

International aktivisme i dansk udenrigs- *politik 2001-2009*

EN TVÆRFAGLIG FORSKNINGSSTATUS

AF

RASMUS BRUN PEDERSEN & KAREN GRAM-SKJOLDAGER

Efter VK-regeringens tiltræden i 2001 blev der formuleret en ny aktivistisk strategi for dansk udenrigspolitik. Under Anders Fogh Rasmussens politiske lederskab 2001-2009 var den danske udenrigspolitik tydeligt præget af en atlantiskorienteret sikkerhedsstrategi kendetegnet ved en snæver alliance med USA i kampen mod terror og en aktiv støtte til etableringen af ad hoc-baserede koalitioner af villige nationer. Samtidig var der blandt ledende borgerlige politikere en voksende skepsis over for FN-systemet.¹ Disse principper brød med den tidligere udenrigspolitiske linje, hvor man netop havde understreget betydningen og relevansen af multilaterale internationale sikkerhedsplatforme, ikke mindst FN's universelle internationale rammeværk, som afsæt for en balancerende dansk sikkerhedspolitik.² Et centralt element i dette brud var ideen om at transformere Danmark fra en småstat til en egentlig mellemstat i det internationale system, hvor deltagelsen i ad hoc-baserede koalitioner blev set som en løftestang i denne henseende.³ Et andet centralt kendetegn ved Fogh-regeringernes nye udenrigspolitik var formuleringen af klare militærstrategiske am-

¹ F.eks. *Jyllands-Posten*: „Søren Pind: FN har ingen fremtid“, *Morgenavisen Jyllands-Posten*, 3/9 2009; Ritzau: Søren Pind: „FN er meningsløs organisation“, *Ritzaus Bureau* 3/9 2009.

² Uffe Ellemann-Jensens åbningstale til Udenrigskommissionen 1990 i *Dansk udenrigspolitisk årbog 1990*. Se desuden Udenrigskommissionen: *Udenrigstjenesten mod år 2000, Betænkning nr. 1209, Udenrigskommissionen af 1. april 1989*, København: Udenrigsministeriet.

³ Udenrigsministeriet: *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik*, København: Regeringen; Anders Fogh Rasmussen: *Statsminister Anders Fogh Rasmussens nytårstale 2006*, 2006, downloaded fra www.stm.dk; Anders Fogh Rasmussen: „Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten“, *Ugebrevet Mandag Morgen*, 11. september 2006.

bitioner, der udmøntede sig i et langvarigt militært engagement i Afghanistan og dansk deltagelse i koalitionskrigen i Irak.⁴ Denne aktivisme var funderet i en række nye, eksplicit liberale værdipolitiske målsætninger for den generelle danske udenrigspolitik.⁵

De nye takter i dansk udenrigspolitik under Anders Fogh Rasmussens regeringer er ikke gået stille af i den offentlige debat. En vigtig årsag hertil var, at den daværende regering aktivt søgte at distance sig fra tidligere socialdemokratiske regeringers udenrigspolitik og den socialdemokratiske rolle i udformningen af den danske udenrigspolitiske strategi, og at man ønskede at markere sig i modsætning til, hvad der blev betegnet som den danske udenrigspolitiske tradition. Vi har i det seneste årti været vidne til en heftig og til tider forbitret og uforsonlig politisk debat om VK-regeringernes internationale aktivisme, dens politiske hensigtsmæssighed, folkeretlige holdbarhed og moralske implikationer.⁶ Forskningsmæssigt har VK-regeringernes udenrigspolitiske kursskifte også haft markante følgevirkninger. For det første skete der med Fogh-regeringerne en markant politisering af den samtidshistoriske forskning. Et integreret element i Fogh-Rasmussens nye udenrigspolitik var distanceringen fra og opgøret med det, der blev opfattet som en „fej“ og tilpasningsorienteret dansk udenrigspolitik under 2. Verdenskrig og især den kolde krig.⁷ Denne distancering resulterede bl.a. i etableringen af et særligt center for koldkrigsforskning under Bent Jensens ledelse og en uforsonlig, ideologisk struktureret debat i de samtidshistoriske fagmiljøer.⁸ For det andet har Fogh-regeringernes udenrigspolitik, og ikke mindst Danmarks militære engagement i Afghanistan og Irak, udløst en stor og hastigt

4 Sten Rynning: „Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September“, *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, DIIS, København 2003, s. 23-46.

5 Nikolaj Petersen: „Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning“, *Historisk Tidsskrift*, bd. 109, nr. 1, 2009, s. 154-204; Rasmus Brun Pedersen: „Revanchisme og revisionisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik?“, *Politica*, bd. 45, nr. 3, 2013, s. 344-361.

6 Se f.eks. Lars Halskov & Jacob Svendsen: *Et land i krig – Hvordan Danmark blev krigsførende – og politikere og generaler famlede i blinde*, Politikens forlag, København 2012; Martin Kåe & Jesper Nissen: *Vejen til Irak – Hvorfor gik Danmark i krig?* Gads forlag, København 2008.

7 Se f.eks. Anders Fogh Rasmussens tale på Søværnets Officersskole i anledning af 60-året for samarbejdspolitikken sammenbrud den 29. august 2003, <http://danmarkshistorien.dk/leksikon-og-kilder/vis/materiale/anders-fogh-rasmussen-v-om-samarbejdspolitikken-29-august-2003/> (besøgt 9. november 2013).

8 Petersen, „Kampen om Den Kolde Krig“, s. 158-167.

voksende forsknings- og debatliteratur om regeringens udenrigspolitik. Denne har været kendetegnet ved, at politologer og historikere sammen eller hver for sig har forsøgt at forstå karakteren og omfanget af nyorienteringen i dansk udenrigspolitik efter 2001, idet historikere har udvist en for faget sjældnen interesse for deres allernærmeste samtid.⁹

Debatten har imidlertid været splittet i spørgsmålet om, hvordan perioden skal fortolkes og begrebsliggøres samtidig med, at der er uenighed om, hvilken betydning periodens udenrigs- og sikkerhedspolitiske nyprioriteringer skal tillægges i et længere historisk perspektiv. I litteraturen betegnes perioden således som alt fra et markant aktivistisk nybrud med den danske udenrigspolitiske tradition til et udtryk for en forstærket tilpasningspolitisk strategi.

Der er flere grunde til, at denne udenrigspolitiske periode er svær at få analytisk greb om. For det første er den udenrigspolitiske tradition, forskerne skriver sig op imod, ikke nogen entydig størrelse. Traditionelt har man – især i den historiske litteratur – analytisk anvendt det dualistiske begrebssæt tilpasning (eller determinisme) og internationalisme til at konceptualisere småstaten Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik.¹⁰ Dette har oftest været kombineret med en opfattelse af udenrigspolitikken som struktureret omkring fire funktionelt adskilte arenaer.¹¹ Siden den kolde krigs afslutning er der imidlertid sket en begrebsglidning, hvor blandt andet internationalismebegrebet er blevet udviklet og nyfortolket som et centralt begreb i forståelsen af dansk udenrigspolitik. Når den seneste bølge af litteratur har introduceret en ny begrebssætning centreret om begrebssparret aktivisme og tilpasning for at forstå Fogh Rasmussens udenrigspolitik, er det altså en flertydig og foranderlig udenrigspolitisk tradition, forskerne relaterer til.

For det andet er diskussionen om Fogh Rasmussen-periodens udenrigspolitik blevet besværliggjort af, at indholdet i den nye begrebssætning har været teoretisk uafklaret, og at især politologiske forskere har afstået fra at medtænke de eksisterende historiske begrebssætninger af den danske udenrigspolitik i udviklingen af deres analytiske kategorisering af VK-regeringernes internationale profil. Endelig,

⁹ F.eks. Kristian Søby Kristensen (red.): *Danmark i krig: demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, DJØF Forlag, København 2013; og Jens Torkild Bak, Mette Bock & Peter Lodberg (red.): *Danmark i krig*, Forlaget Anis, København 2013.

¹⁰ Det skal bemærkes, at vi i det følgende beskriver forskningspositioner og ikke personer. Derfor kan enkelte forskere godt optræde med synspunkter inden for forskellige tolkningspositioner.

¹¹ Per Hækkerup, *Danmarks udenrigspolitik*, Fremad, København 1965.

for det tredje, har debatten har været præget af et fravær af teoretisk-begrebslig udveksling og afstemning mellem politologer og historikere. Det har betydet, at politologiske studier af Anders Fogh Rasmussen ved kun i meget begrænset omfang har forholdt sig til spørgsmålet om de længerevarende dualistiske linjer i dansk udenrigspolitik gennem 1900- og 2000-tallet, mens historikerne på deres side kun har udvist en sporadisk interesse for de teoretiske debatter og nyudviklinger inden for politologien. Det forekommer derfor at være på tide at gøre status over litteraturens foreløbige behandling af Fogh Rasmussens udenrigspolitik og placere denne litteratur og dens tolkninger i relation til tidligere behandlinger af dansk udenrigspolitik på tværs af de to discipliner.

I denne artikel søger vi at yde to bidrag til litteraturen om dansk udenrigspolitik: For det første søger vi at påvise eksistensen af en række forskellige fortolkningsmønstre, som har ligget latent i behandlingen af periodens udenrigspolitik. Det vil ske med særligt henblik på at foretage en tiltrængt afklaring af relationen mellem begrebsættene internationalisme/tilpasning og aktivisme/tilpasning inden for de forskellige tolkninger af periodens udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dermed tilbyder artiklen også – og det er dens andet væsentlige bidrag – den første samlet oversigt over de forskellige tolkningspositioners behandling af spørgsmålet om brud og kontinuitet i den udenrigspolitik, Fogh Rasmussen-regeringerne førte. Gennem en mere systematisk og bevidst anvendelse af de analytiske begreber er vores argument, at det bliver mere klart, hvilken betydning forskningen anno 2015 tildeler oo'ernes udenrigspolitik, og vurderer bredden og dybden af de forandringer, der opstod i dansk udenrigspolitik efter 2001.

Artiklen er opbygget i en todelt struktur. I den første hoveddel præsenterer vi de grundlæggende begrebsætninger, som traditionelt har været anvendt i analyser af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik; dels dualismen mellem tilpasning og internationalisme, dels opdelingen af udenrigspolitikken i fire funktionelt adskilte søjler. Som afslutning på dette afsnit skitserer vi kort den nye begrebsætning, der har udviklet sig vedrørende dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning og illustrerer i den sammenhæng det tætte samspil, der har været mellem politiske aktører og forskere omkring denne begrebsudvikling. På den baggrund afdækker vi i artiklens andet – og centrale – afsnit hovedlinjerne i den akademiske debat om Fogh-regeringernes udenrigspolitik ved at analysere og sammenligne tre hovedfortolkninger af VK-regeringernes udenrigspolitik: 1) Aktivismen som tilpasningspolitikens fortsættelse; 2) Aktivismen som den dualistiske udenrigspolitikens ophør og etableringen af et nyt udenrigspolitisk paradigme og 3) Aktivismen som ny-internationalisme. Det er væsentligt at pointere, at de

tre tolkningsmønstre, der strukturerer artiklen, ikke knytter sig entydigt til bestemte forskere. Tværtimod er det et gennemgående træk ved debatten om Fogh-regeringernes udenrigspolitik, at nogle forskeres syn på og tolkninger af politikken løbende har udviklet og forandret sig. Artiklen forsøger at håndtere denne bevægelighed i sit undersøgelsesobjekt ved at fokusere analysen omkring de tre forskningspositioner snarere end de enkelte forskere og deres personlige fortolkningsmæssige udviklingsbaner. I det følgende afsnit beskriver vi udviklingen i de analytiske begrebsæt i litteraturen med et afsæt i en dualistisk forståelse af kernen i den danske udenrigspolitiske litteratur.

Fra dualisme til enstrengt aktivisme

Studier af dansk udenrigspolitik har siden 1864 traditionelt været centreret omkring især ét begrebsæt, der relaterer sig til den såkaldte dualistiske tradition. Den grundlæggende antagelse i denne begrebsætning har været, at dansk udenrigspolitik igennem 1900-tallet har været struktureret omkring to overordnede – og sameksisterende – tanke- og reaktionsmønstre nemlig en tilpasningsorienteret, eller deterministisk, streng på den ene side og en internationalistisk eller normpolitisk tendens på den anden side. Carsten Holbraad og Hans Branner har i hhv. 1991 og 2000 syntetiseret denne forståelse. Ud fra en hhv. negativ og positiv vurdering af den internationalistiske strengs politiske kvalitet og relevans har de samstemmende betonet, hvordan den deterministiske/tilpasningspolitiske og den internationalistiske strømning kan ses som modsatrettede, men samtidig indbyrdes forbundne størrelser, der med varierende styrke konstant har været til stede i nyere dansk udenrigspolitisk historie.¹²

Determinismen er i denne sammenhæng karakteriseret ved en udpræget tilbageholdenhed over for omverdenen og et forsøg på at hindre trusler ved at tilpasse sig stormagtsinteresser. Dette beskrives også som udenrigspolitisk afkobling fra det internationale system. Den analytiske opmærksomhed på den defensive og reaktive tendens i den danske udenrigspolitik har dybe historiske rødder og kan spores tilbage til begyndelsen af 1900-tallet, da den blev genstand for politisk debat under betegnelser som Tyskerkursen eller – senere – tilpasningspolitikken. Vigtige eksponenter for den deterministiske tendens i den danske udenrigspolitik er de to radikale udenrigsministre Erik Sca-

¹² Carsten Holbraad: *Danish Neutrality: A Study in the Foreign Policy of a Small State*, Oxford 1991; Hans Branner: „The Danish foreign policy tradition and the European context“, Hans Branner & Morten Kelstrup (red.): *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History Theory and Options*, Odense Universitetsforlag, Odense 2000, s. 185-220.

venius¹³ og P. Munch, der havde en principfast tro på nødvendigheden af, at Danmark, pga. sin stilling som en lille udsat småstat, tilpasse sig de internationale magtpolitiske realiteter. Munch var uddannet historiker, men gennem sin rolle som leder af Institut for Historie og Samfundsøkonomi og sin stærkt intellektualiserende tilgang til Danmarks rolle i international politik kom han til at fungere som en fælles referencefigur for tilpasningstænkningen både inden for historie og politologi.¹⁴ Det samme gjorde Erling Bjøl, der i 1963 blev den første danske professor i international politik, og som videreudviklede Munchs tilpasningstænkning.¹⁵

En udvidende teoretisering af tilpasningsbegrebet blev udviklet af danske politologer og historikere i 1970'erne anført af Nikolaj Petersen med inspiration fra James Rosenau og hans såkaldte adaptationsteori.¹⁶ Inden for denne teoridannelse opfattes nationale ledere som placeret mellem et nationalt og et internationalt niveau, hvor deres opgave er at balancere mellem de forskellige krav, der opstår i de to forskellige sfærer. Rosenaus analytiske ramme er efterfølgende blevet raffineret og udviklet i analyser af småstaters udenrigspolitik og har haft en særlig status i den politologiske litteratur om dansk udenrigspolitik.¹⁷ Det tilpasningsteoretiske begrebsapparat har været udbredt, for-

¹³ Erik Scavenius: *Dansk Udenrigspolitik under den første Verdenskrig*, Forlaget Fremad, København 1959; Erik Scavenius: *Forhandlingspolitikken under besættelsen*, Steen Hasselbalchs forlag, København 1948.

¹⁴ Henrik Ø. Breitenbauch & Anders Wivel: „Understanding national IR disciplines outside the United States: political culture and the construction of International Relations in Denmark“, *Journal of International Relations and Development*, nr. 7, 2004, s. 414-443.

¹⁵ Erling Bjøl: „Foreign Policy-making in Denmark“, *Cooperation and Conflict*, 1996, s. 1-17; Erling Bjøl: „P. Munch, sociologisk og historisk set“, *Historie*, bd. IX, hf. 2, 1970, s. 123-141; Nikolaj Petersen: „Bjøl og studiet af dansk udenrigspolitik“, Herbert Pundik (red.): *Bjøl. Et festskrift til Erling Bjøl*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus 1999, s. 11-20.

¹⁶ James N. Rosenau: *The Adaptation of National Societies: A Theory of Political Systems Behavior and Transformation*, McCalebSeiler, New York 1970; Hans Morgenthau: *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York 1948; Graham Allison: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston 1971; Graham Allison & Phillip Zelikow: *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2. udg., Longman, Longman 1999.

¹⁷ Peter Hansen: „Adaptive Behavior of Small States: The Case of Denmark and the European Community“, *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*, bd. 2, 1974, s. 243-174; Nikolaj Petersen: „Adaptation as a framework for foreign policy behavior“, *Cooperation and Conflict*, bd. 12, nr. 4, 1977, s. 221-250; se desuden Nikolaj Petersen: „National Strategies in the Integration Di-

di det muliggjorde forudsigelser af de mest sandsynlige danske udenrigspolitiske positioner under den kolde krig ved at pege på konstellationen mellem en stats indflydelseskapacitet, dvs. dens kapabiliteter og dens stress-sensitivitet som relateret til dens internationale afhængighed som to centrale forklarende uafhængige variable til at forklare og klassificere forskellige danske sikkerhedsstrategier. Man sonderer her mellem fire former for tilpasningsstrategier: Acquiescence dvs. en defensiv og status quo-orienteret bandwagoning-strategi med den dominerende magt i de eksterne omgivelser; quiescence, som er en strategi designet til at afkoble sig fra udviklingen i systemet og forsøge at udøve et minimalt eksternt aktivitetsniveau; balancering, hvor man forsøge at balancere udviklingen i systemet, og endelig dominans, hvor man teoretisk kunne forvente, at en småstat ville forsøge at påvirke det eksterne miljø.¹⁸

Småstater som Danmark kan antages at følge forskellige tilpasningslogikker, som er afhængig af konstellationen og balancen mellem dets kapabiliteter og den eksterne stress-sensitivitet.¹⁹ Det, der senere er blevet kendt som den deterministiske tendens, dækker særligt over to af tilpasningslogikkerne. Disse kan på dansk bedst oversættes til hhv. aktiv tilpasningspolitik og „ligge-død-politik“, hvor Munchs politik ses som eksponent for den første, mens Scavenius' politik er blevet fremhævet som et udtryk for det sidstnævnte.

Ikke mindst pga. Nikolaj Petersen, der oprindeligt var uddannet historiker og senere var en af grundlæggerne af internationale politikstudier i Danmark, fik tilpasningsteorien en dominerende position i den udenrigspolitiske forskning inden for både politologi og historie frem til årtusindskiftet.²⁰ Det var denne tradition, først Carsten Holbraad og senere Hans Branner refererede til og byggede ovenpå, da de efter den kolde krigs ophør påpegede determinismen som den ene

lemma: The Promises of Adaptation Theory“, Hans Branner & Morten Kelstrup (red.): *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*, Odense Universitetsforlag, Odense 1977, s. 72-99; Hans Mouritzen: *Finlandization. Towards a General Theory of Adaptation*, Avebury, Aldershot 1988; Morten Kelstrup: „Small States and European Political Integration. Reflections on Theory and Strategy“, Teija Tiilikainen & Ib Damgaard Petersen (red.): *The Nordic Countries and the EC*, Copenhagen Political Studies Press, København 1993, s. 136-162; Branner, „The Danish foreign policy tradition“.

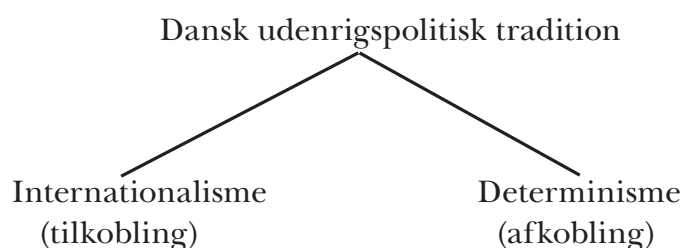
¹⁸ Petersen, „National strategies in the integration dilemma“, „Adaptation as a framework“.

¹⁹ Petersen: „National strategies in the integration dilemma“; Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen: *Adaptation and Activism: The Foreign Policy of Denmark*, DJØF Forlag, København 1995.

²⁰ Petersen, „Adaptation as a Framework“.

af to hovedstrengene i 1900-tallets danske udenrigspolitik, og antagelsen om eksistensen af en forudgående deterministisk eller tilpasningspolitisk tendens kom til at udgøre et vigtigt fælles udgangspunkt for forståelsen af Fogh-regeringernes udenrigspolitik inden for de to discipliner.

Den anden hovedstreng, som er blevet påpeget i 1900-tallets danske udenrigspolitik, er den internationalistiske, der er karakteriseret ved aktive bestræbelser på at skabe en mere fredelig og retfærdig verden baseret på internationale retsprincipper og fredelig konfliktløsning. Præmissen i denne udenrigspolitiske streng er, at Danmark i højere grad kan og skal tilkoble sig det internationale politiske system. Ligesom determinismen er internationalismen en strømning, som blev italesat og promoveret af danske udenrigspolitikere allerede ved 1900-tallets begyndelse (dengang under begrebet fredspolitik).²¹ Selvom der både i de politiske debatter og senere forskningsmæssige diskussioner har været uenighed om, hvorvidt internationalismen var en politisk realistisk og betydningsfuld strategi, har den også udgjort et implicit referencepunkt for debatterne om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig, hvor begreber som „aktiv“ eller „aktivistisk internationalisme“ har cirkuleret i både politiske og akademiske debatter om udenrigspolitikken.²²



Figur 1. En dualistisk dansk udenrigspolitisk tradition

At man har kunnet beskrive og analysere disse to tendenser så separat, hænger blandt andet sammen med en relateret opdeling af den danske udenrigspolitik, der har spillet en central rolle i studiet af efterkrigstidens danske udenrigspolitik, og som forskningen i VK-rege-

²¹ Se Karen Gram-Skjoldager: *Fred og Folkeret dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*, Museum Tusulanums Forlag, København 2012, for en analyse af den tidlige udvikling af dansk internationalisme.

²² Jf. f.eks. Due-Nielsen & Petersen: *Adaptation*; Hans Henrik Holm: „Danish foreign policy activism: The rise and decline“, *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, DUPI, København 2002, pp. 19-45; Rasmus Brun Pedersen: „Danish Foreign Policy Activism: A Case of Differences of Degree?“, *Cooperation and Conflict*, bd. 47, nr. 3, 2012, s. 331-349.

ringernes udenrigspolitik derfor også – implicit eller eksplicit – forholder sig til, nemlig Firesøjle-modellen.²³ Modellen, som blev introduceret af Per Hækkerup i bogen *Dansk Udenrigspolitik* fra 1965, argumenterer for, at den danske udenrigspolitik siden 2. Verdenskrig har været struktureret omkring fire organisatoriske søjler med hver deres specifikke funktion i Danmarks relation til omverdenen, nemlig: den atlantiske søjle i NATO (sikkerhed), FN (fred og konfliktløsning), EF (økonomi) og det nordiske samarbejde (kulturelt og identitet).

EF (Økonomi)	Nordisk samarbejde (Værdier)
FN (Værdier)	NATO (Sikkerhed)

Figur 2. Hækkerup-doktrinen – den dualistiske kompartmentaliserede udenrigspolitik

Denne opdeling – eller kompartmentalisering – var forenelig med den grundlæggende dualistiske spænding, hvor internationalisme og tilkobling aktivt kunne forfølges inden for f.eks. FN-søjlen, mens Danmark kunne føre en mere tilpassende kurs inden for de sikkerhedspolitiske områder eller en mere balancerende linje i det økonomiske samarbejde i EF. Opdelingen betød således en mere kompleks dansk udenrigspolitik, hvor forskellige strategier og interesser kunne dominere i forskellige søjler på forskellige tidspunkter. Derved tjente opdelingen til at sikre og opretholde en dualistisk karakter af Danmarks samlede udenrigspolitiske indsats.

Da den kolde krig sang på sidste vers, brød de udenrigspolitiske aktører selv aktivt med denne forståelse. Således påpegede Uffe Ellemann-Jensen i en tale i april 1989, at denne skarpe opdeling af udenrigspolitikken måtte udfordres og udbygges; Danmark skulle fortsat operere inden for de fire forskellige søjler, men det var vigtigt at etablere en samlet overbygning mellem søjlerne i form af en „aktiv internationalisme“, hvor Danmark på tværs af den organisatoriske opdeling mere aktivt skulle promovere danske værdier som demokrati og menneskerettigheder i en international sammenhæng.²⁴ Derved blev en af de centrale nyskabelser i 1990'ernes tidlige aktivistiske udenrigspolitik, at den dualistiske tolkning skulle erstattes af en mere integreret udenrigspolitisk strategi, der skulle tage afsæt i internationalismestrengen i den danske udenrigspolitiske strategi. Denne tendens fort-

²³ Hækkerup, *Danmarks udenrigspolitik*.

²⁴ *Udenrigstjenesten mod år 2000*, s. 31-45.

satte og blev implementeret af Hans Hækkerup som socialdemokratisk forsvarsminister og den radikale Niels Helveg Petersen som udenrigsminister under de socialdemokratiske ledede regeringer gennem 1990'erne. Denne strategi blev samlet i en fælles overligger, der blev betegnet engageret internationalisme.²⁵

Aktivistisk internationalisme			
FN	EU	NATO	Nordisk samarbejde

Figur 3. Ellemann-Jensen-doktrinen – enstregen internationalisme

Under Anders Fogh Rasmussen fortsatte den logik med at dominere i formuleringen af den officielle udenrigspolitiske strategi.²⁶ Fogh Rasmussens regeringer fastholdt i deres strategi et fokus på tre dimensioner i dansk udenrigspolitik, der var centreret om det nationale, det regionale og det globale niveau, og fremhævede samtidig, at en „effektiv udenrigspolitik imidlertid forudsætter, at udenrigspolitikens mange facetter som f.eks. Europa-, udviklings-, sikkerheds-, forsvars- og handelspolitikken integreres, så de er gensidigt forstærkende.“²⁷ Denne koordinering skulle samles under strategien „international aktivisme“ og skulle forankres i mere eksplicite værdipolitiske målsætninger, hvor den udenrigspolitiske indsats skulle samles i „én sammenhængende udenrigspolitik“.²⁸ Dermed havde VK-regeringen også foretaget den første principielle begrebslige nyskabelse i forhold til den eksisterende begrebsætning af dansk udenrigspolitik.

Bevidstheden om den dualistiske tostrengede opfattelse af den danske udenrigspolitik og opbruddet fra den i 1990'erne er af afgørende

²⁵ Jf. Pedersen, *Danish Foreign Policy Activism*. Se desuden Anders Wivel: „Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism“, Nanna Hvidt & Hans Mouritzen (red.): *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, DIIS, København 2014, s. 109-139.

²⁶ Udenrigsministeriet: *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*. København, 2003; Udenrigsministeriet: *En verden i forandring – nye trusler, nye svar. Redegørelse fra regeringen om indsatsen mod terrorisme*, København 2004.

²⁷ Udenrigsministeriet, *En verden i forandring*.

²⁸ Hvorvidt koldkrigsårenes funktionelle kompartmentalisering af udenrigspolitikken faktisk blev udbygget og overskredet efter den kolde krig og ikke mindst under Fogh, er et væsentligt spørgsmål, som forskningen i VK-regeringernes udenrigspolitik også – ofte implicit eller ubevidst – forholder sig til.

betydning, når man analytisk vil forstå forestillingerne om brud og kontinuitetstræk i den danske udenrigspolitik i forbindelse med VK-regeringernes tiltræden i 2001. Der er således stor forskel på, om forskerne i deres bedømmelse af udenrigspolitikken tager udgangspunkt i det deterministiske eller det internationalistiske spor – eller i dem begge – og om de accepterer den nye, integrerede udenrigspolitikforståelse, som de udenrigspolitiske aktører udviklede i 1990'erne. Tolkingsdebatteerne i litteraturen om Foghs udenrigspolitik er med andre ord komplekse, og denne kompleksitet er ikke blevet mindre af, at Anders Fogh Rasmussens *aktivisme*-begreb er blevet overtaget af stort set alle forskere i perioden som et centralt analytisk begreb, uden at begrebets præcise betydning og rækkevidde har været veldefineret i litteraturen.²⁹

I de følgende tre afsnit præsenteres tre forskellige forståelsesmønstre af VK-regeringernes aktivistiske udenrigspolitik. Disse er 1) Aktivismen som tilpasningspolitikens fortsættelse; 2) Aktivismen som den dualistiske udenrigspolitikks ophør samt 3) Aktivismen som ny-internationalisme.

Aktivismen som tilpasningspolitikens fortsættelse

En dominerende retning har søgt at placere Fogh Rasmussens aktivisme i et langsigtet tilpasningsorienteret spor med rødder tilbage til NATO-medlemskabet i 1949 og de generelle tilpasningsdynamikker, der lurede under den kolde krig.

Igennem de sidste 30 år har hovedparten af de teoretiske og empiriske analyser af den danske koldkrigspolitik været fokuseret på at

²⁹ For analyser af aktivismebegrebet se f.eks. Hans Henrik Holm: „Denmark’s Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints“, *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, DUPI, København 1997, s. 52-80; Holm, „Danish foreign policy activism“; Tonny Brems Knudsen: „Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?“ *Danish foreign policy yearbook 2004* s. 49-90; Hans Mouritzen: „Denmarks Super Atlanticism“, *Journal of Transatlantic Studies*, bd. 5, nr. 2, 2007, s. 155-167; Pedersen, „Danish Foreign Policy Activism“; Rynning, *Denmark as a Strategic actor*; Anders Wivel: „Between paradise and power: Denmark’s transatlantic dilemma“, *Security Dialogue*, bd. 36, nr. 3, s. 417-421; Anders Wivel: „En småstat som stormagt? Globaliseringen af dansk sikkerhedspolitik“, Martin Marcussen & Karsten Ronit (red.): *Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative processer under pres*, København: Hans Reitzel, København 2009, s. 122-143; Anders Wivel: „From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark’s great power politics“, *Swiss Political Science Review*, bd. 19, nr. 3; Wivel, „Danmarks militære aktivisme“; Kristian Søby Kristensen (red.): *Danmark i krig*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, København 2013, s. 27-52.

afdække tilpasningsmønstrene i den danske politik. Det gælder bl.a. historikere som Poul Villaume, Thorsten Borring Olesen og Carsten Due-Nielsen, der med inspiration fra tilpasningstænkningen har tegnet et billede af den danske politik som grundlæggende kendetegnet ved en (re)aktiv tilpasning til stormagterne kombineret med visse balancerende og til tider neutralistiske elementer, der blandt andet betød en dansk modvilje mod fuldbyrdet integration i forpligtende internationale organisationer som NATO og EF/EU.³⁰

Både Nikolaj Petersen og den lille gruppe af historikere, der har arbejdet tæt sammen med ham, har gjort sig til talsmand for det synspunkt, at det skifte, der har fundet sted i Danmarks udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning, delvist kan forstås inden for det tilpasningspolitiske begrebsapparat, som bygger på småstatslogikken med vægt på *aktiv* snarere end reaktiv tilpasning.³¹ Tolkningen lever i en vis forstand også videre i en række af de sikkerhedspolitiske analyser, som har været foretaget af Fogh-regeringernes beslutning om at deltage i Afghanistankrigen og specielt Irakkrigen af både historikere og politologer. Disse analyser betoner, at den aktive danske deltagelse i disse krige kan ses som et udtryk for aktiv tilpasning (acquiescence) til amerikanske krav om at tage stilling i kampen mod terrorisme. Selvom litteraturens behandling af disse emner ikke direkte anvender det tilpasningsteoretiske begrebsapparat, minder analyserne om indholdet i den aktive tilpasningsstrategi.

Den tilpasningsinspirerede tilgang anerkender, at de store omvæltninger i det internationale system efter afslutningen af den kolde krig betød, at det eksterne pres på Danmark blev reduceret, hvilket åbnede for en mere aktiv dansk udenrigspolitik. Men samtidig fastholder den, at Danmarks udenrigspolitik, trods det øgede aktivitets- og internationaliseringsniveau, fortsat var grundlæggende tilpassende i sin karakter. Som politologen Hans Branner formulerer det i sin seneste analyse:

³⁰ Holbraad, *Danish Neutrality*. Due-Nielsen and Petersen: „Denmark’s foreign policy since 1967: An introduction“, *Adaptation and Activism: The Foreign Policy of Denmark*, DJØF Forlag, København 1995, s. 14-17; Poul Villaume: „Allieret med Forbehold – Danmark, NATO og den kolde krig“, *Vandkunsten – konflikt, politik & historie*, nr. 11/12 (1995), s. 84-101; Poul Villaume: „Confronting the Small State Syndrome: Danish Post-Cold War Foreign Policy and the Use of Cold War History“, J. Aunesluoma & P. Kettunen (red.): *The Cold War and the Politics of History*, Edita, Helsinki 2008, s. 37-63; Thorsten Borring Olesen (red.): *Interdependence Versus Integration: Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1945-1960*, Syddansk Universitetsforlag, Odense 1995.

³¹ Due-Nielsen & Petersen, *Denmark’s Foreign Policy Since 1967*.

The end of the Cold War represents such a profound change, and, for a country like Denmark, many of the subsequent steps taken, including those apparently signalling a very new course, should be seen rather as a way of accommodating to the external change on the basis of the prevailing policy rather than the pursuit of an entirely new policy.³²

Denne tolkning hævder, som også tidligere fremført af kernegrupperingen af historikere og politologer, der bevæger sig inden for det tilpasningsteoretiske paradigme, at det, vi har været vidne til efter den kolde krig, er fremkomsten af et mere „komplekst tilpasningsmønster“ i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor Danmark, som Due-Nielsen og Petersen formulerede det i 1995, bevægede sig

from reactive to active adaption, from 'foot-dragging' to initiation, from a defensive protection of goals only partially in accordance with the international trends that Denmark felt obliged to accept, to either fulfillment of goals, or a change of Danish goals that made objectives compatible and therefore opened changes of different strategies.³³

Det er kendetegnende for disse tilpasningsorienterede analyser, at de overordnet betoner kontinuitetsdimensionen i den danske udenrigspolitik både i overgangen fra den kolde krig til 1990'erne, og fra 1990'erne til 00'erne med et fokus på, hvordan Danmark i disse perioder orienterede sig imod og tilpassede sig først den bipolare struktur og senere unipolen USA. Et vigtigt element i denne tolkning er hos flere af bidragerne den antagelse, at der i 1990'erne skete et skred i Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre fra en passiv og forsvars-skeptisk tilpasningspolitik til en aktiv og i stigende grad militært baseret tilpasningspolitik.³⁴ Som Villaume påpeger i en analyse af den so-

³² Branner, „Denmark between Venus and Mars“, citat s. 139.

³³ Due-Nielsen & Petersen, *Denmark's Foreign Policy Since 1967*, s. 50.

³⁴ Petersen, *Europæisk og globalt engagement: 187-195*; Mikkel Runge Olesen: *In the eye of the decision-maker: A theoretical framework for state reactions to their external environments probed through examinations of key Danish foreign policy decisions since 1864*, Københavns Universitet, København 2013, s. 367-369; Mikkel Runge Olesen: *Two Danish Activist Foreign Policies? Changing Perceptions of Threat and 'Activism' in Danish Foreign Policy, 1988-2011*, DIIS Rapport, Dansk Institut for Internationale Studier, København 2012. Se desuden Poul Villaume: „Aktivisme eller tilpasning til USA“, *Information* 9. juni 2006, „Aktivisme – eller tilpasning“, *Politiken* 24. september 2006.

cialdemokratiske forsvars- og sikkerhedspolitik i tidsskriftet *Arbejderhistorie* i 1999:

Sat en smule på spidsen er den socialdemokratiske sikkerheds- og forsvarspolitik på væsentlige punkter ændret fra en relativt selvstændig og stormagtsskeptisk, forhandlings- og mæglingsorienteret brobygningspolitik, som vel at mærke under Den kolde krig gav Danmark en reel indflydelse på egen sikkerhedssituation i NATO, til en lidet selvstændig, militært fokuseret tilpasningspolitik til de vestlige stormagters og i særdeleshed til USA's sikkerhedspolitiske prioriteringer.³⁵

Tilsvarende fremhæver Branner, hvordan der i 1990'erne skete en militarisering af den radikale og socialdemokratiske udenrigspolitiske praksis i lyset af en ændret international virkelighed, hvor militære midler kunne bruges i internationale interventioner uden de samme politiske begrænsninger og omkostninger som tidligere.³⁶

I en artikel i festskriftet til Poul Villaume fra 2010 har Nikolaj Petersen knyttet samme pointe til Anders Fogh Rasmussens politik. Her fremhæver han i en tolkning af „Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009“, der i øvrigt betoner den voksende aktivisme i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning, at et centralt element i VK-regeringernes støtte til Bush-administrationens udenrigspolitik var „overbevisningen om, at det er i Danmarks permanente interesse at være på USA's side, og at det i sidste instans kun er USA, der kan garantere Danmarks sikkerhed“. Samtidig forholder han sig skeptisk til, om det i længden vil være muligt at indfri de meget ambitiøse principper for dansk udenrigspolitik, der blev formuleret som led i samarbejdet med Bush-regeringen.³⁷

Det er kendetegnende for de tilpasningsorienterede tolkninger af den pro-amerikanske tendens i dansk udenrigspolitik og styrkebidragene til koalitionskrigene, at der ikke knytter sig nogen entydig interesse- og motivforståelse til de påviste tilpasningspolitiske forskydninger. Dette skyldes sikkert, at der endnu ikke findes substantielle empi-

³⁵ Poul Villaume: „Fra antimilitaristisk neutralisme til atlantisk aktivisme. Hovedlinjer i socialdemokratisk udenrigs- og sikkerhedspolitik gennem 70 år“, *Arbejderhistorie*, bd. 4, 1999, s. 32. Se desuden Poul Villaume: „Krigspolitikken under angreb“, *Kritik*, nr. 88, 2008, s.123-127; Poul Villaume: „Danmarks rolle er som diplomatisk stifinder“, *Kronikken*, *Politiken*, 22. juni 2012.

³⁶ Branner, *Denmark between Venus and Mars*, s. 148.

³⁷ Nikolaj Petersen: „Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009“, Carsten Due-Nielsen, Rasmus Mariager & Regin Schmidt (red.): *Nye fronter i Den kolde Krig*, Gyldendal, København 2010, s. 339-360, citat s. 354-355.

riske studier af den atlantiske forbindelse i perioden under Fogh-regeringerne³⁸, hvilket er en afspejling af, at de mest relevante arkiver stadig ikke er blevet gjort tilgængelige for offentligheden.³⁹

Hvis man skal pege på en linje i de tolkninger, der placerer sig inden for den tilpasningsorienterede forståelsestradition, så er det, at det overvejende er de nationalt interesserelaterede nyttemotiver, der fremhæves. Forskere, der har trådt deres barnesko i den klassiske tilpasningsteori, anlægger dog ikke et helt entydigt perspektiv, men fremhæver flere, væsensforskellige bevæggrunde. Således har Nikolaj Petersen argumenteret for, at baggrunden for den aktive danske deltagelse kan forklares med en blanding af værdipolitiske, sikkerhedspolitiske og utilitaristiske ønsker.⁴⁰ Tilsvarende finder Thorsten Borring Olesen årsagerne til Fogh-regeringens pro-amerikanske udenrigspolitik i en blanding af realpolitiske og værdimæssige overvejelser – således for eksempel i et interview i *Weekendavisen* i 2007, hvor tolkningen dog grundlæggende anlægger en utilitaristisk optik, der betoner, at den danske krigsdeltagelse blev set som værende i dansk egeninteresse.⁴¹

Dette nationale egeninteressespektiv findes rendyrket hos en række realistisk inspirerede politologer, der i modsætning til de mere værdipolitiske faktorer og ideologiske aspekter entydigt har betonet relevansen af mere snævre nationale interesser. For eksempel peger Peter Viggo Jakobsen på, at den danske deltagelse i koalitionskrigene handler mindre om at „gøre en forskel på slagmarken“ og indføre demokrati og menneskerettigheder. Ifølge Jakobsen bunder den danske deltagelse i højere grad i et ønske om at stille de lande og organisationer tilfredse, som beder om danske troppebidrag, da Danmarks egen sikkerhed netop afhænger af disses goodwill og levedygtighed.⁴²

Når briterne og amerikanerne går i krig, går de ind for at vinde ...

³⁸ Jf. dog Anders Henriksen & Jens Ringsmose: „Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington“, *DIIS report*, 2011, s. 14; Anders Wivel: „Between Paradise and Power: Denmark's Transatlantic Dilemma“, *Security Dialogue*, bd. 36, nr. 3, 2005, s. 417-421; Hans Mouritzen: „Denmark's Super Atlanticism“, *Journal of Transatlantic Studies*, bd. 5, nr. 2, 2007, s. 155-167.

³⁹ Nikolaj Petersen: „Hinsides Den Kolde Krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009“, Carsten Due Nielsen, Rasmus Mariager & Regin Smidt (red.): *Nye fronter i Den Kolde Krig*, Gyldendal, København 2010, s. 340.

⁴⁰ Petersen, „Europæisk og globalt engagement“, s. 573-595; Petersen, „Hinsides Den Kolde Krig“.

⁴¹ „Småstatens dilemma“, *Weekendavisen*, den 28. november 2007.

⁴² Peter Viggo Jakobsen: *Forsvarets deltagelse i farlige missioner giver prestige, indflydelse og sikkerhed*, Det Krigsvidenskabelige Selskab, 2011.

[d]et er anderledes med os. Vi går i krig for at være med. Og hvis USA og England er glade, når vi tager hjem, har vi vundet“.⁴³

Mens Jakobsen i sine vurderinger er relativt optimistisk i forhold til det konkrete udbytte af den danske strategi, findes et mere skeptisk synspunkt hos Hans Mouritzen, der mener, at det er mere omstridt, hvad Danmark fik ud af sin deltagelse i de to koalitionskrige.⁴⁴

Der er imidlertid én afgørende skillelinje i de motivotkløninger, der er skitseret ovenfor – nemlig deres institutionelle udgangspunkt. Således er realistisk inspirerede politologer som Peter Viggo Jakobsen placeret i forskningsmiljøer med interesse for og tæt tilknytning til forsvaret, og hos dem indgår det nationale egeninteressesmotiv i den overordnede diskurs, hvori den øgede danske militære aktivisme siden 1990 forstås som klarsynet, fornuftig og nødvendig. Modsat betragter gruppen af historikere og politologer, med rødder i det tilpasnings-teoretiske paradigme fra 1970'erne og 1980'erne, VK-regeringernes udenrigspolitik ud fra et grundlæggende kritisk perspektiv. Deres påpegning af betydningen af de utilitaristiske, sikkerhedspolitiske hensyn er således en implicit udfordring til Fogh Rasmussens værdipolitiske retorik om demokrati, frihed og menneskerettigheder. Framingen af VK-regeringernes udenrigspolitik som en fortsættelse og accentuering af den danske tilpasningspolitiske tradition udgør også på det begrebslige plan en substantiel og kritisk udfordring til Anders Fogh Rasmussens selvforståelse som bannerfører for en markant, ny og værdibaseret udenrigspolitik.⁴⁵

Sammenfattende kan man altså sige, at den traditionelle tilpasningsteoretiske læsning af Fogh-regeringernes udenrigspolitik understreger, at der er et højt niveau af kontinuitet i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik før og efter den kolde krig i perioden fra 1990 til 2011 ved at pege på, at nok har de grundlæggende rammebetingelser for dansk udenrigspolitik ændret sig, men at Danmark som småstat fortsat er underlagt begrænsninger i forhold til, hvad USA og de regionale stormager ønsker sig i sikkerhedspolitikken. Hovedanalysen er, at Danmark har bevæget sig fra *reaktiv* til *aktiv tilpasning* grundet ændringerne i de internationale trends, hvor vi har set en stigning i de internationale organisationers aktivitetsniveau, ligesom de har fået en stadig stigende rolle i forhold til international konflikthåndtering. Danmark er således i denne tolkning grundlæggende fulgt med strømmen

⁴³ Jesper Vind Jensen: „I krig med eliten“, *Weekendavisen*, 29. oktober, 2010.

⁴⁴ Se Hans Mouritzen: „Danmarks nye råderum – efter Libyen“, *Politiken*, 12. maj, 2011.

⁴⁵ Se også Hans Branner i „Denmark between Venus and Mars“, s. 136.

og har tilpasset sin sikkerhedspolitik til de sikkerhedspolitiske organisationers og alliancers nye (mere aktive) rolle i det internationale system og ikke mindst USA's dominerende magtposition.⁴⁶

Aktivismen som den dualistiske udenrigspolitikks ophør

Et andet fortolkningsmønster betragter Fogh-regeringernes udenrigspolitik i et brud-perspektiv og ser den som en bevægelse væk fra de eksisterende danske udenrigspolitikmønstre. Denne argumentation for, at VK-regeringernes politik er led i en markant bevægelse væk fra tidligere politikformer, eksisterer i to forskellige varianter.

Således tager én gruppering af forskere, ligesom det er tilfældet i den ovenfor skitserede tolkningstradition, deres udgangspunkt i det forudgående tilpasningsorienterede spor i udenrigspolitikken. Denne gruppe omfatter både realister som Bertel Heurlin og Sten Rynning og konstruktivister som Ole Wæver. Fælles for dem er, at de har peget på, at der er sket en afgørende bevægelse væk fra det tilpasningsorienterede politikmodus fra 1990'erne og frem med den stigende militarisering af den danske sikkerhedspolitiske strategi.⁴⁷

Sten Rynning har i to analyser peget på, at Danmark grundlæggende har ændret sin internationale rolle efter 2001.⁴⁸ Fra at have påtaget sig en form for balancerende international mæglerrolle under den kolde krig og op gennem 1990'erne udviklede Danmark sig til en „strategisk aktør“, der direkte deltog i kampe mod eksternt definerede modstandere, når disse blev set som en direkte trussel mod Dan-

⁴⁶ En anden variant af denne kontinuitetstolkning kan findes i realistisk inspirerede analyser af Danmarks udenrigspolitiske udvikling. F.eks. har Anders Wivel i sit kapitel „Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism“ i *Danish Foreign Policy Yearbook 2014* peget på en udbredt grad af kontinuitet i tilstedeværelsen af aktivisme i de danske udenrigspolitiske doktriner fra P. Munch til Anders Fogh Rasmussen.

⁴⁷ Ole Wæver: „Danish Dilemmas: Foreign Policy Choices for the 21st Century“, Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (red.): *Adaptation and Activism: The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, DJØF Forlag, København 1995, s. 269-301; Bertel Heurlin, „Nye Prioriteringer i dansk udenrigspolitik“, *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993*, København: Dansk Institut for Internationale Studier, 1994, s. 30-50; Sten Rynning: *Denmark as a Strategic Actor*, DIIS, København 2003.

⁴⁸ Sten Rynning: „Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September“, P. Carlsen & H. Mouritzen (red.): *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, DIIS, København 2003, s. 23-46; Sten Rynning: „Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001“, *Militært Tidsskrift*, nr. 1, s. 186-196.

mark.⁴⁹ Rynnings argument er, at aktivismen og det øgede danske aktivitetsniveau gennem 1990'erne nok var ny i forhold til den balancerende tilpasning under den kolde krig, men at den ikke fundamentalt brød med hovedlinjerne i denne, eftersom militariseringen op igennem 1990'erne generelt havde en internationalistisk karakter og overordnet lå på linje med den danske balancerende tradition for at forfølge en stærk international retsorden til regulering af det internationale niveau.⁵⁰ Den samlede vurdering af frugtbarheden og holdbarheden af denne strategi er dog overordnet pessimistisk i Rynnings optik grundet Danmarks manglende ressourcer og kapaciteter.

Andre forskere – især Hans-Henrik Holm og Tonny Brems Knudsen – har i modsætning hertil fokuseret på Fogh Rasmussens udenrigspolitik som et brud med den internationalistiske tradition i den danske udenrigspolitik. I en tolkning, der har pointeret 2001 som et vigtigt vendepunkt i forhold til denne dimension af udenrigspolitikken, har Knudsen pointeret, at Fogh-regeringernes udenrigspolitik betød en (midlertidig) afsked med internationalismen i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik. I forbindelse med Irak-krigen blev der, ifølge Knudsen, lagt mindre vægt på multilateralt samarbejde til fordel for en mere traditionel bilateralt orienteret udenrigspolitik. Fremhævelsen af denne bevægelse, hvor internationalismen trådte i baggrunden til fordel for en mere snæver alliance med USA i de to koalitionskrige, er knyttet sammen med en forståelse af denne forskydning som et (beklageligt) brud med den mere langsigtede udenrigspolitiske tradition og internationalismen i dansk udenrigspolitik. Man kan pege på, at det primært er skiftet i tilkoblingsstrategien til det internationale samfund, der er omdrejningspunktet i denne tolkning, hvor skiftet fra tilkobling via permanente alliancestrukturer til fleksible ad hoc-baserede koalitioner af frivillige lande, der udgør bruddet mellem aktivistisk internationalisme og international aktivisme. Brems Knudsen har senest peget på en tilbagekomst af den aktivistiske internationa-

49 Sten Rynning tilslutter sig den utilitaristiske tolkning af Danmarks motiver, som er beskrevet i ovenstående afsnit. Rynning formulerer dette i et debatindlæg i *Politiken* i juli 2013: „USA kan kræve mere af Europa, og europæerne – Danmark inklusive – har måttet levere større bidrag til stabiliseringen af Europas nærområde og amerikansk ledede operationer. Det har europæerne naturligvis ikke gjort, fordi de er 'ideologiske', men fordi de vil varetage en strategisk interesse: at fastholde USA's engagement i Europa“.

50 Ole Wæver: „Danish Dilemmas: Foreign Policy Choices for the 21st Century“, Carsten Due-Nielsen & Nikolaj Petersen (red.): *Adaptation and Activism: The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, DJØF Forlag, København 1995, s. 269-301.

lisme fra 1990'erne i den danske udenrigspolitik gennem et studie af den danske indsats i Syrien og Mali.⁵¹

Selvom de to skitserede fortolkninger er meget forskellige, og selvom de ikke i nogen væsentlig grad har kommunikeret med eller befrugtet hinanden, deler de den opfattelse, at Foghs tiltræden udgør et endeligt og afgørende brud med eksisterende danske udenrigspolitiske traditioner. De deler også den analyse, at det, der nu kendetegner den danske udenrigspolitik, er en ny type aktivistisk, militært orienteret magtpolitik, der kræver en ny analytisk kategorisering.

Aktivismen som ny-internationalisme

Et tredje og sidste hovedperspektiv har primært behandlet Anders Fogh Rasmussens udenrigspolitik med afsæt i den internationalistiske tradition. Inden for politologien er dette standpunkt især repræsenteret ved det senere arbejde af Nikolaj Petersen og ved Rasmus Brun Pedersen, der ligesom de øvrige forfattere med en politologisk baggrund anlægger en relativt begrænset tidsmæssig referenceramme i deres klassifikation af begrebet internationalisme, som primært kobler sig til perioden efter den kolde krigs afslutning. Således forstår Petersen og Pedersen primært Foghs udenrigspolitik som en politik, der er nært beslægtet med 1990'ernes aktive internationalisme.⁵²

I en analyse i *Historisk Tidsskrift* har Nikolaj Petersen argumenteret for eksistensen af et sammenhængende liberalt paradigme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk tænkning og praksis efter den kolde krigs afslutning.⁵³ Rasmus Brun Pedersen har tilsvarende i sin behandling af perioden peget på en række samlende fællestræk i form af formuleringen af værdipolitiske og menneskerettighedsmæssige hensyn som styrende principper for den danske sikkerhedspolitik. Denne udvikling var iflg. Pedersen kombineret med formuleringen af stadigt mere selvstændige danske målsætninger og ambitioner, og resultatet var en politik, der bl.a. omfattede den danske deltagelse i internationale fredsbevarende og -skabende operationer gennem 1990'erne, den danske Baltikumpolitik samt den øgede danske interesse for at engagere sig i etableringen af en ny politisk og sikkerhedspolitisk arkitektur i Vesteuropa efter den kolde krigs afslutning. I dette perspektiv fremstår Foghs udenrigspolitik som kulminationen på en gradvis ud-

51 Tonny Brems Knudsen: „Danish Contributions in Syria and Mali: Active Internationalism in a Changing World Order“ *Danish foreign Policy Yearbook* 2014, s. 76-108.

52 Petersen, „Kampen om den kolde krig“; Pedersen, „Activism“.

53 Petersen, „Kampen om Den Kolde Krig“. Se også: „Europæisk og globalt engagement“, s. 618

vikling imod større selvstændighed og dermed også en bevægelse væk fra snarere end en fortsættelse af det tilpasningspolitiske spor i den danske udenrigspolitik, sådan som den konkurrerende fortolkning, der er skitseret ovenfor, hævder.⁵⁴

Dog påpeger de to forfattere også, at Foghs aktivisme har en række nye og selvstændige træk, der adskiller den fra 1990'ernes udenrigspolitik. Rasmus Brun Pedersen opdeler således tiden efter den kolde krig i to faser og betegner, i overensstemmelse med den fremherskende sprogbrug blandt de politiske beslutningstagere, perioden 1989-2001 som aktivistisk internationalisme og perioden 2001-2011 som international aktivisme.⁵⁵ Tolkningen understreger kontinuiteten i den danske udenrigspolitiske aktivisme *efter* den kolde krigs afslutning, da skiftet i tilkoblingsstrategi fra permanente alliancestrukturer til mere fleksible ad hoc-baserede alliancer i perioden 2003-2006 ikke betragtes som „a difference in kind“, men snarere som en „difference of degree“ inden for den internationalistiske streng af dansk udenrigspolitik.⁵⁶ Dette begrundes med, at 1990'ernes strategiske vægt på internationale institutioner og 2000-tallets vægt på alliance med USA og koalitioner udgjorde en samlende bevægelse i dansk udenrigspolitik, som baserede sig på grundlæggende liberale kerneværdier.⁵⁷

Både Petersen og Pedersen søger således at indskrive Foghs aktivisme i en (længere) internationalistisk tradition, som kobler sig til den kolde krigs afslutning og den integrerede vision for dansk udenrigspolitik, som Uffe Ellemann-Jensen formulerede tilbage i 1990, da han gjorde normpolitikken til et overordnet hensyn, der spillede sammen med og formede alle områder af dansk udenrigspolitik. I denne tolkning brød Anders Fogh Rasmussens strategi fra 2003 ikke grundlæggende med den nye enstrengede model, som Uffe Ellemann-Jensen

⁵⁴ F.eks. Pedersen, „Danish foreign policy activism“.

⁵⁵ Terminologien synes inspireret af de officielle begreber, som optræder i hhv. Udenrigsministeriet: *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik. Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000*, Udenrigsministeriet, København 1994.

⁵⁶ Pedersen: *Danish Foreign policy activism*, s. 1.

⁵⁷ Herved er analyserne delvist på linje med for eksempel Mikkel Vedby Rasmussen, som med et udgangspunkt i den strategiske kulturlitteratur har peget på, at effekten af Fogh-regeringernes kursskifte på den danske udenrigspolitiske tradition fremstår noget overdrevne. Rasmussens analyse understreger således kontinuiteten i den danske udenrigspolitik i perioden efter murens fald og frem, hvorved en række elementer i Fogh-regeringernes udenrigspolitiske projekt tolkes ind i en længerevarende tendens i dansk udenrigspolitik uden dog at tage stilling til spørgsmålet om dualisme eller ej. Mikkel Vedby Rasmussen: *Den gode krig. Danmark i Afghanistan 2006-2010*, Gyldendal, København 2011.

lancerede tilbage i 1990, på trods af en større vægt på regionale områder snarere end internationale organisationer som ventiler for udførelsen af den danske udenrigspolitiske strategi. Som det imidlertid blev påpeget i denne artikels indledende, begrebssættende afsnit, var indholdet af Uffe Ellemann-Jensens aktive internationalisme markant indholdsmæssigt anderledes end den klassiske internationalisme, der indgik i en tostrengt udenrigspolitikstruktur, hvor internationalismen stod i modsætning til og var løsrevet fra magtpolitikken og håndteringen af Danmarks aktuelle og konventionelle sikkerhedspolitiske udfordringer. Det er således tydeligt, at der i et længere perspektiv er sket en markant indholdsforandring i det internationalistiske koncept, som forklarer, hvorfor politikere og forskere har fundet det nødvendigt at foretage et begrebmæssigt skifte fra internationalisme til aktivisme. Pga. det relativt korte tidsperspektiv, der danner afsæt for de to forfatteres analyse af Foghs udenrigspolitik, er denne grundlæggende indsigt imidlertid ikke tydeligt erkendt og indarbejdet i deres begrebs-sæt.

På et punkt griber Petersen og Pedersen dog længere tilbage i tiden for at forstå VK-regeringernes udenrigspolitik. Således påpeger de begge, at Fogh Rasmussen ikke kun trak på erfaringer og sigtelinjer fra 1990'ernes udenrigspolitik, men også hentede sin intellektuelle inspiration i de borgerlige partiers indenrigspolitiske værdikamp-projekt, som har rødder tilbage i partiet Venstres indenrigspolitiske transformation fra 1980'erne.⁵⁸ Eksempelvis peger Nikolaj Petersen med afsæt i Rasmus Mariagers analyser⁵⁹ på, at en af de centrale nøgler til at forstå Fogh Rasmussens aktivisme ligger i den højredrejning, Venstre foretog gennem 1980'erne, og at denne bevægelse igen indskriver sig i en dybere ideologisk tradition for liberal aktivisme, der har sit udspring i Venstres højrefløj, og som løber fra Thorkild Kristensen over Uffe Ellemann-Jensen til Anders Fogh Rasmussen.⁶⁰

Denne pointering af et specifikt borgerligt ideologisk ophav til aktivismen er principielt interessant, fordi den betragter Anders Fogh Rasmussens udenrigspolitiske projekt som væsensforskelligt fra den internationalistiske hovedstrømning, som han delvist delte politisk vokalabular med. Dermed åbnes der også for spørgsmålet om, hvorvidt

⁵⁸ Petersen, „Kampen om Den Kolde Krig“; Pedersen, „Revisionisme“.

⁵⁹ Rasmus Mariager: „Den brede enigheds ophør. Om baggrunden for det sikkerhedspolitiske opbrud i begyndelsen af 1980erne – og noget om Socialdemokratiets exceptionisme i dansk samtidshistorie“, *Historisk Tidsskrift*, bd. 105, 2005, s. 553-583 og bd. 106, 2006, s. 646-675

⁶⁰ Petersen, „Kampen om den kolde krig“; Pedersen, „Revanchisme“.

Fogh Rasmussens udenrigspolitik kan læses ind i et helt anderledes – og tredje traditionsperspektiv – der adskiller sig både fra den tilpasningspolitiske og internationalistiske tendens, som indledende er blevet skitseret. Det er nemlig et grundlæggende forhold ved både tilpasningspolitikken og internationalismen, som de udfoldede sig igennem 1900-tallet, at de fandt deres stærkeste støtter og mest rendyrkede udtryk i radikale og socialdemokratiske kredse. I et komparativt perspektiv kan man således pege på at internationalismen i dansk udenrigspolitik har været sat i sammenhæng med hvad der har været betegnet som en nordisk model, baseret på et socialdemokratisk universalistisk udgangspunkt.⁶¹ Netop spørgsmålet om ideologiske variationer og forskelle i dansk udenrigspolitik har historikeren Bo Lidegaard berørt og udfoldet i et langt historisk perspektiv. Udgangspunktet for Lidegaards tolkning af Fogh-regeringernes udenrigspolitik er den antagelse, at der igennem 1900-tallet har eksisteret to konkurrerende skoler inden for dansk udenrigspolitisk tænkning.⁶² I beskrivelsen af den ene, der primært knytter sig til Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre, lægger Lidegaard vægt på dens entydige fokusering på tilpasning til og ikke-provokation over for de dominerende stormagter. Dette standpunkt var i den første halvdel af 1900-tallet ensbetydende med en tilpasning til Tyskland, og Lidegaard betegner derfor denne tilgang *Tysklandsskolen*. I modsætning hertil opstod der ifølge Lidegaard efter 1. Verdenskrig en konkurrerende tilgang til Danmarks udenrigspolitik,⁶³ der især var fremtrædende hos Venstre og Det Konservative Folkeparti. Denne tilgang var kendetegnet ved troen på, at Danmark kunne og skulle gøre sine nationale interesser gældende gennem en aktiv og selvstændig udenrigspolitik, som var drevet af den opfattelse, at:

⁶¹ For en nyere analyse af internationalismens tætte sammenknytning med det socialdemokratiske samfundsprojekt, se Mikko Kuisma: „Social Democratic Internationalism and the Welfare State After the 'Golden Age'“, *Cooperation and Conflict*, bd. 42, nr. 1, 2007, s. 9-26.

⁶² Ifølge Lidegaard skriver Fogh sig imidlertid ikke kun ind i en lang aktivistisk tradition i dansk udenrigspolitik, men peger også – lidt polemisk – på, at hans udenrigspolitik overraskende nok er et barn af 1968-opgøret.

⁶³ Det er værd at bemærke, at Lidegaard ikke er konsistent i sin sprogbrug, men både bruger begrebet aktivisme (Lidegaard 2011) og internationalisme (Lidegaard 1996 og 2003) til at betegne den aktivt interesseshåndhævende og åbne stillingtagende tendens i dansk udenrigspolitik. Jf. Bo Lidegaard: *En fortælling om Danmark i det 20. århundrede*, Gyldendal, København 2011; og Bo Lidegaard: „Overleveren“, *Dansk Udenrigspolitikks Historie*, bd. 3, København 2003; Bo Lidegaard: *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-1958*, København 1996.

Danmark måtte tage stilling og parti for „de gode“ stormagter og om muligt søge alliance med dem for derved at styrke „det gode“ i verden og opnå anerkendelse og beskyttelse fra „de gode“ mod det, som truer“. ⁶⁴

Som et yderligere bidrag til den allerede konstaterede konceptuelle forvirring betegner Bo Lidegaard denne udenrigspolitiske skole med dens tydelige fællestræk med Fogh Rasmussens selvproklamerede aktivisme, *internationalisme*. Ifølge Lidegaard eksisterede de to udenrigspolitiske „skoler“ parallelt, og deres indbyrdes magtforhold varierede markant. Vigtige højdepunkter for den aktivistiske tænkning var tiden under udenrigsminister Harald Scavenius (1920-22), der var en markant kritiker af den nye sovjetiske stat, modstandskampen fra 1943 til 1945 og det uafhængige diplomati, som den danske gesandt i Washington, Henrik Kauffmann, praktiserede under 2. Verdenskrig. Denne skole har ifølge Lidegaard igen stukket sit hoved frem mod slutningen af århundredet, da „den første velfærdsgenerations ideologiske univers blev toneangivende“. ⁶⁵

Den nye aktivistiske udenrigspolitik, som udfoldede sig under Fogh, kan altså i dette perspektiv indskrives i en alternativ borgerlig aktivistisk tradition, hvor Danmarks politik over for stormagterne var tæt integreret med og afstemt efter norm- og idealpolitiske principper på en måde, der principielt brød med den tostrengede formatering af udenrigspolitikken omkring stormagtstilpasning på den ene side og internationalistiske aktiviteter på den anden, som indledende er beskrevet.

At denne forståelse afspejler Foghs egen opfattelse af hans placering i den danske udenrigspolitiske tradition, er blevet fremhævet af Nikolaj Petersen, der har beskrevet, hvordan Fogh retorisk forsøgte at fortrænge den radikal-socialdemokratiske historieforståelse gennem en udgrænsning af småstatsperioden i dansk udenrigspolitik, således at Foghs mest grundlæggende ideologiske inspiration blev den nationalliberale udenrigspolitik fra begyndelsen af 1860'erne.⁶⁶

⁶⁴ Lidegaard, *En fortælling*, s. 110. Se også Johnny Laursens anmeldelse af bogen: <http://www.historie-online.dk/nyt/bogfeature/bo21205.htm> (besøgt 1. december 2014).

⁶⁵ Lidegaard, *En fortælling*, s. 111.

⁶⁶ Petersen, „Kampen om Den Kolde Krig“. For mere indgående analyser af de retoriske strategier, Fogh benyttede for at positionere sig i forhold til den danske udenrigspolitiske tradition og bruge den i den aktuelle politiske kontekst, se Rosanna Farbøl: „Irakkrisen og dens historiske legitimering“, *Slagmark* nr. 60, 2011, s. 73-87; Rosanna Farbøl: „Kunsten at lægge historien til rette: Anders Fogh Rasmussen og opgøret med den danske udenrigspolitiske tradition“; *Temp – tidsskrift for historie*, 2012, s. 65-90.

Konklusion

Det har været formålet med denne artikel at afdække de forskellige fortolkningsmønstre, der har udviklet sig omkring Anders Fogh Rasmussens udenrigspolitik inden for politologi og historie, og at identificere og synliggøre en række af de grundlæggende præmisser og argumenter, der har kendetegnet dem. Det er sket med henblik på at give det første overblik over, hvordan litteraturen indtil nu har vurderet kontinuitet og brud mellem VK-regeringernes udenrigspolitik og de længere udviklingslinjer i dansk udenrigspolitik.

Analytisk har artiklen taget sit afsæt i to af de grundlæggende begrebsætninger, som traditionelt har været anvendt i analyser af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, dels dualismen mellem tilpasning og internationalisme, dels opdelingen af udenrigspolitikken i fire funktionelt adskilte søjler. På den baggrund har vi identificeret tre overordnede tolkningsmønstre, der har præget den akademiske forståelse af Fogh Rasmussens udenrigspolitik.

Den første af de tre hovedtolkninger, som også var den første tolkning, der blev formuleret om Foghs udenrigspolitik, tager udgangspunkt i den tilpasningspolitiske streng i dansk udenrigspolitik og forstår primært udenrigspolitikken under Fogh i sikkerhedspolitiske termer. Det er hovedsynspunktet i denne tolkning, at VK-regeringernes udenrigspolitik kan – og skal – forstås som en forlængelse og udbygning af den tilpasningslogik, der prægede dansk udenrigspolitik under den kolde krig. Således forstås deltagelsen i de to koalitionskrige gennem 00'erne som præget af eftergivenhed over for amerikanske krav og forventninger til små- og mellemstaterne i det internationale politiske samfund. I modsætning til de øvrige tolkninger af Fogh-periodens udenrigspolitik har denne tolkning en bred tværfaglig forankring.

En anden hovedgruppering af fortolknninger udgøres af politologer, der har fokuseret på, hvad Fogh Rasmussens udenrigspolitik *ikke* var. Denne gruppe består egentlig af to grupperinger; den ene har afsæt i tilpasningspolitikken og konstaterer, at Fogh med sin udenrigspolitik gjorde Danmark til en militariseret strategisk aktør, der ikke længere agerede inden for rammerne af tidligere tiders defensive tilpasningslogikker. Den anden har taget udgangspunkt i den internationalistiske tradition og påpeget, at Fogh Rasmussen brød med de multilaterale, institutionelle rammer, der udgjorde præmissen for 1990'erne internationalisme. Mens de to tolkninger begge repræsenterer markante brudsynspunkter på Foghs udenrigspolitik, har de således også det til fælles, at de kun i begrænset omfang søger at forklare, konceptualisere og indholdsbestemme den nye udenrigspolitiske strategi, der udviklede sig under Fogh.

Den sidste gruppering af fortolkninger har taget sit afsæt i den internationalistiske streng i dansk udenrigspolitik og beskrevet Foghs internationale ageren som en videreudvikling af 1990'ernes internationalisme. Implicit i denne tolkning ligger der en opfattelse af, at Foghs udenrigspolitik samtidig med, at den udgjorde en videreudvikling af den eksisterende internationalistiske strategi, også repræsenterede den endelige afsked med den tilpasningspolitiske tradition, fordi en aktiv og offensiv dansk interessevaretagelse nu blev centrale træk ved politikken, idet normpolitiske og sikkerhedspolitiske dagsordener flettede sig sammen i et integreret hele. Det er denne integrerede politik, som hos disse forfattere indfanges under betegnelsen aktivisme. Mens denne tolkning har haft et klart blik for Fogh-politikens forbindelser til 1990'ernes internationalisme, har den til gengæld i mindre grad været bevidst om, at den internationalistiske – efterhånden aktivistiske – dagsorden, som udviklede sig efter den kolde krigs ophør, havde mistet stort set alle fællestræk med den legalistiske, politisk balancerende internationalisme, der havde kendetegnet dansk udenrigspolitik gennem det meste af 1900-tallet. Tilsvarende findes der hos disse forskere også kun antydninger af, hvad historikere som Bo Lidegaard mere eksplicit har argumenteret for: at snarere end at forstå Fogh som arvtageren til den klassiske og overvejende socialdemokratisk-radikalt funderede internationalisme, kan man se ham som kulminationen på et langt borgerligt aktivistisk spor i dansk udenrigspolitik, der havde kampen for demokrati og frihed og en offensiv national interessevaretagelse også med militære midler som sine centrale omdrejningspunkter.

Komparativt set har den danske udenrigspolitik i 00'erne også tiltrukket sig international – primært skandinavisk – interesse. I denne litteratur er det oftest brudfortolkningen af Anders Fogh Rasmussen, der synes fremtrædende.⁶⁷ Dette hænger givetvis sammen med afsættet i litteraturen, der oftest har fokuseret på udviklingsbistandspolitikken og den danske vægtning af FN-politikken i perioden. Et andet forhold i denne internationale brud-tolkning har været dens afsæt i en forståelse af den universalistiske socialdemokratiske velfærdsstat som rammen for de nordiske landes udenrigspolitik.⁶⁸ I denne optik frem-

67 F.eks. Peter Lawler: „Janus-faced solidarity: Danish internationalism reconsidered“, *Cooperation and Conflict*, bd. 42, no. 1, 2007: 101–126.

68 Mikko Kuisma: „Social Democratic Internationalism and the Welfare State After the 'Golden Age'“, *Cooperation and Conflict*, bd. 42, nr. 9, 2007, s. 13; Christopher S. Browning: „Branding Nordicity: Models, Identity and the Decline of Exceptionalism“, *Cooperation and Conflict*, bd. 42, 2007, s. 27–51; Annika Bergman: „Co-Constitution of Domestic and International Welfare Obligations: The Case of Sweden's Social Democratically Inspired

står Foghs sammenfletning af indenrigspolitisk værdikamp med det udenrigspolitiske område som et brud med disse grundlæggende forudsætninger.

Den manglende dialog mellem politologer og historikere, som man ser her, er symptomatisk for en debat, der i det hele taget har været præget af meget begrænset kommunikation og begrebsmæssig udveksling mellem de to fagtraditioner. Samtidig er det også blevet tydeligt, at der internt i de to fagtraditioner eksisterer forskellige tolkninger af Foghs udenrigspolitik, som ikke forholder sig til eller foretager udvekslinger med konkurrerende forståelser. For at strukturere og fremme debatten mellem den mangfoldighed af perspektiver på og fortolkninger af den Fogh'ske udenrigspolitik, som er resultatet heraf, er det imidlertid ikke tilstrækkeligt at fremme de faglige og tværfaglige udvekslinger. Mindst ligeså væsentligt er det, at der indledes en systematisk begrebsmæssig og teoretisk udvikling af det analyseapparat, der anvendes til at forstå Fogh Rasmussen-regeringernes udenrigspolitiske strategi med, således at der etableres en fælles ramme, disse udvekslinger kan finde sted indenfor. I den forbindelse har undersøgelsen her afdækket en central problemstilling, som man i den sammenhæng må forholde sig til, nemlig den tætte konceptuelle forbindelse, der i Danmark eksisterer mellem de udenrigspolitiske aktørers egne politiske strategibeskrivelser og forskernes analytiske vokabular. Hvad end det drejer sig om tilpasningspolitik, internationalisme eller aktivisme, så har forskerne udviklet deres forståelse af dansk udenrigspolitik fra begyndelsen af 1900-tallet indtil i dag inden for rammerne af de politiske beslutningstageres egen begrebsætning. Artiklen her har tydeliggjort nødvendigheden af, at dansk udenrigspolitisk forskning – uanset hvilken faglig forankring den måtte have – udvikler klare og præcise analytiske begreber, der har et veldefineret og reflekteret forhold til de udenrigspolitiske beslutningstageres egne begrebsverdener, og de politiske dagsordner, der knytter sig til dem.