

Jens Ringsmose og Sten Rynning

Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme

Det er i NATO-sammenhænge, at dansk sikkerhedspolitisk aktivisme træder klarst frem. NATO er først og fremmest platformen, hvorfra Danmark bidrager til at fastholde USA i europæisk sikkerhed. NATO er også mekanismen, hvorigennem Danmark etablerer det tætte militære samarbejde med udvalgte allierede, som muliggør danske militære bidrag under forskellige flag – NATO, FN og andre. Og endelig er NATO en løftestang for en bredere europæisk udenrigspolitik, som Danmark kun med besvær kan føre pga. EU-forbehold. Dansk NATO-aktivisme har imidlertid varieret over tid. Den har været stigende, dernæst meget høj, for dernæst at dale, mens den nu – måske – igen er på vej op. Disse udsving må forstås som resultater af en politisk vilje til at forfølge den aktivisme, som det internationale rum muliggør. Denne politiske vilje analyserer vi her i et længere perspektiv, 1990-2017, hvor vi især fokuserer på den nationale villighed til at bære byrden i sikkerhedspolitikens navn.

Den 19. marts 2017 kunne dagbladet *Politiken* berette, at et stort flertal i Folketinget var parat til at forøge det danske forsvarsbudget. Socialdemokratiets leder, Mette Frederiksen, blev citeret for at mene, at et mere aggressivt Rusland og en fortsat stor opgave i Mellemøsten gjorde det nødvendigt at skrue op for investeringerne i Forsvaret, og Kristian Thulesen Dahl (Dansk Folkeparti) erklærede sig enig i den borgerlige regerings ambition om at give de væbnede styrker et ”substantielt økonomisk løft” (Klarskov og Nissen, 2017). Omtrent samtidig fremhævede statsminister Lars Løkke Rasmussen, at man fra regeringens side lagde op til en styrkelse af ”de militære kapaciteter” med henblik på fortsat at kunne levere et stort bidrag til NATO og alliancens internationale indsatser (Rasmussen, 2017).

De umiddelbare årsager til den brede politiske vilje til at styrke Forsvaret og engagementet i NATO ligger lige for i form af russisk aggression i Ukraine samt valget af Donald Trump som europakritisk amerikansk præsident. I foråret 2017 nødvendiggjorde pres fra såvel Danmarks venner som fjender med al mulig tydelighed et større dansk forsvarsbudget. Eller andeledes formuleret: Markante forandringer i det internationale system affødte et pres for investeringer i det militære instrument og i NATO-engagementet.

På overfladen er Folketingets villighed til at investere flere ressourcer i den hårde sikkerhedspolitik således at betragte som stort set rendyrket tilpasning til nogle eksogent givne forhold. I det omfang at det forøgede forsvarsbudget beskriver en bevægelse i retning af en mere internationalt orienteret udenrigspolitik, så er der (igen: overfladisk betragtet) tale om en påtvunget – og ikke en ”villet” – bevægelse. I den tolkning er det forøgede forsvarsbudget derfor heller ikke umiddelbart et udtryk for mere ”aktivisme” men snarere et skifte i retning af ”udadrettet tilpasningspolitik” (Pedersen og Ringsmose, 2017).

Udgangspunktet for nærværende artikel er imidlertid, at hverken beslutningen om at tilføje NATO-politikken flere midler, eller nogen anden beslutning med betydning for graden af dansk engagement i NATO i årene efter 1990, har været ensidigt dikteret af det internationale miljø. Det er tværtimod artiklens analytiske afsæt, at selv småstater efterlades med et valg, når det internationale miljø forandrer sig. Ikke mindst når småstaten ikke står overfor eksistentielle trusler. Omgivelserne præsenterer en række muligheder, men beslutningstagernes reaktion på udviklingen i omgivelsesniveauet er i høj grad bestemt af nationale normer og værdier. I den sikkerhedspolitiske sfære spiller især den dominerende nationale strategiske kultur en væsentlig rolle.

Et vue over de betydelige svingninger, der har præget det danske NATO-engagement siden 1990'ernes begyndelse, tydeliggør, at en teoretisk drevet forståelse, som alene baserer sig på en forestilling om tilpasning til omverdenen, ikke kan stå alene. Hertil er svingningerne for store og for hyppige. I en første periode, ca. 1990-2000, var engagementet moderat opadgående. I en anden periode, ca. 2001-2011, rykkede bidraget til alliancen markant op. I en tredje periode, ca. 2012-2016, var NATO mindre prioriteret. I den nuværende fjerde periode, 2017 og fremefter, søger regeringen – måske – at puste ny luft i NATO-aktivismen. Vores periodisering tager således afsæt i variationer i NATO-engagementet. Selvom bevægelser og begivenheder i Danmarks internationale miljø selvsagt havde stor indflydelse på denne ”rutsjebanetur”, så lader den sig ikke meningsfuldt forklare af hændelser og tendenser på systemniveauet. Vel reagerede danske beslutningstagere på forhold i det eksogene, men når de traf beslutninger, skete det med afsæt i en kulturelt betinget forståelse af militær magts nødvendighed.

Med artiklen ønsker vi først og fremmest at bidrage til forståelsen af det danske NATO-engagements op- og nedture i perioden efter den kolde krigs afslutning. Vi fremlægger indledningsvis en analyseramme, som fremhæver betydningen af strategisk kultur som indenrigspolitisk kontekst og fortæller efterfølgende historien om Danmarks NATO-aktivisme igennem de fire perioder. Vi tager afsæt i to idealtypiske former for strategisk kultur: ”minima-

lisme” og ”maksimalisme”. I den forstand har artiklen mere karakter af at være ”teori- eller begrebsinformeret samtidshistorie” end ”teori- og hypotesetestende politologi”. Ambitionen er således ikke at teste eller afprøve hypoteser, men snarere at præsentere en sammenhængende og meningsfuld skildring af nyere dansk NATO-politik.

Som nævnt tager artiklen sit teoretiske udgangspunkt i en forståelse af strategisk kultur som kontekst for NATO-aktivisme, hvor politiske valg træffes i et spændingsfelt defineret på den ene side af kulturens hovedtemaer og på den anden side af strategiske hovedudfordringer i et internationalt perspektiv. I en bredere forstand er analysen således forankret i den klassiske realismes forståelse af politiske idéers rolle i en arena af magtpolitik.

Artiklen – og fortællingen om Danmarks NATO-engagement i efterkoldkrigsårene – rummer to hovedargumenter. Skildringen bygger for det første på en pointe om, at det store (men fluktuerende) danske engagement i NATO vitterlig var en form for aktivisme. Politikken var i sin natur udadrettet, og den var ”villet”. Selvom omgivelsesniveauet gav incitamenter til et større NATO-engagement, så var de danske bidrag til alliancens indsatser og investeringerne i det militære instrument udtryk for mere end blot tilpasning. Vi gør os ikke til dommere over, hvorvidt den udvikling var rigtig eller forkert, men fremhæver politisk vilje og aktivisme frem for den lille stats tilpasning til ydre pres. Artiklens anden hovedpointe er, at den danske NATO-aktivisme mest meningsfuldt lader sig forstå i sammenhæng med fremvæksten af en maksimalistisk strategisk kultur. Forestillingen om, at det militære instrument kan og bør være en central del af udenrigspolitikken – også når indsatsernes er ”hårde” – har gradvis vundet fodfæste og fremmet villigheden til at bidrage til alliancens indsatser.

Analyseramme: Danmark, kultur, strategi og politisk aktivisme

I litteraturen om dansk udenrigspolitik er der stor enighed om, at Danmark med afslutningen på den kolde krig bevægede sig ind i en epoke med et større internationalt engagement. Fra bidraget med korvetten Olfert Fischer til den amerikanskledede koalition mod Saddam Husseins Irak i 1991 til krisestyring i det tidligere Jugoslavien og luftkrig over Kosovo løb en tråd i retning af ikke bare internationalt engagement, men også en øget militarisering af dansk udenrigspolitik (Heurlin, 1993; Holm, 2002; Rasmussen, 2005; Villaume, 2006). Spørgsmålet, som også informerer dette temanummer, er, om de udadrettede initiativer og bidragene til de internationale militære operationer alene er udtryk for en tilpasning til ydre omstændigheder, eller om der var tale om

egentlig aktivisme forstået som ”et villet” og selvstændigt internationalt engagement præget af initiativlyst og risikovillighed.

Var der alene tale om tilpasning, ville forklaringen på den danske rutsjebane i form af varierende NATO-engagement være enkel. Når de ydre omstændigheder forandrer sig – når presset på Danmark ændres – så tilpasses niveauet for involveringen i det internationale. Strukturen rummer incitament; staten reagerer. Denne grundlæggende småstatstilgang til emnet har kendetegnet store dele af litteraturen om dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. Inspireret af James Rosenaus systemtænkning indenfor studiet af udenrigspolitik har Nikolaj Petersen vel været den mest markante danske skikkelse indenfor tilpasningslitteraturen (Petersen, 1977, 1987; Due-Nielsen og Petersen, 1995).

Selvom tilpasningslitteraturen rummer en helt central indsigt om, at udenrigspolitiske beslutningstagere træffer strategiske valg baseret på forholdene i omgivelsesniveauet, så marginaliserer litteraturen, hvordan ”den nationale situation” (Hoffmann, 1966) påvirker politikformuleringen. I litteraturen ignorerer man således, at stater i reglen tilpasser sig på ”deres egen måde” og har valgmuligheder, når det gælder mobiliseringen af nationale ressourcer. Beslutningstagerne reagerer på et ydre pres, men deres læsning af omgivelserne og politiske valg er i høj grad farvet af den indenrigspolitiske kontekst og de dominerende nationale normer for udenrigspolitikken.

Det er denne overordnede tankefigur, vi lægger ned over de følgende afsnits skildring af Danmarks NATO-politik i årene efter 1990. Vi fortæller således historien om, hvordan det internationale niveau afstak nogle brede rammer, indenfor hvilke Danmark meningsfuldt kunne formulere sin NATO-politik. I sidste ende er det imidlertid umuligt at forstå den konkrete politikformulering – og dermed måden hvorpå danske beslutningstagere oversatte incitamenterne til egentlig allianceadfærd – uden at skele til nationale normer og værdier. Det gør vi i det følgende med afsæt i to væsensforskellige forståelser af, hvornår og hvordan det militære instrument bør anvendes – eller, om man vil, to idealtypiske strategiske kulturer: strategisk minimalisme og strategisk maksimalisme.

Den strategiske minimalisme er i bund og grund risikoavers og orienteret imod at begrænse anvendelsen af det militære instrument til et absolut minimum. I en alliancesammenhæng vil den først og fremmest pege på farerne forbundet med et dybt engagement og det uhensigtsmæssige i at bidrage med mere end højst nødvendigt til de fælles bestræbelser. Minimalismen afviser ikke, at det kan være nødvendigt at anvende væbnet magt, men den vil til enhver tid foretrække, at det bliver som et led i fredsbevarende – eller til nøds fredsskabende – FN-indsatser. Under den kolde krig betød det, at Danmark skulle indbinde sig lige akkurat nok til at fastholde NATOs kollektive sikker-

hedsgaranti og altså bevare størst mulig handlefrihed i Norden, EF/EU, FN og andre sammenhænge (Petersen, 1987).

Det minimalistiske perspektiv på Danmarks handlinger finder støtte og informerer den nyere tilpasningslitteratur. Først og fremmest fortolkes det større militære engagement efter den kolde krig som endnu et udslag af tilpasning, denne gang under indtryk af en amerikansk verdensorden. Litteraturen tenderer i retning af at konkludere, at tilpasningen ikke har været særlig vellykket, dels fordi den blev maksimalistisk og drev for langt i en amerikansk retning (Villaume, 1999, 2003; Lidegaard, 2013), dels fordi den bremser for Danmarks deltagelse i europæiseret sikkerhedspolitik (Olsen og Pilegaard, 2006; Larsen, 2005). Litteraturen efterlader med andre ord et indtryk af, at nyere danske beslutningstager ikke har formået minimalismens kunst.

Den strategiske maksimalisme er i mange henseender minimalismens anti-pode. Som minimalismen er maksimalisme orienteret mod, at en stat har behov for at skabe orden i sit internationale miljø. Men hvor minimalisme fremhæver en form for universel kollektiv sikkerhedsorden, hvor magt er reguleret af globale normer og regler, fremhæver maksimalismen politisk orden som en konsekvens af vilje til at forsvare de fundamentale værdier og principper, som understøtter statens eget politiske system og dets allierede. Derfor bør det militære instrument ifølge maksimalismen dimensioneres til mere end krisestyring af andre aktørers væbnede konflikter: Det bør altid være klargjort til – og om nødvendigt indsættes i – kamp mod statens fjender. Politisk foreskriver maksimalismen, at beslutningstagerne forankrer den nationale sikkerhedspolitik og brugen af væbnet magt entydigt i alliancepolitiske fællesskab. I en koldkrigs-kontekst tilsagde kulturen, at en grad af handlefrihed burde ofres til gengæld for indbinding og solidaritet med de øvrige alliancemedlemmer.

I det følgende udfolder vi historien om det danske NATO-engagement siden 1990 med afsæt i de to strategiske kulturer, og vi skildrer, hvordan de danske svar på foranderlige ydre omstændigheder var tydeligt informeret af normer og forestillinger om ”den rette brug af væbnet magt”. I vores optik tager den mest fyldestgørende forståelse af den danske rutsjebane i NATO-sammenhænge således sit afsæt i en ”strategisk kultur-analyse”, som kaster lys over forskellige kulturbundne opfattelser af mål og midler i dansk sikkerhedspolitik.¹

Det er en analyse, som trækker tråde tilbage til studiet af nationale tilgange til krig – *ways of war* (Liddell Hart, 1932; Gray 2006: kap. 10-11; Creveld, 2008) – og dermed studiet af, hvordan nationer forstår muligheder i deres internationale miljø. Heri ligger ingen antagelse om, at disse forståelser kan blive ”rationelle”, eller at vi bør skelne mellem rigtige og forkerte tilgange. Derimod ligger der en grundforståelse af, at strategiske traditioner bygger på forståelser

af, hvordan konfliktfyldte relationer bør håndteres (Weigley, 1973). Endelig er målestokken for at vurdere succesfulde forståelser ikke en diskursiv forandring i intersubjektive narrativer (Wendt, 1999), men derimod evnen til at imødegå og håndtere strategiske udfordringer i form af direkte trusler og angreb (Rynning, 2003). Danmarks forsøg på at arbejde sig ind i kernen af NATO efter den kolde krig er tidligere blevet analyseret af Ringsmose og Rynning (2008). Ambitionen med nærværende artikel er at sætte et skarpere fokus på NATO-aktivismens karakter og politiske udtryk.

Ny aktivisme, 1990-2000

Dansk aktivisme i 1990'erne var samlet set karakteriseret ved især to forhold: for det første var det ikke entydigt klart, at NATO var en privilegeret ramme for aktivismen, og for det andet flugtede aktivismen i flere af sine grundtræk med den minimalisme, som er synlig i store dele af litteraturen om dansk udenrigspolitik. Når det alligevel er værd at koble aktivisme analytisk til NATO-medlemskabet, hænger det sammen med NATOs rolle som fundament for aktivismen.

Mest berømt og berygtet i aktivismens annaler er Operation Bøllebank, som fandt sted sidst i april 1994, da en dansk kampvognsgruppe nord for Sarajevo i Bosnien kom i en voldsom træfning med serbiske styrker. De danske kampvogne affyrede i alt 72 granater, nedkæmpede den serbiske missilstilling, antændte et serbisk ammunitionsdepot og dræbte et betydeligt antal serbere. Operationen fandt sted i FN-regi (dækket andetsteds i dette temanummer), i UNPROFOR-styrken (1992-1995), som Danmark alt i alt – alle rotationer medtalt – udsendte ca. 8.000 soldater til. Tre danske soldater blev dræbt – én af en pansermine; to af serbisk artilleri.

Forudgående havde Danmark bidraget til Golfkrigen i 1991 i form af korvetten Olfert Fischer, som sejlede fra Danmark i september 1990 med en bemanning på 100 frivillige soldater. Igen var bidraget ikke en del af en NATO-styrke, men under FN-flag, dog med den væsentlige omstændighed, at USA organiserede og førte krigen. Golfkrigen var således en koalitionsindsats med FN-bemyndigelse.

Midt i 1990'erne tippede balancen til fordel for et større operationelt NATO-engagement. Dette kom i forbindelse med, at NATO fik kommandoen over den fredsbevarende styrke i Bosnien (først IFOR, så SFOR) og senere NATOs beslutning om at føre luftkrig mod Serbien i 1999. Kulminationen på den dansk aktivisme i sin første bølge kom i 1999, da Danmark bidrog med 600 soldater i Danske Bataljon under SFOR i Bosnien og 875 soldater i en panserinfanteribataljon under en fransk brigade i KFOR i Kosovo. Sidst-

nævnte operation fulgte i kølvandet på luftkrigen i foråret 1999, hvor danske F-16 fly havde fløjet 600 sorties. Udover disse ganske omfattende missionsbidrag stillede Danmark med en opklaringsenhed på 150 personer i Albanien og et flådebidrag til minerydning i Adriaterhavet (Forsvarsministeriet, 2000). Alle disse bidrag var under NATO-kommando.

Dansk aktivisme var altså for opadgående og udfoldede sig i stigende grad indenfor NATO-rammen. I en NATO-sammenhæng er det dog værd at bemærke, at alle danske bidrag – fra Golf-krigen og frem – fandt sted i samarbejde med de tætteste NATO-allierede, også selvom Danmark i det tidligere Jugoslavien også samarbejdede med lande udenfor NATO som fx Finland og Sverige. Det kan diskuteres, om ikke UNPROFOR i sit format brød denne NATO-ramme, men det er samtidig bemærkelsesværdigt, at UNPROFOR led skibbrud, og at dette skibbrud var en direkte årsag til, at NATO placerede sig centralt i krisestyringsbranchen.

I sammenhæng med fortolkningen af dansk aktivisme er det overvejende indtryk, at der var tale om en økonomiserende aktivisme – altså en form for minimalisme, om end den danske indsats mod slutningen af 1990'erne var markant. Minimalismen kommer til udtryk i de valg, som danske politikere traf, og som satte rammen for, hvad Danmark ville og kunne. Der var reelt tale om en form for en modstræbende tilgang på nationalt niveau, hvor de aktivistiske ansatser ikke fik lov til at rukke ved den grundlæggende nationale organisation og de interesser, der knyttede sig til den (Heurlin, 2004).

At den begyndende aktivisme ikke satte sig store spor i den nationale organisation, fremgår ikke mindst af forsvarsforligene af 1995 og 1999, som ganske vist opprioriterede de internationale operationer, men som også fastholdt to helt væsentlige institutioner fra den kolde krig, nemlig værnepligten og mobiliseringsforsvaret. Ydermere fandt denne prioritering sted indenfor et dalende forsvarsbudget målt i faste priser: Hvor Danmark i 1990 brugte 18,5 mia. kr. på forsvaret, blev der i 2000 kun afsat 17 mia. kr. (opgjort i 1995 priser) (NATO, 2001). Denne organisation og økonomiske prioritering er udtryk for, at fredsdividenden var et politisk hovedmotiv i en tid, der i stigende omfang (men langsomt) var præget af aktivisme.

Prioriteringen havde dybe konsekvenser for den militære organisation og dermed for evnen til vedvarende og substantielt at være aktivistisk. Værnepligten betød, at Danmark gennem 1990'erne havde 8.000 værnepligtige ud af en samlet styrke på 24.000, og at Forsvaret fastholdt en koldkrigsambition om at kunne mobilisere 60.000 soldater i krigstid. Forsvaret havde ganske vist både Danske Division og tre brigader (fra 1995 og frem), men hovedvægten lå på de regimenter, som skulle træne og mobilisere værnepligtige. Den Dan-

ske Internationale Brigade (DIB), som skulle håndtere internationale operationer, var i realiteten ikke meget mere end et appendiks til denne organisation. DIB'en havde en styrke på 4.500 soldater, men af disse var 4.000 hjemsendte soldater på rådighedskontrakt, og brigaden var generelt dårligt udrustet og fremstod som en let infanterienhed. Dødsstødet for DIB'en kom i 1999 – to år efter styrkens fulde etablering – da et mindretal af de soldater, som skulle være til rådighed, nægtede at deltage i KFOR-missionen. Ganske vist var der tale om et mindretal (59 af 500), men det faktum, at en etableret enhed – Dronningens Livregiment, som der her var tale om – ikke kunne stille på kommando, underminerede på en fundamental måde styrkens politiske troværdighed.

Her bør man yderligere være opmærksom på, at DIB'en var Danmarks bidrag til NATOs nye *showcase* indenfor multinationale hærstyrker – den britisk-ledede ARRC (Allied Rapid Reaction Corps) etableret i 1992. Briterne var og er Danmarks foretrukne operationelle partner i internationale operationer, men det bekom kun Danmark at byde ind med DIB'en i denne sammenhæng. Årsagen var den nævnte uvilje mod organisatorisk forandring, som fastholdt Danske Division i territorialforsvaret og dermed i det NATO-korps, som skulle håndtere Østersøområdet – LANDJUT under den kolde krig og ind i 1990'erne; fra 1999, efter Polens optagelse i NATO, det Multinationale Korps Nordøst (MNC-NE).

NATO-aktivismens politiske dimension bestod også af udtrykt støtte til alliansens udvidelse, især hvad angår netop det baltiske område. I to omgange gik NATO i denne retning – i 1997 med invitationen til Polen (samt Ungarn og Tjekkiet) og i 2002 med invitationen til de tre baltiske lande (foruden fire andre tidligere Warszawa Pagt-lande). Det var en succes for dansk aktivisme, også selvom Danmark kun bidrog til de fælles NATO-beslutninger. Men med successen kom også en tydeliggørelse af, hvor konservativt det danske forsvar var organiseret, og hvor kraftigt der var sparet på budgettet. Ved årtusindeskiftet stod aktivismen derfor ved en korsvej.

Maksimalistisk aktivisme, 2001-2011

Terrorangrebet på USA i september 2001 blev den konkrete anledning til at revurdere aktivismen, og efter en kort periode med statsminister Poul Nyrup Rasmussen ved roret tilfaldt opgaven statsminister Anders Fogh Rasmussen. Der blev ikke bare skruet voldsomt op for den danske aktivisme i niveau og tempo, den ændrede også grundlæggende karakter, i og med at præmissen nu var, at Danmark var direkte truet af islamistisk terrorisme og derfor burde gå i krig mod den (Rynning, 2003). Det satte aktivismen fra 1990'erne i relief. Hvor Danmark tidligere aktivt havde forsøgt at forlige stridende parter, var

Danmark nu selv en stridende part i en duel, som skulle vindes. Det er muligt at argumentere for, at Danmark var krigsførende allerede i Kosovo i 1999 (Jakobsen, 2000), men duellen som grundelement indtrådte først med krigen mod terror efter 2001. At Danmark trådte helt ind på det aktivistiske spor fra begyndelsen af 00'erne kan i vid udstrækning ses som en konsekvens af, at de centrale danske beslutningstagere i større omfang end tidligere abonnerede på en maksimalistisk strategisk kultur.

I foråret 2006 fremsatte Fogh Rasmussen-regeringen et forslag til folketingsbeslutning, som dels skulle forlænge den danske styrkes tilstedeværelse i Irak, dels skulle kanalisere ressourcer over i opbygningen af irakiske sikkerhedsstyrker. Dette forslag er værd at bide mærke i af flere årsager. For det første fordi hele grundlaget for Danmarks tilstedeværelse i Irak var den politiske vilje til at arbejde med USA i krigen mod terror – også selvom NATO som helhed ikke kunne nå til enighed om at støtte krigen. Derudover viser forslaget, at Danmark vedvarende forsøgte at mobilisere NATO i retning af deltagelse og derved skabe sammenhæng i Danmarks sikkerhedspolitiske interesser i at være aktiv både i NATO og i koalitioner. Endelig viser det, at regeringen havde stor vilje, for det er på dette tidspunkt, at den brede enighed om støtte til irakisk genopbygning bryder sammen – efter at have været etableret i 2004, og efter at Fogh Rasmussen-regeringen på smallest muligt folketingsmandat i marts 2003 havde sendt danske styrker til Irak-krigen (korvetten Olfert Fischer var igen i Mellemøsten, denne gang sammen med ubåden Sælen). Genopbygningsdagsordenen havde for en tid samlet Folketingets partier om en værdsat mission, men i foråret 2006 brød denne konsensus sammen (Petersen, 2009; Pedersen, 2012). Fogh Rasmussen-regeringen fortsatte dermed Irak-missionen med et smalt flertal bestående af Venstre, Konservative og Dansk Folkeparti.

Forud for dette vendepunkt i dansk politik havde NATO involveret sig i genopbygningen af Irak. Det var ikke sket uden sværdslag, for de politiske og diplomatiske uenigheder fra foråret 2003 levede videre. På NATO-topmødet i Istanbul i juni 2004 nåede alliancen dog til enighed om at tilbyde Irak assistance i genopbygningen af sikkerhedsstyrker, hvilket formelt var et svar på den anmodning, som Irak havde sendt NATO en uge inden topmødet – givetvis velvidende at NATO var nået til enighed om at give grønt lys for missionen. Selve NATOs Irak-mission haltedede alvorligt i sin implementering, for ingen lande ville for alvor byde ind med store styrker: USA og Storbritannien var allerede massivt tilstede i Irak, og initiativet måtte komme andre steder fra, måske ikke mindst fra Frankrig og Tyskland – de to nøglemodstandere af krigen i 2003. Én allieret gik imidlertid foran de andre, og det var Danmark. Det var symbolsk – Danmark havde omkring 20 soldater i træningsmissionen – men

en vigtig indikator på, at Danmarks regering ikke så nogen konflikt mellem sin aktivisme i den amerikansk-ledet koalition og aktivismen i NATO.

Et tilsvarende mønster ses i Afghanistan, hvor spændingerne mellem koalition, alliance og FN dog var mindre betændte end i Irak – om end dog væsentlige. Danmark havde fra starten af krigen mod Talibans Afghanistan i 2001 sendt styrkebidrag til den amerikanske koalition, blandt andet et C130 transportfly, F-16 kampfly, specialtropper samt et minerydningsbidrag til den fredsbevarende styrke, ISAF, som kom på benene fra starten af 2002. Dette var niveauet for de danske bidrag til Afghanistan-missionen indtil 2006, hvor NATO udbredte den fredsbevarende mission (ISAF) til de urolige provinser i syd og øst. NATO havde taget ISAF-kommando i 2003, hvilket Danmark og faktisk alle allierede varmt støttede, da alliancen som helhed havde brug for at balancere striden over Irak med enighed i et andet operationsområde. Konsekvensen af at bakke så markant op om NATOs ISAF-styrke kom i 2006, da alliancen havde brug for flere ressourcer til den geografiske ekspansion. Danmark valgte i modsætning til andre nordiske lande som Norge (også et NATO-land), Sverige og Finland ikke at satse på lederskab af en civil-militær genopbygningsstab (PRT), men et skarpt militært bidrag til støtte for det britiske PRT i den sydlige Helmand-provins. I 2006 startede Danmark med et bidrag på 400 soldater, som allerede året efter voksede til 800 – en markant kampgruppe – som Danmark fastholdt frem til transitionsfasen i 2011-2014.

Disse operationelle indsatser repræsenterer spidsen af den danske aktivisme i Fogh Rasmussen-årene, men perioden var også præget af en bredere institutionel aktivisme indenfor NATO. Den handlede først og fremmest om at slanke og modernisere alliancen. Overskriften for indsatsen var ”transformation”, og den blev endeligt vedtaget på Prag-topmødet i 2002. Hermed bandt NATO-landene sig til at opbygge flere styrker for internationale operationer og styrke alliancens fokus på og evne til at imødegå asymmetriske trusler – fra terrorisme over missiler til kemiske våben. I optakten til Prag-topmødet gav regeringen USA en vigtig indrømmelse i form af en velvilje til at overveje Thule-basens inddragelse i de amerikanske planer for et missilforsvar. I det hele taget var den danske regerings aktive opbakning til reformdagsordenen en løftestang for at placere Danmark centralt i det atlantiske diplomati. Anders Fogh Rasmussen fik adgang til at mødes med præsident Bush stort set hvert år, og ikke bare i Camp David, men også i hans private hjem i Crawford, Texas, hvilket kun var få statsledere forundt. Præsident Bush besøgte også Danmark i 2005 (Henriksen og Ringsmose, 2012). Danmark var samtidig medlem af den uformelle lederskabsgruppe, der opstod i NATO i 2007-2009, da Afghanistan-indsatsen var i problemer, og som bestod af landene fra sydgruppen i ISAF.

Den danske regering lagde sig også i selen på hjemmefronten med henblik på at levere en forsvarsorganisation, som kunne understøtte de politiske ambitioner. Dette skete først og fremmest med forsvarsforliget i 2004, som er det skelsættende dokument i overgangen fra territorial- til indsatsforsvar: Den danske flåde baserede sig nu på store skibe (tre fregatter og to støtteskibe), det danske luftvåben gearede sig yderligere til internationale operationer med sin Expeditionary Air Staff, mens hæren i store træk droppede værnepligten og organiserede sig i to brigader med samme formål for øje. Danmark satte sig hermed for at etablere en værktøjskasse i overensstemmelse med det ”nye” NATO.

At et opgør med fortidens ”tilpasning” var i regeringens tanker, bekræftede statsminister Fogh Rasmussen på Forsvarsakademiet i 2003, da han fremlagde planerne for det nye forsvar. Med de skitserede reformer, argumenterede statsministeren, valgte Danmark ”aktiv stillingtagen og ansvarlighed frem for tilpasning” (Fogh Rasmussen, 2003). Det var således heller ikke tilfældigt, at regeringen i august 2002 udvidede kommissoriet for den kommission, den tidligere regering havde nedsat for at undersøge den ydre trussel mod Danmark under den kolde krig. Med udvidelsen skulle kommissionen også vurdere den hjemlige debat omkring truslen, hvilket var at sætte fokus på 1980’ernes fodnoter og Socialdemokratiets troværdighed i en aktivistisk tidsalder (Petersen, 2006, 2009; Olesen, 2009; Pedersen, 2016).

I foråret 2006, da Folketinget debatterede forlængelsen af Irak-missionen, og da Socialdemokratiet med Det Radikale Venstre gjorde oprør mod den maksimalistiske aktivisme, forklarede Mogens Lykketoft til *Berlingske Tidende* årsagen. Danske styrker skulle nu ud af Irak for at gøre en ende på Danmark som et ”halehæng til Bush’s udenrigspolitik, der er en kedelig blanding af olie- og militærinteresser og kristen fundamentalisme” (Berlingske Tidende, 2006). Som nævnt blev dette enden på den nyvundne konsensus fra 2004. Et smalt flertal udgjorde dermed grundlaget for den maksimalistiske aktivisme, som tog sin begyndelse i 2001. Et smalt flertal er et skrøbeligt fundament for en sådan aktivisme. Uanset hvor stålsat en politisk ledelse er – og alt indikerer, at Fogh Rasmussen var stålsat i sin opbakning til kursen – så vil det betydelige niveau af stress, som maksimalistisk aktivisme medfører ikke mindst i form af døde og sårede danske soldater, civile tab i operationsområdet og finansielle byrder, sætte grænser for aktivismens holdbarhed.

I årene efter opgøret i 2006 stod det altså på den ene side klart, at Fogh Rasmussen-regeringen ville køre aktivismen til ende, og på den anden side at det politiske grundlag for aktivismen skulle udbredes, hvis kursen skulle holdes. Anders Fogh Rasmussen trådte tilbage som statsminister i april 2009 og overtog posten som generalsekretær i NATO. I første omgang repræsenterede

skiftet ikke et politisk kursskifte, eftersom efterfølgeren, Lars Løkke Rasmussen, var partifælle, havde fokus på indenrigspolitiske prioriteter, og, som alle NATO-allierede, var han begejstret for det nye lederskab, som præsident Obama bragte til NATO. Lars Løkke Rasmussens regering bakkede også op om NATOs Libyen-mission i marts 2011, og på et tidspunkt da præsident Obama virkede slidt og foretrak lederskab i baggrunden (*leading from behind*), trådte Danmark frem i forreste linje. Ganske vist havde Danmark kun seks F-16 fly med i missionen, men i løbet af perioden marts-oktober fløj de et stort antal missioner og kastede et højt antal bomber (henholdsvis 600 og 923). Danmark var desuden ét af kun otte NATO-lande, som deltog aktivt i bombekampagnen. Den virkelige udfordring for den maksimalistiske aktivisme kom parallelt med Libyen-missionen i sommeren og efteråret 2011, da først præsident Obama annoncerede, at den forstærkede indsats i Afghanistan nu ville blive nedtrappet og helt afsluttet inden udgangen af 2014, og da Socialdemokratiets formand Helle Thorning-Schmidt i oktober overtog statsministerposten. Den amerikanske vilje til at gøre op med ”krigen mod terror” var en direkte anledning til, at Fogh Rasmussens mangeårige politiske rival kunne redefinere den maksimalisme aktivisme og stadig holde fast i NATO som en central dansk sikkerhedspolitisk prioritet.

Omprioriteret aktivisme, 2012-2016

I perioden fra 2012-2016 ændrede den danske NATO-aktivisme sig gradvist i retning af et mere begrænset engagement i alliancerammen. Set i forhold til mange andre NATO-lande forfulgte de ledende danske beslutningstagere ganske vist fortsat en relativt aktivistisk alliancepolitik ved periodens afslutning, men i forhold til udgangspunktet i 2012 havde dels den internationale kontekst, dels den indenrigspolitiske situation ændret sig så tilpas meget, at NATO-aktivismen kom til at fylde mindre. Den internationale arena bød på færre muligheder for at udleve den form for aktivisme, som Danmark praktiserede i perioden fra 2001 til 2011 – om end Thorning-Schmidt-regeringen bakkede fuldt op om at fuldføre Libyen-missionen, som dog sluttede ca. en måned efter regeringens dannelse.

På de indenrigspolitiske linjer kom den kulturbundne, minimalistiske tilgang til alliancepolitikken igen til at fylde mere. NATO havde ganske vist i Libyen forfulgt en FN-doktrin (Responsibility to Protect), som skulle beskytte udsatte civile, og som nød stor opbakning i regeringens bagland, men baglandet havde et slidt forhold til NATOs rolle i krisestyringsoperationer og foretrak stabilisering med civile midler. Dette blev i høj grad også regeringens politiske standpunkt. Senere, fra 2014, ændrede NATO sig til igen at blive et regionalt

fokuseret værn mod Rusland. Den uheldige bivirkning af regeringens standpunkt var, at forsvarspolitikens ”input-side” – forsvarsbudgetterne – kom til at fylde relativt mere i byrdedelingsdebatten. Dette var dårligt nyt for en småstat, som nok var villig til at transformere sit militær og til at indsætte det i verdens brændpunkter, men som kun nødtvungent var villig til at investere væsentligt flere penge i det militære instrument.

At Danmarks sikkerheds- og alliancepolitik kun ændrede sig gradvist de første par år efter Helle Thorning-Schmidts valgsejr den 15. september 2011, lå dog ikke umiddelbart i kortene. Under valgkampen havde den nye regerings medlemmer gentagne gange klart stillet en ny udenrigspolitisk linje i udsigt, og der var generelt lagt op til et vidtgående opgør med den Fogh’ske/maksimalistiske aktivisme (se fx Elmelund og Gaardmand, 2011; Redington, 2007). Det bar regeringsgrundlaget fra oktober 2011 også præg af. I dokumentet, som blev forhandlet på plads i ugerne efter valget, lagde de tre nye regeringspartier (Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti og Det Radikale Venstre) især vægt på EU-samarbejdet, dansk eksport samt bekæmpelse af global fattigdom og ulighed, mens NATO og det transatlantiske forhold fyldte bemærkelsesværdigt lidt i afsnittet om ”international fred og sikkerhed” (Regeringen, 2011).

Den nytiltrådte regering tog ganske vist ikke eksplicit afstand fra ”aktivismen” som ledetråd i dansk udenrigspolitik – i regeringsgrundlaget hed det fx ,at det var nødvendigt ”at føre en aktiv og ansvarlig udenrigspolitik” (2011) – men man ønskede at bekende sig til en mindre blodig og hård aktivisme. Ulandsbistanden skulle over en årrække føres tilbage til 1 pct. af BNP, der blev nedsat en Irak- og Afghanistan-kommission med henblik på at undersøge det retlige grundlag for krigene, og så skulle det ”bløde” generelt fylde mere (Regeringen, 2011). Som formuleret af statsministeren i Folketingets åbningstale den 4. oktober 2011:

Danmark skal fortsat levere et markant bidrag til internationale missioner. Men vi skal ikke kun være med i de hårde militære missioner. Vi skal også tage ansvar for den bløde sikkerhed. Her har Danmark rigtig meget at byde på. Derfor vil regeringen afsætte ressourcer til en ny sikkerhedspolitik, der giver os mulighed for at reagere hurtigt og fleksibelt, når der er behov for at bringe stabilitet til skrøbelige samfund (Thorning-Schmidt, 2011).

Udover en utvetydig afstandstagen til indholdet i Foghs ”hårde aktivisme”, så lagde den nye regering også op til et opgør med den ”proces”, der fra foråret 2006 havde ført til, at danske soldater var blevet udsendt til Irak med et meget smalt parlamentarisk mandat i ryggen. I fremtiden skulle danske soldater såle-

des kun kunne udsendes i internationale operationer, hvis mindst to tredjedele af Folketinget var bag.

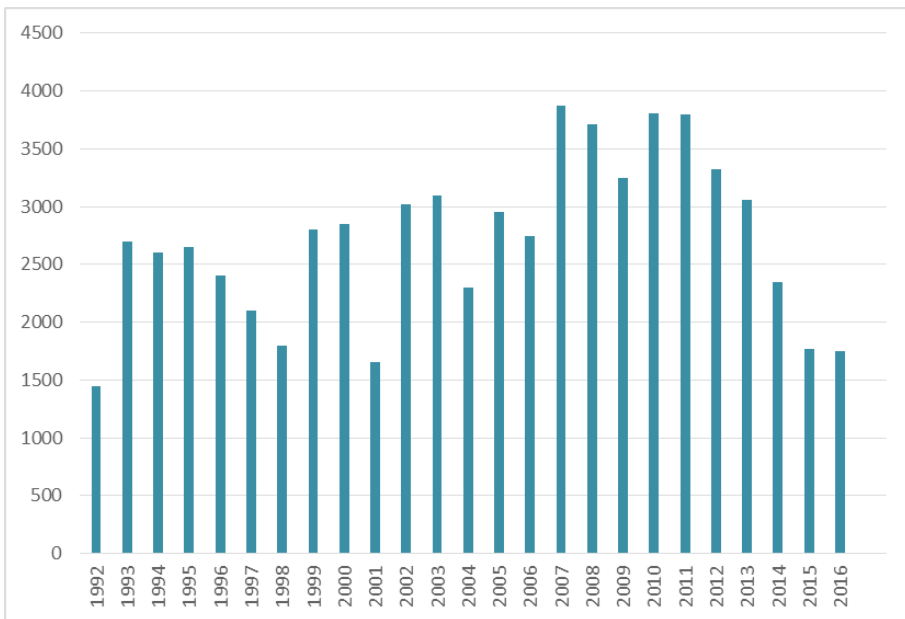
I praksis blev den nye politiske linje dog kun langsomt omsat til konkrete tiltag. Det betød også, at luften kun gradvist gik af den NATO-aktivistiske ballon. Regeringen fastholdt som nævnt det markante danske kampflybidrag til NATOs Operation Unified Protector i Libyen (Forsvarsministeriet, udate-ret; Jakobsen, 2016), og den planlagte nedtrapning af Danmarks ISAF-indsats i Afghanistan blev ikke accelereret eller fremrykket (Regeringen, 2011). Dertil kom, at den nye regering i 2013 stillede sig bag et mindre dansk bidrag til den fransk-ansførte militære mission i Mali, og da det i sommeren 2013 stod klart at Assad-regimet i Syrien havde brugt giftgas mod sin egen befolkning, var Thorning-Schmidt-regeringen hurtigt parat til at bruge væbnet magt sammen med USA uden et FN-mandat. Da det viste sig, at Obama-administrationen trods mange trusler ikke var villig til at slå hårdt til mod Assad, bidrog Danmark i stedet med flådefartøjer til Operation RECSYR, som blev iværksat for at fjerne og destruere kemiske våben fra Syrien (Olesen, 2015; Rasmussen et al., 2014).

Så begrænset var redefineringen af den danske udenrigspolitik i begyndelsen af 2014, at den tidligere minister for udviklingsbistand, Søren Pind, i Folketinget bemærkede at "... der ikke herske[r] tvivl om, at Danmarks aktivistiske udenrigspolitik har rodfæstet sig i Folketinget, hvilket ikke mindst understreges af Danmarks udsendte bidrag" (her citeret fra Olesen, 2015; se også Ritzau, 2012).

Først i løbet af 2014 begyndte den traditionelle minimalistiske tilgang til udenrigspolitikken for alvor at præge den konkrete politikudformning. Det stod klart i forbindelse med vedtagelsen af det danske bidrag til den amerikansk-ledede militære indsats mod ISIL i begyndelsen af 2014 – hvor regeringen i udgangspunktet kun ønskede at bidrage med et transportfly – og senere da regeringen begrænsede den danske militære indsats til udelukkende at gælde ISIL-mål i Irak. Den borgerlige opposition var fra starten stemt for også at lade danske kampfly ramme ISIL-stillinger i Syrien (Olesen, 2015).

Et andet vidnesbyrd om, at viljen til at engagere sig i internationale operationer var for nedadgående, lader sig spore i det totale antal udsendte soldater per år i perioden. Mens Danmark i 2011 udsendte i alt 3.798 soldater, så var tallet faldet til kun 1.770 i 2015. Det betydelige fald i antallet af udsendte danske soldater var først og fremmest en konsekvens af, at Danmark skruede ned for indsatsen i Afghanistan uden samtidig for alvor at opprioritere andre internationale missioner. Godt nok besluttede et flertal i Folketinget i 2014, at Danmark skulle styrke indsatsen mod ISIL i Irak, men ikke i et omfang der opvejede reduktionerne i Afghanistan (se figur 1, nedenfor).

Figur 1: Antal udsendte danske soldater 1992-2016



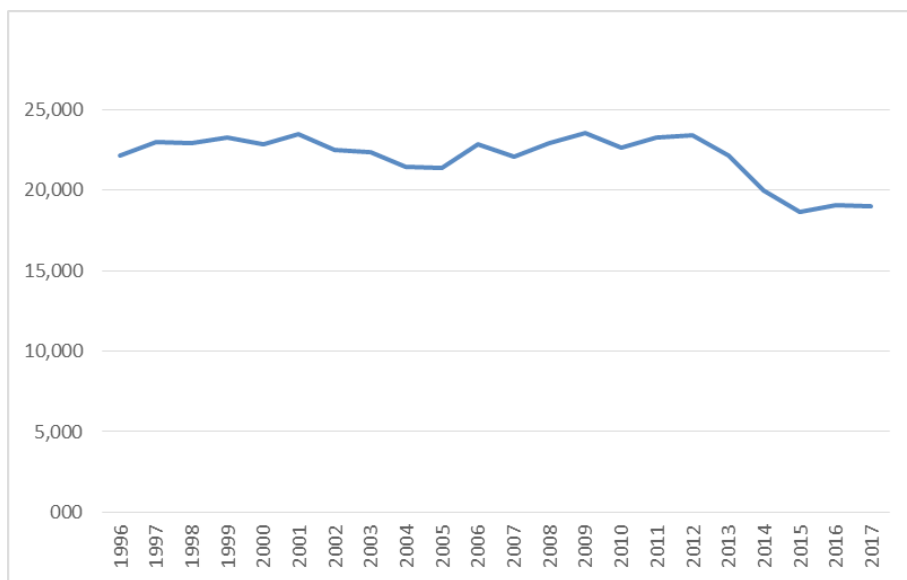
Kilder: Forsvarets Personeltjeneste og SFI.

Helt tydelige blev de danske bestræbelser på at tilpasse sig ændrede internationale rammevilkår på en mere minimalistisk vis imidlertid først i forbindelse med NATOs topmøde i Wales i september 2014. Dagsordenen i Wales var domineret af de russiske aggressioner i Ukraine og ISILs foruroligende fremmarch i Irak og Syrien. Men højt på agendaen stod også et såkaldt "Defence Investment Pledge" (DIP), hvormed landene forpligtede sig til at "sigte mod" at bruge mindst 2 pct. af BNP på forsvaret og mindst 20 pct. af forsvarsbudgettet på større materielanskaffelser i 2024 (NATO, 2014: paragraf 14).

At den danske regering trods Wales-løftet ikke for alvor ønskede at afsætte flere penge til forsvaret, kom klart til udtryk på i hvert fald to måder. For det første arbejdede regeringen for – og havde held til – at få tilføjet en passus i topmødedeklarationen om, at man, når forsvarsinvesteringerne blev vurderet, tog højde for "current commitments" (NATO, 2014: paragraf 14). Med andre ord: De lande, der havde indgået flerårige forsvarsforlig, kunne vente med at øge forsvarsbudgettet, til forligsperioden var udløbet. For den danske regering – der sammen med et bredt flertal i Folketinget – netop havde indgået et forsvarsforlig for årene 2013-17 indeholdende ca. 15 pct. besparelser (Forsvars-

ministeriet, 2012), betød det, at indfrielsen af løftet om at nærme sig de 2 pct. af BNP, var skudt langt ud i fremtiden (for udviklingen i de danske forsvarsbudgetter, se figur 2 og 3 nedenfor).

Figur 2: Finanslovsbevillinger til Forsvarsministeriets ressortområde, mio. kr. 1996-2017 (faste priser, 2015)

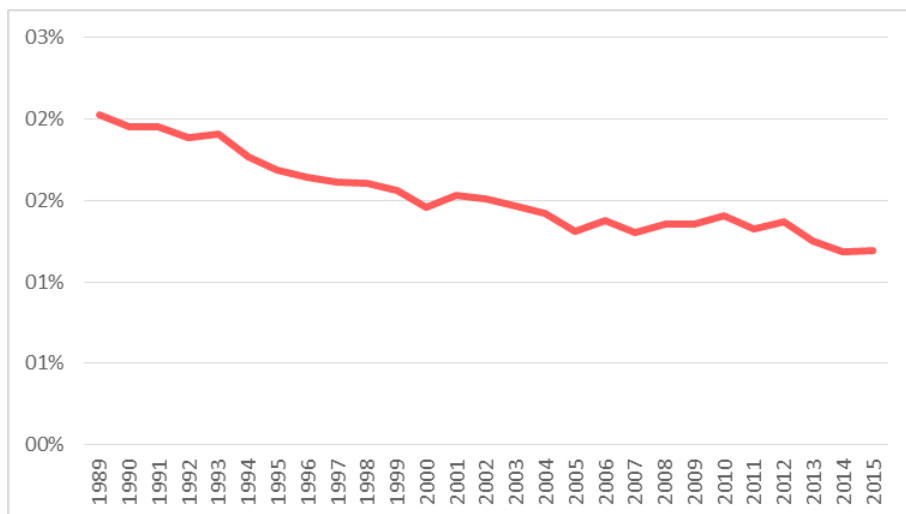


Kilde: Moderniseringsstyrelsen.

Den minimalistiske strategiske kultur og tilgang til NATO-samarbejdet kom for det andet klart til udtryk i den argumentation, regeringen tog i brug, når den skulle forklare, hvorfor Danmark – på trods af de faldende forsvarsbudgetter – stadig var et ”godt NATO-land”. Ifølge statsminister Helle Thorning-Schmidt kom Danmark ganske vist ikke til at renoncere på de planlagte besparelser, men hun hæftede sig ved, at man i alliancen fortsat var meget optaget af, hvor meget de enkelte lande fik ud af forsvarsinvesteringerne, og af hvor villige de enkelte lande var til at bidrage, når NATO initierede internationale missioner. For på disse ”output-parametre” leverede Danmark langt over gennemsnittet (Ussing, 2014).

For regeringen og Danmark var problemet imidlertid, at tyngdepunktet i alliansens evige byrdedelingsdebat gradvist havde flyttet sig væk fra output-siden og i retning af input-siden. Solidaritet og offervilje blev i stigende grad vurderet med afsæt i størrelsen på forsvarsbudgettet og ikke så meget i antallet af de-

Figur 3: Danske forsvarsudgifter som andel af BNP, 1989-2015



Kilde: SIPRI.

ployerede soldater. Det skete i takt med at NATOs engagement i Afghanistan blev drølet ned, og Rusland i voksende omfang blev set som en betydelig sikkerhedspolitisk udfordring. Evnen til at ”producere afskrækkelse” blev således i højere grad betragtet som et kerneelement i byrdedelingsdebatten (Ringsmose, 2016). Det betød også, at lande med små forsvarsbudgetter, som Danmark, fik begrænset deres muligheder for at vise sig som gode allierede ved fx at deployere styrker til det sydlige Afghanistan.

Samlet set blev den aktivistiske danske NATO-profil nedtonet i årene fra 2012-2016. Da det kom til stykket, havde regeringen Thorning-Schmidt ikke viljen til at bære byrder i sikkerhedspolitikens navn, og minimalismen flyttede i det små igen ind i Danmarks alliancepolitik. Da NATO-engagementet i Afghanistan randt ud, blev de frigjorte danske personelressourcer ikke indsat i andre operationer, og i 2012 besluttede regeringen (sammen med et stort flertal i Folketinget) at gennemføre meget omfattende besparelser på forsvarsområdet. At regeringsmagten i sommeren 2015 skiftede tilbage til Lars Løkke Rasmussen, ændrede i udgangspunktet ikke meget på tingenes tilstand. Hensynet til de offentlige finanser trumfede fortsat hensynet til muligheden for at føre aktivistisk udenrigspolitik, og der blev ikke taget større initiativer, som pegede i retning af en styrket dansk NATO-profil.

Spørgsmålet er derfor, om opgøret med aktivismen har bidt sig fast. I skrivende stund – juni 2017 – kan det være endog meget vanskeligt at afgøre,

men det er vores forsigtige gæt, at dansk sikkerheds- og alliancepolitik igen vil distancere sig fra minimalismen i de kommende år. Nok er der tegn på, at sikkerhedspolitikken ikke er en prioritet for den siddende regering, på samme måde som den var det for Anders Fogh Rasmussen. Men det er vores vurdering, at tyngdepunktet i Danmarks strategiske kultur har ændret sig gennem de seneste par årtier, og at minimalismen ikke længere udgør det dominerende hovedtema. Flertallet i dansk politik betragter dansk aktivisme – og ikke mindst aktivisme i en NATO-ramme – som en næsten integreret del af nationens kollektive identitet.

Aktivismen til revurdering, 2017

Som nævnt i introduktionen, så vidner regeringens seneste udmeldinger på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område om, at det danske NATO-engagement er nødlidende. Man har erkendt, at der er behov for reinvesteringer i det militære instrument, hvis ikke alliancebidraget igen skal udmåles efter ”det akkurat tilstrækkeliges”-princip (se fx Rasmussen, 2017). I vores optik er den genfundne politiske vilje til at give forsvaret økonomisk prioritet i stort omfang resultatet af et pres forårsaget af nogle ydre omstændigheder. Men villigheden til igen at investere i en af NATO-aktivismens vigtigste redskaber afspejler også et mere grundlæggende skifte i dansk strategisk kultur. Internationale udfordringer og nationale perceptioner af, hvordan Danmark bør agere i det internationale, skubber dermed i fællesskab dansk udenrigspolitik i retning af fornyet aktivisme. Vejen mod mere NATO-engagement vil imidlertid være stenet.

Når det gælder de ydre omstændigheder, har især valget af Donald Trump og Ruslands aggressive adfærd i Ukraine ført til et voksende pres på de danske forsvarsbudgetter. Isoleret betragtet har Ruslands fremfærd i Ukraine ganske vist ikke ført til alarmistiske danske trusselvurderinger, men i kombination med udsigten til en amerikansk ”noget for noget”-tilgang til international politik er de relativt små danske forsvarsinvesteringer mere udfordrede end på noget andet tidspunkt siden afslutningen af den kolde krig. Under valgkampen påpegede Trump således, at europæiske NATO-lande, der ikke investerer mindst 2 pct. af BNP i forsvaret, ikke automatisk kan forvente amerikansk hjælp i en krisesituation (Sanger og Haberman, 2016). Og selvom forsvarsminister James Mattis brugte lang tid på at berolige sine europæiske kolleger, da han deltog i sit første NATO-forsvarsministermøde i februar 2017, så indeholdt også hans budskab et utvetydigt ”noget for noget”-element. Hvis ikke europæerne frivilligt påtager sig en større del af alliancebyrden, så vil USA ”moderate its committment to this alliance” lød beskeden (MacAskill, 2017). I en sådan

alliancepolitisk kontekst kommer Ruslands selvhævdende ageren i øst uafværgeligt til at spille en større rolle i overvejelserne om størrelsen på et fremtidigt dansk forsvarsbudget.

På den indenrigspolitiske front er der tegn på, at den sikkerhedspolitiske aktivisme også i de kommende år vil udgøre en central del af dansk strategisk kultur.² Men det bliver i en anderledes form end i Fogh Rasmussen-årene. For mens den Fogh'ske aktivisme for en stor dels vedkommende var båret af værdier og en idealisme (Pedersen, 2012), der havde en del til fælles med den amerikanske neokonservatisme, så er den siddende regerings bekendelser til en aktivistisk udenrigspolitik begrundet med "interesser" i en mere snæver forstand. Fx hedder det i regeringsgrundlaget:

Men vores sikkerhed er truet. I Danmarks og Europas nærområder er truslerne fra terrorisme og skrøbelige stater meget reelle. Rusland truer med sine handlinger den europæiske sikkerhedsorden. Det er en ny virkelighed, som vi aktivt skal forholde os til. Regeringen vil styrke det danske engagement internationalt for at sikre danske interesser og gøre det muligt at påvirke den globale udvikling i en mere stabil og bæredygtig retning (Regeringen, 2016).

Regeringen kobler dermed aktivisme og fremme af danske interesser (fremfor værdier) på en mere eksplícit facon, end det var tilfældet i Fogh-årene. Den sammenvævning af en voluntaristisk og udadrettet sikkerhedspolitik samt interessebaserede motiver ligger i øvrigt i fin forlængelse af hovedtemaerne i den såkaldte Taksø-rapport (Taksø-Jensen, 2016). I rapporten betones det flere gange, at Danmark bør engagere sig internationalt – også med militær magt – men på en fokuseret måde, der fremmer danske interesser. Dels ligger der altså i Taksø-rapporten en realisme omkring danske interesser, som skal ses i modsætning til en del af den idealisme, som i Bush- og Fogh-årene handlede om at udbrede demokrati. Dels ligger der en relativ reduktion af ambitionsniveauet, som igen skal ses i modsætning til den globalisme, som der lå i krigen mod terror. Den danske aktivisme skal altså fastholdes, men den skal også være mere nøgtern og fokuseret på de geografiske kerneområder, som har dansk interesse.

Denne drejning er ikke bare kompatibel med et NATO-engagement, men fordrer den. Danmark har få ressourcer og kan ikke forsvare selv de mest vitale interesser – som fx sikkerhed i Baltikum som et værn mod Russisk adgang til vores nærområde eller national suverænitet i Arktis – uden allierede. Selvom EU bidrager til dansk sikkerhed, så er den atlantiske alliance, NATO, fundamentet. Denne skævhed mellem de kollektive institutioner er blevet skærpet af Brexit, som klart gik imod danske interesser – som artikuleret af regerin-

gen. Storbritannien er Danmarks foretrukne partner i militære operationer, og NATO-aktivisme er nu blevet et middel til at fastholde Storbritannien centralt i europæisk sikkerhed. Regeringen har allerede været villig til at sætte handling bag ordene. Danmark yder et stort bidrag – pt. 1.000 mand – til NATOs hurtige udrykningsstyrke (NATO Response Force), som var det umiddelbare NATO-svar på en forstærket afskrækkelse af Rusland (Forsvarsministeriet, 2016). Afskrækkelsen er senere – i 2016 – blevet opgraderet med fremskudt tilstedeværelse i de baltiske lande med fire bataljoner. Danmark har allerede meldt ud, at man deltager i den britisk-ledede bataljon i Estland med en styrke på ca. 200 danske soldater fra 1. januar 2018 (Ussing, 2016).

Det bliver imidlertid ikke nemt at genoprette aktivismen. Prisen i kroner og ører kan blive høj, og udsigten til et mere spændingsfyldt forhold mellem USA og NATO-Europa kan gøre det vanskeligt at lægge sig fast på en klar aktivistisk kurs for en hvilken som helst dansk regering. Dertil kommer, at NATO-samarbejdet risikerer at blive alvorligt svækket, hvis USA skruer ned for lederskabet i alliancen. Set fra oven har Washington gradvist engageret sig mindre og mindre i NATO over de seneste to årtier, men en del tyder på, at den bevægelse kan blive kraftigt accelereret som en følge af Trumps indtog i Det Hvide Hus. Sker det, vil rammerne for Danmarks aktivisme være afgørende ændret: splittelsen mellem NATO, nu måske ledet af Storbritannien, og EU, anført af Tyskland og Frankrig, vil være markant. Splittelsen i sikkerhedsmiljøet vil udfordre Danmarks handlemuligheder, som på hjemmebanen i forvejen er begrænset af EU-forsvarsforbehold.

Konklusion

Bevægelsen i Danmarks NATO-engagement siden afslutningen på den kolde krig lader sig med rette beskrive som lidt af en rutsjebanetur. Argumentet er her, at aktivismen fik luft under vingerne i 1990'erne, blev kraftigt forøget i 00'erne, mens der blev skruet ned for blusset i årene fra ca. 2012 til 2016. Det er vores opfattelse, at der i skrivende stund er indikationer på, at NATO-engagementet vil blive opprioriteret i de kommende år. Dels som en følge af et eksternt pres, dels som et udslag af en dansk strategisk kultur præget af en grundlæggende villighed til at acceptere militære indsatser som ét blandt flere udenrigspolitiske virkemidler. De kulturbårne bestræbelser på at engagere sig internationalt – også når det kræver brugen af væbnet magt – er blevet en integreret del af den dominerende nationale rolleopfattelse. Afgørende for Danmarks muligheder for at føre en aktivistisk alliancepolitik bliver imidlertid den nye amerikanske administrations tilgang til det transatlantiske partnerskab.

Skulle Trump-administrationen gøre alvor af nogle af de værste trusler rettet mod europæerne og dermed disengagere USA fra NATO, så står dansk sikkerheds- og alliancepolitik overfor en nok så alvorlig udfordring. NATO vil måske nok overleve som organisation, men det bliver i en meget beskåret form centreret om Artikel 5 og en ”noget for noget”-logik. Og i modsætning til de øvrige EU-lande, så har Danmark ikke et naturligt alternativ til den transatlantiske relation i form af EU’s fælles sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde. Det nordiske samarbejde – Nordefco – har ikke tyngden til at kunne danne ramme om en aktivistisk dansk sikkerhedspolitik, og de mulige missioner i FN-sporet harmonerer dårligt med den dominerende strategiske kultur. Et muligt scenarie er derfor en bilateralisering af dansk sikkerhedspolitik. På tværs af Atlanten – og med udvalgte europæiske partnere.

Uagtet bevægelserne i Danmarks internationale omgivelser, så tyder meget imidlertid på, at den minimalistiske tilpasningspolitik ikke længere er *det* toneangivende element i dansk sikkerhedspolitisk tænkning. Aktivismen – og ikke mindst NATO-aktivismen – som den ser ud anno 2017, sigter ikke mod at bidrage med det minimalt acceptable. Den er informeret af en mere grundlæggende villighed til at engagere sig internationalt – og om nødvendigt med militære magtmidler. Samspejlet mellem Danmarks strategiske omgivelser og nationale idéer om brugen af væbnet magt vil afgøre, om det også vil være tilfældet i fremtiden. De ydre rammer vil generere en varierende efterspørgsel, og den strategiske kultur vil skabe et udbud. Førstnævnte vil tendere i retning af at fluktuere, mens den strategiske kultur vil være præget af en større grad af inertie. Fordi maksimalismen gradvist er kommet til at dominere, så er der grund til at tro, at danske beslutningstagere også vil forfølge en aktivistisk NATO-politik i tidsrum, hvor efterspørgslen ikke er overvældende.

Samlet set har Danmarks NATO-politik været præget af en stor grad af aktivisme siden afslutningen på den kolde krig. Vel har der været variationer over det samme tema, men sammenlignet med de fleste andre NATO-lande – og med Danmarks NATO-politik i tiden før 1989 – så har danske beslutningstagere generelt været særdeles villige til at engagere danske ressourcer i en allianceramme. At den aktive alliancepolitik har været voluntaristisk, vidner eksempelvis Norges tilgang til NATO om. På trods af at Norges systemiske placering på mange måder minder om den danske, så har den norske alliancepolitik ikke været så proaktiv og fremadlænet i årene efter 1991 som den danske. Det er vores påstand, at NATO-aktivismen i løbet af de seneste knap tre årtier er blevet en integreret del af Danmarks udenrigspolitik.

Noter

1. I en vis forstand minder nærværende artikels hovedargument om det, der præsenteres i Pedersen (2012) og i Petersen (2009). De ydre omstændigheder og strukturen i det internationale system definerer nogle rammer for dansk udenrigspolitik, men den konkrete politikudformning er i høj grad præget af indenrigspolitiske værdier og kultur.
2. En tydelig indikation på, at ”aktivisme” er blevet en integreret del af dansk strategisk kultur findes i Center for Militære Studiers årlige publikation, *Sikkerhedspolitisk barometer* (se fx Center for Militære Studier, 2017). Heraf fremgår, at en meget stor del af de adspurgte (personer med ”en særlig viden, indsigt og erfaring på det udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske område) mener, at Danmarks udenrigspolitik har været aktivistisk igennem de seneste 20 år. Lidt færre – men stadig et stort flertal – mener, at en aktivistisk udenrigspolitik er svaret på Danmarks fremtidige udfordringer.

Litteratur

- Berlingske Tidende* (2006). S: Ud af Irak senest 1. juli, 1. maj.
- Center for Militære Studier (2017). *Sikkerhedspolitiske barometer. CMS survey 2017*. København: Center for Militære Studier.
- Creveld, Martin van (2008). *The Culture of War*. New York: Random House.
- Due-Nielsen, Carsten og Nikolaj Petersen (1995). *Adaptation and Activism: The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*. København: DUPI.
- Elmelund, Rasmus og Nola Grace Gaarmand (2011). Oppositionens udenrigspolitik er urealistisk. *Information*, 6. september.
- Fogh Rasmussen, Anders (2003). Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale ved Forsvarsakademiets årsdag fredag den 31. oktober 2003, Statsministeriet, 31 oktober. Forsvarsakademi, København. http://www.stm.dk/_p_7450.html
- Forsvarsministeriet (2000). *Årlig Redegørelse 1999*. <http://www.fmn.dk/videnom/Documents/aarligredegoerelse/aarligrede99.pdf>
- Forsvarsministeriet (2012). *Aftale på forsvarsområdet 2013-2017*. http://www.fmn.dk/videnom/Documents/Aftale_paa_forsvarsomraadet_2013-2017a.pdf.
- Forsvarsministeriet (2016) *NATO Response Force*. <http://www.fmn.dk/temaer/nato/Documents/2016-NATO-faktaark-Response-Force.pdf>.
- Forsvarsministeriet (udateret). *Den danske indsats i Libyen*. <http://www.fmn.dk/temaer/libyen/indsatsenilibyen/Documents/Operation%20Odyssey%20Dawn%20og%20Operation%20Unified%20Protector.pdf>.
- Gray, Colin (2006). *Strategy and History: Essays on Theory and Practice*. London: Routledge.

- Henriksen, Anders og Jens Ringsmose (2012). What did Denmark gain? Iraq, Afghanistan and the relationship with Washington, pp. 157-181 i Hans Mouritzen og Nanna Hvidt (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2011*. København: DIIS.
- Heurlin, Bertel (1993). Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik, pp. 30-50 i Nikolaj Petersen og Nikolaj Thune (red.), *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993*. København: DUPI.
- Heurlin, Bertel (2004). *Riget, magten og militæret*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Hoffmann, Stanley (1966). Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus* 95 (3): 862-915.
- Holm, Hans-Henrik (2002). Danish foreign policy activism: The rise and decline, pp. 19-45 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. København: DUPI.
- Jakobsen, Peter Viggo (2000). Denmark at war: Turning or business as usual?, pp. 61-85 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*. København: DUPI.
- Jakobsen, Peter Viggo (2016). The Danish Libya campaign: Out in front in pursuit of pride, praise, and position, pp. 192-208 i Dag Henriksen og Ann Karin Larssen (red.), *The Political Rationale and International Consequences of the War in Libya*. Oxford: Oxford University Press.
- Klarskov, Kristian og Mads Nissen (2017). Politisk flertal for flere penge til forsvaret. *Politiken*, 19. marts.
- Larsen, Henrik (2005). *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU: The Case of Denmark*. London: Palgrave.
- Liddell Hart, Basil (1932). *The British Way in Warfare*. London: Faber and Faber.
- Lidegaard, Bo (2013). Dansk aktivisme, nu med militæret i front. *Politiken*, 4. august.
- MacAskill, Ewen (2017). Mattis threatens NATO with reduced US support over defence spending, *The Guardian*, 15. februar, <https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/15/nato-bedrock-of-us-defence-policy-says-general-james-mattis-defence-secretary-trump>.
- NATO (2001). *Defence expenditures of NATO countries, 1980-2000*. http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2000_12/20100614_p00-107e.pdf
- NATO (2014). *Wales Summit Declaration*. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.
- Olesen, Mikkel Runge (2015). Forsvarspolitisk konsensus på prøve i Danmark. *Internasjonal Politikk* 72 (3): 412-422.
- Olsen, Gorm Rye og Jess Pilegaard (2006). The costs of non-Europe? Denmark and the common security and defence policy. *European Security* 14 (3): 339-360.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme. *Politica* 44 (1): 111-130.

- Pedersen, Rasmus Brun (2016). Past, present, and future: The role of the Cold War in legitimising Danish foreign policy activism. *Cold War History* 16 (1):101-120.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017). Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU. *Politica* 49 (4): 339-357.
- Petersen, Nikolaj (1977). Adaptation as a framework for the analysis of foreign policy behaviour. *Cooperation and Conflict* 12: 221-250.
- Petersen, Nikolaj (1987). *Denmark and NATO: 1949-1987*. Oslo: Forsvarshistorisk forskningscenter.
- Petersen, Nikolaj (2006). Historien sat på plads. *Weekendavisen*, 10. februar.
- Petersen, Nikolaj (2009). Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning. *Historisk Tidsskrift* 109 (1): 154-204.
- Rasmussen, Peter Ernstved (2017). Løkke: trusselsbilledet i dag er langt mere kompliceret. <https://olfi.dk/2017/03/08/loekke-trusselbilledet-dag-langt-mere-kompliceret/>, 8. marts.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). What's the use of it? Danish strategic culture and the utility of armed force. *Cooperation and Conflict* 40 (1): 67-89.
- Rasmussen, Mikkel Vedby et al. (2014). Hvad gør vi nu? Amerikanske beslutninger og dansk valg for militært intervention i Syrien. *Diskussionspapir*. København: Center for Militære Studier.
- Redington, Noa (2007). *Den første – en samtale med Helle Thorning-Schmidt*. København: People's Press.
- Regeringen (2011). Et Danmark der står sammen. Regeringsgrundlag, Statsministeriet, http://www.stm.dk/publikationer/Et_Danmark_der_staar_sammen_11/Regeringsgrundlag_okt_2011.pdf.
- Regeringen (2016). For et friere, rigere og mere trygt Danmark. <http://www.stm.dk/multimedia/Regeringsgrundlag2016.pdf>
- Ringsmose, Jens (2016). NATO – a provider of public good, pp. 201-222 i Adrian Hyde-Price og Mark Webber (red.), *Theorizing NATO*. London: Routledge.
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2008). The impeccable ally: Denmark, NATO and the uncertain future of top tier membership, pp. 55-84 i Hans Mouritzen og Nanna Hvidt (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*. København: DIIS.
- Ritzau (2012). Regering svigter løfte om ny udenrigspolitik, *Danmarks Radio*, 6. marts. <http://www.dr.dk/nyheder/politik/regering-svigter-loefte-om-ny-udenrigspolitik>.
- Rynning, Sten (2003). Denmark as a strategic actor: Danish security policy after September 11, pp. 23-46 i Per Carlsen og Hans Mouritzen, (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. København: DUPI.
- Sanger, David E. og Maggie Habermann (2016). Donald Trump sets conditions for defending NATO allies against attack. *New York Times*, 20. juli. <https://www.nytimes.com/2016/07/21/us/politics/donald-trump-issues.html?mcubz=3>

- Taksøe-Jensen, Peter (2016). *Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid. Vejen frem for Danmarks interesser og værdier mod 2030*. København: Udenrigsministeriet.
- Thorning-Schmidt, Helle (2011). Folketingets åbningstale. http://www.stm.dk/_p_13517.html.
- Ussing, Jakob (2014). Dansk NATO-bidrag skal opveje det lave forsvarsbudget. *Berlingske Tidende*, 4. september.
- Ussing, Jakob (2016). Danmarks forsvarsminister maner til ro: USA vil fortsat beskytte Europa. *Berlingske Tidende*, 14. november.
- Villaume, Poul (1999). Et militært styrket EU – med amerikansk vetoret. *Tidsskriftet SALT* 3: 32-34.
- Villaume, Poul (2003). 150 % allieret?, pp. 178-190 i Clement Behrendt Kjersgaard (red.), *USA Europa – fjender i fællesskab?* København: Ræson/Halfdan.
- Villaume, Poul (2006). Aktivisme – eller tilpasning. *Politiken*, 24. september.
- Weigley, Russell F. (1973). *The American Way of War: A History of United States Military Strategy and Policy*. Bloomington: Indiana University Press.
- Wendt, Alexander (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.