

Redaktion:

Ekstern redaktør: Rasmus Brun Pedersen og Jens Ringsmose

Intern redaktør: Jon Rahbek-Clemmensen

Redaktion: Anne Binderkrantz, Sune Welling Hansen, Anne Mette Kjeldsen, Mette Kjær, Robert Klemmensen, Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Jon Rahbek-Clemmensen, Kim Mannemar Sønderkov og Jakob Tolstrup (anmeldelser).

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrecht Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Ole Helby Petersen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© politica

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 31. oktober 2017

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk

E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 339 *Rasmus Brun Pedersen og Jens Ringsmose*
Aktivismen i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU
- 358 *Mikkel Runge Olesen*
Aktivismen med de nordiske “brødre”: forsigtig spiren efter lang tids tørke?
- 377 *Peter Viggo Jakobsen og Kristine Kjærsgaard*
Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016
- 401 *Jens Ringsmose og Sten Rynning*
Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivismen
- 426 *Anders Wivel*
Aktivistisk med forbehold? Danmark, EU og den amerikanske verdensorden
- 451 Abstracts
- 454 Om forfatterne

Anmeldelse

- 455 Erik Christensen, *På vej til borgerløn*, Forlaget Hovedland, 2017
(Søren Flinch Midtgaard)

Rasmus Brun Pedersen og Jens Ringsmose

Aktivismе i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU

Denne introduktionsartikel giver et signalement af den eksisterende litteratur om dansk udenrigspolitisk aktivisme. Vi argumenterer for, at begrebet aktivisme er nyttigt, når det gælder om at sætte en overordnet etikette på dansk udenrigspolitik, men vi er samtidig af den opfattelse, at begrebet stiller sig i vejen for en nuanceret forståelse af karakteren af den samlede danske udenrigspolitik. Dette skyldes et meget ensidigt fokus på sikkerhedspolitikken, hvor der har været en tendens til at generalisere fra aktivisme i sikkerhedspolitikken til de øvrige områder i den danske udenrigspolitik. Afsættet for en mere finkornet analyse af aktivismen i dansk udenrigspolitik må dels være en mere præcis operationalisering af aktivismebegrebet, dels en mere kompartmentaliseret forståelse af udenrigspolitikken. Begge dele udvikler vi i artiklens andet hovedafsnit, hvor vi også præsenterer en typologi til analyse af aktivisme. I artiklens tredje og sidste hoveddel sammenligner vi udviklingen i aktivismen inden for fire institutionelle hovedspor i dansk udenrigspolitik: EU, NATO, FN og Norden.

Ét begreb har mere end noget andet været anvendt i forsøgene på at skabe meningsfuld orden i det virvar af beslutninger, aktiviteter, processer og aktører, som tilsammen har udgjort dansk udenrigspolitik siden afslutningen på den kolde krig: *aktivisme*. Forskellige praktikere og teoretikere har ganske vist abonneret på forskellige varianter eller typer af aktivisme-idéen undervejs (fx "aktiv internationalisme", "engageret internationalisme", "diplomatsk aktivisme", "international aktivisme", "militariseret aktivisme", "aktiveret aktivisme" og "aktiv aktivisme" etc.), men det grundlæggende tema har været det samme, nemlig et fokus på øget dansk engagement i internationale alliancer og samarbejdsrelationer koblet med en øget synlighed på udvalgte områder. Set fra en forskningsvinkel er begrebet nyttigt, fordi det på et meget overordnet plan indfanger en generel tendens i dansk udenrigspolitik; set i et praktikerperspektiv har begrebet appel, fordi der knytter sig en række positive konnotationer til at være "aktiv".

Udgangspunktet for nærværende temanummer er imidlertid, at selvom aktivismebegrebet indfanger noget væsentligt om dansk udenrigspolitik i en overordnet forstand, så kan det også blokere for en mere nuanceret forståelse af de forskelle, der måtte være mellem forskellige dele af dansk udenrigspolitik. En del tyder rigtignok på at sikkerhedspolitikken har været præget af

aktivisme siden den kolde krigs afslutning, men har tendensen også præget europapolitikken, FN-sporet og tilgangen til det nordiske samarbejde? Og hvis det ikke er tilfældet, har forskere såvel som praktikere så ”ophøjet” sikkerhedspolitikens særlige karakteristika, herunder ikke mindst den danske deltagelse i internationale militære interventioner, til at være selve sindbilledet på den generelle danske udenrigspolitik? Har man i virkeligheden ekstrapoleret fra sikkerhedspolitikken til hele udenrigspolitikken og derved tenderet i retning af at overvurdere den danske småstatsaktivisme?

Ambitionen med dette temanummer er at bidrage til litteraturen om dansk udenrigspolitik ved at analysere, hvordan den danske ”aktivisme” i praksis administreres, forvaltes og fortolkes inden for fire centrale institutionelle indflydelseskanaler: FN, EU, NATO og Norden. Vi fokuserer i de enkelte bidrag på perioden efter den kolde krigs afslutning – men hvor det giver mening, trækker vi tråde tilbage i historien. Det overordnede spørgsmål, vi stiller os selv og bidragsyderne, er, hvorvidt udenrigspolitikken har været aktivistisk på tværs af tid og de forskellige institutionelle medlemskaber. Eller om der udelukkende er tale om, at det er i sikkerhedspolitikken – og dermed primært i det atlantiske NATO-spor – at dansk udenrigspolitik har været aktivistisk. Vi sigter dermed også mod at lave såvel en diakron som en synkron sammenligning. Den diakrone analyse bliver udfoldet i hver af de fire artikler, hvor forfatterne forholder sig til, om der har været variationer i graden af aktivisme over tid, mens vi selv gennemfører den synkron analyse i den tredje og sidste del af denne introduktionsartikel.

Artiklen er inddelt i tre hovedafsnit: Vi indleder med et signalement af den eksisterende litteratur om dansk udenrigspolitik. Fokus er på aktivismebegrebet. Vi argumenterer for, at begrebet nok er nyttigt, specielt når det gælder om at sætte en overordnet etikette på dansk udenrigspolitik, men vi er samtidig af den opfattelse, at begrebet analytisk stiller sig i vejen for en mere nuanceret forståelse af karakteren af den samlede danske udenrigspolitik grundet det meget ensidige fokus på sikkerhedspolitikken. Afsættet for en mere finkornet skildring af dansk udenrigspolitik må tage sit afsæt i dels en mere præcis operationalisering af aktivismebegrebet, dels en mere kompartmentaliseret forståelse af udenrigspolitikken opdelt på de forskellige institutionelle indflydelseskanaler, dansk udenrigspolitik praktiseres igennem. Kompartmentaliseringen – eller opdelingen af udenrigspolitikken i forskellige indflydelseskanaler – relaterer sig til en opfattelse af, at forskellige ”arenaer” eller grene af udenrigspolitikken mest hensigtsmæssigt analyseres separat for at studere graden af dansk aktivisme snarere end at behandle udenrigspolitikken under et. Begge dele udvikler vi i artiklens andet hovedafsnit, hvor vi også præsenterer en typologi til at

analysere karakteren af den danske udenrigspolitiske aktivisme. Typologien trækker på den traditionelle kompartmentaliseringslogik. I det tredje og sidste hovedafsnit sammenligner vi udviklingen i aktivismen inden for fire institutionelle hovedspor i dansk udenrigspolitik og giver et samlet signalement af den danske aktivisme efter den kolde krigs afslutning. Fokus i artiklen er således i mindre grad på den bilaterale danske udenrigspolitik, selvom der vil være elementer af overlap fx i forhold til det institutionaliserede samarbejde i NATO og de bilaterale relationer til USA.

Aktivismebegrebet i dansk udenrigspolitik

Men hvornår er en stat så egentlig aktivistisk i sin udenrigspolitik? Hans-Henrik Holm har argumenteret for, at alle stater *hævder*, at de forfølger en form for aktiv udenrigspolitik snarere end en inaktiv politik. Spørgsmålet er således, hvordan man kan sondre mellem retorik og ægte aktivisme. Både Holm og Hans Mouritzen har endvidere peget på, at der med til en aktivistisk udenrigspolitik ofte også hører en vis risikovillighed, før politikken kan karakteriseres som ægte aktivisme (Holm, 2002; Mouritzen, 2015). Fx peger Holm på, at der, for at en stats udenrigspolitik lader sig beskrive som aktiv, bør kunne identificeres tre karakteristika: 1) en grad af initiativ, hvor aktive stater ikke blot reagerer på eksterne begivenheder, men strategisk søger at anvende midler i forfølgelsen af udenrigspolitiske målsætninger; 2) en grad af ekstern opposition til den førte politik – her peger Holm på, at en aktivistisk udenrigspolitik oftest er i modstrid med andre internationale aktørers ønsker og interesser; og 3) politikken skal være udtrykt offentligt og være eksplicit, selvom det ville være mere sikkert at forblive tavs og tilbageholdende (Holm, 2002: 23). Mens tilpasningsbegrebet er velbeskrevet og teoretiseret i flere analyser af dansk udenrigspolitik qua dets konsoliderede position under den kolde krig (Petersen, 1977, 2000; Holbraad, 1991; Branner, 2000), har der (på trods af ovennævnte definitionsbestræbelser) hersket mindre konsensus om, hvad aktivismebegrebet reelt dækker over, og hvorvidt småstater som Danmark overhovedet kan være ”aktive” i deres udenrigspolitik.

Når det gælder om at tidsbestemme den danske aktivisme, er der heller ikke konsensus i litteraturen. Fx har Poul Villaume (2006) peget på, at den danske udenrigspolitik under den kolde krig i lange stræk var mere aktiv end efter den kolde krigs afslutning. Der er dog en generel tendens til at betragte afslutningen på den kolde krig som en skiftedag i dansk udenrigspolitik, der samtidig markerer overgangen fra tilpasning til aktivisme (Pedersen, 2012). Denne tolkning kobles oftest sammen med et øget dansk fokus på at manifestere sig som et kerneland i NATO-samarbejdet og som et mainstream-land i EU sammen-

hæng, hvorved aktivisme forbindes med et øget dansk engagement i internationale alliancer og organisationer. Blandt andre Holm (1998, 2002) og Knudsen (2004) er tidlige eksponenter for denne tolkning, og de har særligt påpeget internationaliseringen af dansk udenrigspolitik som et definerende nyt træk ved den danske post-koldkrigspolitik. Holm (1998: 28-29) bruger begrebet ”international aktivisme”, der samlet dækker over en mere aktiv og forpligtende dansk deltagelse i internationale alliancemedlemskaber. Begrebsmæssigt låner den akademiske litteratur her praktikernes etikette på den udenrigspolitiske strategi, som blev formuleret i forlængelse af Udenrigskommissionen af 1990s rapport om repræsentationsstrukturen i dansk udenrigspolitik (Udenrigskommissionen, 1990). Etiketten har desuden været brugt af skiftende regeringer fra perioden fra den kolde krigs afslutning og frem til i dag. Empirisk synes en del af litteraturen således at pege på, at identifikationen af et aktivistisk skifte kan kædes sammen med den kolde krigs afslutning, hvor Danmark på en række områder gik fra at være en modvillig – ligefrem fodslæbende – alliancepartner til at forsøge at placere sig i den europæiske og internationale mainstream i 1990’erne. Dette kobles til, at man i perioden begyndte at rejse egne initiativer over for sine naboer. En tilgang, der mest markant slog igennem i den danske Baltikum-politik, ligesom den danske beslutning om at deltage i den internationale koalition i den første Golfkrig i 1990 brød med det reaktive reaktionsmønster (Olesen, 2015). Denne udvikling var således med til at dreje Danmark i en mere ”aktivistisk” retning, hvor man ønskede at forfølge en mere forpligtende alliancepolitik end tidligere. Jakobsen (2006, 2015) har i denne sammenhæng peget på, at en af de centrale læsesætninger fra den danske deltagelse i FN- og NATO-missionerne var, at villigheden til at udbyde og anvende militære kapabiliteter i disse operationer var et middel til at opnå anerkendelse fra Danmarks allierede, herunder ikke mindst fra USA. Dette har tidsmæssigt været med til at knytte aktivismen til det militære indtog i dansk sikkerhedspolitik igennem 1990’erne (jf. desuden Heurlin, 1993; se Rasmussen, 2005 for analyser af fremkomsten af en større dansk villighed til at anvende militær magt). Lignende ræsonnementer findes også hos Wivel (2013), som i en analyse har knyttet aktivismen sammen med anvendelsen og mobiliseringen af militære midler til internationale operationer.

Sten Rynning fremhæver imidlertid 11. september 2001 som den egentlige skiftedato for dansk udenrigspolitisk aktivisme på grund af den aktive danske deltagelse i de to efterfølgende koalitionskrige, hvor målet var at nedkæmpe en egentlig fjende snarere end at regulere andres krige (som det var tilfældet på Balkan i 1990’erne) (Rynning, 2003, 2006). Argumentet lyder, at udviklingen igennem 1990’erne nok markerede et skifte men ikke et klart brud med det re-

aktive tilpasningsmønstre i dansk udenrigspolitik, og at 2001 derfor markerer det reelle brud, idet småstaten udviklede sig til en strategisk aktør i kampen mod terror. Udviklingen kom klart til syne i den danske militære indsats i Afghanistan, Syrien og i Irak, først mod Saddam Husseins regime og senere imod IS.

Tolkningen af 11. september 2001 som skiftedag for aktivismen og dens relevans for den danske udenrigspolitik knytter sig særligt til en tolkning af aktivismen som associeret med en militarisering af det danske internationale engagement uden for FN-rammen. Forestillingen kom desuden også til udtryk i ambitionen om at bruge aktivismen og alliancen med USA til en egentlig transformation af den danske position i det internationale system (Pedersen, 2012, 2015). I denne ”aktivismens anden fase” efter den kolde krig søgte regeringen at lancere en form for mellemstatsdoktrin, hvor dansk aktivisme var associeret med dansk tilkobling til det internationale system uden om de permanente sikkerhedsorganisationer (international aktivisme) (Udenrigsministeriet 2003; jf. desuden Rasmussen, 2003, 2006). Danmark skulle nu i større omfang søge bilateralt samarbejde, samtidig med at det blev prioriteret at deltage i ad hoc-koalitioner, når det blev vurderet at være i dansk interesse (Wivel, 2013).

Udfordringerne for de analyser, der begrebsmæssigt har abonneret på denne tolkning, har været, at man i et vidt omfang har associeret sikkerhedspolitikken – særligt den del, der har vedrørt interventioner samt militær koalitionsdeltagelse – med den generelle udenrigspolitik. Et tilsyneladende gennemgående karakteristikon ved aktivismelitteraturen er således, at den i al væsentlighed baserer sig på casestudier af sikkerhedspolitiske beslutninger med et særligt fokus på internationale militære interventioner. En pointe er her, at særligt den del af aktivismelitteraturen, som har beskæftiget sig med perioden 2001-2009, har søgt at generalisere fra den sikkerhedspolitiske aktivisme til et mere generelt signalement af hovedtrækkene i dansk udenrigspolitik. Et eksempel er Knudsen (2004), som argumenterer for, at deltagelsen i Irak-krigen markerede en afsked med aktivismen i dansk udenrigspolitik, mens Holm (2002) ligeledes har peget på, at deltagelsen i den amerikanskledede kamp mod terror ledte til en reduktion i den danske aktivisme, her forstået som en prioritering af multilaterale samarbejdsrelationer, hvor aktivisme associeres med en aktiv dansk internationalisme. Litteraturen rummer analyser af vægtingen af den atlantiske og den europæiske dimension i dansk udenrigspolitik i perioden, hvor spørgsmålet har været, hvor og hvordan hovedvægten skulle lægges (Wivel, 2005; Larsen, 2009). Tilsvarende har en række forskere tolket den danske deltagelse i krigen mod terror som et udtryk for en aktiv tilpasning til USA, hvorved Danmarks traditionelle småstatsstatus, forstået som en reaktiv tilpas-

sende småstat, understreges og bruges til en bredere ekstrapolering til den generelle udenrigspolitik (Villaume, 2006; se også Mouritzen, 2007 for et argument om en øget dansk tilpasning). Nyere varianter af tolkningen har betonet mere utilitaristiske motiver bag denne form for alliance, hvor man særligt har fokuseret på den danske bekymring for at blive betragtet som irrelevant i Washington (Kristensen og Larsen, 2017). Udviklingen af den danske sikkerhedspolitik – med vægt på risikovillighed i den internationale koalitionsdeltagelse med militære kapabiliteter – har således været tolket ind i en kontekst af den atlantiske sikkerhedsgaranti, hvor den øgede risikovillighed har medvirket til at synliggøre Danmark i Washington (Ringsmose, 2009, 2010; Henriksen og Ringsmose, 2012).

En række af de forskere, som oprindeligt har arbejdet med den kompartmentaliserede model, har tilsyneladende ”glemt”, at der er forskellige arenaer og virkemidler i dansk udenrigspolitik, og at aktivisme i en arena godt kan balanceres med tilpasning i andre arenaer. Og vice versa. Litteraturen har derved været med til at tegne billedet af en særdeles aktiv småstat (nogle argumenterer næsten for en hyperaktiv småstat), hvor perioden har markeret et markant brud med tidligere tiders førte udenrigspolitik.

Aktivismebegrebet har været forsøgt anvendt i mange forskellige varianter, ligesom forskellige politikere, kommentatorer og analytikere har givet begrebet meget forskelligt indhold. Nogle gange er der blevet tilføjet et adjektiv (fx ”militær” eller ”diplomatisk” aktivisme), andre gange ikke. Nogle – særligt politikere – har fundet noget normativt i begrebet, mens andre – primært forskere – har betragtet ”aktivisme” som et analytisk begreb. Af disse grunde opstår der også ofte uklarhed om, hvad der egentlig menes, når talen falder på den aktivistiske udenrigspolitik. At begrebet kun er vagt defineret i den teoretiske litteratur om dansk udenrigspolitik, forstærker blot problemet.

Aktivismen – operationaliseret og kompartmentaliseret

For at skabe klarhed og anvendelighed – og for at sikre et fælles udgangspunkt for temanummerets mere empirisk orienterede artikler – så forsøger vi os i dette afsnit med en operationalisering af aktivismebegrebet samt en mere kompartmentaliseret forståelse af dansk udenrigspolitik sammenlignet med de mere enstrengede tolkninger af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik, der har domineret aktivismelitteraturen.

Operationalisering

Hvordan ved vi, at der er tale om en aktivistisk udenrigspolitisk, når vi ser den? Hvordan kommer vi fra det analytiske begreb ”aktivisme”, til noget vi rent

faktisk kan iagttage og forsøge at vurdere omfanget af? Vores tilgang er som følger: Begrebsligt-analytisk argumenterer vi for, at aktivismen hører hjemme i den ene ende af et kontinuum, hvor passivisme beskriver yderpunktet i den modsatte ende, mens den faktisk førte udenrigspolitik (i reglen) lader sig indplacere et sted imellem de to ekstremer. Hvor en passiv politik er karakteriseret ved en grundlæggende modvilje mod på nogen måde at engagere sig i det internationale, så er den aktivistiske udenrigspolitik præget af initiativlyst, engagement og vilje til at udnytte muligheder og skabe forandringer i de internationale omgivelser. Også når der er risici forbundet med den førte politik. Et sådant eksempel kunne være den danske deltagelse i koalitionen imod IS i Syrien og Irak, hvor Danmark nemt kunne *free ride* på det amerikanske sikkerhedsudbud men i stedet har valgt militært at engagere sig (jf. Pedersen og Reykers, 2017). Passivisme er således kendetegnet ved få eller ingen udadrettede initiativer – og ekstrem passivisme er i realiteten ensbetydende med, at en stat ingen udenrigspolitik har; aktivisme er modsat kendetegnet ved en utvungen og villet involvering i det internationale. Begrebsmæssigt argumenterer vi her for, at passivitet som udenrigspolitisk strategi rummer et element af voluntarisme, da politikken i et vist omfang kan beskrives som selvvalgt. Et eksempel herpå er den traditionelle amerikanske isolationisme, hvor USA i stort omfang fravalgte at engagere sig i de internationale omgivelser, dvs. praktiserede en slags frivillig indadvendthed. Det var ikke, fordi det internationale miljø ikke bød på muligheder for, at USA kunne engagere sig internationalt – men man undlod bevidst at føre en aktivistisk udenrigspolitik. Et andet eksempel kunne være Norges EF-politik efter 1973, hvor man pga. nationale forhold har valgt en passiv strategi over for EU.

Den velovervejede aktivisme tager sigte mod at fremme en eller flere nationale værdier gennem påvirkningen og udnyttelsen af muligheder i statens omgivelser. Det kan være helt fundamentale værdier som statens overlevelse og integritet, men det kan også være prioriteter, der normalt vil figurere lavere i værdihierarkiet som fx national velfærd eller fremme og udbredelse af liberale værdier og menneskerettigheder.

Med dette analytiske udgangspunkt adskiller vi os fra den del af forskningen i dansk udenrigspolitik, der har placeret ”tilpasningspolitik” som aktivismens begrebsmæssige modsætning. For os at se – og som skildret ovenfor – så er det særlige ved aktivismen nemlig, at den er *både* udadrettet og voluntaristisk. Begrebet *tilpasning* siger i sig selv ikke noget om, hvorvidt udenrigspolitikken er internationalt orienteret eller ej, men alene noget om, at de politiske beslutningstagere har følt sig tvunget af forhold i de internationale omgivelser til at agere på en bestemt måde. Der er tale om en ”ikke-villet” udenrigspolitik.

Tilpasning kan i øvrigt give sig udslag i såvel udadrettede/internationalt orienterede som afkoblenende/indadvendte politikker. Man kan til eksempel forstille sig, at en stormagt presser en mindre stat til at deltage i en international militær koalition eller til at tage bestemte initiativer i et internationalt forum. I international politik-jargon refererer dette oftest til såkaldt *bandwagon*-adfærd, som i en defensiv realistisk variant henviser til, at småstater ud af frygt eller tvang tvinges ind i en alliance med stormagterne (Waltz, 1979).¹ Klassiske eksempler er Finlands alliance med Nazi-Tyskland under den anden verdenskrig samt den dansk-franske alliance under Napoleonskrigene fra 1807-1814. Denne variant af tilpasningspolitik vil således være orienteret mod det internationale men samtidig påtvunget udefra, og den vil derfor være en form for tilpasningspolitik (og ikke aktivisme som vi definerer det her). Kategoriseringen af aktivisme og tilpasning er imidlertid ikke altid helt nem, hvilket fx fortolkningsdiskussionerne om Irak-krigen i 2003 vidnede om (jf. Pedersen og Skjoldager, 2015). Her var fronterne i den akademiske og offentlige debat skåret hårdt op mellem dem, der advokerede for, at krigsdeltagelsen var et udtryk for henholdsvis tilpasning og aktivisme. Andre klassiske eksempler fra den danske udenrigspolitiske litteratur er tolkningerne af det danske EF-medlemskab i 1973 samt NATO- og FN-medlemskabet, som i litteraturen har været kategoriseret som tidlige eksempler på henholdsvis udadvendt tilpasning og aktivisme (Due-Nielsen og Pedersen, 1995; Villaume, 1995; jf. Pedersen, 2012). Modsat den udadvendte tilpasningspolitik kan tilpasning også give sig udslag i ”ligge-dødpolitik” samt ufrivillig indadvendthed. Sidstnævnte form for tilpasningspolitik er den mest udbredte variant, som vi fx kender den fra perioden op til den anden verdenskrig. I en dansk kontekst refererer dette typisk til centrale elementer af den danske neutralitetspolitik, som den blev fortolket under Scavenius og P. Munch, hvor neutralitetspolitikken i lange stræk blev fortolket som en ”nødvendighedens politik”. Grafisk kan de forskellige idealtyper afbildes som i figur 1 nedenfor.

Figur 1: Typer af udenrigspolitiske strategier

		Internationalt engagement	
		+	-
Voluntarisme	+	Aktivisme	Passivisme
	-	Udadrettet tilpasningspolitik	”Klassisk tilpasningspolitik”

Typer af aktivisme

At sætte *aktivisme* i relation til andre begreber udgør imidlertid kun et første skridt i retning af en egentlig operationalisering. Med henblik på at konkretisere det teoretiske begreb – og dermed tage det næste skridt – finder vi det hensigtsmæssigt at skelne mellem forskellige former for aktivisme baseret på de virkemidler, en bestemt udenrigspolitik benytter sig af. Aktivismen bliver dermed mere konkret. Set lidt fra oven giver det i vores øjne mening at sondre mellem tre forskellige typer af udenrigspolitiske virkemidler knyttet til tre forskellige udenrigspolitiske dimensioner, som kan identificeres i den danske forskningslitteratur:

Militær aktivisme: En mere udstrakt anvendelse af det militære instrument uden for landets grænser gør alt andet lige udenrigspolitikken mere aktivistisk. Brugen af væbnet magt kan antage flere former (stabilitetsoperationer, oprørsbekæmpelse, humanitære indsatser etc.), men antallet af internationale operationer og størrelsen på de enkelte missioner er afgørende for, hvor tæt udenrigspolitikken kommer på rendyrket aktivisme. Graden af aktivisme kan med andre ord vurderes på de samlede ressourcer (menneskelige og økonomiske), som staten investerer i de væbnede styrkers deltagelse internationale operationer. Hertil kommer, at anvendelsen af disse midler oftest rummer en grad af risikovillighed, som kan vurderes relativt i forhold til andre staters bidrag men også i forhold til pågældende lands udenrigs- og sikkerhedspolitiske tradition.

Politisk/diplomatisk aktivisme: En udenrigspolitik baseret på politisk/diplomatisk aktivisme tager sigte mod at fremme en eller flere af statens centrale værdier via politiske og diplomatiske kanaler. Den politisk/diplomatiske aktivisme kan fx komme til udtryk gennem initiativer i internationale institutioner, via indgåelsen af allianceaftaler eller som bestræbelser på at få andre parter til at indgå fredsftaler. En særlig form for politisk/diplomatisk aktivitet udgøres af informationskampagner rettet mod befolkninger og regeringer i andre lande (*public diplomacy*, propaganda, informationsoperationer etc.). Jo flere ressourcer en stat investerer i de politisk/diplomatiske virkemidler, og jo flere politisk/diplomatiske initiativer der bliver taget, jo mere aktivistisk er udenrigspolitikken.

Økonomisk aktivisme: Stater kan også – af egen fri vilje – engagere sig økonomisk i de internationale omgivelser. Økonomisk aktivisme kan således give sig udtryk i betydelige statslige investeringer i udlandet eller i omfattende økonomisk støtte til befolkninger i nød, ideologiske grupperinger eller udenlandske regeringer. Jo mere en stat benytter sig af det økonomiske instrument – og jo større de samlede ressourcer der investeres – jo større grad af aktivisme.

Figur 2: Kompartmentaliseret udenrigspolitik

Den institutionaliserede danske udenrigspolitik	
EU (økonomi)	Nordisk samarbejde (idéer og værdier)
FN (idéer, normer, sikkerhed)	NATO (sikkerhed)

Kompartmentalisering

For at kunne indfange, beskrive og analysere en (eventuel) variation mellem forskellige dele af udenrigspolitikken, benytter vi os i dette temanummer af en kompartmentaliseret tilgang til dansk udenrigspolitik (Hækkerup, 1965; Olesen og Villaume, 2006). Tilgangen dækker over en opfattelse af, at dansk udenrigspolitik overordnet set er inddelt i en række forskellige arenaer eller hjørnestene, som er struktureret omkring Danmarks vigtigste alliance- og organisationsmedlemskaber (Due-Nielsen og Petersen, 1995: 40; Hækkerup, 1965). Opdelingen har betydet at danske interesser, der har været opfattet som henholdsvis sikkerhedspolitiske, økonomiske og ideologiske har været set varetaget i fire forskellige internationale arenaer: NATO, EU/EF, FN og Norden. Perspektivet er således internationalistisk i sin tilgang til studiet af dansk udenrigspolitik, da logikken tager afsæt i en forståelse af dansk udenrigspolitik som værende engageret i international interessevaretagelse gennem internationale institutioner. Tilgangen siger dog i sig selv ikke noget om graden af dansk aktivisme inden for de forskellige arenaer og vægtningen mellem dem. I det følgende tager vi afsæt i denne figur, som vi ser som en form for historisk beskrivende tilgang til studiet af hovedlinjerne i den danske udenrigspolitik. Det gør vi ud fra en antagelse om, at dansk udenrigspolitik typisk har været varetaget gennem institutionaliseret internationalt samarbejde. Tilgangen er således velegnet til formålet i dette temanummer, da den tilbyder en analytisk ramme til at studere udviklingen af graden af aktivisme inden for de forskellige arenaer, som traditionelt har fungeret som de institutionelle hovedområder, der tilsammen udgør dansk udenrigspolitik.

Disse hjørnesteen var i modsætning til senere tiders tolkning set som funktionelt adskilte, da forskellige interesser kunne varetages i de forskellige arenaer. Modellen anvendes her i artiklen primært til at illustrere opbygningen af temanummerets artikler, og vi går således ikke ind i en diskussion af, hvorvidt Hækkerups og Krags oprindelige model for dansk udenrigspolitik skal betragtes som en analytisk eller en historisk beskrivende model, da det ligger uden for temanummerets rammer. Denne diskussion er blandt andet taget i Wivels (2014) og Pedersens (2015) analyser af doktriner i dansk udenrigspolitik, hvor Hækkerups model behandles udførligt. Det skal dog bemærkes, at den oprindelige opdeling muliggjorde en mere fleksibel tilrettelæggelse af den danske indsats, hvor landet kunne forfølge mere engagerede ”aktive” strategier inden for nogle områder, mens man kunne abonnere på mere reaktive og afventende tilgange inden for andre, hvilket medvirkede til at tegne et balanceret billede af den samlede danske udenrigspolitik, som Nikolaj Petersen fx har påpeget (Due-Nielsen og Petersen, 1995). Fra et analytisk synspunkt muliggjorde kompartmentaliseringen, at man kunne indfange og konceptualisere, at det var muligt at forfølge mere aktive idépolitiske strategier inden for FN, uden at det nødvendigvis blev karakteristika for den samlede udenrigspolitik, da man samtidig – fx i NATO-sammenhæng – kunne indtage en reaktiv position på det idépolitiske område. Derved undgik man en del af den ekstrapolering fra et område til et andet, som vi har advokeret for ellers har været tendensen i analyserne af dansk udenrigspolitik. I det følgende argumenterer vi for, at kompartmentaliseringstankegangen på en række områder bidrager til et mere nuanceret og holistisk billede af den samlede danske udenrigspolitiske indsats. Vi bryder derved med den tendens til ”samtænkning”, som er kommet til udtryk i en række af de udenrigspolitiske doktriner og strategipapirer siden 1990, hvor den diplomatiske indsats har været set under en samlet ”aktivistisk” eller ”internationalistisk” overlægges (Udenrigskommissionen, 1990; Udenrigsministeriet, 1994, 2003; jf. desuden Pedersen, 2015).

Vi argumenterer i denne sammenhæng for, at det kan være formålstjenstligt at anskue den samlede danske udenrigspolitik som sammensat af en række aktiviteter og indsatser, der udfolder sig i forskellige arenaer eller institutionelle spor. Grundtanken er enkel. Såfremt vi skal gøre os forhåbninger om at nå frem til en mere nuanceret og bredspektret forståelse af udenrigspolitikken, er der behov for at opdele og analysere den i mindre bidder for at få et samlet signalement af ”aktivismen” i dansk udenrigspolitik.

I det følgende benytter vi os således af en geografisk-institutionel opdeling af udenrigspolitikken. I en vis forstand er dansk udenrigspolitik således rettet mod fire geografiske – og institutionelle – arenaer: Norden, Europa, det

transatlantiske område og verden. Med henblik på at afgrænse og konkretisere analyserne i de enkelte artikler har vi bedt bidragsyderne om at fokusere på dansk aktivisme – eller passivisme – i relation til fire væsentlige institutioner, som hver især repræsenterer en arena: Nordisk Råd, EU, NATO og FN.²

For at opnå en vis ensartethed i temanummerets artikler har vi bedt bidragsyderne om dels at forholde sig til aktivismens dimensioner (militære, økonomiske og politisk/diplomatiske), dels at vurdere hvordan den danske aktivisme har udviklet sig over tid inden for institutionen.

Aktivisme på tværs af institutionelle spor?

Som vi pegede på indledningsvis, så er temanummeret bygget op på den måde, at artiklen her har udlagt det overordnede argument om behovet for en mere klar og nuanceret analyse af den danske aktivisme, og af hvordan dansk udenrigspolitik manifesterer sig i forskellige institutionelle hovedarenaer. Samtidig har vi søgt at begrebsliggøre aktivismen og de forskellige virkemidler, hvormed aktivisme kan udfoldes. De efterfølgende analyser vil herefter blive præsenteret i fire diakrone analyser i temanummerets fire artikler. Her vil forfatterne forholde sig til, om der har været variationer i graden af aktivisme over tid og med hensyn til de virkemidler, der er blevet taget i brug. I den sidste del af denne artikel har vi samlet en række af de centrale indsigter fra disse analyser i en samlet synkron analyse af karakteren af den danske aktivisme. I det følgende præsenterer vi kort hovedkonklusionerne fra de enkelte bidrag, hvorefter vi afslutningsvis leverer en samlet konklusion.

Nordisk aktivisme?

Mikkel Runge Olesen peger i sin analyse af dansk aktivisme i den nordiske kontekst på, at aktivismen i denne arena ikke har haft samme udviklingsmuligheder efter den kolde krigs afslutning. Arenaen udgjorde under den kolde krig et centralt udenrigs- og sikkerhedspolitisk supplement til Danmarks hovedlinje som NATO-medlem. Efter den kolde krig er det nordiske sikkerhedspolitiske engagement blevet nedprioriteret. Analysen peger på, at dette ikke kun gælder for det sikkerhedspolitiske men også for det politiske og det økonomiske område. Olesens analyse peger imidlertid på en forsigtig spire i retning af en ny nordisk aktivisme på det militære område (som dog ligger et stykke fra de ambitiøse mål formuleret i Stoltenberg-rapporten). Dette skyldes dels succes inden for (lav)praktiske og pragmatiske samarbejder, fx i NORDEFECO, dels spredningen af nordiske idealer til en lidt bredere kreds inden for fx Nordic Plus. Forskellige nationale præferencer på flere politikområder såvel som NATO- og EU-skel udgør dog stadig centrale begrænsninger for en samlet strategisk sats-

ning. Grundet den praktiske karakter af samarbejdet har det derved formået at undgå at kolliderer med nationale særinteresser og dermed aktivere nogle af de traditionelle EU- og NATO-skel, som traditionelt har hæmmet samarbejdet mellem de nordiske lande. Desuden har udviklingen af dette samarbejde udfyldt et øget sikkerhedspolitik behov som følge af de nye russiske udfordringer og techflation. Graden af egentlig aktivisme varierer imidlertid betydeligt på tværs af de her undersøgte politikområder. Højeste grad af egentlig dansk Norden-aktivisme findes i det økonomiske bistandspolitiske samarbejde, hvor de nordiske lande den dag i dag i høj grad deler værdier, selvom samarbejdet mest er af uformel karakter. Dette samarbejde toppede omfangsmæssigt igennem 1980'erne og 1990'erne, hvorefter bistandshjælpen blev udfoldet parallelt i stedet for samordnet. I lidt mindre grad findes den danske Norden-aktivisme på det diplomatiske område, hvor godt samarbejde på ambassadeniveau ikke altid modsvares af interessesammenfald eller værdifællesskab på det overordnede politiske niveau, blandt andet som følge af de traditionelle allianceskel mellem de nordiske lande.

FN-aktivisme?

Peter Viggo Jakobsen og Kristine Kærsgaard viser i deres analyse af dansk FN-aktivisme, at det i meget stort omfang var inden for rammerne af FN-sporet, at Danmark førte en aktivistisk udenrigspolitik i årene fra ca. 1960 til midten af 1990'erne. Siden da er FN blevet marginaliseret i dansk udenrigspolitik. Jakobsen og Kærsgaard analyserer de store skift i den danske FN-aktivisme i perioden 1949-2016 i tre domæner: diplomati, økonomi og militær ved hjælp af fire indikatorer: frivillighed, initiativrigdom, risikovillighed og ressourceforbrug. FN-aktivismens storhed og fald var ifølge forfatterne 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. I det perspektiv mistede FN 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 krigs afslutning. Danske beslutningstagere valgte derfor at satse på EU og NATO.

Atlantisk aktivisme?

Jens Ringsmose og Sten Rynning peger i deres analyse af det danske engagement i NATO-sammenhæng på, at der har været store udsving i graden af NATO-aktivisme. De fremhæver, at NATO er platformen, hvorfra Danmark bidrager til at fastholde USA i europæisk sikkerhedspolitik. NATO er også me-

kanismen, hvorigennem Danmark etablerer det tætte militære samarbejde med udvalgte allierede, som muliggør danske militære bidrag. Dertil kommer, at alliancen er en løftestang for en bredere europæisk udenrigspolitik, som Danmark kun med besvær kan føre pga. sit EU-forbehold. Udgangspunktet er en analyse inspireret af den klassiske realisme. Ringsmose og Rynning tager afsæt 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. Samlet set har Danmarks NATO-politik været præget af en stor grad af aktivisme siden afslutningen på den kolde krig og med Danmarks NATO-politik i tiden før 1989 in mente, så har danske beslutningstagere generelt været villige til at engagere danske ressourcer i en allianceramme. At den aktive alliancepolitik har været voluntaristisk og præget af en strategisk kultur under udvikling, vidner eksempelvis Norges tilgang til alliancen 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 forfatterens påstand, at NATO-aktivismen i løbet af de seneste knap tre årtier er blevet en stadigt mere integreret del af Danmarks udenrigspolitik.

Europæisk aktivisme?

Endelig peger Anders Wivel i sin analyse af den europæiske dimension på, at det danske medlemskab af EU og europapolitikken overordnet set har været aktivistisk i betydningen en strategisk og selvstændig politik, som har været fulgt med henblik på at sikre danske interesser. Overordnet påpeges det, at den danske medlemskabsbeslutning var motiveret af et ønske om at udnytte det langt bredere handlerum for småstaternes udenrigspolitik, som medlemskabet gav mulighed for. Dette øgede handlerum som ikke mindst blev synligt i takt med den britiske beslutning om at ansøge om medlemskab, hvorved Danmark ellers risikerede at stå i en marginaliseret position. Analysen peger samtidig på, at det danske medlemskab har præg af et pragmatisk og selektivt engagement, hvor Danmark på lange stræk tilpassede sig udviklingen i den institutionelle integrationsudvikling. Wivel peger i den sammenhæng på det lidt overraskende forhold, at den danske modstand imod Fælles Akten, Maastrichttraktaten og de senere forbeholdsafstemninger kan tolkes som en form for småstatsaktivisme, hvor Danmark, ifølge temanummerets aktivismetypologi, ved at have ført en strategisk, selvstændig og dristig politik gik imod de stærke kontinentale magter på de institutionelle spørgsmål. Dette forhold kan dog også tolkes som en mere selvvalgt begrænsning på den generelle danske tilkoblingsstrategi

grundet den særlige danske europapolitiske kultur, som Wivel også peger på som en central forklarende faktor, hvorved den danske positionering i forhold til institutionel integration i højere grad kan opfattes som en form for tilpasning til ”den europæiske nødvendighed”.

I forhold til ”hverdagspolitikken” peger Wivel på, at den danske aktivisme på trods af de selvvalgte begrænsninger aktivt har sigtet mod at fremme danske interesser via politiske og diplomatiske instrumenter. Dansk europapolitik er således karakteriseret ved stor kontinuitet og en kombination af pragmatisk interessevaretagelse og forsøg på dagsordensættende indflydelsesmaksimering på udvalgte politiske områder. Artiklen peger interessant nok på, at vi må forvente, at USA i de kommende år kommer til at spille en mindre (forudsigelig) rolle i Europa. Wivel fremhæver her, at en af konsekvenserne for europapolitik kan blive, at Danmark i højere grad må arbejde gennem EU for de goder, som den amerikanske hegemon hidtil har udbudt (sikkerhedspolitisk stabilitet, økonomisk frihandel). Begge konsekvenser går således i retning af øget aktivisme i dansk europapolitik.

Imod et samlet signalement af dansk udenrigspolitisk aktivisme?

Et af dette temanummers centrale argumenter er, at litteraturen i en vis forstand kan siges at have beskrevet den militære aktivisme som selve sindbilledet på den generelle danske udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning. En del af begrundelsen herfor synes at være, at man har ekstrapoleret fra fremkomsten af den sikkerhedspolitiske aktivisme til en række af de øvrige områder i den danske udenrigspolitik. Derved syntes litteraturen i et vist omfang at overvurdere graden af aktivisme i den samlede danske udenrigspolitik, da aktivisme i én dimension kan siges at være modbalanceret af en højere grad af tilpasning eller passivitet inden for andre områder. Gennem anvendelse af en kompartmentaliseret tilgang til den danske udenrigspolitik, som den praktiseres inden for de forskellige institutionaliserede arenaer for dansk udenrigspolitik, viser der sig et mønster, som nuancerer vores forståelse af aktivismen i dansk udenrigspolitik. Der er således ingen tvivl om, at vi har set indtoget af en mere aktivistisk kurs på det sikkerhedspolitiske område i NATO-regi og i forhold til den atlantiske dimension. Dette er imidlertid suppleret med en mere tilpassende og afkoblende strategi i forhold til det nordiske samarbejde. Dog indikerer Olesens analyse, at der er spirende tegn på et stærkere nordisk samarbejde om sikkerhedspolitiske spørgsmål, selvom de har en mere lavpraktisk og pragmatisk karakter. Analysen af FN-aktivismen viser samtidig, at forøget NATO-aktivisme tilsyneladende er sket på bekostning af FN-aktivismen, som især i

det militære spor er nedadgående, mens vi også ser lignende tendenser på den økonomiske og diplomatisk/politiske dimension. Dette skyldes, som nævnt, ikke mindst opprioriteringen af den atlantiske dimension, kombineret med et generelt fald i interessen i udviklingsbistand mv. Analysen af EU-politikken demonstrerer samtidig, at det danske engagement har været præget af en høj grad af kontinuitet. Dette gælder både i forhold til den institutionelle integration, hvor Danmark fortsat har en række selvvalgte begrænsninger i form af sine forbehold. I forhold til den almindelige interessedeltagelse viser analysen her, at den fortsat er præget af en pragmatisk, men også typisk aktiv linje i forhold til håndhævelsen af danske interesser. Spørgsmålet er, om det britiske exit fra EU-samarbejdet og den mere tilbagetrukne og uforudsigelige amerikanske linje sætter yderligere tryk på integrationsprocessen inden for de sikkerheds- og forsvarspolitiske områder, hvilket vil betyde, at dansk europapolitik bliver presset i en mere tilpassende retning, da styrkelsen af en stærk kontinental oprustning traditionelt er gået imod den danske atlantiske orientering i sikkerhedspolitikken, eller om vi kommer til at se en mere tilbagetrukket dansk kurs på disse emner.

Samlet se peger de empiriske analyser i dette temanummer på, at debatten om aktivismens indtog er mere nuanceret end som så, og at der er stor variation i hvor Danmark faktisk er aktiv i forfølgelsen af danske interesser og værdier. Dette peger således på en højere grad af kontinuitet i den samlede udfoldelse af den danske udenrigspolitik, da aktivisme og tilpasning tilsyneladende balanceres gennem involveringen på de forskellige arenaer i den danske udenrigspolitik. Vi har derved analytisk set en ekstrapolering fra det sikkerhedspolitiske område til andre grene af den danske udenrigspolitik.

Noter

1. Nyere realistisk teoretisering har med afsæt i Schwellers (1994) mere offensive realisme peget på, at småstater også kan bandwagon med USA ud fra gevinstmotive, som går ud over beskyttelse (jf. fx Jakobsen, Ringsmose og Saxi, 2016; Pedersen og Reykers, 2017).
2. Vi er bevidste om, at de fire institutioner ikke dækker alle dele af udenrigspolitikken inden for hver af de fire arenaer. Eksempelvis er der væsentlige dele af Danmarks politik i relation til USA og Canada, som ikke udfolder sig i NATO, ligesom dansk udenrigspolitik er engageret i det globale via andre kanaler end FN. Af praktiske hensyn – og fordi vi trods alt mener, at de fire institutioner repræsenterer meget væsentlige dele af politikken i de fire arenaer – begrænser vi os alligevel til analyser af Nordisk Råd, EU, NATO og FN.

Litteratur

- Branner, Hans (2000). The Danish foreign policy tradition and the European context, pp. 185-220 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Due-Nielsen Carsten og Petersen Nikolaj (1995). Denmark's foreign policy since 1967: An introduction, pp. 11-54 i Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (red.), *Adaptation and Activism*. København: DJØF Publishing.
- Henriksen, Anders og Jens Ringsmose (2012). What did Denmark gain? Iraq, Afghanistan, and the relationship with Washington, pp. 157-181 i *Danish Foreign Policy Year Book*. 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.
- Holbraad Carsten (1991). *Danish Neutrality: A Study in the Foreign Policy of a Small State*. Oxford: Clarendon Press.
- Holm, Hans-Henrik (1998). And now what – Denmark? Danish foreign policy turns activist, pp. 18-41 i Georg Sørensen og Hans-Henrik Holm (red.), *And Now What? International Politics after the Cold War. Essays in Honour of Nikolaj Petersen*. Aarhus: Politica.
- Holm, Hans-Henrik (2002). Danish foreign policy activism: The rise and decline, pp. 19-45 i *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. København: DUPI.
- Hækkerup Per (1965). *Danmarks udenrigspolitik*. København: Fremad.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making*. London & New York: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015). Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA. *Tidsskriftet Politik* 18 (4): 5-13.
- Jakobsen, Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon Lunde Saxi (2016). Bandwagoning for prestige: Denmark, Norway and the war on terror. Paper præsenteret på CEEISA-ISA Joint International Conference, Ljubljana, Slovenien, 22.-25. juni.
- Knudsen, Tonny Brems (2004). Denmark and the war against Iraq: Losing sight of internationalism?, pp. 49-90 i *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*. København: DIIS.
- Kristensen, Kristian Søby og Kristian Knus Larsen (2017). Denmark's fight against irrelevance, or the alliance politics of "punching above your weight", pp. 59-76 i Michael Wesley (red.), *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21st Century*. Acton: ANU press.
- Larsen, Henrik (2009). Danish foreign policy and the balance between the EU and the US: The choice between Brussels and Washington after 2001. *Cooperation and Conflict* 44 (2): 209-230.

- Mouritzen, Hans (2007). Denmark's super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* 5 (2): 155-169.
- Mouritzen, Hans (2015). Vores udenrigspolitik skal drives af substans – ikke kun positionering. *Politiken*, 15. oktober.
- Olesen, Mikkel Runge (2015). Danish support for the Baltic struggle for independence 1988-1991: A hawk-dove domestic confrontation. *Baltic Journal of Political Science* 3: 83-99.
- Olesen, Thorsten Borring og Poul Villaume (2006). *I blokopdelingens tegn, Dansk udenrigspolitisk historie bind 5*. København: Danmarks Nationalleksikon.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree? *Cooperation and Conflict* 47 (3): 331-349.
- Pedersen, Rasmus Brun (2015). Tilkoblings- og afkoblingsstrategier i dansk udenrigspolitik: udvikling og tendenser i de danske udenrigspolitiske doktriner. *Tidsskriftet Politik* 18 (4): 37-45.
- Pedersen, Rasmus Brun og Yf Reykers (2017). Small states status bandwagon: A comparative study of Denmark and Belgium in the USA-led coalition against ISIL. Paper præsenteret på Nordic Political Science Associations årsmøde, Odense, 4.-7. august.
- Pedersen Rasmus Brun og Karen Gram-Skjoldager (2015) International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001–2009 En tværfaglig forskningsstatus. *Historisk tidsskrift* 115 (1): 163-188.
- Petersen Nikolaj (1977). Adaptation as a framework for foreign policy behavior. *Cooperation and Conflict* 12 (4): 221-250.
- Petersen, Nikolaj (2000). National strategies in the integration dilemma: The promises of adaptation theory, pp. 72-99 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Rasmussen, Anders Fogh (2003). Statsminister Anders Fogh Rasmussens tale på Københavns Universitet den 23. september 2003, "Visioner om Danmarks aktive Europapolitik". www.stm.dk/_p_7451.html (august 2016).
- Rasmussen, Anders Fogh (2006). Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten. *Ugebladet Mandag Morgen*, 11. september.
- 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.
- Ringsmose, Jens (2009). Paying for protection. Denmark's military expenditures during the Cold War. *Cooperation and Conflict* 44 (1): 73-97.
- Ringsmose, Jens (2010). NATO burden sharing redux: Continuity and change after the Cold War. *Contemporary Security Policy* 31 (2): 319-338.

- Rynning Sten (2003). Denmark as a strategic actor? Danish security policy after 11 September, pp. 23-46 i *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. København: DIIS.
- Rynning, Sten (2006). Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001. *Militært Tidsskrift* juli: 186-196.
- Schweller, Randall (1994). Bandwagoning for profit: Bringing the revisionist state back in. *International Security* 19: 72-107.
- Udenrigskommissionen (1990). *Udenrigstjenesten mod år 2000, Betænkning nr. 1209, Udenrigskommissionen af 1. april 1989*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1994). *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik. Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2003). *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik*. København: Regeringen.
- Udenrigsministeriet (2010). *Kurs mod 2020 – Dansk udenrigspolitik i nyt farvand*. København: Udenrigsministeriet.
- Villaume, Poul (1995). *Allieret med forbehold. Danmark, NATO og den kolde krig - en studie i dansk sikkerhedspolitik, 1949-1961*. København: Eirene.
- Villaume, Poul (2006). Aktivisme – eller tilpasning til USA. *Information*, 9. juni.
- Waltz Kenneth (1979). *The Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Wivel, Anders (2005). Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma. *Security Dialogue* 36 (3): 417-421.
- Wivel, Anders (2013). From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics. *Swiss Political Science Review* 19: 298-312.
- Wivel Anders (2014). Still living in the shadow of 1864? Danish foreign policy doctrines and the origins of Denmark's pragmatic activism, pp. 109-139 i *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*. København: DIIS.

Mikkel Runge Olesen

Aktivismen med de nordiske “brødre”: forsigtig spiren efter lang tids tørke?

Dansk aktivisme i nordisk kontekst har ikke haft nemme kår siden den kolde krigs afslutning. Fra at have udgjort et centralt udenrigs- og sikkerhedspolitisk supplement til Danmarks hovedlinje som NATO-medlem under den kolde krig, blev det nordiske, efter den kolde krigs afslutning, i stigende grad nedprioriteret på både det politisk-militære, det politisk-diplomatiske og det økonomiske område. Udviklingen de seneste år tyder imidlertid på en forsigtig ny spiren i nordisk aktivisme. Dette skyldes dels succes inden for pragmatiske samarbejder, fx i NORDEFECO, dels diffunderingen af nordiske idealer til lidt bredere kredse inden for fx Nordic Plus eller inden for EU. Forskellige nationale præferencer på flere politikområder såvel som NATO- og EU-skel udgør dog stadig centrale begrænsninger.

Lige siden Stoltenberg-rapporten i 2009 (Stoltenberg, 2009) pustede liv i idéen om nordisk udenrigs- og sikkerhedspolitisk samarbejde, er det nordiske samarbejde blevet gradvist mere populært. En særlig historisk barriere blev overvundet, da de nordiske lande i 2015 for første gang enedes om kritik af Ruslands aggressive fremfærd i det nordiske område (Haglund et al., 2015). Men hvad er det egentlig, vi er vidne til her? Er det en sand opblomstring af fællesnordisk aktivisme eller blot et intermezzo i en ellers konsistent historie om forfaldet af den nordiske idé i Danmark? Artiklen her forsøger at besvare disse spørgsmål ved at sætte fokus på dansk udenrigspolitisk aktivisme i en nordisk kontekst, over et bredt spektrum af politikområder, historisk og frem til i dag.

Hvor måske *den klassiske* regionalt fokuserede tilgang til dansk udenrigspolitik har inkluderet den nordiske dimension som én af fire søjler i udenrigspolitikken, med EU/EF, NATO og FN som de tre andre (Petersen, 2004: 22-24; Hækkerup, 1965), så er graden af variation inden for den nordiske søjle som et element i en bredere dansk udenrigspolitisk aktivisme på tværs af den kolde krigs ophør underudviklet. Hvor Olesen og Wivel (2015) forankrer den danske aktivistiske udenrigspolitik som element i den nordiske for derved at vise fællestrækkene imellem de nordiske landes aktivismer, så vil denne artikel omvendt søge at forankre det nordiske i den danske aktivistiske udenrigspolitik. Og hvor fx Jakobsen (2006a, 2006b), Forsberg (2013) og Saxi (2011, 2016) primært ser på de militære aspekter af det nordiske samarbejde, ser denne artikel

på samarbejdet over et bredt spektrum af politikområder, der også inkluderer det diplomatiske og det økonomiske bistandspolitiske samarbejde. På den baggrund diskuteres betydningen af det nordiske som arena for dansk udenrigspolitisk aktivisme over tid: fra højdepunktet i perioden under den kolde krig, nedgangen i årene efter den kolde krig og til den forsigtige opblomstring i de seneste par år.

Artiklen argumenterer for, at enhver diskussion af “revival” af det nordiske i de seneste år, for det første, skal ses i forhold til et relativt betydeligt fald på alle områder i perioden umiddelbart efter den kolde krig. For det andet, at en sådan “revival” ikke i ret høj grad er indtruffet i form af store formelle fællesnordiske prestigeprojekter men snarere i form af dels lavpraktisk samarbejde, dels normdiffusion til bredere grupperinger.

Det nordiske i dansk aktivisme

Ikke alt nordisk samarbejde inden for udenrigs- og sikkerhedspolitik kan nødvendigvis karakteriseres som udenrigspolitisk *aktivisme*. Med udgangspunkt i de teoretiske diskussioner i introduktionsartiklen i dette temanummer (Pedersen og Ringsmose, 2017) defineres aktisme her som antitese til reaktiv og påtvunget tilpasningspolitik.¹

To faktorer skal derfor opfyldes, for at en udenrigspolitisk kurs kan karakteriseres som aktivistisk: For det første skal staten reelt have en udenrigspolitik. Hermed menes, at staten faktisk benytter de militære, diplomatiske og/eller økonomiske kapaciteter, den måtte have til rådighed med et strategisk mål for øje, og at den skal være villig til at risikere tab i denne forbindelse (Holm, 2002). For det andet forudsættes en grad af voluntarisme, forstået på den måde, at staten selv skal tage frivilligt initiativ til den valgte udenrigspolitiske kurs. Denne specificering af frivilligheden i aktivismen, som defineret i denne artikel (såvel som i dette særnummer), tillader en skelnen imellem aktivisme forstået som et element i den danske udenrigspolitik, centreret omkring et politisk projekt der rækker ud over statens overlevelse på kort sigt (Branner, 2000, 2013; Rasmussen, 2005; Pedersen, 2012), og på den anden side udenrigspolitisk aktivitet på basis af ønske om at stille eksterne aktører, særligt USA, tilfredse (Hansen, 2011; Heurlin, 1998, 2004; Jakobsen, 2000). Det første vil i denne artikel (og dette særnummer) blive karakteriseret som aktivisme, mens det sidste her vil blive betegnet som en variant af aktiv tilpasningspolitik (se figur 1 nedenfor).

Denne artikel vil bedømme graden af den dansk-nordiske aktivisme ud fra disse to faktorer, tilpasset den nordiske case. For det første: *graden af deltagelse* i internationalt eller regionalt orienteret nordisk samarbejde. Her må en vurdering tage udgangspunkt i omfanget af dansk deltagelse i et givet nordisk

samarbejdsprojekt og i projektets tyngde og dybde. Er der fx tale om udviklingen af fælles politik på tunge udenrigspolitiske områder eller mindre formel informations- og/eller idéudvikling i den udenrigspolitiske “dagligdag”? For det andet: *graden af voluntaristisk stillingtagen* til nordisk samarbejde. Her må en vurdering tage udgangspunkt i, hvorvidt et initiativ virkelig udspringer af et dansk ønske om at samarbejde, eller om eksterne aktørers ønsker om samarbejde “blot” efterkommes.

På denne baggrund kan Danmarks politik karakteriseres som dansk-nordisk aktivisme, når vilje til nordisk samarbejde matches med konkrete danske initiativer til nordisk samarbejde (1). Landet kan imidlertid også deltage, pånødet, i nordisk samarbejde på andres initiativ, det være sig et af de andre nordiske lande eller en helt ekstern aktør (se fx Obamas nordiske initiativer i senere afsnit) uden egentlig at have eget ønske om øget samarbejde (2). I så fald er det næppe aktivisme. En anden mulighed er, at et nordisk land helt frivilligt fravælger den nordisk aktivisme (3), hvorimod ufrivilligt fravær af det nordiske samarbejde (4) ofte vil være konsekvensen af fraværet af (realistiske) muligheder fx grundet hensynet til udenlandske stormagter. Disse idealsituationer er opsummeret i figur 1.

Figur 1: Danmarks muligheder i forhold til det nordiske samarbejde

		Internationalt eller regionalt orienteret nordisk samarbejder	
		+	-
Voluntaristisk stillingtagen til nordisk samarbejde	+	Dansk-nordisk aktivisme (1)	Kategorisk afvisning af det nordiske samarbejde (3)
	-	Pånødet deltagelse i nordisk samarbejde (2)	Fraværet af muligheden for nordisk samarbejde (4)

Note: Frit tilpasset til den nordiske case efter Pedersen og Ringsmose (2017: figur 1).

Med udgangspunkt i modellen præsenteret i figur 1 vil artiklen nu se nærmere på nordisk samarbejde som element i dansk udenrigspolitisk aktivisme, historisk og frem til i dag, og på den baggrund vurdere graden af aktivisme inden for særnummerets tre politikfokusområder: det politisk-militære, det politisk-diplomatiske og det økonomiske område.

Politisk-militær aktivisme

Nordisk “niche-aktivisme” under den kolde krig

Hvor forskellige nordiske positioner over for Tyskland og Rusland/Sovjet i meget høj grad begrænsede nordisk politisk-militært samarbejde i det 20. århund-

redes første halvdel, begrænsede NATO-splittelsen de nordiske lande imellem stadig mulighederne for samarbejde under den kolde krig, når det kom til håndtering af den primære sikkerhedstrussel: truslen fra Sovjetunionen. Imidlertid åbnede der sig allerede i den kolde krigs tidlige fase nye nichemuligheder inden for militært samarbejdet, hvad angår FN's fredsbevarende operationer. Her kunne de nordiske lande, som småstater, bidrage til at styrke international orden og samtidig øge egen prestige (Jakobsen, 2006a: 24.). Det skete fra 1964 primært gennem nordiske aftaler om samarbejde ved udsendelse af FN-tropper (Petersen, 2004: 448-449; Jakobsen, 2006a: 27-34; Forsberg, 2013: 1167). Den store fordel for de nordiske landes FN-indsats var, at den var relativt uproblematisk politisk. Eftersom FN's operationer under den kolde krig generelt fandt sted efter invitation fra modtagerlandene, så var risikoen for at blive involveret i reelle kamphandlinger forholdsvis lille. Således kom omkring 25 pct. af alle udsendte FN-soldater under den kolde krig fra de nordiske lande (Jakobsen, 2006b: 382-386).

Nedgang i dansk-nordisk operationelt samarbejde efter den kolde krig – men er udviklingen nu ved at vende?

Den kolde krigs afslutning medførte gradvise ændringer i den nordiske politisk-militære aktivisme, herunder at efterspørgslen på mere tungt udrustede militære bidrag steg (Jakobsen, 2006b: 386-387). Den politisk-militære aktivisme i 1990'erne indeholdt stadig nordiske elementer, som fx det dansk-svenske samarbejde i UNPROFOR i Bosnien i midt-1990'erne og samarbejdet i Den Nordisk-Polske Brigade, ligeledes i Bosnien, i slut-1990'erne (Jakobsen, 2006a: 100-101). Men det nordiske samarbejde begyndte i stadigt stigende grad at blive belastet af divergerende præferencer med hensyn til de militære bidrags karakter. Her bevægede man sig fra dansk side langt hurtigere end de øvrige nordiske lande væk fra et fokus på militært let bevæbnede, fredsbevarende bidrag til langt tungere fredsskabende bidrag (Jakobsen, 2006b: 386-387).

Dette skifte slog for alvor igennem, da de øvrige nordiske landes fravalg af det nyoprettede NORDCAPS² i forbindelse med bidrag til KFOR i Kosovo i 1999 hurtigt fik det danske forsvar til at se samarbejdet i NORDCAPS som en distraktion og som decideret spild af tid (Jakobsen, 2006a: 218-219). Tendensen fortsatte efter årtusindskiftet, hvor Danmark i langt højere grad end de andre nordiske lande begyndte at foretrække samarbejde med de større NATO-allierede i felten – frem for alt USA (Rynning, 2003: 28). Denne afvigelse fra de øvrige nordiske landes fremgangsmåder indebar ligeledes begyndende variationer på det politiske niveau med hensyn til valget om at deltage i en intervention eller ej. Udviklingen kulminerede med Danmarks tidlige deltagelse

i krigen i Irak i 2003 (Wivel, 2013: 86; Saxi, 2016: 68-69; Mouritzen, 2007), og i 2006 da Danmark, alene blandt de nordiske lande, valgte at inkorporere et dansk militært bidrag under britisk kommando i den stærkt ustabile afghanske Helmandprovins (Jakobsen og Thruelsen, 2011: 83).

Ikke desto mindre har de seneste år antydnet en vis konvergering mellem den danske linje og linjen i flere af de andre nordiske lande. Norge har ligesom Danmark støttet de internationale interventioner i Libyen (Jakobsen og Møller, 2012) og i Syrien (Norske regering, 2016). Og de nordiske lande antog i det hele taget en klar profil i samarbejdet om destruktionsoperationen af Syriens kemiske våben i 2013-14 (RECSYR), hvor Danmark, i direkte samarbejde med især Norge og blandet andet både Sverige og Finland, spillede en ledende rolle. På det politiske niveau blev det nordiske slæt sågar specifikt italesat af fungerende udenrigsminister Rasmus Helveg Petersen (RV) (Folketinget, 2015) som del af begrundelsen bag beslutningen. Ligeledes karakteriserer operationens daværende danske chef, kontreadmiral Torben Mikkelsen, samarbejdet med nordmændene i operationsområdet som godt på trods af en vis dansk-norsk konkurrence om den overordnede kommando op til operationens start og på trods af enkelte episoder, hvor den etablerede kommandovej ikke blev respekteret.³ Så selvom der stadig er store præferenceforskelle de nordiske lande imellem, både når det kommer til aktionstyper og i forhold til landenes individuelle profileringshensyn, så synes mulighederne for nordisk samarbejde således lysere end for bare nogle år siden.

Dansk skepsis over for kapacitetsopbyggende nordisk forsvarssamarbejde efter den kolde krig

Afslutningen af den kolde krig åbnede nye muligheder for kapacitetsopbyggende nordisk forsvarssamarbejde. Processen begyndte i 1990'erne gennem oprettelse af nordiske samarbejdsfora for våbenindkøb (NORDAK)⁴ i 1994 og samarbejdsfora for logistik, træning og uddannelse (NORDSUP)⁵ i 2008. Fra 2009 blev dette samarbejde og det førnævnte operationelle samarbejde i NORDCAPS slået sammen i det nyoprettede NORDEFECO.⁶

Disse nordiske initiativer kom imidlertid ikke primært fra Danmark men blev drevet af svensk-norsk-finsk ønske om mere samarbejde. Det er der flere grunde til. Den overordnede motivation var at imødegå "techflation", dvs. tendensen til hastigt stigende priser på militært udstyr, hvilket gør det sværere og sværere for små lande at opretholde et bredt spektrum af militære kapaciteter (Saxi, 2011: 7). Hvor de øvrige nordiske lande forsøgte at løse dette problem gennem fx rustningssamarbejdet, valgte man fra dansk side i langt højere grad at løse problemet gennem nichespecialisering med fokus på udsendingsparate

enheder (Saxi, 2011: 44-45). Det medførte blandt andet, at Danmark fik ry for at være det af de nordiske lande, som var mindst interesseret i nordisk forsvarssamarbejde (Saxi, 2016: 68).⁷

Hermed dog ikke sagt, at Danmark helt afstod fra at deltage i det nordiske forsvarssamarbejde. Således har Danmark valgt at deltage i en del projekter, sågar med en vis succes. Det gælder særligt inden for logistik (blandt andet lufttransport), uddannelse og, til dels, relativt højtprofilerede samarbejder fx i forbindelse med NATO Air Policing over Island. Her lykkedes det således at involvere Sverige og Finland i træningsopgaver sideløbende med den norske håndhævelse af *air policing* over Island i 2014 men ikke at inkludere landene i selve operationen, hvorfor ambitionsniveauet på dette område fra Stoltenberg-rapporten altså ikke helt blev nået (NATO, 2013; Stoltenberg, 2009: 10-11).

Alt i alt er det kendetegnende for det dansk-nordiske samarbejde, at det ofte fungerer godt i mindre ambitiøse samarbejder, der ikke direkte udfordrer NATO-skilnelinjen. Her nyder man godt af kulturel samhørighed og geografisk nærhed (Forsberg, 2013: 1175). Officerer "på gulvet" har derfor generelt nemt ved at samarbejde om pragmatiske løsninger. Hertil kommer, at dette samarbejde har haft en vis selvforstærkende effekt. I takt med at man de seneste par år har gjort sig positive erfaringer i konkrete projektsamarbejder, har man opbygget tillidsrelationer, der på sigt kan gøre det muligt at gå videre med mere omfattende samarbejde. Det er en langsommelig proces, der er skrøbelig, ikke mindst fordi den i høj grad også afhænger af ildsjæle i NORDEFCOs enkelte arbejdsgrupper.⁸ Det kan forklare, hvorfor Archer og Joenniemi (2016: 171) finder en lille styrkelse af det danske engagement i NORDEFCO siden NORDEFCOs grundlæggelse i 2009. Et lignende mønster synes desuden at gøre sig gældende inden for civil sikkerhed, hvor samarbejde i det små kan lade sig gøre, men hvor mere ambitiøse initiativer generelt er hæmmet særligt af EU- og NATO-skel de nordiske lande imellem (Bailes og Sandö, 2014: 45-53).

På det politiske niveau har netop Stoltenberg-rapporten fra 2009 sat en politisk proces med fokus på Norden i gang. Således førte den i 2011 til den såkaldte Nordiske Solidaritetserklæring, hvori de fem nordiske lande lovede at hjælpe hinanden i tilfælde af "farer som natur- eller menneskeskapede katastrofer, digitale angreb og terrorangreb" (Norske regering, 2011), hvilket dog igen var et stykke fra ambitionsniveauet om en formel sikkerhedsgaranti fra Stoltenberg-rapporten (Forsberg, 2013: 1171). Hertil kommer den medvind på det politiske niveau, som nordisk regionalt fokuseret militært samarbejde har fået efter Ukraine-krisens begyndelse, jf. fx den tidligere nævnte fællesnordiske kritik af Rusland i 2015 (Haglund et al., 2015). Dette har ligeledes ført til øget nordisk samarbejde i Østersøregionen – særligt mellem Sverige og Finland –

men også mellem Danmark og Sverige i form af nye aftaler for fri bevægelighed i hinandens luftrum og søterritorium i fredstid (Reich, 2016).

Samarbejdsmulighederne mellem Sverige og Finland og de nordiske NATO-lande er imidlertid ikke begrænset til snævert nordisk samarbejde i NORDEFCO. Andre muligheder inkluderer blandt andet samarbejde med Sverige og Finland inden for rammerne af NATOs Partnership for Peace (PfP), samarbejde inden for Nordic-Baltic Eight (NB-8), Enhanced Partnership in Northern Europe (E-PINE), der består af NB-8 plus USA, såvel som den i 2010 etablerede Northern Group der, ud over NB-8, inkluderer de forsvarsmæssigt tungere nationer Storbritannien, Tyskland, Polen og Holland (se også Breitenbauch et al., 2017: 6-11). Idéerne bag sådanne regionalt militære samarbejder er ikke nye, men har rødder tilbage til 1990'ernes oprettelser af "The Baltic Battalion" (BALTBAT) og "The Baltic Naval Squadron" (BALTRON), begge med stærke forbindelser til de nordiske lande (Jakobsen, 2006a: 212-213). Fornyeede samarbejder i udvidede grupper som NB-8, E-PINE og Northern Group vil dog, ligesom NORDEFCO, naturligvis forblive begrænset af NATO-skellet (Saxi, 2016: 58). Sammenlignet med NORDEFCO kan disse bredere grupperinger, selvsagt, kun i mindre grad ses som udtryk for *snævert nordisk* samarbejde.

Graden af aktivisme i dansk-nordisk politisk-militært samarbejde

I hvor høj grad kan vi så tale om dansk-nordisk aktivisme på det politisk-militære område? Hvor det politisk-militære samarbejde før den kolde krig kun i ringe grad rummede muligheder for nordisk samarbejde (dvs. figur 1, felt 4), rykkede man i perioden under den kolde krig gradvist mod reel dansk-nordisk aktivisme (figur 1, felt 1). Da hensynet til NATO altid var førsteprioritet i forhold til det voluntaristiske fredsbevarende arbejde med de nordiske lande, kan det imidlertid aldrig siges at være nået hele vejen.

Dansk-nordisk politisk-militært samarbejde *efter* den kolde krig, og særligt efter 11. september 2001, kan derimod kun i mindre grad karakteriseres som aktivistisk. I perioden har Danmark generelt bevæget sig væk fra de øvrige nordiske lande med hensyn til militære interventioner uden for den nordiske region og i stedet søgt aktivisme med andre partnere, primært USA og Storbritannien. Det har været et voluntaristisk valg fra dansk side, men man trak sig imidlertid aldrig helt ud af det nordiske samarbejde som sådan. Her synes den danske politik at være en blanding af den pånødede deltagelse i det nordiske samarbejde (figur 1, felt 2) og direkte afvisning/nedprioritering (figur 1, felt 3) uden dog at gå hele vejen. Små skridt i den modsatte retning de seneste år kan især tilskrives en positiv udvikling i NORDEFCO og de sikkerhedspolitiske

ændringer i Østersøregionen. Denne udvikling har dog fundet sted på relativt lavt niveau, hvor det overordnede NATO-allianceskel er mindre problematisk.

Politisk-diplomatisk aktivisme

Guldalderen under den kolde krig

Dansk-nordisk politisk-diplomatisk aktivisme blev for alvor en faktor fra tiden efter første verdenskrig. Således arbejdede især Danmark, Norge og Sverige sammen i Folkeforbundet i en sådan grad, at deres samarbejde blev kendetegnet som en regulær skandinavisk blok (Schouenborg, 2013a: 122). På den baggrund er det ikke overraskende, at de nordiske lande i tiden efter anden verdenskrig hurtigt fandt sammen om samarbejde om normfremme i det nystiftede FN. Her forsøgte de, under Sveriges ledelse, at gøre sig til talsmænd for en "tredje vej" som et værdipolitisk alternativ til både USA's kapitalisme og Sovjets kommunisme (Musiał, 2009: 287-289). Det tætte samarbejde førte blandt andet til, at de nordiske lande også af omverdenen efterhånden blev betragtet som *nordiske lande* og kun sekundært som specifikke nationalstater (Laatikainen, 2003: 417).

Konkret kom den nordiske aktivistiske normfremme fx til udtryk i hård kritik af apartheid i Sydafrika, på trods af at man hermed lagde sig ud med flere europæiske stormagter (Petersen, 2004: 141-144). Den nordiske aktivistiske normfremme kom ligeledes til udtryk i kritik af supermagten USA fra 1970'erne og frem. Her indtog særligt Sverige under Olof Palme en rolle helt i front, men også Danmark og Norge var aktive. Således udløste dansk-norsk kritik af Vietnamkrigen og anerkendelsen af Nordvietnam i 1971-1972 så stor utilfredshed hos præsident Nixon, at han beordrede den danske og den norske ambassadør trukket hjem (den amerikanske udenrigsminister William Pierce Rogers formåede dog at tale Nixon fra idéen igen) (Rogers, 1972; Kissinger, 1972). Dansk diplomatisk kritik af USA toppede i 1980'erne med den danske fodnotepolitik, hvor Danmark særligt med sine forbehold over for NATOs atomvåbenstrategi sågar indtog en mere kritisk holdning over for USA end Norge (Petersson og Saxi, 2013: 766-768).

Det nordiske samarbejdet inden for FN og EU efter den kolde krigs afslutning

Et af de mest markante skift i dansk nordisk aktivisme efter den kolde krig fandt sted inden for FN – tidligere en central arena for nordisk samarbejde. Laatikainen (2003: 433) påpeger således, at antallet af nordiske fælleserklæringer i FN's generalforsamling og hovedkomitéer er faldet fra 30 (1990-1991) til 8 (1999-2000). Dette skyldtes ikke egentlige forandringer i de nordiske landes

værdifællesskaber, men at EU, siden Sveriges og Finlands optag i 1995 (så kun Norge og Island blandt de nordiske stod udenfor), efterhånden overtog pladsen som det vigtigste forum for koordinering af de nordiske landes FN-politikker. De nordiske landes status som en afgrænset blok i FN er dermed udfordret (Jakobsen, 2018).

Det store spørgsmål er så, i hvor høj grad det nordiske samarbejde blot er flyttet fra en nordisk gruppe i FN til EU's gruppe i FN eller helt over i EU-regi. Her konkluderer Laatikainen, at de nordiske landes indflydelse stadig er potentielt høj, i og med at de nordiske idealer i høj grad er blevet overtaget af EU. Koordination af en formelt fælles aktivisme er imidlertid stærkt tilbagegående (Laatikainen, 2003: 436). På samme måde påpeger Jakobsen (2009), at de nordiske lande kan have haft potentielt stor indflydelse på udviklingen af fx det civile element af European Security and Defense Policy. Ikke desto mindre må eroderingen af formaliseret nordisk samarbejde, i det omfang at den nordiske aktivisme dermed er blevet til nordiske aktivismer, ses som en nedgang i det nordiske i dansk aktivisme. Ikke mindst fordi værdifællesskabet bag den nordiske enighed ligeledes er udfordret. Således påpeger Browning, at særligt Danmarks, og til en vis grad også Norges, førnævnte militarisering af udenrigspolitikken, kombineret med mindre fokus på international solidaritet over for udviklingslande og over for flygtninge, i sig selv signalerer splittelse og opløsningstendenser i den nordiske aktivisme (Browning, 2007: 39-40).

Inden for det diplomatiske samarbejde er det imidlertid væsentligt at differentiere mellem samarbejde på det overordnede strategiske niveau og pragmatisk samarbejde på dagligdagsniveau. På dagligdagsniveauet er udviklingen nemlig ofte en anden, særligt når relativt enkle samarbejder kan føre til besparelser eller kapacitetsbevarelse. Her er det værd at bemærke, at fx de nordiske landes ambassadesamarbejde og aftaler om fælles repræsentation ofte fremhæves som et eksempel til efterfølgelse for små lande, der er under pres for at spare på udenrigstjenesten (DIIS og Udenrigsministeriet, 2013: 16; Archer og Joenniemi, 2016: 169-170). Det samme gør sig gældende med hensyn til pragmatisk samarbejde på embedsmandsniveau i forhold til informationsudveksling og koordinering, der ikke forudsætter enighed om positioner for at give en merværdi (Rûse, 2015: 58-60; Schouenborg, 2013b: 22-23).

Det nordiske brand og forholdet til amerikanerne

Det nordiske diplomatiske brand er imidlertid stadig stærkt. Som eksempel kan nævnes præsident Obamas møder med de fem nordiske statsledere i Stockholm i 2013 og i Washington i 2016. Formålet med begge arrangementer var at mødes med statslederne fra de nordiske lande, som Obama-administrationen

betragede som foregangslande inden for udviklingshjælp og demokratifremme (Lederman, 2013). “Why don’t we just put all these small countries in charge for a while?”, jokede Obama i maj 2016 (Associated Press, 2016). For Obama var de nordiske lande et eksempel til efterfølgelse.

Besøgene er interessante af to årsager (også selvom Trump-administrations syn på Norden næppe helt matcher Obamas)⁹: For det første fordi Obama og den amerikanske delegation på mødet synes at have set de nordiske ledere som en enhed (Forss og Holopainen, 2015: 37), og for det andet fordi denne opfattelse af Norden som en enhed formodentlig er en væsentlig overdrivelse. Således udtalte Norges statsminister Erna Solberg i 2016: “It’s always best to be invited to come alone, but then there wouldn’t have been a 90-minute meeting and a state dinner” (Harris, 2016). Det samme gjorde sig gældende for Danmark (se også Larsen, 2016 og Kjærgaard, 2017). For de enkelte nordiske lande er der nemlig ganske meget på spil, når man holder møde med USA’s præsident. Det er en unik mulighed for at profilere nationale interesser og mærkesager. Ikke mindst derfor kan det måske næppe undre, at de nordiske lande hver især har bestræbt sig på at udvikle deres egne nationale brands i Washington, og at de såkaldte *joint statements* fra de to møder er ganske lange og rummer udsagn om, mildest talt, ret forskellige emner, fra green tech til terrorbekæmpelse (White House, 2013, 2016).

Graden af aktivisme i dansk-nordisk politisk-diplomatisk samarbejde

Højdepunktet for den dansk-nordiske politisk-diplomatiske aktivisme var perioden under den kolde krig. Selvom den politisk-diplomatiske aktivisme under den kolde krig, ligesom den politisk-militære aktivisme, havde lavere prioritet end båndet til Vestmagterne, så udmærker denne aktivisme sig stadig ved en stor grad af villighed til at bære omkostninger – fx gennem fastholdelse af synspunkter der udfordrede Vestmagternes. Derfor må den store grad af voluntarisme i den dansk-nordiske aktivisme i denne arena vurderes at være relativt tættere på den rene aktivisme (figur 1, felt 1), end det var tilfældet med den politisk-militære aktivisme.

Udviklingen efter den kolde krig må betegnes som et gradvist fald i særligt den formelle dansk-nordiske politisk-diplomatiske aktivisme. Dels fordi andre grupperinger, så som EU, har overtaget en del af Nordens tidligere rolle og en del af Nordens værdier, samtidig med at de nordiske lande værdimæssigt er lidt mindre tæt på hinanden end tidligere. Dels fordi de nordiske landes fælles projekt om at udgøre en ”tredje vej”, har givet mindre mening efter den kolde krigs ophør. Mødet med Obama er i den forbindelse særligt sigende for faldet i formelt samarbejde, hvor netop dansk (og norsk) præference for bilaterale

møder understreger den begrænsede vilje til at prioritere den nordiske arena i storpolitiske spørgsmål (figur 1, felt 2). Faldet er dog næppe så stort som på det politisk-militære område, da det uformelle samarbejde til en vis grad er fortsat.

Økonomisk aktivisme

Det nordiske samarbejde om udviklingspolitikken i de første år

Dansk-nordisk økonomisk aktivisme er fortrinsvis centreret omkring udviklingsbistanden, som for alvor tog sin begyndelse i 1950'erne og frem. Fra starten var der et stort dansk ønske om, at denne hjælp skulle ske i nordisk regi som led i et storstilet skandinavisk projekt om at udbrede idealerne bag de skandinaviske velfærdstater til verdens fattige egne (Bach et al., 2008: 74-75). Det førte da også til en række fællesnordiske udviklingsprojekter igennem 1950'erne og 1960'erne blandt andet i Korea og Tanzania (Bach et al., 2008: 83-87 og 211). Her var tanken blandt andet, at man igennem nordisk samarbejde kunne *poole* de enkelte nordiske landes endnu relativt begrænsede udviklingsbudgetter.

Stigende volumen gør nordisk udviklingssamarbejde mindre nødvendigt

Fra et relativt begrænset niveau i 1950'ernes skød især de danske, de norske og de svenske udviklingsbudgetter i vejret i 1960'erne og 1970'erne, hvorefter de nordiske lande etablerede sig stabilt i verdens udviklingspolitiske top målt på bidrag som andel af BNP. Den kraftigt øgede kapacitet, som de nye midler afstedkom, gjorde imidlertid også nordisk samarbejde mindre nødvendigt inden for udviklingsbistanden (Engh og Pharo, 2009: 122). Hertil kom, at det nordiske udviklingssamarbejde i praksis havde vist sig kompliceret at koordinere (Odén, 2011: 18-19). Den varige effekt af bestræbelserne for fællesnordisk bistand endte således med at være begrænset. De nordiske landes samarbejde om bistanden blev i stadig stigende grad erstattet af bilaterale projekter eller multilateralt samarbejde i andre fora. Således var det i 1984 kun ca. 1,9 pct. af de samlede nordiske udviklingsmidler, der blev brugt i nordisk regi (Bach et al., 2008: 333). Der var altså elementer af aktivistisk nordisk udviklingspolitik allerede inden den kolde krigs afslutning, der antydede et ryk væk fra en fælles nordisk politik i retning af en samling af relativt beslægtede nordiske udviklingspolitikker, der udviklede sig parallelt fra et fælles nordisk værdigrundlag (Bach et al., 2008: 332-340).

Nordic Plus

Fælles projekter er imidlertid ikke den eneste måde at samarbejde på om udviklingsbistand. Således lagde samarbejdet også – som det var tilfældet i den politisk-diplomatiske aktivisme – stor vægt på nordisk koordination og er-

faringsudveksling om udviklingssamarbejdet, ikke mindst i felten. Og dette samarbejde er fortsat også efter den kolde krigs afslutning (Selbervik og Nygaard, 2006: 51-52; Odén, 2011: 19). Hertil kommer fælles nordisk politisk aktivisme *om* den økonomiske aktivisme. De nordiske lande, herunder Danmark, har særligt efter Finland og Sveriges optag i EU i 1995 arbejdet intenst på at påvirke EU's fælles udviklingspolitik. Her påpeger Elgström og Delputte (2015), at de nordiske lande har formået at have uproportionelt stor indflydelse på EU's linje uden at lade sig påvirke i ret høj grad af andre europæiske praksisser.

Denne linje har dog ikke været ført frem som et specifikt nordisk projekt. I stedet har den regionale tyngde ligget i det større Nordic Plus-samarbejde, der ud over Danmark, Norge, Sverige og Finland inkluderer Storbritannien, Holland og Irland (Elgström og Delputte, 2015: 8-11). Dette samarbejde har blandt andet resulteret i enighed om fælles praksis for udviklingssamarbejde i en "Joint Action Plan on Aid Effectiveness" (NORAD 2006) og har derigennem, ifølge Elgström og Delputte (2015: 10), spillet en afgørende rolle i at støbe fundamentet for EU's udviklingsstrategi, "Code of conduct on complementarity and division of Labour" (2007). Ligesom inden for de to andre områder må man dog, på denne baggrund, igen overveje, om denne form for aktivisme reelt stadig kan betegnes som *snæver nordisk* aktivisme.

Graden af aktivisme i dansk-nordisk økonomisk samarbejde

Graden af aktivisme i det dansk-nordiske udviklingssamarbejde er varierende i løbet af perioden. Hvor dansk aktivisme igennem udviklingsbistand må siges at toppe i 1980'erne og 1990'erne, alene baseret på bistandens størrelse som andel af BNP, så toppede direkte nordisk samarbejde om udviklingsbistanden i felten i 1950'erne og 1960'erne med en stor grad af voluntaristisk samarbejde i specifikke udviklingsprojekter og om udviklingspolitiske spørgsmål generelt. Her nærmer vi os den rene nordiske aktivisme (figur 1, felt 1). Derefter blev udviklingspolitikkerne imidlertid i stigende grad sideløbende i stedet for samordnet, og det nordiske samarbejde antog en mere uformel karakter. Hvad angår nordisk samarbejde om global udviklingspolitik, så er denne politik, ligesom det var tilfældet med den politisk-diplomatiske aktivisme, i høj grad kommet under pres fra EU. Dog må det konkluderes, at den dansk-nordiske aktivisme i udviklingsbistanden stadig er relativt høj – blot er den nordiske gruppe blevet mindre eksklusiv. Det er sket både pga. det stigende EU-samarbejde generelt og i høj grad også gennem samarbejdet i Nordic Plus.

Den dansk-nordiske aktivismes mange ansigter: Er der en rød tråd?

De seneste års forsigtige fremgang for det nordiske samarbejde bør hverken forklejnes eller overdrives. Som påpeget i artiklen, har opskriften på succesfuldt samarbejde især taget udgangspunkt i lavpraktisk og pragmatisk samarbejde. Dermed har samarbejdet, til en vis grad, formået at omgå begrænsningerne i de nordiske landes strategiske præferenceforskelle, nationale profileringshensyn og, vigtigst af alt, begrænsningerne forbundet med EU- og NATO-skellene. Graden af egentlig aktivisme varierer imidlertid betydeligt på tværs af de her undersøgte områder. Højeste grad af egentlig "ren" dansk-nordisk aktivisme forefindes i det økonomiske bistandspolitiske samarbejde, hvor de nordiske lande den dag i dag i høj grad deler værdier, selvom samarbejdet ofte er af uformel karakter. I lidt mindre grad forefindes den dansk-nordiske aktivisme på det politisk-diplomatiske område, hvor godt samarbejde på ambassadeniveau ikke altid i samme grad som tidligere modsvarer af interessesammenfald eller værdifællesskab på det overordnede politiske niveau. Her kan det nordiske samarbejde, som vi så det med Obama-topmøderne, til tider antage en lidt pånødet form. Endelig forbliver det forsvarspolitiske samarbejde begrænset af både NATO-skellet og af Danmarks præference for operationelt samarbejde med USA og Storbritannien. Selvom fx NORDEFECO-samarbejdet og de sikkerhedspolitiske ændringer i Østersøregionen har givet anledning til en vis spiren i særligt det lavpraktiske samarbejde, så er der inden for dette område ligeledes stadig tendenser til pånødet dansk deltagelse og sågar undertiden til direkte dansk afvisning af det nordiske.

Fælles for de tre områder gælder desuden, at selve den nordiske nichestatus er blevet udfordret af nye samarbejdsrelationer inden for lidt bredere regionale rammer (i EU, Nordic Plus, NB-8, E-PINE, Northern Group etc.). Dermed står det nordiske samarbejde måske over for en redefinerings i de kommende år. I det omfang at sådanne grupperinger dybest set arbejder for de samme mål og idealer, som Norden traditionelt har gjort, kan man imidlertid overveje, om det egentlig er et problem.

Tak

Forfatteren ønsker at takke Peter Viggo Jakobsen, temanummerets og *Politicis* redaktører samt to anonyme reviewers for indsigtfulde kommentarer til tidligere udkast. Alle fejl og mangler forbliver naturligvis forfatterens. Forskningen er støttet af Det Frie Forskningsråd, bevillings-ID: DFF – 1329-00039.

Noter

1. Se Due-Nielsen og Petersen (1995) for en diskussion af tilpasningspolitikken (modes of adaption) i dansk udenrigspolitik.
2. Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support.
3. Interview med forfatteren, juni 2017.
4. Nordic Armaments cooperation.
5. Nordic Supportive Defence Structures.
6. Nordic Defence Cooperation.
7. Dette er naturligvis fraregnet Island, der mangler de militære forudsætninger for omfattende samarbejde på forsvarsområdet.
8. Bygger på forfatterens interviews med ansatte i det danske forsvar i 2015 (se også Olesen og Tarp, 2015).
9. Her kan fx henvises til Trumps og Nordens meget forskellige syn på klimapolitikken (DR, 2017).

Litteratur

- Archer, Clive og Pertti Joenniemi (2016). Nordic security and defence cooperation, i Johan Strang (red.), *Nordic Political and Economic Cooperation: Context, History and Outlook*. London og New York: Routledge.
- Associated Press (2016). Obama to world: Be more like the Nordics. *Daily Mail*, 13. maj. <http://www.dailymail.co.uk/wires/ap/article-3588454/Obama-welcome-Nordic-leaders-White-House.html> (26. februar, 2017).
- Bach, Christian Friis, Thorsten Borring Olesen, Sune Kaur-Pedersen og Jan Pedersen (2008). *Idealer og realiteter: Dansk udviklingspolitisk historie 1945-2005*. København: Gyldendal.
- Bailes, Alyson og Carolina Sandö (2014). *Nordic Cooperation on Civil Security: the 'Haga' Process 2009-2014*. Swedish Defence Research Agency (FOI) og Centre for Small State Studies, Institute of International Affairs.
- Branner, Hans (2000). Options and goals in Danish European policy since 1945: Explaining small state behavior and foreign policy change, pp. 333-380 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe Since 1945*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Branner, Hans (2013). Denmark between Venus and Mars: How great a change in Danish foreign policy?, pp. 134-166 i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*. København: DIIS.
- Breitenbauch, Henrik Ø., Kristian Søby Kristensen, Gary John Schaub Jr., Andre Ken Jakobsson og Mark Winther (2017). *Options for Enhancing Nordic-Baltic Defence and Security Cooperation: An Explorative Survey*. CMS Report. København: Københavns Universitet.

- Browning, Christopher S. (2007). Branding nordicity: Models, identity and the decline of exceptionalism. *Cooperation and Conflict* 42 (1): 27-51.
- DIIS og Udenrigsministeriet (2013). *The Foreign Ministry of the Future: The Copenhagen Conference 16-17 September 2013*. Conference Report. København: DIIS og Udenrigsministeriet.
- DR (2017). Nordiske statsministre i klimaappel til Trump: Tænk på børnene. *DR.dk*, 1. juni. <https://www.dr.dk/nyheder/udland/nordiske-statsministre-i-klimaappel-til-trump-taenk-paa-boernene> (18. september, 2017).
- Due-Nielsen, Carsten og Nikolaj Petersen (1995). *Adaptation & Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Elgström, Ole og Sarah Delputte (2016). An end to Nordic exceptionalism? Europeanisation and Nordic development policies. *European Politics and Society* 17 (1): 28-41.
- Engh, Sunniva og Helge Pharo (2009). Nordic cooperation in providing development aid, i Norbert Götz og Heidi Haggrén (red.), *Regional Cooperation and International Organizations: The Nordic Model in Transnational Alignment*. Abingdon og New York: Routledge.
- Folketinget (2013). *B 29 Forslag til folketingsbeslutning om dansk bidrag til FN's og OPCW's mission i Syrien*. 10. december 2013. Samling 2013-14. <http://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/b29/beh1-30/forhandling.htm?startItem=-1#alleindlaeg> (23. september, 2017).
- Forsberg, Tuomas (2013). The rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism? *International affairs* 89 (5): 1161-1181.
- Forss, Stefan og Pekka Holopainen (2015). Breaking the Nordic defense deadlock. Carlisle Barracks, PA: United States Army War College Press. <https://www.hsdl.org/?view&did=762871> (23. september, 2017).
- Haglund, Carl, Ine Eriksen Søreide, Gunnar Bragi Sveinsson, Peter Hultqvist og Nicolai Wammen (2015). *Aftenposten*, 9. april. <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikk/Fem-nordiske-ministre-i-felles-kronikk-Russisk-propaganda-bidrar-til-asa-splid-43390b.html> (23. september, 2017).
- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics: A Theory and Its Implications*. New York: Routledge.
- Harris, Gardiner (2016). Obama warms up to Nordic leaders. *NYTimes* 13. maj. <https://www.nytimes.com/2016/05/14/world/europe/obama-warms-to-nordic-heads-of-state.html> (26. februar, 2017).
- Heurlin, Bertel (1998). Denmark's security policy in the Baltic Sea area after the Cold War, i Gunnar Arteus og Bertel Heurlin (red.), *German and Danish Security Policies towards the Baltic Sea Area 1945 until Present*. København: DUPI.

- Heurlin, Bertel (2004). *Riget, magten og militæret: Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik under forsvarskommissionerne af 1988 og 1997*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- 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.
- Hækkerup, Per (1965). *Danmarks udenrigspolitik*. København: Fremad.
- Jakobsen, Peter Viggo (2000). Denmark at war: Turning point or business as usual?, pp. 61-85 i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*. København: DUPI.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006a). *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?* Abingdon: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006b). The Nordic peacekeeping model: Rise, fall, resurgence? *International Peacekeeping* 13 (3): 381-395.
- 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 (2018). The United Nations and the Nordic four: Cautious sceptics, committed believers, cost-benefit calculations, kapitel 22 i Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London & New York: Routledge.
- Jakobsen, Peter Viggo og Karsten Møller (2012). Good news: Libya and the Danish way of war, pp. 106-130 i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2012*. København: DIIS.
- Jakobsen, Peter Viggo og Peter Dahl Thruelsen (2011). Clear, hold, train: Denmark's military operations in Helmand 2006-2011, pp. 78-105 i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2011*. København: DIIS.
- Kissinger, Henry (1972). *Memorandum for the Secretary of State*. 21. januar (Nixon Presidential Library. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council (NSC) Files. Country Files – Europe. Denmark Vol. 1 to Finland Vol. 1 Box 673).
- Kjærgaard, Steen (2017). Sikkerhed i Østersøregionen kræver samarbejde: Valget af Trump udfordrer Danmarks sikkerhedspolitiske linje. *DIIS Policy Brief*. København: DIIS.
- 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.
- Larsen, Thomas (2016). Obama ruller den røde løber ud for Løkke til nordisk bunkebryllup. *Berlingske*, 12. maj <http://www.b.dk/politiko/obama-ruller-den-roede-loeber-ud-for-loekke-til-nordisk-bunkebryllup> (24. september, 2017).
- Lederman, Josh (2013). In Sweden, Obama to showcase common global goals on way to G-20. *Washington Times*, 3. september. <http://www.washingtontimes.com/>

- news/2013/sep/4/sweden-obama-showcase-common-global-goals/ (26. februar, 2017).
- Musiał, Kazimierz (2009). Reconstructing Nordic significance in Europe on the threshold of the 21st century. *Scandinavian Journal of History* 34 (3): 286-306.
- Mouritzen, Hans (2007). Denmark's super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* 5 (2): 155-167.
- NATO (2013). *NATO and partners to conduct air-defence flying training over Iceland*. 20. august. http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_102465.htm?selectedLocale=en (10. april, 2017).
- Norske regering (2011). *Den nordiske solidaritetserklæringen*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordisk-samarbeid/den_nordiske_solidaritetserklaeringen.pdf (23. september, 2017).
- Norske regering (2016). *Fakta om Norges militære bidrag i kampen mot terrorisme og voldelig ekstremisme*. 2. maj <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-bidrag/id2499023/> (27. februar, 2017).
- Odén, Bertil (2011). The Africa policies of Nordic countries and the erosion of the Nordic aid model: a comparative study. *Discussion Paper 55*. Nordiska Afrikainstitutet.
- Olesen, Mikkel Runge og Kristoffer Tarp (2015). Mere kontinuitet kan styrke nordisk forsvarssamarbejde: NORDEFECO nu og i fremtiden. *DIIS Policy Brief*. København: DIIS.
- Olesen, Mikkel Runge og Anders Wivel (2015). Hvad blev der af den klassiske Kold Krigs-aktivisme? *Politik* 18 (4): 14-24.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012). Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree? *Cooperation and Conflict* 47 (3): 331-349.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017). Aktivisme i dansk udenrigspolitik: FN, NATO, EU og Norden. *Politica* 49 (4): 339-357.
- Petersen, Nikolaj (2004). *Europæisk og globalt engagement 1973-2006. Dansk Udenrigspolitik Historie 6*. København: Gyldendal.
- Pettersson, Magnus og Håkon Lunde Saxi (2013). Shifted roles: Explaining Danish and Norwegian alliance strategy 1949-2009. *Journal of Strategic Studies* 36 (6): 761-788.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005). What's the use of it? Danish strategic culture and the utility of armed forces. *Cooperation & Conflict* 40 (1): 67-89.
- Reich, Oliver Kløvedal (2016). Dansk-svensk militæraftale skal skabe fælles front mod Rusland. *Politiken*, 14. januar. <http://politiken.dk/udland/art5606412/Dansk-svensk-milit%C3%A6raftale-skal-skabe-f%C3%A6lles-front-mod-Rusland> (25. juni, 2017).

- Rogers, William Pierce (1972). *Memorandum for the President*. 14. januar. Nixon Presidential Library. Nixon Presidential Materials Staff. National Security Council (NSC) Files. Country Files – Europe. Denmark Vol. 1 to Finland Vol. 1 Box 673
- Rûse, Ilze (2015). Nordic cooperation in the EU Council: Does institutional embeddedness matter?, i Caroline Howard Grøn, Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *The Nordic Countries and the European Union*. London og New York: Routledge.
- Rynning, Steen (2003). Denmark as a strategic actor? Danish security policy after 11 September, i Per Clausen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. København: DIIS.
- Saxi, Håkon Lunde (2011). *Nordic Defence Cooperation after the Cold War*, Oslo Files on Defence and Security no. 1. Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies.
- Saxi, Håkon Lunde (2016). Hvordan revitalisere NORDEFKO: En statusrapport og noen konkrete tiltak for å styrke samarbeidet i hverdage, i Mikkel Storm Jensen (red.), *Nordisk forsvarssamarbejde 2016: Vilkår og muligheter*. København: FAK.
- Schouenborg, Laust (2013a). *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010*. Abingdon: Routledge.
- Schouenborg, Laust (2013b). Nordisk diplomati: I det skandinaviske internasjonale samfunns tjeneste?, *Samfundskøkonomen* 2: 18-24
- Selbervik, Hilde og Knut Nygaard (2006). *Nordic Exceptionalism in Development Assistance? Aid Policies and the Major Donors: The Nordic Countries*. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Stoltenberg, Thorvald (2009). Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy, Proposals presented to the extraordinary meeting of Nordic foreign ministers in Oslo on 9 February 2009. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordicreport.pdf> (12. maj, 2017).
- White House (2013). Joint Statement by Kingdom of Denmark, Republic of Finland, Republic of Iceland, Kingdom of Norway, Kingdom of Sweden, and the United States of America. The White House of President Obama. 4. september <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/04/joint-statement-kingdom-denmark-republic-finland-republic-iceland-kingdo> (27. februar, 2017).
- White House (2016). U.S.-Nordic Leaders' Summit Joint Statement. The White House of President Obama. 13. maj. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/09/04/joint-statement-kingdom-denmark-republic-finland-republic-iceland-kingdo> (27. februar, 2017). <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/05/13/us-nordic-leaders-summit-joint-statement> (26. februar, 2017).
- Wivel, Anders (2013). Birds of a feather flying apart? Explaining Nordic dissonance in the (Post)-Unipolar world, i Ann-Sofie Dahl og Pauli Järvenpää (red.), *Northern Se-*

curity and Global Politics: Nordic-Baltic Strategic Influence in a Post-Unipolar World.
London: Routledge.

Peter Viggo Jakobsen og Kristine Kjærsgaard

Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016

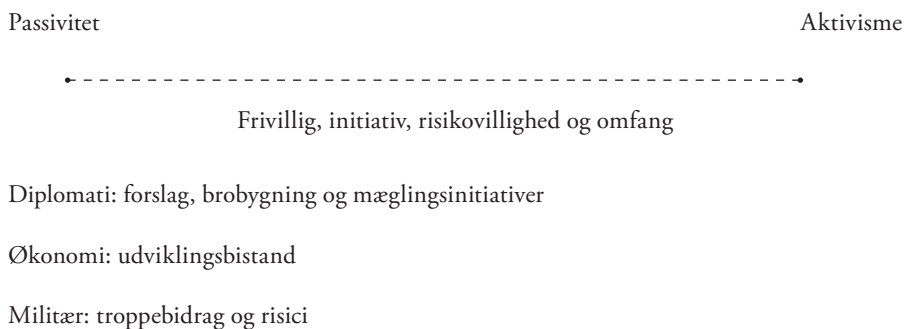
De Forende Nationer (FN) udgjorde kernen i Danmarks udenrigspolitiske aktivisme fra slutningen af 1950'erne og frem til midten af 1990'erne. Siden da er FN blevet marginaliseret. Dansk udenrigspolitisk aktivisme udfoldes i dag primært i rammerne af den Europæiske Union (EU), den Nordatlantiske Traktat 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-

roduktionsartikel (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

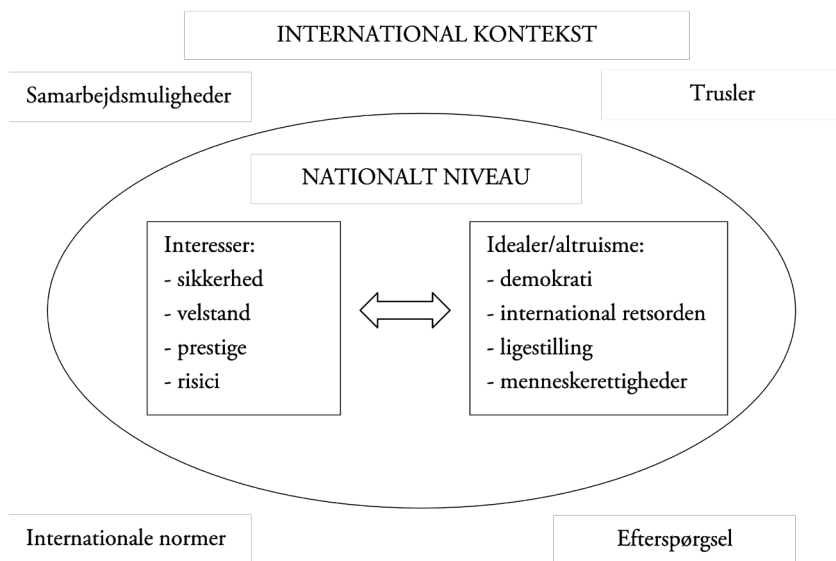


Vores forståelse af aktivisme betyder, at et bidrag til NATOs kollektive selvforvar ved udsendelser af danske styrkebidrag til Baltikum ikke vil blive betragtet som aktivisme. De danske bidrag til FN's fredsbevarende operationer eller NATO-operationen i Afghanistan er derimod aktivisme, fordi de udover 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 bunder 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 vejet 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 bi-stand. 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).

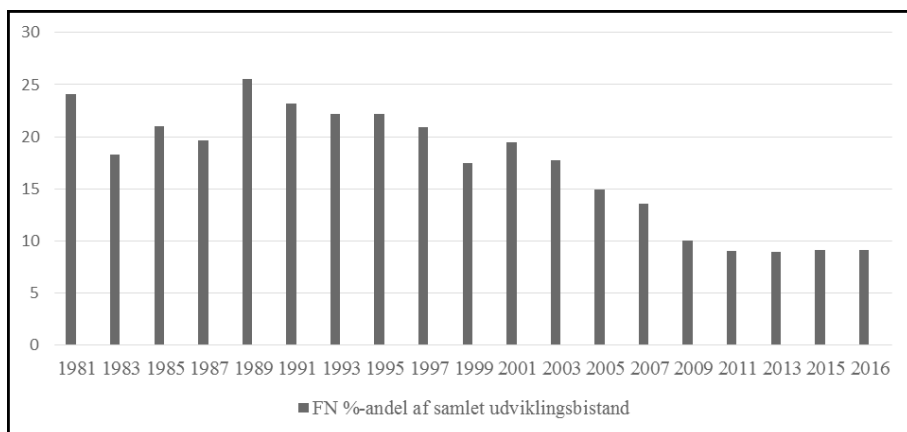
Værtsskabet for FN's klimakonference COP15 i 2009 var den mest aktivistiske af de tre initiativer. For at få værtsskabet skulle Danmark først overtale Sydamerika til at bytte med Europa, hvilket voldte en del besvær, fordi Brasilien gjorde knuder (Hedegaard, 2008: 150). Derefter startede et enormt diplomatisk 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>

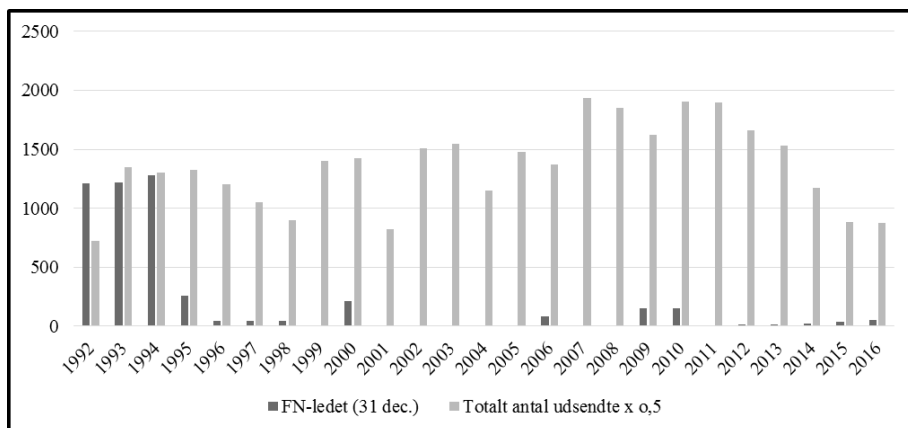
heder straffet økonomisk. Det gælder FN's organisation for ernæring og landbrug (FAO), UNDP og verdenssundhedsorganisationen (WHO) (Burcharth, 1999; Olsen, 2002: 12).

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.

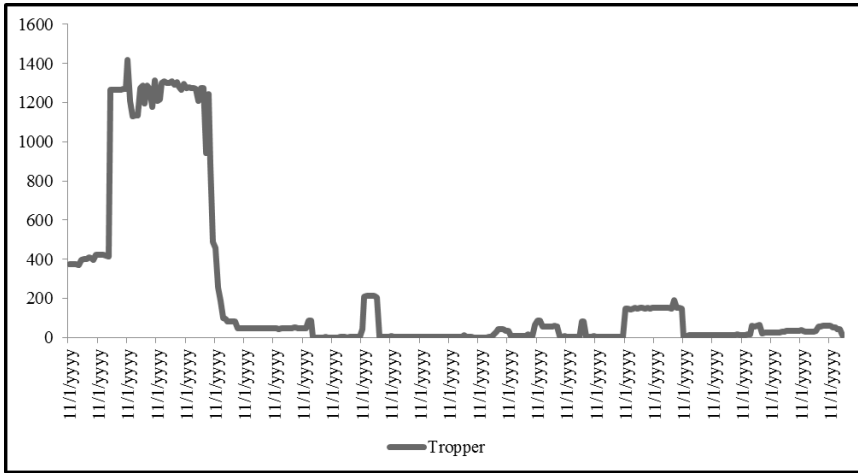
i 2006 forstærket af række europæiske lande med Frankrig og Italien i spidsen for at forhindre konflikten i at bryde ud på ny, hvorfor Danmark kom under pres fra sine allierede for også at bidrage til denne mission.

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 nærrområde – 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.

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.

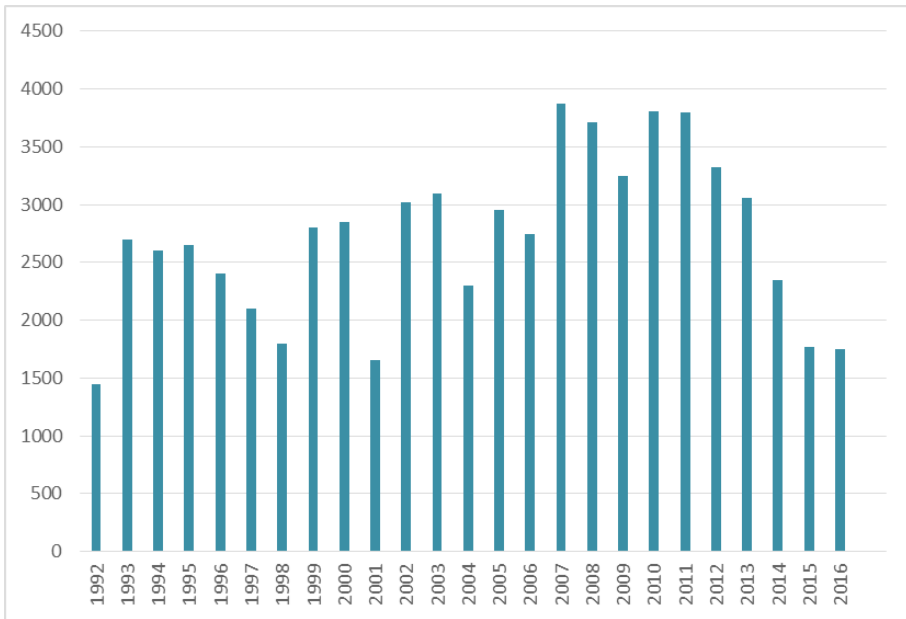
I praksis blev den nye politiske linje dog kun langsomt omsat til konkrete tiltag. Det betød også, at luften kun gradvist gik af den NATO-aktivistiske ballon. Regeringen fastholdt som nævnt det markante danske kampflybidrag til NATOs Operation Unified Protector i Libyen (Forsvarsministeriet, udate-ret; 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



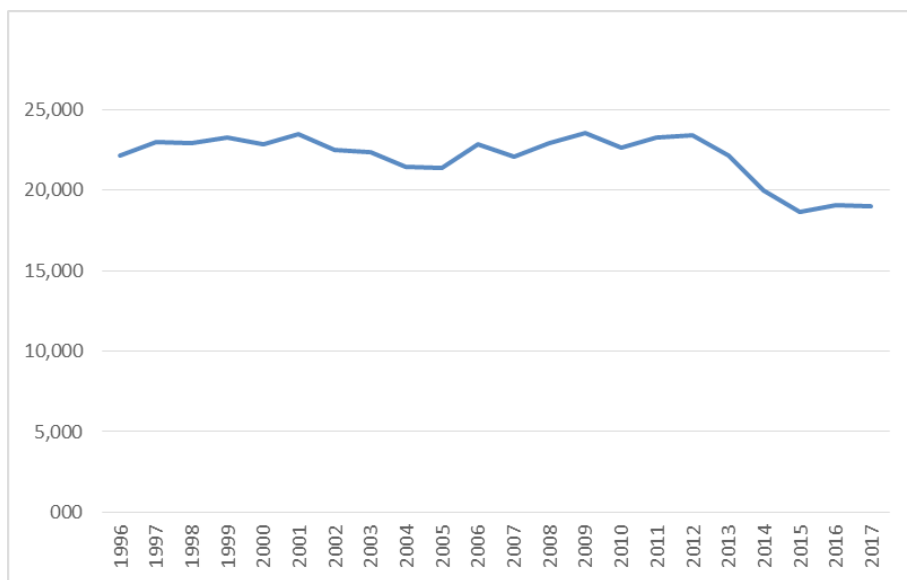
Kilder: Forsvarets Personeltjeneste og SFI.

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)

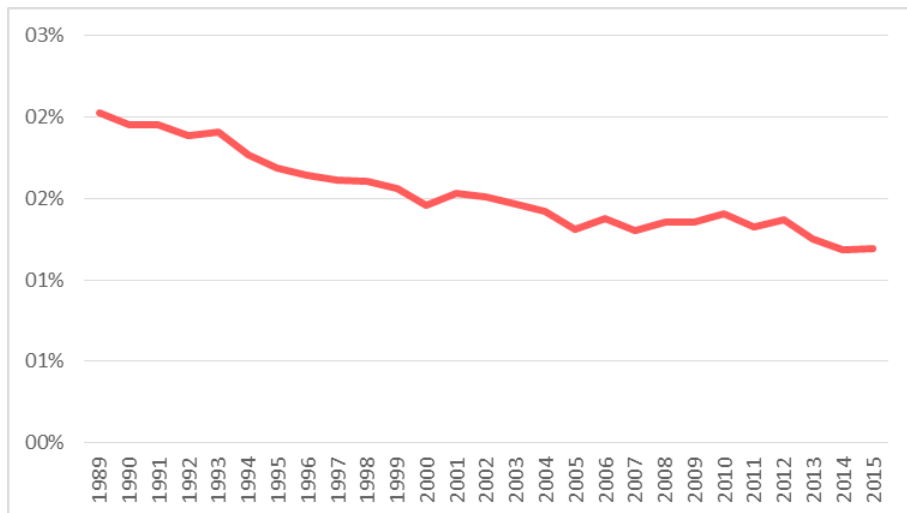


Kilde: Moderniseringsstyrelsen.

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 deponere 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 eksPLICIT 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 Taksøe-rapport (Taksøe-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 Taksøe-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.

Anders Wivel

Aktivistisk med forbehold? Danmark, EU og den amerikanske verdensorden

I hvilken grad og hvordan kan dansk europapolitik tolkes som aktivistisk? Dansk europapolitik er karakteriseret ved stor kontinuitet med en kombination af pragmatisk interessevaretagelse og forsøg på dagsordensættende indflydelsesmaksimering på udvalgte værdipolitiske områder. Samtidig er europapolitikken overraskende aktivistisk i betydningen en strategisk, selvstændig og dristig politik, der aktivt sigter mod at fremme danske interesser via politiske og diplomatiske kanaler. Med udgangspunkt i en neoklassisk realistisk forklaringsmodel viser artiklen, hvordan dansk europapolitik formes i samspil mellem en liberal global orden med USA som dagsordensættende for Danmarks sikkerhedspolitiske stabilitet, en forhandlet og institutionaliseret europæisk orden, hvor magtpolitikken føres med diplomatiske fremfor militære midler, og en dansk liberal-egalitær europapolitisk kultur, der udgør den prisme, som reflekterer de globale og europæiske incitamenter. Dansk europapolitik formuleres af danske beslutningstagere som en nødvendighedens politik, men dette udelukker ikke en aktivisme, der ofte fremstår som dristig i sin udfordring af den dominerende tysk-franske forståelse af EU's betydning og fremtid.

Europapolitikken er på én gang central og marginal for Danmarks politiske udvikling. Europæiske udviklinger udgør en central rammebetingelse for dansk politikformulering på langt de fleste områder. De er problemdefinerende i den forstand, at Danmark ikke kan skærme sig mod europæiske udfordringer som eksempelvis lav økonomisk vækst og migration uden at søge europæiske løsninger. Og dermed bliver Europa, ikke mindst EU, også central som løsningsdefinerende. Svarene på de centrale spørgsmål defineres på godt og ondt i en europæisk sammenhæng og skaber dermed både et fundament for danske løsninger og begrænsninger for, hvordan disse løsninger kan udformes. Samtidig er europapolitikken marginal. Den spiller sjældent en rolle for folketingets sammensætning, og den danske politiske elite og befolkning er ofte ude af trit med europæiske udviklinger og debatter (Wivel, 2018). I det omfang at disse udviklinger danner udgangspunkt for danske politiske diskussioner, er det typisk i form af politiske bastioner som eksempelvis de danske EU-forbehold i forsvars-, rets- og pengepolitikken, der skal skærme det danske samfund mod indblanding udefra (Mouritzen, 1993), og på den baggrund navigere i spændet

mellem national autonomi og europæisk indflydelse (Petersen, 1998; Marcussen, 2013).

Denne artikel analyserer dansk udenrigspolitisk aktivisme i en EU-kontekst med særligt fokus på at forklare, hvordan og hvorfor dansk udenrigspolitisk aktivisme i EU formes som et samspil mellem nationale, europæiske og globale udviklinger. Analytikere og udenrigspolitiske beslutningstagere er generelt enige om, at dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs ophør er kendetegnet ved ”aktivisme”, men der er ingen konsensus om, hvad der definerer udenrigspolitisk aktivisme generelt eller specifikt i den danske case (Wivel, 2013: 299-300). Det er således uklart, om aktivisme skal defineres med udgangspunkt i absolutte kriterier i form af et bestemt indhold i mål, midler og strategier i udenrigspolitikken eller med udgangspunkt i relative kriterier som udviklingen af mål, midler og strategier i sammenligning med andre lande (Pedersen, 2012a: 113-116). Samtidig spiller europapolitikken typisk en marginal rolle i diskussioner af dansk udenrigspolitisk aktivisme, hvor fokus er på sikkerhedspolitikken. Dansk europapolitisk aktivisme er således både uklart defineret og underbelyst i den eksisterende litteratur. Aktivisme forstås i denne artikel i overensstemmelse med Rasmus Brun Pedersen og Jens Ringsmoses introduktionsartikel til dette temanummer som yderpunkt i den ene ende af et kontinuum, hvor passivisme udgør yderpunktet i den modsatte ende, og er substantielt defineret ved engagement, initiativvilje og efterfølgelse af indflydelse på de internationale omgivelser. Aktivismen er således både voluntaristisk og internationalt orienteret (Pedersen og Ringsmose, 2017). Europapolitisk aktivisme forstås med det udgangspunkt her som en politik, der indenfor rammerne af EU søger at maksimere dansk indflydelse på den europæiske udvikling.

Artiklens teoretiske udgangspunkt er neoklassisk realisme (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016). Den neoklassiske realisme er valgt af tre årsager. For det første er det en udenrigspolitikteori, og europapolitikken analyseres her som udenrigspolitik med henblik på at kunne sammenligne med andre politikområder (Pedersen og Ringsmose, 2017). For det andet giver den neoklassiske realisme mulighed for at kombinere eksterne magtforhold med institutioner og idéer i analysen og dermed for en systematisk inddragelse af faktorer, som den eksisterende litteratur har påpeget som væsentlige for en forståelse af dansk europapolitik (se eksempelvis Kelstrup, Martinsen og Wind, 2017; Miles og Wivel, 2014a). Endelig tager den neoklassiske realisme udgangspunkt i det internationale system og den globale orden som rammesættende for udenrigspolitikken, og teorien har dermed fokus på en dimension, der typisk underbelyses i analyser af dansk europapolitik (Marcussen, 2013).

Med dette udgangspunkt viser artiklen, hvordan dansk europapolitik formes i mødet mellem den globale orden, udviklingen af de europæiske institutioner og en særlig dansk europapolitisk kultur. Den europæiske integrationsproces er indlejret i og udviklet i samspil med den amerikanske orden, som siden anden verdenskrigs afslutning har været en væsentlig rammebetingelse for udviklingen i de europæiske institutioner. Både denne rammebetingelse, som på afgørende vis har ændret dynamikken mellem de europæiske stormagter, og udviklingen i de europæiske institutioner, har medført et kvalitativt skifte i betingelserne for at føre en aktivistisk dansk europapolitik. For at forstå hvordan Danmark har udnyttet dette skifte, er vi imidlertid nødt til at forstå den indenrigspolitiske kontekst, som danske politiske beslutningstagere er indlejret i og handler på baggrund af. En forståelse af samspillet mellem de tre niveauer er således afgørende for at forstå både indholdet i den danske europapolitik, og i hvilken grad og hvordan denne politik kan tolkes som aktivistisk.

Artiklen er struktureret i fire dele. Først præsenteres artiklens teoretiske argument med udgangspunkt i en kort diskussion af forståelsesrammer for dansk europapolitik. Med udgangspunkt i den neoklassiske realisme udvikles en forklaringsmodel, som fokuserer på at afdække samspillet mellem forklaringsfaktorer på de forskellige niveauer. Dernæst anvendes denne forklaringsmodel på dansk europapolitik med fokus på perioden efter Den Kolde Krigs afslutning. Analysen falder i to dele, hvor den første del fokuserer på de globale, europæiske og danske betingelser for europapolitikken, mens den anden del fokuserer på, hvordan samspillet mellem disse faktorer resulterer i konkret dansk europapolitik. Endelig konkluderes analysen med en karakteristik af dansk europapolitik og en kort diskussion af fremtidige udviklingsmuligheder.

Forståelsesrammer for dansk europapolitik

Studiet af dansk europapolitik er både tværdisciplinært og teoretisk pluralistisk. Studiet omfatter således både historiske, økonomiske og politologiske analyser og analyser, der tager udgangspunkt i de politologiske subdiscipliner international politik, forvaltning og komparativ politik.¹ Analysen af dansk europapolitik som udenrigspolitik tager typisk udgangspunkt i studiet af international politik eller diplomatisk historie. I den diplomatiske historie lægges vægten i studiet af europapolitikken, som i studiet af udenrigspolitikken generelt, på samspillet mellem internationalisme og determinisme, der i forskellige blandingsforhold præger den danske europapolitik gennem historien i samspil med andre dele af udenrigspolitikken, typisk knyttet til NATO, Norden og FN (Branner, 2000; Due-Nielsen og Petersen, 1995; Larsen, 2017; Pedersen og Gram-Skjoldager, 2015; Petersen, 1998).

Fokuserer vi på de europapolitiske analyser, som tager udgangspunkt i studiet af international politik, så finder vi eksempler på liberale, konstruktivistiske såvel som realistiske analyser.² I den liberale analyse fokuseres på, hvordan indenrigspolitiske gruppers præferencer - afhængigt af disse gruppers relative styrke og præferenceintensitet - påvirker europapolitikens mål og midler (Pedersen, 2012b). I den konstruktivistiske analyse fokuseres på, hvordan europapolitikken formes i samspillet mellem nationale og europæiske diskurser (Hansen, 2002; Larsen, 2005; Adler-Nissen, 2014a). I den realistiske analyse forstås europapolitikken som et svar på eksterne udviklinger, efter at disse udviklinger er transmitteret gennem de politiske beslutningstageres forståelser og de danske politiske institutioner (Mouritzen, 1993; Wivel, 2018). Indenrigspolitikken kan på den baggrund forstås som en prisme, der reflekterer de eksterne udviklinger, men som afhængigt af de nationale forståelser og institutioner kan sende politikken i forskellige retninger (Miles og Wivel, 2014b: 232). Denne forståelsesramme for europapolitikken er kompatibel med den såkaldt neoklassiske realisme, der gennem de seneste par årtier er udviklet som et realistisk bud på en udenrigspolitikteori (Rathbun, 2008; Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016; Rose, 1998), og som også vil udgøre udgangspunktet for tolkningen af dansk europapolitik i denne artikel.

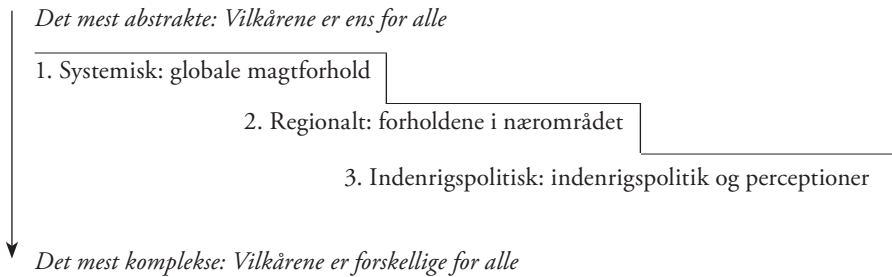
Neoklassiske realister tager udgangspunkt i en grundantagelse om international politiks natur, som de deler med andre realister: "every state's external behaviour is shaped first and foremost by its power and position in the international system and, specifically, by its relative share of material capabilities" (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 56; se også Rathbun, 2008). Det internationale system er anarkisk. Fraværet af et legitimt voldsmonopol betyder, at staterne er ansvarlige for egen sikkerhed, og at denne sikkerhed afhænger af deres relative magt. Staterne har på den baggrund et stærkt incitament til at fokusere på egen overlevelse og opnåelse af relative gevinster (Grieco, 1990). Men transmissionen af disse eksterne incitamenter til konkret udenrigspolitik er langtfra perfekt (Rose, 1998). For det første varierer betingelserne over tid og rum. Den enkelte stats strategiske miljø kan efterlade et større eller mindre handlerum for udenrigspolitikken (Mouritzen og Wivel, 2012; Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 53-55). Danmark og Portugal har større handlerum i udenrigspolitikken end Georgien og Ukraine, og Danmarks handlerum i udenrigspolitikken er i dag større end det var i årene efter 1864. For det andet varierer tydeligheden af det strategiske miljø (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 55-56). Særligt i transitionsperioder er det langtfra givet, hvilke udfordringer der er de afgørende for staten, og hvilken effekt de vil få på mulighederne for at forfølge interesser på kort og lang sigt. Der er således en variation

i det, som den tidligere amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld kaldte *known unknowns* og *unknown unknowns*. For det tredje træffes udenrigspolitiske beslutninger af mennesker af kød og blod med personlige interesser (eksempelvis genvalg) og værdier (eksempelvis demokrati og menneskerettigheder), og disse beslutningstagere er indlejret i institutioner (eksempelvis bundet af parlamentariske regler og normer) (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016; Wivel, 2005).

Med dette udgangspunkt forstås systemiske og indenrigspolitiske forklaringer af udenrigspolitikken ikke som hinandens modsætninger men som to ender af et kontinuum for forklaringsmodeller (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 2-4). Under den kolde krig dominerede supermagtskonflikten de europæiske landes udenrigspolitiske beslutninger og betød eksempelvis i europapolitikken, at Sverige og Finland afstod fra at søge om medlemskab for ikke at kompromittere deres status som neutrale (Ingebritsen, 1998). Omvendt kan et permissivt strategisk miljø kombineret med stærke indenrigspolitiske interesser og identiteter betyde, at udenrigspolitikken bliver indenrigspolitisk domineret. De klassiske eksempler er truslen om revolution eller statskup, men fokuseres på europapolitikken, så kan Norges og Islands beslutninger om at afstå fra EU-medlemskab på baggrund af meget stærke fiskeri- og til dels landbrugsinteresser ses som eksempler (Thorhallsson, 2014). Dette illustreres af det islandske politikskifte i kølvandet på den internationale finanskrisen, som bragte den islandske økonomi på randen af kollaps. I denne situation valgte de islandske beslutningstagere at arbejde hen imod et EU-medlemskab, men da økonomien blev stabiliseret, blev den islandske EU-ansøgning trukket tilbage (Thorhallsson, 2018). Både i udenrigspolitikken generelt og i europapolitikken finder vi dog typisk forklaringerne i samspillet mellem forklaringsfaktorer på de forskellige niveauer. På den baggrund vil en europapolitisk analyse med udgangspunkt i neoklassisk realisme bevæge sig fra generelle og abstrakte antagelser om det internationale system, der gælder for alle stater og fortæller os om de globale rammebetingelser for europapolitikken, over mere konkrete og komplekse forventninger på regionalt niveau, til hvordan disse betingelser spiller sammen med det indenrigspolitiske niveau i den stat, som man ønsker at analysere (Mouritzen og Wivel, 2012).³

Med udgangspunkt i denne forståelsesramme falder den efterfølgende analyse i to dele, hvor den første del diskuterer de globale, europæiske og indenrigspolitiske betingelser for dansk europapolitik, mens den anden del analyserer, hvordan samspillet mellem disse betingelser har udmøntet sig konkret i formulering og implementering af dansk europapolitik.

Figur 1: Neoklassisk realistisk analysemodel



Kilde: Tilpasset fra Mouritzen og Wivel (2013: 17).

Betingelser for dansk europapolitik: Danmarks liberale egalitarisme i en amerikaniseret og europæiseret orden

I overensstemmelse med den neoklassisk realistiske analyseramme kan betingelserne for dansk europapolitik forstås som et samspil mellem den globale orden, den regionale orden og de indenrigspolitiske vilkår for europapolitikken, hvor de mest magtfulde internationale aktører ses som dagsordensættende.

Den globale orden: sikkerhedspolitisk stabil og politisk liberal

Det internationale system kan siden Sovjetunionens sammenbrud i 1991 karakteriseres som unipolært med USA som enesupermagt. USA indtog i det første årti efter den kolde krigs afslutning en historisk unik magtposition i det moderne statssystemets historie (Wohlforth, 1999). På trods af et relativt magttab derefter, så er USA fortsat i dag langt den stærkeste magt i det internationale system, uanset om vi måler på militære, økonomiske eller teknologiske parametre (Brooks og Wohlforth, 2015/16: 16-32). På den baggrund har USA's politiske projekt for en international orden med fokus på sikkerhedspolitisk stabilitet og udbredelsen af liberale politiske og økonomiske værdier været rammesættende for global politik siden 1991 (Hansen, 2011). Allerede med oprettelsen af OEEC i 1948 og NATO i 1949 fik USA dog en ledende rolle i Vesteuropa, der blev yderligere styrket gennem en massiv amerikansk troppetilstedeværelse, der gjorde USA til "Europe's American pacifier" (Joffe, 1984). Den amerikanske sikkerhedsgaranti i forhold til både ydre fjender, primært Sovjetunionen, og intra-europæisk krig negetede regionens hidtidige stormagtspolitik – særligt den sikkerhedspolitiske ustabilitet mellem Tyskland, Frankrig og Storbritannien (Mearsheimer, 2010). Samtidig førte kombinationen

nen af denne sikkerhedsgaranti med incitamentet til øget økonomisk samarbejde internt i Vesteuropa og mellem Vesteuropa og USA til et "empire by integration" af markedsøkonomiske liberal-demokratiske stater (Lundestad, 1998), hvor Frankrig, Tyskland og senere også Storbritannien indenfor rammerne af EU-integration kunne balancere hinanden diplomatisk snarere end militært, som det havde været tilfældet før anden verdenskrig (Rosato, 2011). Mens en generel konklusion efter anden verdenskrig var, at småstaterne – på grund af stormagternes overlegenhed som følge af udviklingen i våbenteknologi og krigsførelse – end ikke ville kunne overleve gennem tilpasningspolitik (Fox, 1959), så viste denne amerikanske orden sig at give disse stater særdeles gode betingelser for europapolitisk aktivisme forstået som en voluntaristisk og udadrettet politik, der føres på trods af risikoen for straf fra andre aktører, typisk stormagterne. Dette skyldtes en kvalitativ reduktion i de potentielle omkostninger ved europapolitisk aktivisme, så længe aktivismen blev udfoldet indenfor Vesteuropa. Småstater som Danmark kunne nu aktivt søge at fremme deres interesser og værdier gennem politisk og diplomatisk aktivisme uden frygt for militær gengældelse fra stormagterne. Den amerikanske orden blev på den måde rammesættende ikke alene for dansk udenrigspolitik generelt men også specifikt for dansk europapolitik under og efter den kolde krig.

Den europæiske orden: forhandlet og institutionaliseret magtpolitik

Mens den amerikanske orden især har haft betydning ved at reducere omkostningerne ved europapolitisk aktivisme for de mindre lande, så har den specifikke regionale europæiske orden domineret af Den Europæiske Union (EU) indlejret i den amerikanske orden, øget gevinsterne ved europapolitisk aktivisme og samtidig øget omkostningerne ved passivisme. Mens EU i sikkerhedspolitikken i høj grad har fungeret som "juniorpartner" i den amerikanske orden – både når det gælder ambitioner og kapabiliteter til at føre ambitionerne ud i livet (Wivel, 2008) – så adskiller den europæiske orden sig afgørende fra den amerikanske orden både ved måden at lave politik på og indholdet i denne politik. Når det gælder politikmåden, så er processen decentraliseret og giver mange forskellige typer aktører god mulighed for at påvirke politikken. Ministerrådet, Kommissionen og Parlamentet er således karakteriseret ved en relativt decentraliseret beslutningsproces, hvor det pragmatiske løsningsforslag indenfor den politiske diskurs på det rette tidspunkt kan få tilslutning, uanset om det kommer fra store eller små medlemmer (Grøn og Wivel, 2011; Mouritzen, 1997; Thorhallsson, 2000).

Samtidig er der stærke incitamentet til at føre en aktivistisk europapolitik (Panke, 2015: 61-62). For det første lovgiver EU på områder, hvor medlems-

landene allerede har deres egne regler, som nationale aktører har investeret i at indrette sig efter, og typisk er disse regler forskellige fra land til land. Det betyder, at hvert land har sine egne præferencer, når der forhandles om nye direktiver og forordninger i Ministerrådet. Derved adskiller EU-politikken for de små lande sig fra alliancepolitikken, hvor små lande oftere kan ligge i ly af stormagterne og *free-ride* på deres udbud af sikkerhed. I europapolitikken må de små lande selv være aktivistiske, hvis de skal fremme deres interesser i de europæiske institutioner. For det andet har de små lande alt andet lige mindre magt til at sætte dagsorden og forme politik indenfor institutionerne. Det giver et stærkt incitament til diplomatisk aktivisme, herunder at sikre de nødvendige administrative ressourcer til at spille tidligt og effektivt ind i policy-processen, da man ellers risikerer ikke at få indflydelse. Klassisk indadrettet tilpasningspolitik og passivisme har historisk været strategier for småstater, der ønsker at holde sig ude af stormagternes magtspil og dermed minimere risikoen for, at deres autonomi kompromitteres (Neumann og Gstöhl, 2006; Wallace, 1999). I europapolitikken er spørgsmålet om national autonomi ikke et enten eller men genstand for en kontinuerlig forhandling. Derfor vil en europapolitisk aktivisme alt andet lige både reducere risikoen for omkostninger og øge sandsynligheden for gevinster for de mindre medlemslande. En omfattende og voksende litteratur om de mindre medlemslande peger da også på både mulighederne for og betydningen af europapolitisk aktivisme for de mindre landes indflydelsesmuligheder (Arter, 2000; Bailes og Thorhallsson, 2013; Grøn og Wivel, 2011; Jakobsen, 2009; Panke, 2010, 2015; Thorhallsson og Wivel, 2006).

Kombinationen af den globale og den europæiske orden har således siden anden verdenskrigs afslutning transformeret Danmarks strategiske miljø. På den ene side er miljøet i dag kvalitativt anderledes end i Danmarks historie som selvstændig stat frem til anden verdenskrigs afslutning. USA's markante militære tilstedeværelse under den kolde krig kombineret med økonomiske incitamenter til samarbejde mellem landene i den vestlige alliance har siden NATOs grundlæggelse i 1949 reduceret risikoen for et militært angreb fra de traditionelle europæiske stormagter til tæt ved nul. Danmarks strategiske miljø har således i en lang periode været stabilt, fredeligt og tydeligt, mens det tidligere var præget af en betydelig usikkerhed, konflikt og ustabilitet. Konsekvensen er en udvidelse af det udenrigspolitiske handlerum og ikke mindst det europapolitiske handlerum, da der nu kan ageres i forhold til de europæiske stormagter med langt mindre risiko end tidligere. På den anden side har udviklingen i den europæiske orden i form af den europæiske integrationsproces skabt et strategisk miljø, der er både multidimensionelt og præget af en lang række forskellige aktører, som staten må forholde sig til og søge indflydelse

på for at fremme sine interesser. Som andre små europæiske lande har Danmark således set sin grundproblematik i udenrigspolitikken transformeret fra en overlevelsesproblematik til en indflydelsesproblematik (Løvold, 2004). Den territorielle militære trussel mod statens overlevelse er voldsomt reduceret, men samtidig må staten kontinuerligt deltage i et forhandlingsspil, hvor interesser uploades til og downloades fra det europæiske niveau, og hvor manglende indflydelse kan betyde en underminering af den nationale autonomi på længere sigt.

Den europapolitiske kultur: pragmatisk liberal egalitarisme

Hvilke betingelser har Danmark for at imødegå denne udfordring? Dansk europapolitik er, ligesom politikdannelsen på andre områder, indlejret i en dansk politisk kultur. I sikkerhedspolitikken peger neoklassiske realister på betydningen af en strategisk kultur forstået som "entrenched beliefs, worldviews and shared expectations of a society as a whole" som transmissionsbælte mellem eksterne betingelser og konkret sikkerheds- og udenrigspolitik (Ripsman, Taliaferro og Lobell, 2016: 66). Kan vi identificere en "europapolitisk kultur", som transmitterer de eksterne inputs til konkret europapolitik? Peter Unwin peger på en tilsyneladende ambivalens eller måske endda et paradoks mellem en aktivistisk dansk udenrigspolitik med vægt på internationalisme (snarere end varetagelsen af snævre nationale interesser) og en suverænitets- og interessebaseret europapolitik (Unwin, 1996: 208-212), der har placeret Danmark sammen med blandt andre Grækenland i en gruppe af små EU-medlemslande, der har mere fokus på at maksimere egne gevinster ved medlemskabet end på at fremme det europæiske samarbejde eller den europæiske idé (Wallace, 1999; se også diskussionerne i Marcussen, 2013 og Sørensen og Wivel, 2017). Denne spænding kan forstås som en konsekvens af et særligt værdipolitisk fundament internt i staten kombineret med erfaringen som småstat fanget i et magtpolitisk spil mellem stormagter. Det værdipolitiske fundament voksede i den sidste halvdel af 1800-tallet ud af den danske bondebevægelses idégrundlag og organisationsmåde, der på én gang betonedede frihed og solidaritet og samtidige nationalromantiske strømninger. Den danske grundtvigianske fusion af disse idéer forenede oplysningstidens rationalitet med en betoning af det nationale og nordiske fællesskab som noget særligt og noget særligt værdifuldt (Breitenbauch og Wivel, 2004; Parker, 2002), der kom til udtryk i en særlig liberal egalitarisme (Østergaard, 2000: 161), som siden fandt sit udtryk i de værdier om retsstat, fællesskab og lighed, som vi fortsat finder i de nordiske velfærdsstater, og som dannede baggrund for et distinkt skandinavisk internationalt samfund (Schouenborg, 2013). Med det udgangspunkt udviklede de nordiske lande en

tilgang til Europa, hvor man anså den nordiske model som et forbillede for andre og betragtede sine egne samfund som forskellige fra og bedre end resten af Europa (Wæver, 1992; Browning, 2007; Wivel og Nedergaard, 2018). Samtidig blev den udadrettede forfølgelse af disse værdier påvirket af det voldsomme magttab, som Danmark led fra lederskabet af et Østersøimperium i form af Kalmarunionen fra 1397 til 1448 over det gradvise tab af status som Nordens førende magt med tabet af Norge i 1814 til nederlaget til Østrig og Preussen i 1864 (Petersen, 2005). For Danmark var en konsekvens af 1864-nederlaget, at statens interne værdier i diplomatiet udadtil måtte forfølges med pragmatisme, således at man ikke igen satte landets eksistens på spil (Knudsen, 2006: 128). Danmark kan på den baggrund siges at have en europapolitisk kultur, hvor man på den ene side anser sig selv som værdipolitisk privilegeret og på den anden side er bevidst om sin svage magtposition og af den grund forfølger sine europapolitiske mål med pragmatisme.

Figur 2: Neoklassisk realistisk forståelsesramme for dansk europapolitik

Global orden: sikkerhedspolitisk stabilitet og politisk liberalisme

Europæisk orden: forhandlet og institutionaliseret magtpolitik

Dansk europapolitisk kultur: pragmatisk liberal egalitarisme

Med udgangspunkt i denne diskussion er det nu muligt at opstille en mere præcis ramme for en neoklassisk realistisk forståelse af formulering og implementering af dansk europapolitik (figur 2). Den globale politiske orden betinger med sin sikkerhedspolitiske stabilitet og liberale politiske dagsorden handlerummet i den europæiske orden, som er karakteriseret ved en forhandlet og institutionaliseret rammesætning af EU-medlemstaternes europapolitik, der giver stærke incitamerter til aktivisme. Disse incitamerter transmitteres til konkret formulering og implementering af national europapolitik gennem det enkelte lands europapolitiske kultur, der for Danmarks vedkommende er en pragmatisk forfølgelse af liberal egalitarisme.

Formulering og implementering af dansk europapolitik: aktivisme med forbehold?

Dansk europapolitik er et forholdsvis nyt fænomen, der er vokset i betydning med den stigende indflydelse, som den europæiske integrationsproces og dennes udvidelse i bredden og i dybden har haft på det danske samfund. Fra slutnin-

gen af 1800-tallet og frem til anden verdenskrigs afslutning havde Danmark, som påpeget af Branner, en "Tysklandspolitik" men ingen europapolitik; en afspejling af de ledende danske politikeres opfattelse af, at Danmarks udenrigspolitiske handlerum var næsten udelukkende determineret af beslutninger truffet i Berlin (Branner, 2000: 45). Da Tysklandsproblemet fandt sin løsning med anden verdenskrigs afslutning, blev det eksklusive Tysklands-fokus erstattet af en opdeling af udenrigspolitikken, der afspejlede Danmarks nye udenrigspolitiske vilkår i den kolde krig. Her udgjorde europapolitikken den markedspolitiske hjørnesteen, som blev institutionaliseret gennem medlemskab af OEEC og sidenhen EFTA og EU, der supplerede den sikkerhedspolitiske hjørnesteen institutionaliseret i NATO, og med identitetspolitik (Nordisk Råd) og værdifremme (FN) som de to sidste hjørnesteene (Due-Nielsen og Petersen, 1995: 38; Hækkerup, 1965). Danmark søgte første gang om medlemskab af EU i 1961 sammen med Storbritannien, Norge og Irland, men måtte i første omgang tage til takke med en placering i "det europæiske venteværelse" på grund af Frankrigs modstand mod britisk medlemskab (Olesen, 2006).

Dansk europapolitik: tilpasning, passivisme eller aktivisme?

Da Danmark blev medlem af EU 1. januar 1973 var det efter forhandlinger, hvor Danmark fastholdt markedspektivet på det europæiske integrationsprojekt og dermed den funktionelle opdeling af udenrigspolitikken. På trods af en generel dansk imødekommenhed overfor EU's krav til nye medlemmer i årene forud for medlemskabet, herunder i forhandlingerne om medlemskab 1970-71 og accept af EU's *acquis communautaire* (Due-Nielsen og Petersen, 1995: 34), så insisterede Danmark i forhandlingerne på, at sikkerhedspolitikken var et rent NATO-anliggende (Rüdiger, 1995: 167). Kampagnen op til folkeafstemningen om medlemskab 2. oktober 1972, som resulterede i et ja med stemmerne 63,4 pct. for og 36,6 pct. imod, betonedes ligesom fortalerne for aktiv dansk deltagelse i integrationsprocessen op gennem 1960'erne og 1970'erne generelt økonomiske og materielle argumenter (Hansen, 2001: 64). Europapolitikken blev omtalt som "markedspolitikken", og EF som "fællesmarkedet", og efter medlemskabet fortsatte det folketingsudvalg som beskæftigede sig med Danmarks handelspolitik – og som nu fungerede som folketingets væsentligste kontrolinstans i forhold til regeringens europapolitik – med at blive kaldt markedsudvalget. Denne praksis blev først ændret i 1994, hvor udvalget blev omdøbt til europaudvalget, og "europapolitik" havde erstattet "markedspolitik" som den almindelige betegnelse for politik, der forholdt sig til integrationsprocessen i EU (Branner, 2000: 46).

Fra beslutningen om medlemskab og frem til i dag har Danmarks politik i forhold til den europæiske integrationsproces som beskrevet af Morten Kelstrup udviklet sig gennem fem faser (Kelstrup, 2014). Fra 1973 til 1986 var dansk europapolitik karakteriseret ved et selektivt og tilbageholdende engagement i integrationsprocessen, der lå i forlængelse af forhandlingerne om Danmarks mulige medlemskab, der var gået forud for EU-afstemningen i 1972. I Pedersens og Ringsmoses aktivismeforståelse placerede dansk europapolitik sig således på en mellemlig position mellem passivisme og aktivisme med elementer af klassisk tilpasningspolitik. Perioden fra 1986 til 1992 var præget af en langt mere positiv tilgang til øget integration, der afspejlede de voldsomme forandringer i Europas sikkerhedsorden og en ny dynamik i det europæiske samarbejde. Mens dette peger i retning af øget aktivisme, så er det dog værd at bemærke, at denne aktivisme snarere var al-europæisk end specifikt EU-europæisk. Danske visioner om Europas fremtid, som de i særlig grad blev artikulert af den danske udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, rettede sig primært mod mulighederne for demokratisering og udvikling i en ny europæisk sikkerhedsorden (Elbjørn og Wivel, 2006; Ellemann-Jensen, 2004). I det omfang at disse visioner omhandlede EU, var det ofte med Danmark som ”juniorpartner” til Tyskland (Wivel, 2018).

Perioden var rammet ind af to folkeafstemninger. I 1986 afholdtes folkeafstemningen om den såkaldte ”EF-pakke”, Fællesakten, der særligt fokuserede på en styrkelse af det indre marked og en forenkling af EU’s beslutningsprocedurer, der med øget brug af kvalificeret flertal i Ministerrådet ville kunne gøre det nemmere at træffe beslutninger om øget integration. Med 56,2 pct. ja-stemmer og 43,8 pct. nej-stemmer kom afstemningen sammen med transformationen af Europas politiske landskab i årene derefter til at legitimere en øget dansk europapolitisk aktivisme, der i EU-politikken i højere grad end tidligere fokuserede på det europæiske projekt og udviklingen af dette. Dette stoppede dog brat med det danske nej til Traktaten om Den Europæiske Union i 1992, hvor vælgerne ved en folkeafstemning forkastede dansk medlemskab med 50,7 pct. imod og 49,3 pct. for. Konsekvensen blev Edinburgh-aftalen, der året efter blev vedtaget ved en folkeafstemning med 56,7 pct. for og 43,3 pct. imod og betød, at Danmark kom til at stå udenfor EU’s samarbejde om forsvaret, euroen og dele af EU’s retspolitik (DIIS, 2008).⁴

Med det udgangspunkt var dansk europapolitik i perioden 1993 til 2001 igen karakteriseret ved et selektivt engagement, der dog afspejlede, at integrationen nu var både bredere og dybere, end da Danmark blev medlem mere end to årtier tidligere. Øget anvendelse af flertalsafgørelser og en intensivering af det europæiske samarbejde, der udfordrede medlemsstaternes autonomi som

eksempelvis Schengen-samarbejdet, betød en genfortolkning af det selektive danske engagement, hvor accept af den øgede integration blev anset for nødvendig for at fastholde dansk medlemskab. Samtidig spillede Danmark sammen med Sverige en aktiv rolle i EU's udvidelsesproces med en række central- og østeuropæiske lande, ikke mindst som aktiv advokat for en omfattende udvidelse i modsætning til en udvidelse med en mindre gruppe af lande (Friis, 1998). Udvidelsesprocessen repræsenterede da også en udvidelse af det europæiske marked og var derfor et godt match til dansk europapolitik forstået som markedspolitik. Det var samtidig en måde, hvorpå man kunne understøtte de tidligere kommunistiske landes vej til liberalt demokrati og øget økonomisk velstand, og repræsenterede på den måde en værdipolitisk udenrigspolitisk aktivisme, der matchede Danmarks liberal-egalitære værdier på en måde, som man ellers typisk fandt i FN- og udviklingspolitikken. Dette var i modsætning til den generelle udvikling i EU, der eksempelvis med lovgivning på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet både udfordrede den danske forståelse af EU som markedspolitik og udgjorde en potentiel risiko mod de danske liberal-egalitære værdier og deres indlejring i velfærdsstatens institutioner. Det var på den baggrund naturligt, at statsminister Anders Fogh Rasmussen efter konklusionen på optagelsesforhandlingerne med de central- og østeuropæiske kandidater på EU-topmødet i København i 2002 kunne erklære resultatet for opfyldelsen af Danmarks centrale udenrigspolitiske målsætning gennem mere end et årti (Rasmussen, 2003).

Dette var dog ingenlunde udtryk for et generelt skifte til europapolitisk aktivisme. Danmark har generelt støttet udvidelser i bredden, mens man har været skeptisk overfor et dybere og mere forpligtende EU-samarbejde. Denne tilgang har ligesom EU-medlemskabet generelt bred opbakning fra befolkningen, mens det er udbredt skepsis overfor et forpligtende samarbejde på velfærdsstatens kerneområder, der potentielt kan udgøre en trussel mod Danmarks liberale egalitarisme. To forsøg fra danske regeringer på at udvide det danske EU-engagement på områder, som ville få betydning for henholdsvis det nationaløkonomiske og migrationspolitiske handlerum – afstemningerne om en afskaffelse af det danske forbehold for deltagelse i Den Økonomiske og Monetære Union i 2000 og afstemningen om afskaffelse af det danske retsforbehold i 2015 – endte således i nederlag. Omvendt sagde vælgerne i 2014 ja til dansk deltagelse i Den Fælles Europæiske Patentdomstol, der i høj grad blev en afstemning om danske virksomheders muligheder i Europa og således var tæt koblet til det markedspolitiske argument, som traditionelt har været drivende for dansk europapolitik. Skellet mellem vælgere og politikere er mere praktisk end principielt. Både vælgere og politikere har således gennem det danske EU-

medlemskab forstået Danmarks pragmatiske og selektive engagement som en naturlig følge af et integrationsdilemma mellem national autonomi og international indflydelse, om end de lejlighedsvis har værdisat henholdsvis autonomi og indflydelse forskelligt (Wivel, 2018: 20-21, se også Kelstrup, 1993; Petersen, 1998).

På den baggrund har dansk europapolitik siden 2001 været karakteriseret ved et revideret selektivt engagement, der har taget udgangspunkt i en accept af de danske EU-forbehold kombineret med aktivt engagement i et EU karakteriseret ved differentieret integration. I den forstand kan dansk europapolitik tolkes som en klassisk småstatspolitik, hvor udgangspunktet er pragmatisk og defensivt, men hvor der fastholdes et blik for den opportunistiske fremme af egne værdier og interesser, når det eksterne handlerum tillader det. Der synes i nogen grad at være en arbejdsdeling mellem den defensive varetagelse af interessepolitikken og et sporadisk fokus på værdipolitisk aktivisme, når muligheden opstår som i udvidelses- og klimapolitikken. Den danske udenrigsminister Per Hækkerups karakteristik af Danmarks udenrigspolitiske handlerum og ambition fra 1965 kan på den baggrund synes at fremstå som ledetråd for europapolitikken helt frem til i dag: ”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).

Supplerer vi denne karakteristik med Hans-Henrik Holms tre parametre for vurdering af graden af den danske stats udenrigspolitiske aktivisme, kan vi dog give et endnu mere præcist – og overraskende – signalement af dansk europapolitisk aktivisme. Ifølge Holm er udenrigspolitisk aktivisme karakteriseret ved, at den aktivistiske stat strategisk anvender midler i forfølgelsen af udenrigspolitiske mål fremfor blot at reagere på eksterne begivenheder, at politikken er selvstændig i den forstand, at den er i modstrid med andre aktørers ønsker og interesser, og at politikken artikuleres offentligt, også når det ville være mere sikkert at forholde sig tavs (Holm, 2002: 23). Danmark har konsekvent siden afvisningen af Traktaten om Den Europæiske Union i 1992 ført en politik, som er i modstrid med de to førende EU-magter Tyskland og Frankrigs interesser om et fortsat styrket europæisk samarbejde, og hvor det havde givet en mindre risikofyldt varetagelse af Danmarks interesser, hvis man blot havde fulgt den dominerende europæiske diskurs og tilsluttet sig traktaten. Den politik, der ser ud som reaktiv pragmatisme, når den anskues i fugleperspektiv fra EU, kan tolkes som en europapolitisk aktivisme med fokus på at fastholde og fremme egne nationale interesser og værdier, når den anskues

i frøperspektiv fra medlemsstaten Danmark. Danmark har fra det perspektiv forfulgt sine interesser strategisk ved pragmatisk at føre en dualistisk strategi, hvor man på den ene side har fastholdt forbeholdene og på den anden side søgt at optimere sin indflydelse gennem dag-til-dag-politikken. Herigennem kan Danmark siges at have ageret som en normrentreprenør i Europa, der gennem strategisk opgavevaretagelse og anvendelse af sig selv som benchmark har vist, at det er muligt at opnå indflydelsesrige poster som eksempelvis landbrugs- og konkurrencekommissær og samtidig præge Europa i en retning, der både respekterer nationale politiske bastioner og giver mulighed for at påvirke konkret EU-politik med afsæt i disse bastioner (som i østudvidelsespolitikken og i klimapolitikken).

I den forstand lever dansk europapolitik op til kriterierne for at være ”aktivistisk” som defineret af Pedersen og Ringsmose (2017): Den er præget af initiativlyst, engagement og vilje til at udnytte muligheder og skabe forandringer i de internationale omgivelser. Danmark har jo netop *ikke* passivistisk fulgt de dominerende EU-magters politiske dagsorden for Europas fremtid, men derimod med en vis succes forfulgt sin egen dagsorden. I den forstand har den danske politiske og administrative elite gennem deres succesrige europapolitiske aktivisme undermineret deres eget argument om, at de danske forbehold ville udgøre en væsentlig forhindring for fortsat dansk indflydelse i EU.

Kontinuitet og udvikling i dansk europapolitik

To trends i den europapolitiske aktivisme bør fremhæves fra perioden fra indgåelse af Edinburgh-aftalen i 1993 og frem til i dag. Den første trend gælder forvaltningen af de danske forbehold. På den ene side udgør disse forbehold en både retlig og praktisk politisk binding af politikere og embedsmænd og et udgangspunkt for dansk politikformulering i forhold til Den Økonomiske og Monetære Union og EU's rets- og forsvarspolitik. På den anden side deler den politisk-administrative elite i Danmark en forståelse af, at forbeholdene kan tolkes på en måde, der gør det muligt for dem at deltage i uformelle diskussioner af de fleste emner relateret til de tre forbehold (Adler-Nissen, 2014b; Marcussen, 2014; Olsen, 2011; Wivel, 2014). På dette område kan man derfor tale om en usynlig aktivisme. Her er aktivismen udtryk for et aktivt politisk valg, men samtidig et valg der kan medføre omkostninger for både politiske beslutningstagere og embedsværk, hvis det udsættes for offentlig diskussion og kritik.

Den anden trend angår europapolitisk aktivisme på udvalgte områder, hvor Danmark ønsker at sætte et særligt præg på den europæiske udvikling. Forenkling af EU-regulering og klimapolitikken er gode eksempler. Forenkling

af EU-regulering med henblik på at mindske administrative byrder var fra 2010 en dansk mærkesag og indgik som væsentligt element i forberedelserne til det danske EU-formandskab i 2012. Danmark samarbejdede i den forbindelse med Storbritannien, der i lighed med Danmark både havde nationale interesser i området og kunne spejle sig i det værdimæssige grundlag. Imidlertid ændrede Storbritannien efter regeringsskiftet fra Labour til Konservative i maj 2010 kurs og skærpede deres nationale position fra et fokus på reduktion af administrative byrder til et fokus på deregulering og endelig et fokus på betingelserne for medlemskab. Det britiske politikskifte gjorde det umuligt for Danmark at arbejde aktivt for den dagsorden, som de selv havde været med til at sætte, men som nu var blevet voldsomt politiseret og var kommet til at handle om betingelser for medlemskab (Grøn og Rogaczewska, 2013). Et andet eksempel er klimapolitikken, hvor Danmark fra 2004 investerede betydelige politiske og administrative ressourcer under skiftende regeringer, og hvor den tidligere danske miljø- og klimaminister Connie Hedegaard fra 2010 til 2014 varetog rollen som klimakommissær i EU. Fra regeringsskiftet i 2015 ændrede Danmark imidlertid klimapolitisk kurs, blandt andet når det gælder kvælstofudledning fra landbruget. I disse to tilfælde kan man tale om en opportunistisk aktivisme, hvor aktivismen opstår og forsvinder med det handlerum, som efterlades af magtfulde aktører i EU (som eksempelvis en stormagt som Storbritannien) eller internt i staten (eksempelvis ved et regeringsskift).

Samtidig rummer Danmarks europapolitik også væsentlige elementer af kontinuitet. For det første er den baseret på et ønske om at bevare den danske velfærdsstat, og at dette bør være et mål i europapolitikken. Dette mål går helt tilbage til afstemningen om medlemskab i 1972, hvor tilhængere af medlemskab argumenterede for, at Danmark gennem medlemskab fik mulighed for at skabe en tilstrækkelig eksportgenereret vækst til at bevare og udbygge velfærdsstaten, mens modstandere argumenterede for, at medlemskabet ville udhule den danske velfærdsstat gennem en tilnærmelse til en mere normaleuropæisk markedsøkonomi. Debatten om EU-medlemskab var således en debat om midlerne til at bevare velfærdsstaten, mens målet om at bevare den blev delt af både tilhængere og modstandere. Danmarks liberale egalitarisme, som den kommer til udtryk gennem velfærdsstatens institutioner, udgør således den prisme, som globale og europæiske udviklinger reflekteres (og vurderes) igennem.

For det andet, og som følge heraf, er europapolitikken gennem hele perioden en nødvendighedens politik. Internationalt fremme af de danske liberal-egalitære værdier foregår med få undtagelser (østudvidelse, klima) i andre fora, og hverken tilhængere af øget samarbejde eller skeptikere har lagt vægt på at præsentere en positiv vision for den europæiske udvikling. Medlemskab af EU

har givet mulighed for at sidde med ved forhandlingsbordet og adgang til et marked for dansk eksport. For det tredje har dansk europapolitik som anden dansk udenrigspolitik været præget af en pragmatisk tilgang til medlemskab og anvendelse af internationale institutioner. Danmark har eksempelvis på én og samme tid fastholdt et pragmatisk og selektivt engagement i integrationsprocessen og med succes forhandlet sig til kommissærposter på centrale områder for danske erhvervsinteresser som landbrug (1973-1985, 2004-2009) og konkurrence (2014-2019) og dansk værdipolitik som miljø (1995-1999), udvikling (1999-2004) og klima (2009-2014). En pragmatisk afpolitisering af europapolitikken har ikke mindst spillet ind i forvaltningen af de danske forbehold, hvor en kreativ og permissiv fortolkning af det handlerum, som de har efterladt til fortsat europapolitisk aktivisme, har medført, at deres konsekvenser har været langt mindre dramatiske end forventet (Miles, 2014).

Endelig afspejler denne pragmatisme en dualisme i dansk europapolitik (Miles og Wivel, 2014b: 234). På den ene side har danske politiske beslutningstagere siden 1993 konsekvent artikulert deres respekt for de danske forbehold samtidig med, at de har gentaget de alvorlige negative konsekvenser, som de mener, at disse forbehold har for muligheden for at varetage danske interesser i Europa. På den anden side har de danske beslutningstagere accepteret en institutionel udvikling, der reelt har udhulet mulighederne for at forsvare forbeholdene og andre danske politiske bastioner (Pedersen, 2014), samtidig med at de i dag-til-dag-politikken aktivt har forfulgt danske interesser – også på de tre områder omfattet af forbeholdene (Adler-Nissen, 2014b; Marcussen, 2014; Olsen, 2011).

Konklusion og perspektiver: nødvendighedens aktivisme?

Udviklingen af dansk europapolitisk aktivisme afspejler et samspil mellem den globale orden, udviklingen af de europæiske institutioner og den særlige danske europapolitiske kultur. På det globale niveau betød indlejringen af Vesteuropa i et integreret og inviteret amerikansk imperium efter anden verdenskrig, at det, som de foregående 80 år havde været tysklandspolitik, nu blev transformeret til en kombination af sikkerhedspolitik indlejret i NATO og markedspolitik indlejret i europæiske institutioner som OEEC, EFTA, EF og EU. Danmark var ganske hurtig til at læse den ny ordens langt bredere handlerum for småstaterne blandt andet gennem et aktivt engagement i OEEC med en dagsorden, der til dels afveg fra de toneangivende magter (Olesen, 2006), men søgte fra begyndelsen og op til i dag et pragmatisk og selektivt engagement. Dansk europapolitik er således karakteriseret ved stor kontinuitet og en kombination af pragmatisk interessevaretagelse og forsøg på dagsordensættende indflydel-

sesmaksimering på udvalgte værdipolitiske områder. Samtidig er europapolitikken, som argumenteret ovenfor, overraskende aktivistisk i betydningen en strategisk, selvstændig og dristig politik, der aktivt sigter mod at fremme danske interesser via politiske og diplomatiske kanaler. Dansk europapolitik føres som en nødvendighedens politik, men dette udelukker ikke aktivisme.

Hvordan tegner fremtiden for dansk europapolitik? På hver af forklaringsmodellens tre niveauer er der langsigtede trends. På det globale niveau har verden de seneste to årtier bevæget sig fra en struktur med en historisk stærk unipol henimod en "nav og eger"-model, hvor USA er den første blandt ligemænd men uden den samme dominerende position som i de første år efter den kolde krigs afslutning (Buzan, 2004). Denne tendens er forstærket af Præsident Obamas pragmatiske realisme, hvor USA har forholdt sig afmålt til eksempelvis konflikten i Syrien, Ruslands annektering af Krim og Kinas ageren i det Sydkinesiske hav, og den synes at blive yderligere forstærket af Præsident Trumps "America First"-tilgang, der signalerer et USA, der i fremtiden i endnu højere grad fokuserer på egne snævre nationale interesser. Selv om USA fortsat er enesupermagt, når der måles på militære, økonomiske og teknologiske parametre (Brooks og Wohlforth, 2015/16), så har enesupermagten paradoksalt nok været mindre i stand til at handle uafhængigt end tidligere tiders stormagter (Nye, 2002). Forandringerne i USA's magtposition og udenrigspolitik har to konsekvenser for dansk europapolitik. For det første må det forventes, at amerikansk udenrigspolitik i de kommende år vil forstærke trenden fra Præsident Obamas embedsperiode, og der vil blive lagt mindre vægt på at fremme liberale værdier og mere vægt på amerikansk national sikkerhed. Europapolitikken kan på den baggrund forventes at få en større plads i den danske udenrigspolitiske aktivisme som følge af, at samarbejdet med USA om værdipolitisk aktivisme bliver mindre oplagt end tidligere. For det andet må USA i de kommende år forventes at spille både en mindre og en mindre forudsigelig rolle i Europa. Konsekvensen for dansk europapolitik er, at Danmark i højere grad må arbejde gennem EU for de goder, som den amerikanske hegemon hidtil har udbudt (sikkerhedspolitisk stabilitet, økonomisk frihandel). Begge konsekvenser peger således i retning af øget aktivisme i dansk europapolitik.

Både USA's nedadgående magttrend og den mere tilbagetrukne amerikanske udenrigspolitik, som er fulgt i kølvandet på denne trend, efterlader et politisk rum til EU. Hvordan EU udnytter sit handlerum er en fortsat dialog mellem de europæiske stater, som har været hele det europæiske integrationsprojekts historie, men de senere års udvikling med finanskrisen efterfulgt af flygtningekrise og Brexit kombineret med en ændret tilgang til Europa hos den nære amerikanske allierede har affødt en mere grundlæggende diskussion om EU's fortsatte ud-

vikling. I den forbindelse præsenterede Europa-Kommissionsformand Juncker i marts 2017 en hvidbog med fem scenarier for EU efter Brexit, der spændte fra status quo over et frihandelsamarbejde og et EU i flere hastigheder til et smallere men dybere samarbejde og en føderal union (Europa-Kommissionen, 2017). Opmærksomheden samledes hurtigt om et EU i flere hastigheder, da det fra begyndelsen syntes at have opbakning fra Tyskland, Frankrig, Spanien, Italien og Benelux-landene, ligesom også Kommissionen uformelt signalerede støtte til dette scenarie (Sørensen, 2017). Et EU i flere hastigheder – enten indenfor den nuværende traktat, hvor en mindre gruppe af lande kan gå videre med et forstærket samarbejde eller med udgangspunkt i en ny traktat – udfordrer Danmarks dualistiske strategi, hvor man har fastholdt forbehold på rets-, forsvars- og pengepolitikken samtidig med, at man aktivt har kunnet forfølge sine interesser, netop fordi EU-medlemslandene ikke var delt op i flere forskellige divisioner med forskellige pligter og rettigheder i forhold til EU's generelle udvikling (Sørensen og Wivel, 2017). Den nye krisedrevne dynamik mod et forstærket EU-samarbejde peger således i retning af øget dansk europapolitisk aktivisme, enten defensivt for at mindske de negative konsekvenser af at stå udenfor dele af samarbejdet, eller offensivt i form af en afskaffelse af forbeholdene for at kunne deltage i flere dele af det forstærkede samarbejde.

Indenrigspolitisk går en tendens mod en polarisering, hvor nye partier med succes enten har re-artikuleret betydningen af det nationale territorielt og historisk bundne fællesskab (Dansk Folkeparti, stiftet 1995) eller argumenteret for, at dette fællesskab kun har begrænset relevans for politikudformning i en verden, hvor det nationale fællesskab er suppleret med en organisering af politik og økonomi under, over og på tværs af landegrænser, der kun vanskeligt fanges af det nationale repræsentative demokrati (Alternativet, stiftet 2013) eller har vist sig både ineffektivt og uretfærdigt i sammenligning med markedet og andre frivillige organiseringsformer (Liberal Alliance, stiftet 2007). Denne polarisering har dog haft bemærkelsesværdig lille effekt på europapolitikken. Tager vi udgangspunkt i den teoretiske ramme, som blev anvendt til at forklare dansk europapolitik ovenfor, bør dette ikke være en overraskelse. Mens de tre partier i indenrigspolitikken i nogen grad repræsenterer et nybrud, så repræsenterer de på hver deres måde i europapolitikken en opdatering af den danske "ja, men"-position i et Danmark påvirket af globaliseringens effekter indenfor blandt andet migration, kommunikation, arbejdsmarked og handel. Deres europapolitik baserer sig på den samme liberale egalitarisme, som også den danske velfærdsstat og dens partier er rundet af – dog med forskellig vægt på de to grundværdier, frihed og lighed. De er på den baggrund i en god posi-

tion til at opsamle EU-skeptiske vælgere men uden at opstille et klart alternativ til den nuværende europapolitik.

Globale og europæiske udviklinger giver incitament til øget dansk europapolitiske aktivisme, men denne aktivisme vil fortsat trods nye politiske strømninger tage udgangspunkt i en pragmatisk forvaltning af Danmarks liberale egalitarisme. Danmark vil således også i de kommende år fremstå som en aktivistisk, men samtidig akavet, måske ligefrem ubekvem, europæer.⁵

Noter

1. Se eksempelvis Kelstrup, Martinsen og Wind (2017) samt bidragene til Branner og Kelstrup (2000) og Miles og Wivel (2014a).
2. Tekstens korte diskussion fokuserer på de senere års forskning i dansk europapolitik, som tager udgangspunkt i studiet af international politik. Kastes blikket længere tilbage, så kan det dominerede perspektiv siges at være en historisk grundet analyse, der i forskelligt omfang trækker på realistiske, liberale og institutionalistiske antagelser, se eksempelvis Branner (2000), Kelstrup (1993) og Petersen (1998).
3. Mouritzen og Wivel (2012, 2013) argumenterer eksplicit for betydningen af geopolitiske faktorer og dermed det regionale niveau, som de finder underbelyst i den neoklassiske realisme.
4. Danmark tog desuden forbehold for, at et unionsborgerskab skulle kunne erstatte det nationale statsborgerskab, men da dette forbehold i dag er skrevet ind i traktaten for alle medlemsstater, har det ikke længere betydning.
5. For en tolkning af Danmark som en "awkward European", se Wivel (2018).

Litteratur

- Adler-Nissen, Rebecca (2014a). *Opting Out of the European Union: Diplomacy, Sovereignty and European Integration*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adler-Nissen, Rebecca (2014b). Justice and home affairs: Denmark as an active differential European, pp. 65-79 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Arter, David (2000). Small state influence within the EU: The case of Finland's Northern Dimension Initiative. *Journal of Common Market Studies* 38 (5): 677-697.
- Bailes, Alyson J. K. og Baldur Thorhallsson (2013). Instrumentalizing the European Union in small state strategies. *Journal of European Integration* 35 (2): 99-115.
- Branner, Hans (2000). Options and goals in Danish European policy since 1945: Explaining small state behavior and foreign policy change, pp. 333-380 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy Towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.

- Branner, Hans og Morten Kelstrup (red.), (2000). *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Breitenbauch, Henrik og Anders Wivel (2004). Understanding national IR disciplines outside the United States: Political culture and the construction of international relations in Denmark. *Journal of International Relations and Development* 7 (4): 414-443.
- Brooks, Stephen G. og William C. Wohlforth (2015/16). The rise and fall of the great powers in the twenty-first century: China's rise and the fate of America's global position. *International Security* 40 (3): 7-53.
- Browning, Christopher S. (2007). Branding Nordicity: Models, identity and the decline of exceptionalism. *Cooperation and Conflict* 42 (1): 27-51.
- Buzan, Barry (2004). *The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty-first Century*. Cambridge: Polity.
- DIIS (2008). *De danske forbehold over for den Europæiske Union: Udviklingen siden 2000*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Due-Nielsen, Carsten, og Nikolaj Petersen (1995). Denmark's foreign policy since 1967: An introduction, pp. 11-54 i Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (red.), *Adaptation and Activism*. København: DJØF Forlag.
- Elbjørn, Kasper og Anders Wivel (2006). Forståelsesbrevet, pp. 367-385 i David Gress og Kasper Elbjørn (red.), *20 begivenheder der skabte Danmark*. København: Gyldendal.
- Ellemann-Jensen, Uffe (2004). *Fodfejl*. København: Gyldendal.
- Europa-Kommissionen (2017). *Hvidbog om Europas fremtid*. Bruxelles: Den Europæiske Union. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/hvidbog_om_europas_fremtid_da.pdf (11. april, 2017).
- Fox, Annette Baker (1959). *The Power of Small States Diplomacy in World War II*. Chicago: University of Chicago Press.
- Friis, Lykke (1998). EU enlargement and the Luxembourg Summit: a case study in agenda setting, pp. 56-77 i Anders Wivel (red.), *Explaining European Integration*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Grieco, Joseph M. (1990). *Cooperation among Nations*. Ithaca: Cornell University Press.
- Grøn, Caroline Howard og Natalia Anna Rogaczewska (2013). Smart stat på afveje? Dansk EU-diplomati mellem indenrigspolitik og europæiske stormagter. *Samfundsøkonomen* 2: 25-31.
- Grøn, Caroline and Anders Wivel (2011). Maximizing influence in the European Union after the Lisbon Treaty: From small state policy to smart state strategy. *Journal of European Integration* 33 (5): 523-539.

- Hansen, Birthe (2011). *Unipolarity and World Politics: A Theory and Its Implications*. London: Routledge.
- Hansen, Lene (2001). Sustaining sovereignty: the Danish approach to Europe, pp. 50-87 i Lene Hansen og Ole Wæver (red.), *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*. London: Routledge.
- 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: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Hækkerup, Per (1965). *Dansk Udenrigspolitik*. København: Fremad.
- Ingebritsen, Christine (1998). *The Nordic States and European Unity*. Ithaca: Cornell University Press.
- 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.
- Joffe, Josef (1984). Europe's American pacifier. *Foreign Policy* (54): 64-82.
- Kelstrup, Morten (1993). Small states and European political integration: Reflections on theories and strategies, pp. 136-162 i Teija Tiilikainen og Ib Damgaard Petersen (red.), *The Nordic Countries and the EC*. København: Forlaget Politiske Studier.
- Kelstrup, Morten (2014). Denmark's relation to the European Union: a history of dualism and pragmatism, pp. 14-29 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Kelstrup, Morten, Dorte Sindbjerg Martinsen og Marlene Wind (2017). *Europa i forandring. En grundbog om EU's politiske og retlige system*. 3. udgave. København: Hans Reitzels Forlag.
- Knudsen, Tim (2006). *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Larsen, Henrik (2005). *Analysing the Foreign Policy of Small States in the EU: The Case of Denmark*. Houndmills: Palgrave.
- Larsen, Henrik (2017). *Teorier om dansk udenrigspolitik efter den kolde krig*. København: Hans Reitzel.
- Lundestad, Geir (1998). *Empire by Integration: The United States and European Integration, 1945-1997*. Oxford: Oxford University Press.
- Løvold, Andreas (2004). Småstatsproblematikken i internasjonal politikk. *Internasjonal Politikk* 62 (1): 7-31.
- Marcussen, Martin (2013). EU-forbeholdene og det danske mulighedsrum i verden. *Politica* 45 (4): 400-418.
- Marcussen, Martin (2014). Denmark and the Euro opt-out, pp. 47-64 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Mearsheimer, John J. (2010). Why is Europe peaceful today? *European Political Science* 9 (3): 387-397.

- Miles, Lee, og Anders Wivel (red.) (2014a). *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Miles, Lee og Anders Wivel (2014b). A smart state handling a differentiated integration dilemma? Concluding on Denmark and the European Union, pp. 228-238 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Mouritzen, Hans (1993). The two musterknaben and the naughty boy: Sweden, Finland and Denmark in the process of European integration. *Cooperation and Conflict* 28 (4): 373-402.
- Mouritzen, Hans (1997). *External Danger and Democracy: Old Nordic Lessons and New European Challenges*. Aldershot: Dartmouth.
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2012). *Explaining Foreign Policy: International Diplomacy and the Russo-Georgian War*. Boulder: Lynne Rienner
- Mouritzen, Hans og Anders Wivel (2013). Udenrigspolitikens missing link: krigen i Georgien og den glemte geopolitik, pp. 15-18 i Carsten Jensen (red.), *Politologisk Årbog 2012-13*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Neumann, Iver B. og Sieglinde Gstöhl (2006). Introduction: Lilliputians in Gulliver's world?, pp. 3-36 i Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl og Jessica Beyer (red.), *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press.
- Nye, Joseph S. (2002). *The Paradox of American Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Olesen, Thorsten Borring (2006). I det europæiske venteværelse, pp. 449-503 i Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume (red.), *I blokopdelingens tegn 1945-1972*. Dansk Udenrigspolitikens Historie 5. København: Gyldendal.
- Olsen, Gorm Rye (2011). How strong is Europeanisation, really? The Danish defence administration and the opt-out from the European security and defence policy. *Perspectives on European Politics and Society* 12 (1): 13-28.
- Panke, Diana (2010). *Small States in the European Union: Coping with Structural Disadvantages*. Aldershot: Ashgate.
- Panke, Diana (2015). Small states in EU decision-making: How can they be effective?, pp. 59-72 i Michael Keating og Harald Baldersheim (red.), *Small States in the Modern World*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Parker, Noel (2002). Differentiating, collaborating, outdoing: Nordic identity and marginality in the contemporary world. *Identities: Global Studies in Culture and Power* 9 (3): 355-381.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012a). Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme. *Politica* 44 (1): 111-130.

- Pedersen, Rasmus Brun (2012b). Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree? *Cooperation and Conflict* 47 (3): 331-349.
- Pedersen, Rasmus Brun (2014). Denmark and the Council of Ministers, pp. 95-108 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Pedersen, Rasmus Brun og Karen Gram-Skjoldager (2015). International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus. *Historisk Tidsskrift* 115 (1): 163-188.
- Pedersen, Rasmus Brun og Jens Ringsmose (2017). Aktivisme i dansk udenrigspolitik: FN, NATO, EU og Norden. *Politica* 49 (4): 339-357.
- Petersen, Nikolaj (1998). National strategies in the integration dilemma: An adaptation approach. *Journal of Common Market Studies* 36 (1): 33-54.
- Petersen, Nikolaj (2005). Danmark som international aktør 705-2005. *Politica* 37 (1): 44-59.
- Rasmussen, Anders Fogh (2003). Dansk europapolitik efter formandskabet. Statsminister Anders Fogh Rasmussen tale i Dansk Institut for Internationale Studier, 15. januar 2003, http://www.stm.dk/_p_7410.html (12. april, 2017).
- Rathbun, Brian (2008). A rose by any other name: Neoclassical realism as the logical and necessary extension of structural realism. *Security Studies* 17 (2): 294-321.
- Ripsman, Norrin M., Jeffrey W. Taliaferro og Steven E. Lobell (2016). *Neoclassical Realist Theory of International Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosato, Sebastian (2011). *Europe United: Power Politics and the Making of the European Community*. Ithaca: Cornell University Press.
- Rose, Gideon (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics* 51 (1): 144-172.
- Rüdiger, Mogens (1995). Denmark and the European Community 1967-1998, pp. 163-188 i Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (red.), *Adaptation and Activism*. København: DJØF Forlag.
- Schouenborg, Laust (2013). *The Scandinavian International Society: Primary Institutions and Binding Forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Sørensen, Catharina (2017). Hvidbog legitimerer et EU i flere hastigheder. *Kronik. Politiken*, 6. marts.
- Sørensen, Catharina og Anders Wivel (2017). Danmark efter Brexit: Business as usual eller en ny begyndelse for dansk europapolitik? *Internasjonal Politikk* 75 (2): 117-130.
- Thorhallsson, Baldur (2000). *The Role of Small States in the European Union*. Aldershot: Ashgate.
- Thorhallsson, Baldur (2014). The outsiders: Norway and Iceland, pp. 32-49 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.

- Thorhallsson, Baldur (2018). Iceland: The dominant party in thrall to its past discourse, pp. 103-127 i Malin Stegmann McCallion og Alex Brianson (red.), *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* Houndsmills: Palgrave.
- Thorhallsson, Baldur and Anders Wivel (2006). Small states in the European Union: What do we know and what would we like to know? *Cambridge Review of International Affairs* 19 (4): 651-668.
- Unwin, Peter (1996). *Baltic Approaches*. Norwich: Michael Russell.
- Wallace, William (1999). Small European states and European policy-making: Strategies, roles, possibilities, pp. 11-26 i William Wallace et al., *Between Autonomy and Influence: Small States and the European Union*, Arena Report No. 1/99. Oslo: Arena.
- Wivel, Anders (2005). Explaining why state X made a certain move last Tuesday: The promise and limitations of realist foreign policy analysis. *Journal of International Relations and Development* 8 (4): 355-380.
- Wivel, Anders (2008). Balancing against threats or bandwagoning with power? Europe and the transatlantic relationship after the Cold War. *Cambridge Review of International Affairs* 21 (3): 289-305.
- Wivel, Anders (2013). From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics. *Swiss Political Science Review* 19 (3): 298-321.
- Wivel, Anders (2014). A pace-setter out of sync? Danish foreign, security and defence policy and the European Union, pp. 80-94 i Lee Miles og Anders Wivel (red.), *Denmark and the European Union*. London: Routledge.
- Wivel, Anders (2018). As awkward as they need to be: Denmark's pragmatic activist approach to Europe, pp. 13-34 i Malin Stegmann McCallion og Alex Brianson (red.), *Nordic States and European Integration: Awkward Partners in the North?* Houndsmills: Palgrave.
- Wivel, Anders og Peter Nedergaard (2018). Introduction: Scandinavian politics between myth and reality, pp. 1-10 i Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Wohlforth, William C. (1999). The stability of a unipolar world. *International Security* 24 (1): 5-41.
- Wæver, Ole (1992). Nordic nostalgia: Northern Europe after the Cold War. *International Affairs* 68 (1): 77-102.
- Østergaard, Uffe (2000). Danish national identity: Between multinational heritage and small state nationalism, pp. 139-184 i Hans Branner og Morten Kelstrup (red.), *Denmark's Policy Towards Europe After 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsforlag.

Abstracts

Rasmus Brun Pedersen and Jens Ringsmose

Activism in Danish foreign policy: UN, NATO, EU and the Nordic cooperation

This introductory article commences with a brief overview of the existing literature on Danish foreign policy activism. We argue that the concept – activism – is useful in terms of labelling Danish foreign policy in general but also that the notion of activism hampers a more nuanced understanding of Denmark's recent foreign policy as it relates almost entirely to Danish security policies. To more comprehensively appreciate the true nature of Danish foreign policy, we have to be more precise when operationalizing the concept of activism and engage with a compartmentalized understanding of Denmark's policies vis-à-vis her international surroundings. We do both in the article's second main section and we develop a typology for analyzing different types of foreign policies. In the article's third and last section, we compare four major institutional tracks in Danish foreign policy: EU, NATO, UN and the Nordic track.

Jens Ringsmose and Sten Rynning

Rollercoaster: changes and challenges to Denmark's NATO engagement

Danish foreign policy activism appears most clearly in a NATO context. The Atlantic Alliance is first and foremost the vehicle through which Denmark contributes to ensuring US engagement in European security politics. NATO is the mechanism that enables Denmark to establish close military relations with select allies, which in turn facilitates Danish military contributions to international operations. Finally, NATO is a lever for a broader European foreign policy that Denmark has difficulties pursuing because of her EU opt-out. However, Danish NATO activism has varied over time. It was increasing, then very significant, and in recent years it has been declining. Currently, it might be on its way up again. These fluctuations must be interpreted as the result of the political will to pursue the activism that is made possible by the international environment. We analyze the political will to pursue NATO activism from 1990 to 2017; we focus on the national willingness to carry security political burdens.

Mikkel Runge Olesen

Activism with the Nordic “brothers”: Cautious revival after years of decline?

Danish activism in a Nordic context has suffered many setbacks since the end of the cold war. A central supplement strategy to the dominant Danish foreign and security policy in NATO during the cold war, Danish Nordic activism has since lost ground within the military sphere, the diplomatic sphere and the economic sphere. However, recent developments indicate that Danish Nordic activism may now experience a cautious revival, brought about by success with pragmatically focused cooperative projects for example in NORDEFCO and by the diffusion of Nordic ideals to a broader group such as Nordic Plus or within the EU. The NATO and EU divide between the Nordic countries, however, as well as differing national priorities in many different policy areas, still constitute considerable obstacles.

Peter Viggo Jakobsen and Kristine Kjærsgaard

The rise and fall of Danish UN activism, 1945-2016

The United Nations (UN) was at the heart of Denmark’s activist foreign policy from the late 1950s to the mid-1990s. Since then the UN has been marginalized. Dansk foreign policy activism is now conducted under the auspices of the European Union (EU), the North Atlantic Treaty Organization (NATO) and US-led coalitions. The huge shifts in Danish UN activism in the 1945-2016 period are analyzed in the diplomatic, economic and military domains using four indicators: voluntarism, initiative, risk tolerance and use of resources. The rise and fall of Danish UN activism resulted from the interaction between a changing international environment (threats, norms, international demand and cooperation opportunities) and government efforts to promote Danish interests and values/altruism. The UN lost its key role in Danish foreign policy because the organization proved ill-suited for promoting western and Danish interests and values after the Cold War. Danish decision makers consequently prioritized the EU and NATO instead.

Anders Wivel

Activist with opt-outs: Denmark, the European Union and the American world order

Is Danish European policy activist? Danish European policy is surprisingly activist in the sense that it strategically, independently and boldly pursues the defense and promotion of Danish interests and values, even to the extent of defying the vision of Europe promoted by EU’s Franco-German engine. How-

ever, activism is typically formulated by Danish decision makers as the “politics of necessity” combining a pragmatic defense of the Danish welfare state with proactive agenda-setting in selected issue areas. Using a neoclassical realist explanatory model, the article explains this policy as a the result of policy makers grounded in a Danish liberal-egalitarian political culture navigating an international space characterized by a combination of an American liberal order and negotiated and institutionalized European power politics.

Om forfatterne

Peter Viggo Jakobsen, lektor, Forsvarsakademiet og professor (deltid), Center for War Studies, Syddansk Universitet. Forsker i strategi, international sikkerhedspolitik og konflikthåndtering (civil og militær). E-mail: peja@fak.dk
Web: [http://pure.fak.dk/portal/da/persons/peter-viggo-jakobsen\(6e2744bc-bbad-4c2d-9784-b4c5522f89c2\).html](http://pure.fak.dk/portal/da/persons/peter-viggo-jakobsen(6e2744bc-bbad-4c2d-9784-b4c5522f89c2).html)

Kristine Kjærsgaard, lektor i historie, Institut for Historie, Syddansk Universitet. Forsker i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter 1945 i internationalt perspektiv, herunder internationale organisationer, menneskerettigheder og udviklingsbistand. E-mail: kristinek@sdu.dk
Web: [http://findresearcher.sdu.dk/portal/da/persons/kristine-kjaersgaard\(de634f15-cafe-4f6d-b033-69d2ed99cbbc\).html](http://findresearcher.sdu.dk/portal/da/persons/kristine-kjaersgaard(de634f15-cafe-4f6d-b033-69d2ed99cbbc).html)

Mikkel Runge Olesen, ph.d., seniorforsker, Danish Institut for Internationale Studier (DIIS). Hans forskningsinteresser inkluderer dansk og nordisk udenrigspolitik, international politik i Arktis og det transatlantiske bånd. E-mail: mro@diis.dk

Rasmus Brun Pedersen, lektor, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Forsker i småstaters udenrigspolitik, herunder særligt dansk udenrigspolitik og kvalitativ metodeudvikling. E-mail: brun@ps.au.dk

Jens Ringsmose, institutchef og prodekan for forskning, Forsvarsakademiet. Forsker i NATO, dansk sikkerheds- og forsvarspolitik samt militære operationer. E-mail: jeri@fak.dk.

Sten Rynning, centerleder og professor, Center for War Studies, Syddansk Universitet. Forsker i NATO, europæisk sikkerhedspolitik samt dansk udenrigspolitik. E-mail: sry@sam.sdu.dk

Anders Wivel, professor (mso), Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Er forfatter til en lang række videnskabelige publikationer i bl.a. *Journal of Common Market Studies*, *European Security*, *Cooperation and Conflict*, *Journal of European Integration* og *Cambridge Review of International Affairs*. Hans seneste bog er *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics* (2018, redigeret sammen med Peter Nedergaard). E-mail: aw@ifs.ku.dk

Anmeldelse

Erik Christensen, *På vej til borgerløn*, Forlaget Hovedland, 2017.

En borgerløn: ”1. ... er *universel*. Det betyder, at den gives til alle (statsborgere) eller personer med opholdstilladelse i et samfund. 2. Den er *individuel*. Det vil sige, at den gives til enkeltpersoner, således at enhver er sikret sit eget individuelle forsørgelsesgrundlag uafhængigt af ægtefælle eller samlever. 3. Den er *ubetinget*. Det vil sige, at den gives uafhængigt af indkomst og formue og uden bestemte aktivitetskrav om at stå til rådighed for arbejdsmarkedet eller påtage sig aktivering. 4. Endelig skal borgerlønnen være *tilstrækkelig*, dvs. så høj, at man skal kunne leve af den på et beskedent niveau og uden at være tvunget til at tage et lønarbejde” (p. 9). ”Den er en rettighed og uden tidsbegrænsning og erstatter alle nuværende indkomsterstøttende ydelser (kontanthjælp, dagpenge osv.)” (p. 36).

På dansk grund er Erik Christensen, cand.scient.pol. og tidligere lektor i samfundsfag på Aalborg Universitet, en af de førende stemmer for borgerlønsidéen. I et større værk fra 2000, *Borgerløn. Fortællinger om en politisk idé*, gav han et grundigt indblik i op- og nedture for borgerløn som et politisk projekt eller idé i Danmark og forsvarede selv idéen. Christensens nye værk *På vej til borgerløn* er et velskrevet og veloplagt opdateret forsvar for borgerlønsidéen. Det bidrager dermed til et politisk teoretisk forsøg på at begrunde borgerløn som et attraktivt socialt og økonomisk system. På linje med den nok mest indflydelsesrige politiske teoretiker, der har forsvaret borgerlønsidéen, Philippe Van Parijs, er det Christensens tese, at en borgerløn er en afgørende del af det sociale og politiske system, som stiller de dårligst stillede bedst muligt. At et samfund skal vurderes ud fra dette kriterium, argumenterede John Rawls for i sin epokegørende retfærdighedsteori fremsat i bogen *A Theory of Justice* (1971). Borgerlønnens universelle karakter, og interessen i at forsvare den som et realistisk politisk projekt, betyder også, at debatten kan ses som et bidrag til en forståelse og videreudvikling af den universelle velfærdsstat. Mens borgerløn ikke er blevet implementeret i den kontekst endnu, har der været konkrete forsøg med borgerløn i fx Namibia, Indien, Canada og Brasilien (pp. 22-23).

Borgerlønnens ubetingede karakter (jf. 3) er nok dens mest slående træk og det, der har givet anledning til den stærkeste indvending imod den. Det er som udgangspunkt langt fra indlysende, at det er en god idé at give folk i den arbejdsdygtige alder en ydelse, som er tilstrækkelig til, at de kan klare sig uden at arbejde (jf. 4). Alt andet lige skulle man formode, at de kunne og måske burde

bidrage til den samlede samfundskage, der så kunne fordeles med specielt øje for de dårligst stilledes situation. Christensen prøver at svare på den indvending. Han veksler mellem to forskellige strategier. Den ene består i at angribe tesen om, at det er afgørende, at man ”yder før man nyder”, og at det skal være ”noget for noget”, den anden består i at søge at vise, at borgerlønsidéen er kompatibel med en plausibel idé om gensidighed (se især kap. VI og VII).

Fra min stol synes den sidste strategi den mest lovende. Det er den ikke mindst på baggrund af en stærk ambition i Christensens bog, og i hans arbejde for idéen som sådan, nemlig at vinde gehør for idéen på tværs af forskellige ideologiske ståsteder. Her hjælper det ikke, hvis man forkaster det, der for mange er en grundintuition, nemlig at det er forkert at være gratist. Hvordan kan man så forsvare, at borgerlønnen er forenelig med et princip om gensidighed? Et hovedargument for Christensen, som for Van Parijs, er, at der er en vigtig type af gode, i forhold til hvilket et krav om gensidighed ikke plausibelt kan gøres gældende. Det drejer sig groft sagt om de eksterne goder (fx jord og teknologi), som vi overtager fra tidligere generationer. Det er en gave fra fortiden, som ingen af os har gjort os fortjent til, og hvor den oplagte retfærdige fordelingsnøgle er et lighedsprincip, og vel og mærke uden nogen medfølgende betingelse om, at man vil gøre produktiv brug af ressourcerne. I en central passage i bogen fremstilles argumentet sådan:

Vores store fælles, kollektive arv er ... ufortjent, idet den ikke kan tilskrives enkeltindviders indsats. De nulevende mennesker har ikke skabt og fortjent hele det samfund, de lever i. Derfor er det naturligt, at en del af denne arv bliver udbetalt som en løbende ubetinget borgerløn, som en samfundsdividende, hvortil der naturligvis ikke kan knyttes nogen arbejdspligt (p. 49).

Andre, herunder Stuart White, argumenterer for, at man for at kunne gøre krav på en andel af aktiverne skal være villig til at gøre produktiv brug af dem, altså at de netop ikke skal fordeles ubetinget. Christensen og Van Parijs har her imidlertid en stærk intuition på deres side gående på, at det som sådan ikke er klart, hvorfor en andel i en fælles arv kun tilkommer dem med et ønske om at være produktive. Det er et sundt liberalt princip, at fordelinger skal være neutrale mellem folk med forskellig livsstil. Ud over at beskrive disse argumenter og idéer på en klar og tilgængelig måde, kobler Christensen også interessant borgerlønsidéen til en demokratisk ambition om en spredning af ejendomsretten (kap. IX).

Bogen fremstår, i lyset af de nævnte kvaliteter, som et meget anbefalingsværdigt værk både for dem, der er bekendt med debatten, og for andre, der har brug for en velskrevet og relativ kort indføring.

Søren Flinch Midtgaard
Institut for Statskundskab, Aarhus BSS, Aarhus Universitet