

Peter Viggo Jakobsen og Kristine Kjærsgaard

Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016

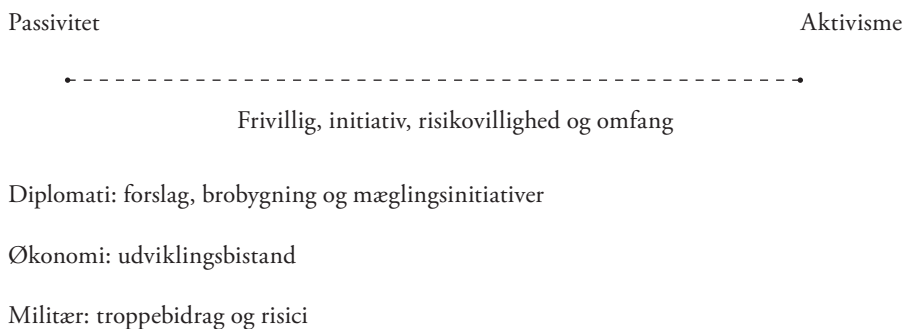
De Forende Nationer (FN) udgjorde kernen i Danmarks udenrigspolitiske aktivisme fra slutningen af 1950'erne og frem til midten af 1990'erne. Siden da er FN blevet marginaliseret. Dansk udenrigspolitisk aktivisme udfoldes i dag primært i rammerne af den Europæiske Union (EU), den Nordatlantiske Traktat Organisation (NATO) og amerikansk-ledede koalitioner. De store skift i den danske FN-aktivisme i perioden 1945-2016 analyseres i tre domæner: diplomati, økonomi og militær ved hjælp af fire indikatorer: frivillighed, initiativrigdom, risikovillighed og ressourceforbrug. FN-aktivismens storhed og fald var resultatet af et samspil mellem skiftende internationale rammebetingelser (trusler, normer, international efterspørgsel og samarbejds muligheder) og beslutningstagernes bestræbelser på at fremme danske interesser og værdier/altruisme. FN mistede sin hovedrolle i dansk udenrigspolitik, fordi organisationen ikke viste sig velegnet til at fremme vestlige og danske interesser og værdier i perioden efter den kolde krig. Danske beslutningstagere valgte derfor at satse på EU og NATO.

Dette særnummer tager udgangspunkt i den gængse opfattelse, at Danmark har ført en aktivistisk udenrigs- og sikkerhedspolitik siden afslutningen på den kolde krig. Som det vil fremgå af denne artikel, er udenrigspolitisk aktivisme imidlertid ikke noget nyt fænomen. Faktisk kan man trække tråde tilbage til mellemkrigstiden, hvor Danmark sammen med Norge og Sverige gjorde en aktiv diplomatisk og militær indsats for at fremme fredens og folkerettens sag inden for rammerne af Folkeforbundet (Gram-Skjoldager, 2012; Jakobsen, 2015: 6-7; se også Olesen, 2017 i dette nummer). Denne aktivisme videreføres og forstærkes i FN, og det er denne aktivisme, vi undersøger her. FN-aktivismen er interessant, fordi den lægger fundamentet for den udenrigspolitiske aktivisme, vi tager for givet i dag. FN-aktivismen fylder i sin storhedstid fra slutningen af 1950'erne til midten af 1990'erne lige så meget, som NATO-aktivismen har gjort siden da (se Ringsmose og Rynning, 2017 i dette nummer). Den er også interessant, fordi den falder fra hinanden på nogle få år i løbet af 1990'erne. En bedre forståelse af dens skæbne vil derfor gøre os bedre i stand til at vurdere den eksisterende aktivismes holdbarhed.

Vores forklaring på FN-aktivismens storhed og fald tager udgangspunkt i det begrebsapparat, som Pedersen og Ringsmose præsenterer i nummerets in-

troduktionsartikel (2017: 339-357). Det forstår aktivisme som anvendelsen af diplomatiske, økonomiske og militære midler i udenrigspolitikken, der placeres på et kontinuum mellem passivitet og aktivisme. Placeringen er en funktion af frivillighed, initiativrigdom, risikovillighed og ressourceforbrug (se figur 1 og Pedersen og Ringsmose, 2017: 345-347). Indsætsernes formål har også betydning. De skal have en altruistisk eller idealistisk ambition, der rækker ud over national vinding. Vi inddrager i modsætning til introduktionskapitlet den altruistiske dimension, fordi den har været en central bestanddel i den udenrigspolitiske aktivisme (eller internationalisme som er den foretrukne betegnelse i den historiske litteratur), Danmark udfoldede i Folkeforbundet og FN. Udenrigsminister Per Hækkerup udtrykker det meget fint i sin bog fra 1965, der i mange år tegnede de store linjer i dansk udenrigspolitik: ”Danmarks muligheder for at påvirke den internationale udvikling er ikke store, men det fritager os ikke fra et moralsk ansvar. Hvor lejlighed gives, må vi lægge vort lod i vægtskålen til fordel for en udvikling i overensstemmelse med vore ønsker og idealer” (Hækkerup, 1965: 16).

Figur 1: Aktivismemodellen

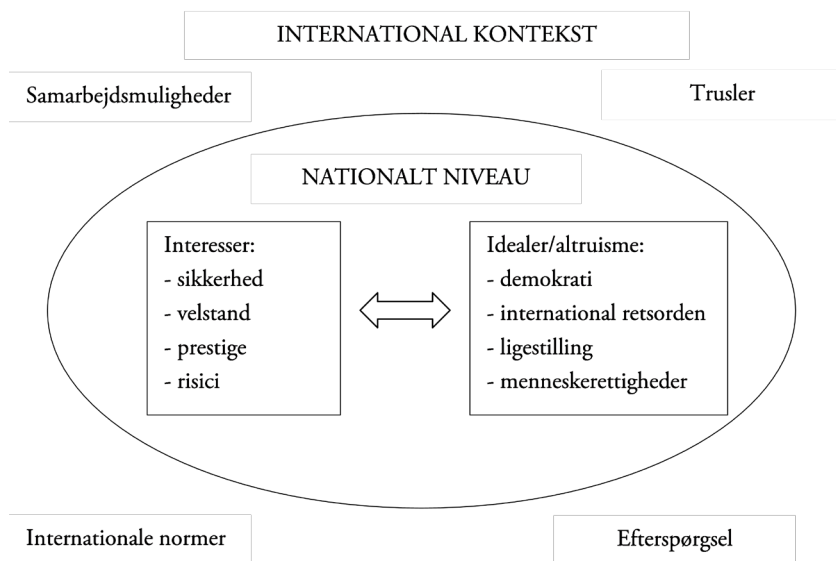


Vores forståelse af aktivisme betyder, at et bidrag til NATOs kollektive selvforvar ved udsendelser af danske styrkebidrag til Baltikum ikke vil blive betragtet som aktivisme. De danske bidrag til FN's fredsbevarende operationer eller NATO-operationen i Afghanistan er derimod aktivisme, fordi de udover at beskytte Danmark mod indirekte trusler også er båret af en eksplicit ambition om at ville bidrage til at forbedre international fred og sikkerhed og gøre noget godt for andre end os selv. Som det vil fremgå i analysen, var denne idealistiske ambition en central drivkraft i den danske FN-aktivisme.

Vort fokus på frivillighed, initiativ, risikovillighed og bidragenes størrelse gør det muligt at nuancere det fremherskende positive syn på Danmarks FN-aktivisme. Hvis Danmark kun bidrager nølende og som resultat af et ydre pres fra en eller flere stormagter, vil bidraget ikke score særlig højt på aktivismeskalaen. Et konkret eksempel er udsendelsen af hospitalsskibet Jutlandia i forbindelse med Koreakrigen, der normalt anses som udtryk for stor dansk humanitær aktivisme (Midtgaard, 2005a: 1). Jutlandiabidraget fremstår lidet aktivistisk i vores optik, fordi udsendelsen skete på baggrund af danske afslag om militære bidrag fremsat af FN på vegne af USA. Disse anmodninger blev afslået, og udsendelsen af Jutlandia var et slutresultatet af en proces, hvor Danmark havde prøvet at slippe afsted med et meget mindre bidrag (Midtgaard, 2011: 160-162).

For at forklare udviklingen i den danske FN-aktivisme i perioden 1945-2016 supplerer vi ovenstående kontinuum med en enkel forklaringsmodel, der forklarer udviklingen som et resultatet af et samspil mellem internationale rammebetingelser (trusler, normer, international efterspørgsel og samarbejds-muligheder) og danske regeringers bestræbelser på at fremme danske interesser og idealer/altruisme.

Figur 2: (FN) aktivismens determinanter



Valget af denne forklaringsmodel afspejler, at Danmark som en småstat ikke har økonomiske og militære muskler til at påtvinge andre stater sin vilje. Dansk udenrigspolitisk aktivisme kan kun gøre en forskel i samarbejde med andre. Et højt trusselsniveau vil alt andet lige begrænse Danmarks mulighed for at føre en aktivistisk udenrigspolitik, fordi det vil binde de fleste ressourcer til forsvaret af det nationale territorium. Det var tilfældet i hele perioden fra 1864 og frem til 1989, hvor Danmark måtte kalkulere med risikoen for henholdsvis tysk og sovjetisk aggression i en krise/krigssituation. Bortfaldet af den sovjetiske trussel ved afslutningen på den kolde krig gjorde det muligt for Danmark at anvende meget større ressourcer til aktivistiske formål.

Det er også af stor betydning, om der er international efterspørgsel på dansk aktivisme. Danmark kan kun bidrage til FN-operationer, hvis flertal i Sikkerhedsrådet eller Generalforsamlingen beslutter det, og danske initiativer skal have opbakning fra FN for at lykkes. Denne efterspørgsel kan Danmark forme med dygtigt diplomati og effektive internationale bidrag, men den dimensioneres først og fremmest af internationale forhold, geopolitik, institutionelle spilleregler og normer, som Danmark har begrænset indflydelse på (for en diskussion af betingelserne for succesrig småstatsaktivisme se Jakobsen, 2009).

Mens småstater har begrænset indflydelse på de internationale rammebetingelser, bestemmer de selv, hvor aktivistiske de vil være. Den eksisterende litteratur om dansk (og nordisk) FN-aktivisme peger på to drivkræfter bag aktivismen: nationale interesser og værdier/altruisme. Danmark, Norge og Sverige bliver set som en særlig gruppe lande, hvis uforholdsmæssigt store støtte til FN's fredsbevarende operationer og udviklingsbistand først og fremmest har været motiveret af altruistiske motiver og de værdier, som kendetegner deres nationale velfærdsmodeller: ligestilling mellem kønnene, social retfærdighed og solidaritet med de dårligst stillede. Opfattelsen af disse lande, som "humane internationalister" (Lancaster, 2007) eller "humanitære stormagter" (Marklund, 2016: 22) er i de senere år blevet problematiseret af en række forskere, som afviser, at disse lande først og fremmest var drevet af altruistiske motiver og nationale værdier (Brunbech, 2014; Jakobsen, 2006; Midtgaard, 2009). I deres perspektiv skyldes den store danske (og norske og svenske) FN-aktivisme, at deres nationale interesser og idealer gik hånd i hånd og forstærkede hinanden (for et review af debatten se Jakobsen, 2017).

Det er det sidstnævnte perspektiv, der ligger til grund for denne artikel. Dermed ligger vi på linje med de øvrige kapitler om dansk aktivisme i dette særnummer, som alle kombinerer interessebaserede og altruistiske forklaringsfaktorer. Vi betragter dansk støtte til FN som interessebaseret, hvis den udspringer af et ønske om at gøre noget godt for Danmark – øge dansk sikkerhed,

velfærd, eksport, prestige, position og indflydelse. Det vil også blive set som interessedrevet, hvis argumentet for FN-støtte bundes i en cost-benefit-kalkule.

FN-støtte bliver opfattet som altruistisk, hvis den er drevet af et ønske om at gøre noget godt for andre, fx hjælpe andre i nød eller mindske international ulighed. Argumenter, der rækker udover danske særinteresser, anser vi for altruistiske.

Vi bruger vores fire aktivismeindikatorer til at inddele den empiriske analyse i tre hovedperioder. Periode 1 (1945 til midt-1950'erne) er overvejende passiv, periode 2 (slutningen af 1950'erne til midt-1990'erne) er kendetegnet ved høj aktivisme, periode 3 (midt-1990'erne til 2016) ved kontinuerligt faldende aktivisme. Der er en glidende overgang mellem perioderne, og vores indikatorer ændrer sig ikke samtidigt i hvert domæne, hvorfor tredelingen udtrykker den dominerende tendens i perioderne.

Analyserne af de tre perioder falder i to trin. Først bestemmer vi graden af aktivisme ved hjælp af de fire aktivismeindikatorer. Dernæst forklarer vi graden af aktivisme og skiftet i forhold til den foregående periode med ændringer i de internationale rammebetingelser og danske beslutningstageres bestræbelser på at få varetagelsen af danske interesser og værdier til at gå op i en højere enhed. Resultaterne opsummeres i en konklusion, som diskuterer implikationerne for Danmarks udenrigspolitiske aktivisme fremover. Vi slår fast, at der ikke er ikke er udsigt til fornyet FN-aktivisme.

Den tøvende start: 1945 til midt-1950'erne

Danmark har i sin officielle retorik og selvforståelse været et trofast og aktivistisk medlem af FN siden organisationens grundlæggelse i 1945, hvor Danmark indtrådte som oprindeligt medlem nr. 50. Under Folketingets ratifikationsdebat i september samme år var der bred opbakning til en idealistisk vision om FN som ramme for udvikling af international ret og kollektiv sikkerhed, demokratiske og egalitære værdier, om social og økonomisk udvikling og international nedrustning. FN blev i skiftende statsministres åbningstaler i Folketinget fremhævet som en af hjørnestenene i dansk udenrigspolitik – ganske ligesom udenrigsminister Hækkerup gjorde i sin bog i 1965 (Hækkerup, 1965; Midtgaard, 2005b: kap. 2; Rigsdagstidende, 1945: 1187, 1196, 1203, 1207).

Det er derfor noget overraskende, at vores fire indikatorer (diplomati, økonomi, militær og omfang) viser, at Danmarks FN-politik i perioden fra 1945 til midt-1950'erne klart befinder sig på den passive del af vores kontinuum. Politikken var overvejende reaktiv, modvillig og kendetegnet af lav risikovillighed. Danmark tog ikke selvstændige diplomatiske FN-initiativer i 1940'erne

og undlod at stemme, når vestmagterne og Sovjetunionen var uenige. Efter sin indtræden i NATO i 1949 stemte Danmark hovedsageligt sammen med sine allierede. Manglen på frivillighed og risikovillighed kom klart til udtryk i 1948, hvor Danmark sagde nej til en toårig periode i Sikkerhedsrådet. Da Danmark i 1952 trådte ind i rådet, var risikoen mindre som følge af den såkaldte Uniting for Peace resolution (1950), der gjorde det muligt for generalforsamlingen at vedtage FN-indgreb i konflikter, hvis Sikkerhedsrådet var lammet af veto. Danmark holdt dog stadig lav profil. Som et halvofficielt studie af dansk sikkerhedsrådspolitik senere påpegede, gik "Danmarks medlemskab af Sikkerhedsrådet i 1953-54 gik meget stille af. Der foreligger bogstavelig talt ikke eet ord om det, hverken i bøger eller tidsskrifter" (Askgaard, 1967: 95).

Økonomisk aktivisme i form af udviklingsbistand var der heller ikke meget af i denne periode. Danmark havde enkelte bilaterale udviklingsprojekter i 1950'erne men fik først et egentligt bilateralt bistandsprogram med bistandsloven i 1962. Gennem 1950'erne bestod dansk udviklingsbistand hovedsageligt af multilateral FN-bistand. Knap halvdelen af det danske bidrag skulle anvendes i Danmark, men hele bidraget blev givet i danske kroner og kunne ikke konverteres af FN til andre valutaer uden den danske regerings tilladelse. Bidraget blev især anvendt til afholdelse af udviklingskurser i Danmark og udsendelse af danske eksperter inden for danske kompetenceområder, særligt andelsvirksomhed (Brunbech, 2007: 184, 2014: 144-48; Kaur-Pedersen, 2008: 72-81, 98-100).

Danmarks militære aktivisme var fra starten mere udtalt. Danmark bidrog med soldater til FN's første observatørmissioner i Melleømøsten (UNTSO) i 1948 og Kashmir (UNMOGIP) i 1949 og med ca. 400 mand til FN's første fredsbevarende operation i Suez-området (UNEF) i 1956. Men det trækker ned på aktivismeniveauet, at disse operationer alle var forholdsvis risikofrie, da de havde opbakning fra alle stormagterne i Sikkerhedsrådet, værtslandets accept og kun måtte anvende våbenmagt i selvforsvar. Danmark afviste FN-forespørgsler om soldater til Koreakrigen, hvor risikoen var betydeligt større. Her sendte Danmark i stedet hospitalsskibet Jutlandia (Midtgaard, 2005b: 120-121).

Billedet af den passive FN-politik forstærkes yderligere af, at FN-spørgsmål sjældent var til debat i Udenrigspolitisk Nævn i 1940'erne. Det var derimod udenrigsministerens drøftelser med andre landes udenrigsministre om sager, der påvirkede Danmarks nationale interesser direkte, så som de sovjetiske styrker på Bornholm og de tyske flygtninge i Danmark. Det er også sigende, at et studie om udenrigsministeriets organisation efter 1945 kun beskriver den

administrative byrde, som FN-medlemskabet indebar. Der siges intet om dets diplomatiske muligheder (Götz, 2005: 315; Olesen og Villaume, 2005: 31-32).

Forklaringen på Danmarks overvejende passive FN-politik i 1945-49 skal findes i de internationale rammebetingelser. Udbruddet af den kolde krig resulterede i et højt trusselsniveau i det danske nærområde, som fik danske beslutningstagere til at give hensynet til Danmarks nationale sikkerhed højere prioritet end de idealistiske målsætninger, de havde givet udtryk for ved Danmarks indtræden i organisationen. Frygten for at komme i klemme i den kolde krig illustreres meget fint af Danmarks modstræbende accept af at indtræde i FN's Palæstina-kommission, der skulle implementere den kontroversielle plan for en deling af det britiske mandat område i Palæstina som grundlag for oprettelsen af staten Israel. Norge og Sverige opfordrede gentagne gange Danmark til at acceptere hvervet, og det skete kun, fordi stormagternes støtte til planen begrænsede de politiske risici. Som udenrigsminister Gustav Rasmussen udtrykte det i Udenrigspolitisk Nævn, kunne Danmark ikke nøjes med at påtage sig hverv, der enten var bekvemme eller i Danmarks egen interesse, men, fortsatte han, "havde der været tale om at deltage i et udvalg f.eks. om den græske konflikt, hvor stormagterne ikke var enige, ville ministeren være veget tilbage" (Udenrigspolitisk Nævn, 12.12.1947). Dansk diplomatisk aktivisme var med andre ord betinget af accept fra alle stormagterne.

Danmarks tilslutning til NATO i 1949 introducerede et alliancehensyn i FN-politikken. Selvom danske politikere af principielle altruistiske grunde støttede kolonibefolkningernes krav om selvstændighed og gik ind for international nedrustning, stemte Danmark frem til slutningen af 1950'erne sammen med NATO-flertallet i disse spørgsmål. Ønsket om at fastholde NATO-sammenholdet vejede tungest. Den begrænsede danske diplomatisk aktivisme var således dikteret af hensynet til Danmarks sikkerhed. Hertil kom et andet sikkerhedshensyn, nemlig at Danmark var enig med kolonimagterne i, at afkoloniseringsprocessen ikke skulle forceres, da man hermed risikerede konflikter internt i koloniområderne. Reformen skulle derimod indføres gradvis. Opfattelsen blandt danske politikere var, at kolonibefolkningerne i væsentlig udstrækning endnu ikke formåede at styre sig selv (Midtgaard, 2005b: 236-247).

Den danske udviklingsbistand udsprang af et altruistisk ønske om at hjælpe udviklingslandene, men det lave niveau var dikteret af nationaløkonomiske interesser. Som udenrigsminister Ole Bjørn Kraft udtrykte det i 1952, ville Danmark gerne yde en anselig indsats til FN's bistandsprogram. Det var bare umuligt på grund af Danmarks "meget beskedne rolle i verdensøkonomien, sin betydelige gæld til udlandet, og sin i almindelighed anspændte situation" (Kaur-Pedersen, 2008: 73). Valget at give bistanden multilateralt gennem FN

blev officielt begrundet med, at udviklingslandene selv ønskede upolitisk bistand. Det var en fordel at lade FN vælge modtagerlandene, fordi Danmark derved kunne demonstrere international solidaritet uden at tage parti i den kolde krig (Brunbech, 2014: 145).

Den kolde krigs udvikling fik danske beslutningstagere til at opgive deres forhåbninger om, at stormagtsamarbejde i Sikkerhedsrådet kunne forhindre nye krige. De satsede i stedet på FN som international brobygger og aktør på det hidtil noget oversete sociale, økonomiske og kulturelle felt, der fra starten også hørte til FN's virksomhed (Haagerup, 1956: 84). Her kunne Danmark samtidig varetage altruistiske og nationale økonomiske og politiske interesser uden at blive indfanget af den kolde krig.

Danmarks begrænsede militære aktivisme var også bestemt af den kolde krigs snævre rammebetingelser. Det viser beslutningsprocessen om det danske bidrag til Koreakrigen. Danske politikere nærede et altruistisk ønske om at støtte FN's operation i Korea, der kom en småstat til undsætning. Dette ønske bundede imidlertid også i en dansk interesse i, at FN hermed også ville hjælpe Danmark i en lignende situation. Regeringen var af den opfattelse, at hensynet til ikke at provokere Sovjetunionen og Danmarks begrænsede nationale forsvarsevne udelukkede et militært bidrag. Samtidig betød alliancehensynet til USA, at Danmark ikke kunne ignorere amerikanske anmodninger om assistance. Som den socialdemokratiske udenrigsminister Gustav Rasmussen sagde i Udenrigspolitisk Nævn, måtte man "finde frem til en ikke helt negativ løsning". Løsningen – hospitalsskibet Jutlandia – betegnede den nye konservative udenrigsminister Kraft som "et smukt og iøjnefaldende bidrag" (Midtgaard, 2005b: 115-120, 158-59; Udenrigspolitisk Nævn, 5.7.1950). I vores optik fremstår det dog som lidet aktivistisk, fordi det scorer lavt på frivillighed, selvstændighed, initiativ og størrelse.

Opsummerende resulterede et højt trusselsniveau i en overvejende passiv og interessebaseret FN-politik, der primært søgte at mindske stormagtskonflikten og ikke mindst holde Danmark ude af den. De altruistiske målsætninger, der blev fremlagt ved Danmarks indtræden i FN, blev hurtigt lagt på hylden. Den multilaterale bistandspolitik og FN's fredsbevarende operationer var områder, hvor Danmark samtidigt kunne varetage egne interesser og altruistisk styrke FN's rolle internationalt uden at komme i klemme mellem stormagtsblokkene. Men aktivismen på disse områder var begrænset og underlagt nationale økonomiske og sikkerhedspolitiske hensyn.

FN-aktivismens storhedstid: slutningen af 1950'erne til midt-1990'erne

I sidste halvdel af 1950'erne steg den diplomatiske aktivisme, idet Danmark begyndte at stemme for forslag om selvstændighed til kolonier men dog ikke resolutioner, der indeholdt skarp kritik af NATO allierede. Ligeledes blev den danske politik i nedrustningsspørgsmålet mere aktiv, da Danmark fra 1959 tog afstand til NATO-flertallet og for første gang stemte for tre nedrustningsforslag, hvor NATO-flertallet undlod at stemme: 1) et irsk forslag om ikke-spredning af kernevåben, 2) et indisk forslag om indstilling af prøvesprængninger og 3) et afro-asiatisk forslag imod en planlagt fransk atomprøvesprængning i Sahara (Midtgaard, 2005b: 253-256, 304; Olesen, 2003: 86-87).

I 1963 blev der skruet yderligere op for den diplomatiske aktivisme, da Danmark stillede forslag om nedsættelse af et udvalg bestående af repræsentanter for afrikanske lande, USA og Storbritannien, som skulle forhandle sig frem til indførelse af sanktioner mod Sydafrikas apartheidregime. Selvom det danske forslag var mindre vidtgående end de forslag om diplomatisk og økonomisk boykot, som de afro-asiatiske lande havde fremsat, opfordrede både USA og Storbritannien Danmark til at lade det falde. At Danmark ignorerede disse opfordringer vidner om større selvstændighed og risikovillighed end tidligere. Danmark fortsatte sin diplomatiske aktivisme i Sydafrikaspørgsmålet frem til apartheids fald i 1993-94. I 1970'erne gik Danmark sammen med de andre nordiske lande for alvor i front i kampen mod apartheid. Den danske socialdemokratiske regering trodsede i kølvandet på Soweto-opstanden (1976) og studenterlederen Steve Bikos død (1977) vestlig og hjemlig kritik og støttede resolutioner, der kritiserede vestlige landes våbeneksport til Sydafrika. Danmark tilsluttede sig i 1978 FN's våbenembargo imod landet og blev i 1986 det første vestlige land, der gennemførte en total boykot af sydafrikanske tjenesteydelser (Christensen, 2001: 79-80; DUPI, 1999: 66; Midtgaard, 2005b: 264-67; Olesen, 2003: 90-93; Petersen, 2004: 143-144).

Aktivismen steg også på det økonomiske område. Danmarks udviklingsbistand udgjorde i starten af 1960'erne kun 0,1 pct. af bruttonationalproduktet (BNP), hvilket var betragteligt mindre end gennemsnittet for medlemslandene i Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling (OECD) på 0,5 pct. Det resulterede i international kritik af Danmark for manglende *burden-sharing*, som blev forstærket af en tiltagende hjemlig kritik. En tidobling af den samlede bistand til 100 mio. kr. i 1965 ændrede dog ikke ved, at Danmark lå i bunden, da OECD's bistandsorgan, Development Assistance Committee (DAC) samme år lavede sin første sammenligning af donorlandes bistand. Presset fra DAC (og især USA) blev forstærket af FN anbefalinger om, at de rige

lande skulle give 1 pct. (1960) af BNP (siden bruttonationalindkomsten, BNI) i udviklingsbistand. FN nedjusterede i 1970 målet til 0,7 pct. af BNI. Disse målsætninger blev styrende for niveauet for den danske udviklingsbistand, og Danmark har siden 1978 givet mere end 0,7 pct. af BNI i udviklingsbistand.

Selvom meget af det sikkerhedspolitiske rationale for at give udviklingsbistand bortfaldt med afslutningen på den kolde krig, fortsatte Danmark i modsætning til de fleste andre vestlige lande med at øge sin udviklingsbistand. Som følge heraf var Danmark i en årrække i 1990'erne det land, der gav mest i udviklingsbistand i forhold til BNI (Jakobsen, 2017).

I starten kom den voksende danske bistand primært FN til gode. Det danske FN-bidrag steg fra knap 7 mio. kr. i 1960 til 76 mio. kr. i 1969, hvilket udgjorde 8 pct. af FN's udviklingsprogram (UNDP) samlede bidrag (Brunbech, 2007: 313-314; Tarp et al., 1998: 4, figur 2 s. 36). Tendensen ændrede sig fra 1971-72, hvor Danmarks bidrag til FN's udviklingsprogrammer begyndte at falde (Tarp et al., 1998: 4, figur 2 s. 36). Det skyldtes primært en voksende andel af bilateral bistand, som gav Danmark større kontrol med, hvor og hvordan pengene blev anvendt, og det danske medlemskab af Det Europæiske Fællesskab (EF) i 1973. Fra 1971-1984 faldt UNDP's andel af dansk multilateral bistand fra 40 til 20 pct., mens bidrag til EF's bistandsaktiviteter i samme periode steg fra 0 til 17 pct. Denne tendens fortsatte frem til begyndelsen af 1990'erne (Svendsen, 1989: 100, figur 2 s. 36).

Danmark kom også helt i front på det militære område i denne periode. Det skyldtes en kombination af troppebidrag, øremærkning af soldater til FN-tjeneste, udvikling af fælles nordiske uddannelsesprogrammer for officerer og udgivelsen af en øvelsesmanual, der blev anvendt til træning af FN-styrker over hele verden. 7 pct. af de soldater (34.100), der gjorde FN-tjeneste under den kolde krig, var danske, og det gjorde Danmark til en af de største troppebidragsydere målt i forhold til befolkningstal (Jakobsen, 2015: 7-8, 2016: 742, 747; Midtgaard, 2006: 150).

Den kolde krigs afslutning gav Sikkerhedsrådet større beslutningskraft. Mellem 1988 og 1993 iværksatte FN 20 fredsbevarende operationer, og troppeantallet steg fra 13.000 i 1988 til 79.000 i 1993. Operationerne blev samtidig mere ambitiøse og risikofyldte. Det skræmte dog ikke Danmark, som i 1994 var den største troppebidragsyder per capita til UNPROFOR i Kroatien og Bosnien-Herzegovina (Jakobsen, 2016: 749).

Den danske FN-aktivisme voksede således på alle fire indikatorer fra slutningen af 1950'erne. Udviklingen blev muliggjort af internationale ændringer i form af en forbedret sikkerhedssituation med udvidelsen af NATOs forsvarsplaner fra slutningen af 1950'erne og international afspænding fra midten af

1960'erne. Det skabte rum for, at Danmark kunne øge sin diplomatiske aktivisme og opprioritere altruistiske sager som selvstændighed til kolonierne, bekæmpelse af apartheidstyret i Sydafrika, international nedrustning, international retsorden og kollektiv sikkerhed. Ønsket om at opprioritere altruismen illustreres fint af følgende udtalelse fra udenrigsminister Hækkerup i 1961: ”Danmark måtte være interesseret i at styrke FN’s stilling og autoritet, selvom dette i visse situationer måtte gå på tværs af vore snævrere interesser” (Udenrigspolitisk Nævn, 13.9.1961).

I kolonispørgsmålet skyldtes den aktivisme i slutningen af 1950'erne en sikkerhedspolitisk bekymring over det tiltagende konfliktniveau i kolonierne – ikke mindst krigen i Algier 1954-62 – og et amerikansk pres på Frankrig og andre allierede for at føre en mere liberal politik i deres kolonier. Den amerikanske politik skabte et råderum for en mere aktivistisk politik, som Danmark hurtigt begyndte at udnytte (Midtgaard, 2005b: 247-256).

Den voksende udviklingsbistand kan ligeledes forklares af en selvforstærkende kombination af interesser og altruisme. Politisk kunne Danmark på både kort og langt sigt styrke sit internationale engagement og image som en aktiv international aktør i forhold til udviklingslandene uden at tage parti i den kolde krig. Den voksende bistand gjorde det muligt at imødekomme amerikanske krav om større burdesharing og hjemlige krav om mere international solidaritet og støtte til erhvervslivet. Den voksende udviklingsbistand blev understøttet af udviklingen af en voksende administrativ kapacitet i Udenrigsministeriet, statsligt finansierede oplysningskampagner, der skabte folkelig opbakning, og etableringen af udviklings-NGO'er. Endelig fik danske erhvervsorganisationer og firmaer også øjnene op for de økonomiske muligheder, som udviklingsbistanden gav. Alle disse aktører havde en fælles interesse i at øge bistanden, og området blev som følge heraf præget af en høj grad af politisk konsensus. Ønsket om at ligge i front og give mere end andre i forhold til BNI blev i 1980'erne og 1990'erne et mål i sig selv (Brunbech, 2014).

Værdier og interesser gik også op i en højere enhed på det militære område. Deltagelsen i FN's operationer blev anset for at styrke Danmarks nationale sikkerhed på både kort og langt sigt. På kort sigt bidrog de til at inddæmme lokale konflikter og forhindre dem i at udvikle sig til stormagtskonflikter. Det var ræsonnementet bag deltagelsen i UNEF i 1956. Derudover gjorde deltagelsen det muligt at demonstrere internationalt engagement uden at blive indfanget i øst-vest-konflikten, og de blev også brugt til at imødegå sovjetisk og hjemlig kritik af NATO-medlemskabet. FN-operationerne havde desuden den fordel, at de ikke gik ud over det hjemlige forsvar og NATO-forpligtelserne, fordi de

blev finansieret og administreret uden for forsvarsbudgettet (Jakobsen, 2006: 22, 26).

På længere sigt og mere altruistisk var hensigten med de militære bidrag, som udenrigsminister Hækkerup forklarede i 1964, at styrke FN's internationale rolle og den internationale retsorden (1964: 675). Interesser og altruisme gik ifølge Hækkerup hånd i hånd (1965: 14-16), og da de økonomiske udgifter og de militære og politiske risici var begrænsede, er den danske militære aktivisme ikke svær at forstå.

Opsummerende var dansk FN-politik fra slutningen af 1950'erne til midten af 1990'erne kendetegnet ved en markant diplomatisk, økonomisk og militær aktivisme. International afspænding og en mere troværdig sikkerhedsgaranti i NATO skabte rum for, at Danmark kunne prioritere altruistiske ønsker og interesser i at styrke FN som international aktør, international retsorden, forhandlingsløsninger, bedre vilkår for udviklingslandene og kollektiv sikkerhed. Det gjorde Danmark, i det omfang det ikke kolliderede med hensynet til det nationale forsvar og forpligtelserne i NATO. De danske prioriteringer i FN-politikken søgte på denne måde altruistisk at fremme international fred og sikkerhed samtidig med, at de imødekom danske interesser på kort og lang sigt. Målet var at reducere konfliktpotentialet på kort sigt og styrke en mere retsbaseret verdensorden på længere sigt. Muligheden for at få varetaget småstaten Danmarks interesser og værdier samtidigt gjorde FN til den ideelle platform for dansk udenrigspolitisk aktivisme.

Der var gennemgående dansk politisk enighed om FN-politikken. Dog var den markante aktivistiske profil i kampen mod apartheid især drevet frem af Socialdemokratiet. På det bistandspolitiske felt er det værd at bemærke, at Danmark fra starten af 1970'erne prioriterede bilateral bistand højere end multilateral bistand. Frygten for at komme i klemme i den kolde krig, der havde været styrende frem til slutningen af 1950'erne, blev op gennem 1960'erne og 1970'erne erstattet af et ønske om selv at bestemme, hvor og hvordan den danske udviklingsbistand skulle anvendes. Det skyldtes en større administrativ kapacitet i Udenrigsministeriet og behovet for at imødekomme de forskellige nationale aktører, som begyndte at gøre sig gældende på udviklingsområdet. Det er en medvirkende årsag til, at Danmark fra midten af 1970'erne opprioriterede bistand via EF på bekostning af FN. Hvor FN i perioden fra slutningen af 1950'erne til midt i 1990'erne fastholdt sin position som Danmarks primære platform for diplomatisk og militær aktivisme, blev den økonomiske aktivisme spredt over flere platforme og i stigende grad varetaget bilateralt.

Danmark vender FN ryggen: midt-1990'erne til 2016

På det diplomatiske område falder antallet af FN-initiativer og graden af altruisme sammenlignet med den foregående periode. Danmark tager kun tre diplomatiske initiativer, der scorer højt på frivillighed, initiativ, risikovillighed og ressourceanvendelse: oprettelsen af en multinational reaktionsstyrke: Multinational Standby High Readiness Brigade for United Nations Operations (SHIRBRIG) (1994-2009), medlemskabet af Sikkerhedsrådet 2005/06 og værtskabet for FN's klimakonference: United Nations Climate Change Conference 2009 (COP15).

SHIRBRIG-initiativet havde til formål at give FN kapacitet til at indsætte en veltrænet fredsbevarende styrke med kort varsel (15-30 dage). For initiativets primusmotor, forsvarsminister Hans Hækkerup, spillede ønsket om at styrke FN og forhindre en gentagelse af folkemordet i Rwanda en vigtig rolle (Hækkerup, 2002, 88-89). Initiativet var risikofyldt, fordi alle tidligere forsøg på at oprette sådanne styrker var mislykkedes, og fordi Canada og Holland allerede havde gang i lignende initiativer. Det lykkedes alligevel at få disse lande til at støtte det danske forslag, og SHIRBRIG fik hovedkvarter på Høvelte kaserne, den første styrkechef var dansk (General Finn Særmark-Thomsen), og styrken blev indsat med succes i Eritrea/Etiopien (UNMEE) i 2000. Manglende vilje til at udsende soldater i deltagerkredsen betød, at SHIRBRIG efterfølgende kun udsendte små styrkebidrag (Freiesleben, 2008), og styrken blev derfor lukket i 2009.

Ambitionsniveauet for deltagelsen i Sikkerhedsrådet i 2005/06 var også højt. Danmark havde fire hovedprioriteter: bekæmpelse af nye trusler (terror og spredning af masseødelæggelsesvåben), styrkelse af FN's evne til konfliktforebyggelse og konflikthåndtering, fattige og konfliktramte afrikanske lande og styrkelse af Sikkerhedsrådet og den internationale retsorden (Udenrigsministeriet, 2007). Forfølgelsen af disse prioriteter var både ambitiøs og risikobetonet. Regeringen gik efter formandsposten i FN's terrorkomité og tog teten sammen med Tanzania for at få oprettet en ny Fredsopbygningskommission. Terrorkomitéen blev anset som øretævernes holdeplads. Rusland var skeptisk over for det danske ønske om at sætte sig i formandsstolen (Lund, 2004), og Fredsopbygningskommissionens skæbne var uvis. Danmark fik imidlertid succes med begge satsninger.

Bestræbelsen på at skabe enighed i rådet og støtte USA er dog det, der bedst kendetegner den danske indsats. Brobygningsbestræbelserne blev efterfølgende fremhævet af både udenrigsminister Per Stig Møller og den danske FN-ambasador Ellen Magrethe Løj som succesfulde (Burcharth, 2006; Damkjær, 2005; Justsen, 2006; Sørensen, 2006; Udenrigsministeriet, 2007). Det understøttes

af Danmarks stemmeafgivning i rådet. Der var kun ni afstemninger ud af 149, hvor de 15 medlemmer i rådet var uenige. Danmark stemte anderledes end USA i tre af disse tilfælde men hver gang ligesom Storbritannien (Udenrigsministeriet, 2007: 24-31). Ved på denne måde at lægge sig i ly af Storbritannien skærmede Danmark sig fra kritik fra USA, og sidstnævnte roste da også den danske indsats i Sikkerhedsrådet i høje toner (Cain, 2006).

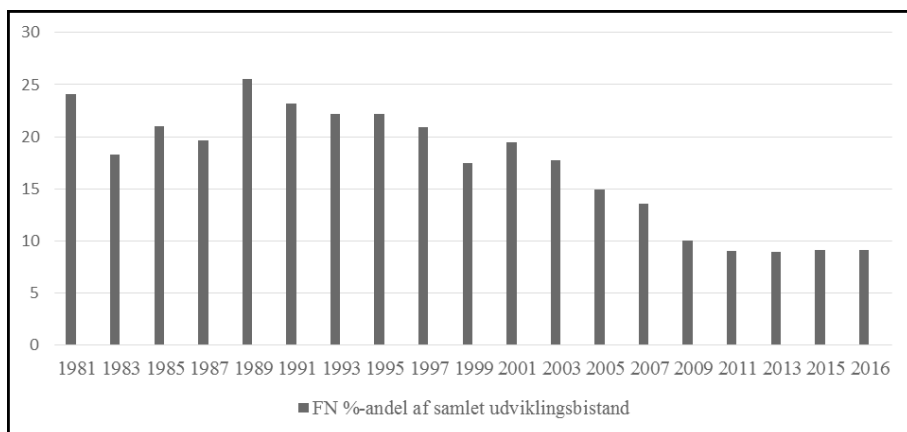
Værtsskabet for FN's klimakonference COP15 i 2009 var den mest aktivistiske af de tre initiativer. For at få værtsskabet skulle Danmark først overtale Sydamerika til at bytte med Europa, hvilket voldte en del besvær, fordi Brasilien gjorde knuder (Hedegaard, 2008: 150). Derefter startede et enormt diplomatisk lobbyarbejde over hele kloden, der fortsatte frem til topmødet i København i december 2009. Resultatet af topmødet, der kostede godt 400 mio. kr. og tiltrak 122 statsledere, blev en skuffelse. Danmark blev mødt med megen kritik pga. en klodset håndtering af den sidste fase af forhandlingerne, hvor statsminister Lars Løkke Rasmussen demonstrerede manglende kendskab til FN's procedurer (Kragh et al., 2010; Meilstrup, 2010).

Det mest bemærkelsesværdige ved værtsskabet set med FN-aktivistiske briller er imidlertid, hvor lille en rolle FN spiller for de centrale danske beslutningstagere. Connie Hedegaard legitimerede den danske satsning og de store økonomiske udgifter med henvisning til behovet for reparere Danmarks anseelse i kølvandet på Muhammedkrisen og muligheden for at åbne nye eksportmarkeder for danske virksomheder. Det var også disse faktorer, som fik statsminister Anders Fogh Rasmussen til at støtte idéen (Hedegaard, 2008; Meilstrup, 2010). Argumenter om at styrke FN glimrede ved deres fravær gennem hele processen. FN blev udelukkende betragtet som en god platform at profilere Danmark (og ministrene selv) på.

Billedet er præcis det samme, når vi kigger på den økonomiske FN-aktivisme. FN's andel af Danmarks samlede udviklingsbistand falder støt gennem hele perioden, fra 22 pct. i 1995 til 9 pct. i 2016 (se figur 3).

Selvom Danmark fortsat hører til den håndfuld lande, som lever op til FN's anbefalingen om at bruge mindst 0,7 pct. af BNI på udviklingsbistand, ændrede synet på denne anbefaling sig markant i perioden. Anders Fogh Rasmussen-regeringen sænkede niveauet fra 1 til 0,8 pct., da den kom til magten i 2001 (Olsen, 2005), og Lars Løkke Rasmussen-regeringen sænkede det til 0,7 pct. i 2017 (Finansministeriet, 2017: 41). Danmark begyndte desuden efter vedtagelsen af en ny strategi – aktiv multilateralisme – i 1994 mere systematisk at gøre størrelsen af sine FN-bevillinger afhængige af lydhørhed over for danske reformkrav, ansættelse af flere danskere og køb af flere danske varer (Olsen, 2002: 11-12). FN-organisationer, der ikke var lydhøre nok, blev ved flere lejlig-

Figur 3: FN's andel af Danmarks samlede udviklingsbistand



Kilder: Danidas årsberetninger 1981-2012; Danida OpenAid, <http://openaid.um.dk/da?Y=2014>

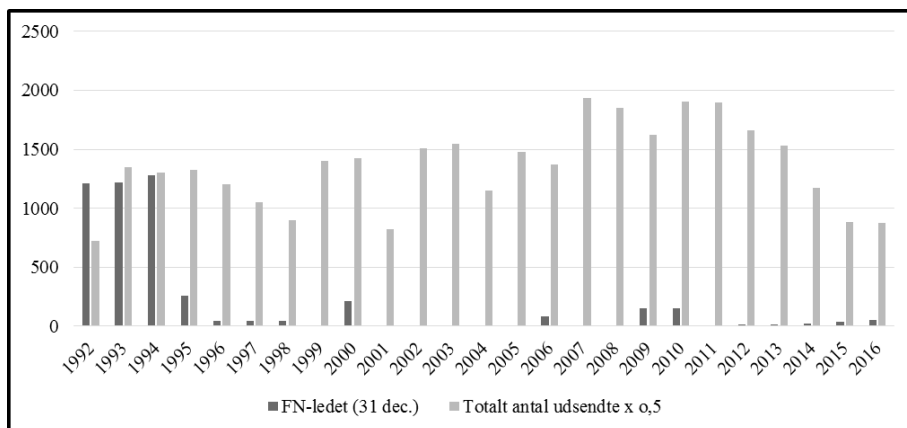
heder straffet økonomisk. Det gælder FN's organisation for ernæring og landbrug (FAO), UNDP og verdenssundhedsorganisationen (WHO) (Burcharth, 1999; Olsen, 2002: 12).

Det var imidlertid på det militære område, at ændringerne var størst. FN-aktivismen steg først markant på alle fire målepunkter som følge af store og risikofyldte bidrag til UNPROFOR-operationen på Balkan i 1992-95. Indsættelsen af kampvogne ved Tuzla i 1993 var udtryk for risikovillighed, initiativ og frivillighed uden sidestykke. Det var første gang nogensinde, at kampvogne blev indsat i en FN-ledet operation, og beslutningen mødte modstand fra FN's hovedkvarter i New York, FN's militære chef i Bosnien, FN/EU's fredsforhandler og den serbiske regering. Indsættelsen af kampvognene blev imidlertid en stor diplomatisk og militærtaktisk succes. En træfning 29. april 1993 (Operation Bøllebank) trak positive overskrifter verden over, fordi de danske kampvogne nedkæmpede de angribende serbiske styrker (Jakobsen, 2016: 749).

Danmarks militære aktivisme fortsatte med at stige i hele perioden på alle vores indikatorer, men indsatserne foregik i NATO og i koalitioner anført af USA efter 1995 (se figur 4).¹

FN-aktivismen stoppede brat, da FN overdrog ansvaret for fredsoperationen i Bosnien til NATO i 1995. Siden da har danske soldater været sjældne gæster i FN-ledede operationer (se figur 5). Danmark har kun givet større bidrag (100+) til UNMEE (2000), som var SHIRBRIG's debutmission, og UNIFIL i Libanon (2009-11). UNIFIL styrken blev efter krigen mellem Israel og Hizbollah

Figur 4: Danske soldater i internationale operationer: FN og total 1992-2016



Kilder: Forsvarets Personalestyrelse og FN Department of Peacekeeping Operations.

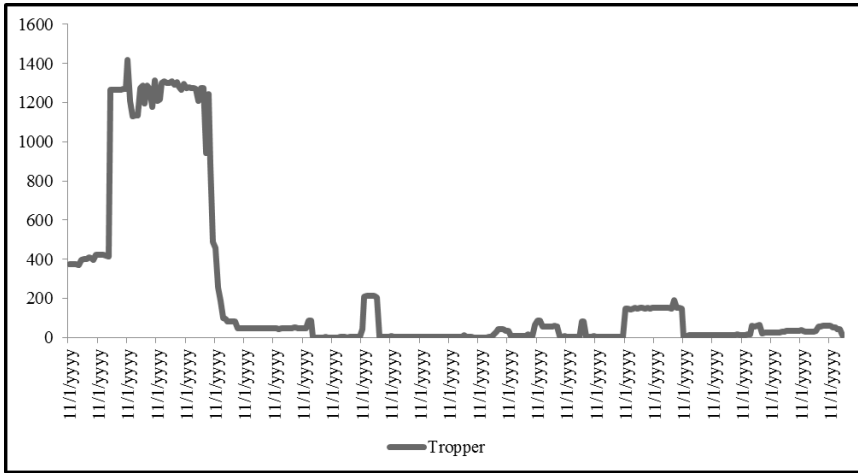
i 2006 forstærket af række europæiske lande med Frankrig og Italien i spidsen for at forhindre konflikten i at bryde ud på ny, hvorfor Danmark kom under pres fra sine allierede for også at bidrage til denne mission.

Det mest markante danske bidrag til FN-ledede fredsoperationer i nyere tid er MINUSMA i Mali, som i 2015-16 havde en dansk styrkechef (Generalmajor Michael Lollesgaard). Meget karakteristisk for Danmarks nuværende syn på FN-ledede operationer afviste den danske regering i 2015 et ønske fra FN og Lollesgaard om indsættelse af en pansret enhed på 250 mand. I stedet fik FN 30 mand fra specialoperationsstyrkerne og et transportfly.

Afviklingen af FN-aktivismen hænger tæt sammen med afslutningen af den kolde krig. Sovjetunionens sammenbrud førte til en kort opblomstring af FN, fordi Rusland og Kina samarbejdede i Sikkerhedsrådet og tillod amerikansk-ledede operationer i Kuwait (1991) og Somalia (1992). Interventionen i Somalia endte imidlertid i fiasko, og herefter fulgte folkemordet i Rwanda (1994) og Srebrenica-massakren i Bosnien (1995). Disse fiaskoer fik de vestlige lande til at miste tilliden til, at FN kunne lede fredsoperationer effektivt. Ansvar for at overvåge fredsftalen i Bosnien og genopbygge landene i det tidligere Jugoslavien blev derfor overdraget til EU og NATO.

Afslutningen på den kolde krig førte til en voldsom acceleration af den europæiske integrationsproces, der blev intensiveret i både dybden og bredden. EF blev til EU i 1993, antallet af medlemslande steg, og Unionen kom til at spille en stadig større rolle på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område. Stigende EU-koordination af medlemslandenes FN-politik betød, at Danmark

Figur 5: Danske soldater i FN-ledede fredsoperationer, 1992-2016



Kilde: FN Department of Peacekeeping Operations.

i de fleste afstemninger stemte sammen med EU's medlemslande (Laatikainen, 2003), og at den danske FN-politik i stigende grad blev varetaget via Bruxelles. EU's andel af den samlede danske udviklingsbistand steg støt i perioden. Mens EU kun fik 3,3 pct. af Danmarks samlede udviklingsbistand mod FN's 17,7 pct. i 2003 (Danida, 2004), fik begge organisationer 10 pct. af den samlede bistand i 2009 (Danida, 2010).

Afslutningen af den kolde krig havde en tilsvarende effekt på NATO. Medlemskredsen blev udvidet, så den i dag omfatter størstedelen af de øst- og centraleuropæiske lande, og bortfaldet af den sovjetiske trussel gjorde det muligt for alliancen at engagere sig i de fredsoperationer, som FN tidligere havde haft monopol på. Alliancens succesrige overtagelse af FN-operationen i Bosnien gjorde NATO til det logiske valg for medlemslandene, da der opstod et behov for en fredsoperation i Afghanistan efter Taliban-regimets fald. FN's fiasko i Bosnien startede på denne måde en proces, som fik de vestlige lande til at sætte først NATO og siden EU til at udføre de fredsoperationer, som de anså for strategiske vigtige.

Afviklingen af Danmarks militære FN-aktivisme afspejler denne proces. I 1992-95 gav Danmark i lighed med sine NATO-allierede store bidrag til FN's Balkan-operationer. Da Danmarks allierede opgav FN til fordel for NATO, gjorde Danmark det samme. Men de internationale forandringer kan ikke forklare, hvorfor Danmark engagerede sig så kraftigt i UNPROFOR i 1992-95, og hvorfor Danmark derefter vendte FN-ledede operationer ryggen. Det

store UNPROFOR-engagement bundede dels i en interesse i at vise USA og de øvrige NATO-stormagter, at Danmark i kølvandet på modstanden mod NATOs atompolitik i 1980'erne (fodnotepolitikken) atter var en loyal allieret. At genskabe Danmarks renommé i NATO var en central motivationsfaktor for både Venstres udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen og Socialdemokratiets forsvarsminister Hans Hækkerup, der spillede afgørende roller for udformningen af Danmarks militære aktivisme i 1990'erne. Engagementet på Balkan blev desuden set som en fortsættelse af den militære FN-aktivisme under den kolde krig, og et bredt flertal i Folketinget delte et altruistisk ønske om at mindske de humanitære lidelser i eks-Jugoslavien og bidrage til skabelsen af et nyt samlet Europa kendetegnet ved demokrati og fredelig konfliktløsning (Jakobsen, 2006: 89, 92-94).

Den manglende opbakning til FN-ledede fredsoperationer siden 1995 skyldes i tillæg til de allieredes prioritering af NATO dårlige danske erfaringer med UNPROFOR-operationerne i Bosnien og Kroatien. Begivenhederne i august-september 1995, hvor danske soldater blev dræbt, såret og taget som gidsler i Kroatien, gav FN's militære operationer et dårligt navn, som stadig prægede de danske beslutningstagere i 2016 (Jakobsen, 2016: 749).

Danske beslutningstagere ser stadig FN som en central normskaber. Den officielle retorik fastholder FN som en central del af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, og Danmark lever fortsat som et af få lande op til FN's anbefaling at bruge 0,7 pct. af BNI på udviklingsbistand. Men det er en meget lille del af udviklingsmidlerne, der i dag kanaliseres gennem FN, og militær aktivisme med det formål at fremme danske interesser og altruistiske mål finder i dag primært sted i regi af NATO og amerikansk-ledede koalitioner.

Konklusion

Denne artikel har forklaret den danske FN-aktivismes storhed og fald. FN-aktivismen blev målt på fire indikatorer (frivillighed, initiativ, risikovillighed og ressourceanvendelse), hvilket resulterede i den tredeling af analyseperioden, som fremgår af figur 6.

Den store variation i FN-aktivismen skyldtes samspillet mellem skiftende internationale rammebetingelser (trusler, normer, international efterspørgsel og samarbejdsmuligheder) og danske regerings bestræbelser på at fremme danske interesser og værdier/altruisme. Den danske FN-politik var overvejende passiv og bestemt af nationale interesser i den første periode som følge af den kolde krigs høje trusselsniveau, en anstrengt økonomi og usikkerhed om sikkerhedsgarantien i NATO. Disse internationale rammebetingelser gjorde det magtpåliggende for danske regeringer at undgå at komme i klemme mellem

Figur 6: Dansk FN-aktivisme 1945-2016

1: 1945 til midt-1950'erne



2: Slutningen af 1950'erne til midt-1990'erne



3: Midt-1990'erne til 2016



D: diplomatisk

Ø: økonomisk

M: militær

Sovjetunionen og vestmagterne. Fra slutningen af 1950'erne banede international afspænding, en forbedret sikkerhedsgaranti i NATO, internationalt pres for at øge udviklingsbistanden og positive erfaringer med FN's fredsoperationer vej for en mere aktivistisk politik. Danmark begyndte at bruge flere diplomatiske, økonomiske og militære ressourcer på altruistisk at styrke FN som international aktør, fremme en international retsorden, fredelig konfliktløsning, kollektiv sikkerhed og større økonomisk lighed. Den voksende idealisme var dog hele tiden betinget af, at den ikke kolliderede med hensynet til det nationale forsvar og forpligtelserne i NATO. Resultatet var voksende udviklingsbistand og større militære bidrag til FN-ledede operationer. Danmark blev den største donor af udviklingsbistand målt i forhold til BNI og en af de største bidragsydere til FN's fredsoperationer målt i forhold til befolkningens størrelse. Bidragene til FN's udviklingsarbejde falder dog fra starten af 1970'erne, fordi Danmark selv ville bestemme, hvor og hvordan den skulle gives.

I perioden efter 1995 faldt FN-aktivismen markant. Antallet af FN-diplomatiske initiativer faldt, FN's andel af udviklingsbistanden fortsatte med at falde, og danske soldater blev sjældne gæster i FN-ledede operationer. Årsagen var en kombination af internationale ændringer og dansk utilfredshed med FN på de økonomiske og militære områder. Afslutningen på den kolde krig gjorde

det muligt for EU og NATO at bevæge sig ind på politikområder, der tidligere var blevet varetaget af FN. EU udviklede sig til verdens største bistandsdonor, mens NATO overtog de fredsoperationer, som de vestlige lande anser for strategisk vigtige. Dårlige erfaringer med FN på disse områder fik Danmark at prioritere EU og NATO på bekostning af FN, og dansk udenrigspolitisk aktivisme udfoldes i dag hovedsageligt i rammerne af disse organisationer.

Samlet set viser vores analyse, at Danmarks udenrigspolitiske aktivisme i høj grad er betinget af udviklingen i de internationale rammebetingelser, og at dansk aktivisme altid er blevet udfoldet i forståelse med USA og de store europæiske EU/NATO-stormagter, om end danske regeringer ofte har udnyttet meningsforskelle mellem disse lande til at føre en mere altruistisk politik. Sydafrikapolitikken er et godt eksempel.

De interesser og værdier, som danske regeringer har søgt at fremme, har stort set været konstante i hele analyseperioden. Danske regeringer har altid søgt at kombinere interessevaretagelse med fremme af danske værdier efter devisen så altruistisk som muligt og så interessebaseret som nødvendigt.

Vores analyse viser, at dansk udenrigspolitisk aktivisme er betinget af tre faktorer: den militære trussel mod Danmark, hensyn til de primære alliancepartnere i EU og NATO og graden af national konsensus om udenrigspolitikken. National konsensus fremstår som en nødvendig forudsætning for høj aktivisme over en længere periode. Den store økonomiske aktivisme på udviklingsområdet fra slutningen af 1960'erne og frem til 2001 var understøttet af en sådan konsensus, og det samme gælder den militære aktivisme fra midten af 1950'erne og frem til i dag. Sammenbruddet i den nationale konsensus om udviklingspolitikken har medført et markant fald i udviklingsbistanden fra 1 pct. af BNI i 2001 til 0,7 pct. i 2017.

Analysen peger dermed på, at Danmarks fremtidige udenrigspolitiske aktivisme i meget høj grad vil afhænge af udviklingen internt i EU og i de transatlantiske relationer. Muligheden for at føre en aktivistisk udenrigspolitik og niveauet for dansk aktivisme vil blive bestemt af, hvordan EU og det transatlantiske samarbejde udvikler sig, og niveauet og formen for aktivismen afgøres af, om danske beslutningstagere kan enes om, hvordan disse de ændringer skal håndteres.

Vores analyse levner ikke meget rum for en mere FN-aktivistisk udenrigspolitik. Den russiske annektering af Krimhalvøen og den efterfølgende destabilisering af Ukraine vil i overskuelig fremtid binde de fleste af forsvarets ressourcer i NATOs bestræbelser på at afskrække Rusland. Det efterlader ikke mange ressourcer til at øge de militære bidrag til FN-ledede operationer.

Situationen er den samme på udviklingsområdet, hvor de seneste års nedskæringer og det store flygtningepres på Europa udelukker stigende bistandsbevillinger til FN. Endelig gør de store udfordringer, som Danmark står overfor i sit nærområde – Arktis, Europa, Nordafrika og Mellemøsten – det mere oplagt at tage diplomatiske initiativer i EU, NATO og Arktisk Råd end i FN.

Danmarks FN-aktivisme vil kun stige, såfremt Danmarks primære allierede atter begynder at anse FN som et centralt instrument til problemløsning, på samme måde som det var tilfældet under den kolde krig. Det er svært at forestille sig, medmindre EU og NATO falder fra hinanden. Det er der ikke umiddelbart noget, som tyder på.

Tak

Vi vil gerne takke den anonyme reviewer for gode konstruktive forslag, som klart forbedrede kvaliteten af artiklen.

Note

1. Figur 4 sammenligner et øjebliksbillede af FN-bidragene (31. december hvert år) med det gennemsnitlige antal soldater, som Danmark samlet set havde udsendt det pågældende år. Da danske soldater typisk er udsendt i seks måneder, kræver det to soldater at holde en soldat kontinuerligt udsendt.

Litteratur

- Askgaard, Preben V. (1967). *Sikkerhedsrådet gennem tyve år: I anledning af Danmarks medlemskab 1967-68*. København: Det udenrigspolitiske Selskabs skrifter.
- Beretning til Folketinget angående De Forenede Nationers 14. plenarforsamling afholdt i New York 15. september-12. december 1959*. København: Folketinget, 1960.
- Brunbech, Peter Yding (2007). *Dansk udviklingspolitik 1949-71. En analyse af den tidlige udviklings- og bistandspolitik over for ulandene og dens funktion i dansk udenrigspolitik*. Upubliceret ph.d.-afhandling, Det Humanistiske Fakultet, Aarhus Universitet.
- Brunbech, Peter Yding (2014). Size, targets and purpose: An analysis of Danish aid policy and the emerging international spending targets 1945-70, pp. 140-173 i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *DIIS Foreign Policy Yearbook 2014*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Burcharth, Martin (1999). Ny FN-chef kritiserer dansk påholdenhed. *Information*, 5. juli.
- Burcharth, Martin (2006). Vagtskifte i FN: Indflydelse: Danmark arbejdede på de indre linier. *Information*, 29. december.

- Cain, James P. (2006). Den danske forskel i Sikkerhedsrådet. *Berlingske Tidende*, 31. december.
- Christensen, Steen (2001). *Mod undertrykkelse – for frihed. Socialdemokratiet og befrielsesbevægelserne i Afrika, Latinamerika og Asien efter 1945*. København: Fremad/ABA.
- Damkjær Ole (2005). Første halvleg i kampen om en verdensorden. *Berlingske Tidende*, 26. december.
- Danida 2004. Årsberetning 2003. København: Udenrigsministeriet.
- Danida 2010. Årsberetning 2009. København: Udenrigsministeriet.
- DUPI (1999). *FN, verden og Danmark*. København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Finansministeriet (2017). *Finanslov for finansåret 2017 Tekst og anmærkninger* § 6. *Udenrigsministeriet*. København: Finansministeriet.
- Freiesleben, Jonas von (2008). Denmark remains committed to UN peacekeeping – but is contemplating SHIRBRIG pull-out. <http://www.centerforunreform.org/?q=node/359> (9. august, 2017).
- Gram-Skjoldager, Karen (2012). *Fred og folkeret: dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*. København: Museum Tusulanums Forlag.
- Haagerup, Niels Jørgen (1956). *De Forenede Nationer og Danmarks sikkerhed: Træk af den danske udenrigs- og forsvarsdebat siden 1945*. Aarhus: Institut for Presseforskning og Samtidshistorie, Universitetsforlaget i Aarhus.
- Götz, Norbert (2005). Hamlet without the Prince of Denmark? Danish participation in the United Nations and in the Security Council. *Militært Tidsskrift* 134 (3): 311-333.
- Hedegaard, Connie (2008). *Da klimaet blev hot*. København: Gyldendal.
- Hækkerup, Hans (2002). *På skansen*. København: Lindhardt & Ringhof.
- Hækkerup, Per (1964). Scandinavia's Peacekeeping Force for UN. *Foreign Affairs* 42 (4): 675-681.
- Hækkerup, Per (1965). *Danmarks udenrigspolitik*. København: AOF Fremad.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?* London og New York: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2009). Small states, big influence: The overlooked Nordic influence on the civilian ESDP. *Journal of Common Market Studies* 47 (1): 81-102.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015). Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA. *Tidsskriftet Politik* 18 (4): 5-13.
- Jakobsen, Peter Viggo (2016). Denmark and UN peacekeeping: Glorious past, dim future. *International Peacekeeping* 23 (5): 741-761.
- Jakobsen, Peter Viggo (2017). The United Nations and the Nordic Four: Cautious sceptics, committed believers, cost-benefit calculators, pp. 281-293, i Peter Neder-

- gaard og Anders Wivel (red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Justsen, Klaus (2006). Rugbrødsarbejde i Sikkerhedsrådet. *Jyllands-Posten*, 29. december.
- Kaur-Pedersen, Sune (2008). Spiren til dansk udviklingspolitik 1945-1962, pp. 24-115 i Christian Friis Bach, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (red.), *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*. København: Udenrigsministeriet og Gyldendalske Boghandel.
- Kragh, Claus, Michael Kuttner, Ole Bang Nielsen og Bjørn Willum (2010). Dansk håndtering medvirkede til COP15-fiasko. *Berlingske Tidende*, 26. januar.
- Laatikainen, Katie Verlin (2003). Norden's eclipse. The impact of the European Union's common foreign and security policy on the Nordic Group in the United Nations. *Cooperation and Conflict* 38 (4): 409-441.
- Lancaster, Carol (2007). *Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Policies*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lund, Michael (2004). Danmark medlem af FN's sikkerhedsråd. *Politiken*, 15. oktober
- Marklund, Carl (2016). Neutrality and solidarity in Nordic humanitarian action. *HPG Working Paper*, April. London: Overseas Development Institute.
- Meilstrup, Per (2010). The runaway summit: The background story of the Danish Presidency of COP15, the UN Climate Change Conference, pp. 113-135, i Nanna Hvidt and Hans Mouritzen (red.), *DIIS Foreign Policy Yearbook 2010*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Midtgaard, Kristine (2005a). Hospitalsskibet "Jutlandia" – historien bag symbolet på dansk humanitær bistand. koldkrig-online.dk/wp-content/uploads/2016/02/Kristine-Midtgaard-jutlandia2.pdf (9. august, 2017).
- Midtgaard, Kristine (2005b). *Småstat, magt og sikkerhed: Danmark og FN 1949-65*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Midtgaard, Kristine (2006). Oprettelsen af en permanent dansk FN-styrke 1958-64. Udvikling og hensyn, internationalisme og realpolitik i dansk sikkerhedspolitik i 1950'erne og 1960'erne, pp. 139-157 i Kristine Midtgaard og Lise H. Rasmussen (red.), *Omverdenen trænger sig på. Politik og ideer i det 20. århundredes historie. Festskrift til Thorsten Borring Olesen*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Midtgaard, Kristine (2009). Nordic cooperation in the United Nations during the First Cold War: Between Internationalism and Realpolitik, pp. 47-64, i Norbert Götz og Heidi Haggren (red.), *Regional Cooperation and International Organizations: The Nordic Model in Transnational Alignment*. London: Routledge.

- Midtgaard, Kristine (2011). National security and the choice of international humanitarian aid. Denmark and the Korean War, 1950-53 A small state in a military context with a civilian orientation. *Journal of Cold War Studies* 13 (2): 148-173.
- Olesen Lotte R. Bennedsgaard (2003). *Norden i FN, 1956-65: en undersøgelse af nordisk politisk samarbejde i FN*. Aarhus: Jean Monnet Center.
- Olesen, Mikkel Runge (2017). Aktivismen med de nordiske ”brødre”: forsigtig spiren efter lang tids tørke? *Politica* 49 (4): 358-376.
- Olesen, Thorsten Borring og Villaume, Poul (2005). *Dansk udenrigspolitik historie, bd. 5: I blokopdelingens tegn 1945-1972*. København: Gyldendal Leksikon.
- Olsen, Gorm Rye (2002). Danish aid policy in the post-cold war period: Increasing resources and minor adjustments. *CDR Working Paper 02.15*. København: Center for Development Research.
- Olsen, Gorm Rye (2005). Danmark, den 11. september og den fattige verden. *Jyllands-Posten*, 20. juni.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017). Aktivismen i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU. *Politica* 49 (4): 339-357.
- Petersen, Nikolaj (2004). *Dansk udenrigspolitik historie, bd. 6: Europæisk og globalt engagement, 1973-2003*. 1. udg. København: Gyldendal Leksikon.
- Rigsdagstidende 1945. Folketingets forhandlinger. 6. september, spalterne: 1187, 1196, 1203, 1207, 6. september.
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2017). Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivismen. *Politica* 49 (4): 401-425.
- Svendsen, Knud Erik (1989). Danish aid: Old bottles, pp. 91-115 i Olav O. Stokke (red.), *Western Middle powers and global poverty*. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Sørensen, Hanne Sørine (2006). Per Stig: Danmark har gjort en forskel. *Horsens Folkeblad*, 28. december.
- Tarp, Finn, Christian F. Bach, Henrik Hansen og Søren Baunsgaard (1998). Danish aid policy: Theory and empirical evidence. www.friisbach.dk/fileadmin/cfb/publicat/aid/aidpaper.pdf (9. august, 2017).
- Udenrigsministeriet (2007). *Danmarks medlemskab af Sikkerhedsrådet 2005-06. Erfaringsopsamlingsrapport*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigspolitisk Nævn. Referat af møder i Udenrigspolitisk Nævn 5.7.1950, 13.9.1961, 12.12.1947 i *Udenrigsministeriets Arkiv. Gruppeordnede sager 1946-72*. 3E92, mik.02:2.