om at udbrede og appellere til værdier og normer gennem argumenter og **propaganda**. "Public diplomacy", hvor en stat forsøger at påvirke holdningerne hos andre staters befolkninger, er et eksempel på, hvordan stater forsøger at udbrede deres værdier og normer – og

Hypoteseopgave: Udviklingsbistand

Opstil to-tre hypoteser, som kan forklare de mønstre, der fremgår af figur 5.5. I forklaringen skal du anvende viden om udenrigspolitiske midler.

Figur 5.5 Udviklingsbistand i 2020



Note: Venstre side af figuren viser udviklingsbistanden i procent af bruttonationalindkomsten (BNI). FN's mål for udviklingsbistand er 0,7 procent af BNI. I højre side ses udviklingsbistanden målt i milliarder US dollars. DAC (Development Assistance Committee) er et samlet udtryk for alle landene i OECD (samarbejdsorganisation mellem de udviklede industrilande), der giver udviklingsbistand.

Kilde: OECD.

Propaganda: Systematiske forsøg på at påvirke folk ved at kommunikere bestemte holdninger, vinkler og perspektiver.

dermed opnå indflydelse i global politik. Den nuværende amerikanske præsident Joe Biden, Ruslands Vladimir Putin og terrorgruppen ISIL er alle aktører, som forsøger at påvirke offentlighedens opfattelse af virkeligheden. Prædiken er tæt knyttet til begrebet "blød magt", som første gang blev benyttet af den amerikanske liberalist Joseph Nye (se kapitel 1). Danmark har længe brystet sig af at være en "blød magt", der gennem "en målrettet indsats, gode argumenter og overbevisende eksempler" kan "opnå større indflydelse på verdens udvikling end vores størrelse tilsiger."¹ Konkret forsøger danskerne blandt andet at bruge denne bløde magt diplomatisk og omsætte den til topposter i internationale organisationer som FN, EU og OECD, hvor Danmark dermed får mulighed for at påvirke den europæiske og globale dagsorden.

¹ Udenrigsministeriet. "Danmark 2030". Januar 2017.