

Perspektiver for dansk udenrigspolitisk aktivisme

Rasmus Brun Pedersen Adjunkt, ph.d., Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Udenrigspolitisk aktivisme har oftest været fremhævet som et definerende træk ved nyere dansk udenrigspolitik. 'Aktivisme' er imidlertid langt fra et entydigt begreb i litteraturen. Artiklen giver en analyse af aktivismebegrebet i dansk udenrigspolitik og peger på en række udviklingstræk og tendenser i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning.

Indledning

'Udenrigspolitisk aktivisme' har ifølge den politiske og dele af den akademiske debat været et dominerende og definerende træk ved den danske udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning. 'Aktivisme' er imidlertid langt fra et entydigt begreb i debatten grundet manglende enighed om, hvad begrebet indeholder, og om, hvorvidt småstater som Danmark overhovedet kan antages at være aktive i den internationale politik. Alligevel har forestillingen om en aktivistisk dansk udenrigspolitik været opfattet som en central strømpil for de internationale aktiviteter og den udenrigspolitiske strategi, som Danmark har forfulgt siden afslutningen af den kolde krig. Kendetegnet for den danske aktivistiske udenrigspolitik, eller internationalismen, er dens multilaterale karakter, som blev udviklet op gennem 1990'erne via øget engagement i de internationale danske alliancemedlemskaber (Holm 1998; Knudsen 2004). Udviklingen og kursen i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik under Fogh-regeringerne er af flere blevet betegnet som en afstikker fra den aktivistiske strategi i sin internationale multilaterale variant, da tyngden i udenrigspolitikken for en periode skiftede til et mere snævert bilateralt-lignende samarbejde med USA og en i hvert fald periodevis dansk støtte til etableringen af flexible – amerikansk ledede – ad hoc-koalitioner af villige

stater (Knudsen 2004; Holm 2002). Andre tolkede den danske deltagelse i de to koalitionskrige som en foreløbig kulmination af den aktivistiske strategi og så elementer, som markerede en transformation til en mere selvstændig, selvbevist udenrigspolitisk strategi meget ulig småstaters traditionelle ageren (Rynning 2003; 2006; Pedersen 2012). Særligt den danske deltagelse i Irak-krigen er af mange blevet set som et brud med den danske aktivisme grundet bruddet med det multilaterale udgangspunkt for den danske udenrigspolitik.

Denne spænding har været med til at sætte fokus på, hvad vi egentlig kan forstå som den aktivistiske udenrigspolitikens kerne og mission. På trods af at aktivismebegrebet således i stigende grad også har vundet indpas i den akademiske debat, har der hersket mindre konsensus om selve indholdet i aktivismen og om, hvad der om muligt kendetegner 'aktivismen' som en distinkt udenrigspolitisk strategi. Artiklen adresserer i denne sammenhæng følgende: Hvad forstås ved aktivisme som dansk udenrigspolitisk strategi? Indeholder denne strategi distinkte karakteristika? Hvordan adskiller det sig indholdsmæssigt fra den tilpasning, som man oftest associerer med dansk udenrigspolitik? Desuden giver artiklen et bud på status for den danske udenrigspolitiske aktivisme post-Fogh, og hvilke aspekter af aktivismen, om nogen, vi kan forvente at se fremadrettet.

Aktivismebegrebet i dansk udenrigspolitik

Danmarks småstatsstatus har ført til, at man i analyser af den danske udenrigspolitik ofte sonderer mellem udviklingen af en tilpassende og en aktivistisk udenrigspolitik, hvor vægten i analyserne lå på førstnævnte begreb (Due & Petersen 1995). Mens tilpasning således har været velbeskrevet og teoretiseret i analyser af dansk udenrigspolitik (fx Holbraad 1991; Branner 2000; Petersen 1977), har

der hersket mindre konsensus om, hvad aktivismebegrebet dækker over, og hvorvidt småstater som Danmark overhovedet kan være 'aktive' i deres udenrigspolitik. Ud fra en småstatslogik skyldes argumentet, at graden af aktivisme altid vil have et element af tilpasning grundet småstaters begrænsede ressourcer og sensitivitet i forhold til udviklingen i det internationale system. Analyser af den danske udenrigspolitik før den kolde krigs afslutning har oftest peget på enten neutralistiske aspekter i dansk udenrigspolitik (Holbrad 1991) eller understreget særlige adaptionelle logikker, som har været dominerende og styrende for den udenrigspolitiske strategi (Petersen 1977). Adaptionellogikken har peget på, at forholdet mellem en stats indflydelseskapabilitet og sensitivitet i forhold til det omgivende system vil være styrende for, hvilke strategier en stat kan føre. Småstater som Danmark kan derfor forfølge forskellige adaptionstyper (*adaptation modes*) i sin udenrigspolitik afhængig af konstellationen af og balancen mellem kapabiliteter og eksternt stress-sensitivitet (Petersen 1977; Due & Petersen 1995, 14-17; Petersen 2000). Konklusionen i denne analysetradition har været at pege på fire former for tilpasningsstrategier: Acquiescence dvs. bandwagoning-strategier med den dominerende magt i de eksterne omgivelser; quiescence, som er en strategi, der er designet til at afkoble sig fra udviklingen i systemet og forsøge at udøve et minimalt eksternt aktivitetsniveau; forsøge at balancere udviklingen i systemet, hvad enten det er det globale eller det regionale niveau; dominans, hvor man teoretisk kunne forvente, at en småstat ville forsøge at påvirke det eksterne miljø ifølge nationalt formulerede værdier. Konklusionerne synes at pege på, at denne strategi fortrinsvis kan udfoldes af stormagterne, men at småstater i perioder kan have succes med at forsøge denne strategi, ikke mindst i forhold til sit nærområde.

Det definerende træk ved den danske udenrigspolitiske strategi var således, at der i lange perioder fandt en *reaktiv* dansk tilpasning sted til den internationale udvikling (Due & Petersen 1995). Grundet de store omvæltninger i det internationale system efter afslutningen af den kolde krig blev det eksterne pres på Danmark reduceret, hvilket åbnede op for en mere aktiv dansk udenrigspolitik, som dog fortsat ifølge analysetraditionen var tilpassende i sin karakter på trods af det øgede aktivitetsniveau. Hovedkonklusionen hos Due-Nielsen og Petersen (1995, 50f.) lyder således, at Danmarks udenrigs- og sikkerhedspolitik efter den kolde krigs afslutning har bevæget sig fra reaktiv til *aktiv* tilpasning til udviklingstendenserne i det internationale system. Dette har enten været mål, som Danmark har følt sig forpligtet til at acceptere, eller som har været på linje med eller kompatible med danske interesser. Senest har Petersen (forth coming) sammenfattet den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik før og

efter den kolde krigs afslutning i begrebet 'international ordenspolitik', hvor den mere aktive danske linje er blevet kædet sammen med et forsvar for en international ordenspolitik baseret på international ret og et system baseret på liberale værdier og international regulering af den for småstater farlige magtpolitik.

Empirisk kan dette skifte observeres i det forhold, at 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 igennem 1990'erne og begyndte at rejse egne initiativer over for sine naboer. Et udtryk 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 daværende reaktive reaktionsmønster. 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 for at tilpasse Danmark til vores allieredes øgede internationale aktivitetsniveau i en post-bipolær struktur. I Europapolitikken fremstod denne ændring endvidere tydeligt ved forskellene i de danske prioriteringer og forhandlingsstrategier under Fælles Akten sammenlignet med de senere danske positioner under regeringskonferenceforhandlingerne gennem 1990'erne, hvor man opgav sin tidligere modstand imod yderligere institutionel integration (Pedersen 2009).

Der er dog ikke helt enighed om styrken og indholdet i denne ændring. Petersen har som nævnt understreget, at skiftet delvist kan forstås inden for det adaptionelle begrebsapparat, som bygger på en småstatslogik med en vægt på *aktiv* tilpasning (Petersen 1995; 2010). Realister som Wivel (2005) og Mouritzen (2006) har ligeledes peget på forandringerne i det internationale system i forhold til en generelt mere aktiv og udadvendt dansk udenrigspolitik, som var minded på at sikre en balancering af de regionale stormagter ved at sikre en fastholdelse af det amerikanske engagement i den europæiske sikkerhedsarkitektur og i det danske nærområde.

Liberalister som Holm (1998, 2002) og Knudsen (2004) har tilsluttet sig denne tolkning og har særligt påpeget internationaliseringen af den danske udenrigspolitik som et definerende nyt træk ved den danske aktivistiske post-koldkrigs politik gennem 1990'erne. Holm (1998, 28-29) bruger termen 'international aktivisme', der samlet dækker over en mere aktiv og forpligtende dansk deltagelse i internationale alliancemedlemskaber. Rynning (2003;2006) har ligeledes påpeget en række nye aktivistiske elementer i den danske udenrigspolitik gennem 1990'erne, men tolker dog disse ind i en mere langsigtet udviklingstendens, som betoner en vis grad af kontinuerlighed i den danske strategi igennem 1990'erne.

Rynning synes dog at understrege 11. september 2001 som en egentlig skiftedato for dansk udenrigspolitisk aktivisme grundet den aktive danske deltagelse i de to efterfølgende koalitionskrige som aktiv krigsførende nation, noget Danmark ikke havde været siden 1864. Argumentet lyder, at udviklingen igennem 1990'erne nok markerede et skifte, men ikke for alvor brød med det reaktive tilpasningsmønster i dansk udenrigspolitik. Efter 2001 og den tætte alliance med USA i de to koalitionskrige i Irak og Afghanistan lyder argumentet, at Danmark synes at udvikle sig til en egentlig strategisk aktør i det internationale system. Dette kan tolkes som en 'modning' af den danske udenrigspolitik til en mere selvstændig sikkerhedspolitisk profil. Pedersen (2012) peger på linje med Rynning på en række udviklingstendenser i aktivismen efter 2001, der synes at understrege en stadig mere selvstændig – aktivistisk – ambition, hvor især ønsket om en styrkelse af den danske position i det internationale (og særligt det regionale) system fremstår som en egentlig nyskabelse i den danske udenrigspolitiske strategi (Udenrigsministeriet 2003). Denne ambition bryder med det adaptionelle begrebsapparat eller er i en vis forstand med til at stække indholdet i de analytiske begreber. Dette skyldes, at aktivismen efter 2001 begyndte at indeholde nye udenrigspolitiske målsætninger og ambitioner, som rækker ud over tolkningen af aktivismen som led i en aktiv adaptionel tilpasningsstrategi. Disse kom særligt til udtryk i ambitionen om at bruge aktivismen og alliancen med USA til en egentlig transformation af den danske position i det internationale system (Udenrigsministeriet 2003; Pedersen 2012). Tolkningen af 11. september 2001 som skiftedag for aktivismen og dens relevans for den danske udenrigspolitik er dog af Rasmussen (2005) blevet kritiseret for at overvurdere effekten af Fogh-regeringernes kursskifte. Rasmussens analyse understreger således kontinuerligheden i den danske udenrigspolitik i perioden efter murens fald og frem, hvorved en række af elementerne i Fogh-regeringernes udenrigspolitiske projekt tolkes ind i en længerevarende tendens i dansk udenrigspolitik, som rækker tilbage til tiden før den kolde krigs afslutning. De forskelligartede tolkninger af indholdet i den udenrigspolitiske aktivisme og motiverne bag strategien har trods alt en række fællestræk.

For det første har aktivismen en ambition om, at Danmark skal føre en forpligtende politik over for de organisationer, Danmark er medlem af. Dette gælder fx NATO og FN-samarbejdet, hvor Danmark aktivt skal søge at bidrage til samt udnytte samarbejdets rammer. Det samme gælder i forhold til EU, hvor tankegangen er, at Danmark skal placere sig centralt i den europæiske 'mainstream' og aktivt søge at lade sig integrere i samarbejdet for derved at kunne påvirke udviklingen. Engagementet i centrale

internationale organisationer kom i perioden fra 1989 og frem til 2001 også til udtryk ved Danmarks støtte til de baltiske landes selvstændighed og – på trods af russisk modstand – et aktivt arbejde for at hjælpe dem med at blive optaget i NATO og EU. Gennem 1990'erne engagerede Danmark sig endvidere stærkt i NATO- og FN-indsatsen i det tidligere Jugoslavien og i spørgsmålet om Kosovos selvstændighed.

For det andet rummer aktivismen en ambition om en styrkelse og udvidelse af den internationale retsorden samt behovet for internationale institutioner, som kan regulere den globale magtpolitik. Det skyldes, at småstater traditionelt foretrækker, at de internationale relationer er reguleret gennem international lov og orden, da det reducerer magtpolitikens internationale rolle og derved stor- og mellemmagternes dominerende rolle. Danmark har således støttet menneskerettighederne, oprettelsen af den internationale strafferetlige domstol i Haag (ICC), princippet om 'ansvaret for at beskytte' civile mod folkemord og forbrydelser mod menneskeheden samt retten til humanitær intervention over for sådanne forbrydelser.

For det tredje en villighed til og interesse i at lade Danmark deltage i internationale fredsstøttende, freds-skabende og humanitære operationer. Det hænger sammen med ønsket om dels at være aktiv og loyal i FN og NATO, dels at bidrage til en international orden og retsorden, ligesom der kan identificeres en øget militarisering af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette har betydet en stadigt stigende accept af brug af militær magt som led i udenrigspolitikken, hvilket blandt andet skyldes det internationale samfunds stigende engagement i internationale konflikter, hvor Danmark velvilligt har stillet materiel og tropper til rådighed for disse indsatser. I foråret 2011 bidrog Danmark fx til FN's humanitært begrundede luftbombardementer i Libyen med udsendelsen af en række jagerfly. Efter al Qaedas terrorangreb på USA den 11. september 2001 blev det endvidere et selvstændigt mål at støtte USA i den såkaldte krig mod terror. Det førte Danmark ind i to krige, nemlig krigen i Afghanistan fra 2001 mod Taliban og krigen mod Saddam Husseins Irak i 2003 inklusive efterfølgende militære bidrag til stabilisering af landet.

For det fjerde har ideer og ideologi i stigende grad vundet indpas i den danske sikkerhedspolitik. Værdibaseret udenrigspolitik betyder, at man lægger visse ideologiske værdier og principper til grund for sin udenrigspolitik. Under de borgerlige regeringer i 2000-tallet har der især været tale om liberale frihedsværdier, demokrati og stærk loyalitet over for USA, og man har understreget behovet for en offensiv variant af liberalismen som ledesnoren for den danske indsats (Sørensen 2006). Tolkningen her er dog, at denne vægt på værdibaseret udenrigspolitik

primært tjener en legitimitetsskabende funktion for en grundlæggende interessebaseret udenrigspolitik med vægt på en styrkelse af den danske internationale position.

Aktivismens indtog i dansk udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning

Aktiv internationalisme (1989-2001)

Selvom man så anløb til 'aktivisme' i den danske udenrigs- og europapolitik igennem 1980'erne og under den kolde krig, blokerede den socialdemokratiske modstand og den parlamentariske situation på en række områder frem til 1988 afgørende for ændringer i den danske involvering i de internationale alliancefællesskaber, som Danmark var medlem af. Udenrigs- og sikkerhedspolitikken i 1980'erne var netop tilpassende og ikke aktivistisk idet den ikke satsede på at aktivgøre dansk udenrigspolitik gennem de danske alliancemedlemskaber men i stedet søgte at distancere sig fra et alt for forpligtende engagement (Pedersen 2012). I adaptionelle termer skiftede politikken i perioden mellem balancerende og quiescence, hvor man fra dansk side søgte at koble sig fra den internationale udvikling, samtidig med at man søgte at virke for afspænding mellem de to blokke i systemet.

Folketingsvalget den 10. maj 1988 løste op på den parlamentariske situation, da Det Radikale Venstre indtrådte ind i den konservativt ledede regering. Derved var der ændret i de parlamentariske forudsætninger for at gennemføre en ændring af den danske udenrigspolitik. For Danmarks vedkommende betød afslutningen på den kolde krig samtidig en periode med territorial sikkerhed, da de eksterne rammer afgørende ændrede sig med de kommunistiske regimers fald. Dette betød, at der var en kombination af internationale og nationale faktorer, som muliggjorde og nødvendiggjorde en omlægning af den udenrigspolitiske strategi. Det langsigtede element var at satse på en europæisk og international orden langs liberale værdier og principper samlet under overskriften 'aktiv internationalisme' (Udenrigskommissionen 1990). Disse ræsonnementer fik konkret relevans ved udbruddet af den første Golf-krig. Symbolet på denne nye udenrigspolitik var, da besætningen på Korvetten Olfert Fischer i september 1990 sejlede ud for at deltage i blokaden imod Irak i den første Irak-krig og gav sig ligeledes senere udslag i den danske indsats for at få de baltiske lande med i EU og NATO-samarbejdet samt den senere deltagelse i FN's og NATO's fredsbevarende aktioner på Balkan.

En række af disse overvejelser blev synlige i den offentlige debat, da Folketinget den 12. november 1992 afholdt sin første principielle debat om den danske udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning, som mundende ud i bred politisk enighed om behovet for

en transformation af den danske udenrigspolitik (Folketingets forhandlinger 1992/93, spalte 1535ff). Der var ligeledes bred enighed om, at Danmark skulle arbejde for, at hensynet til internationale normer og liberale værdier skulle dominere over mere traditionelle geopolitiske ræsonnementer i dette tomrum. Regeringen pegede på, at dette indebar et behov for et nyt syn på begreber som 'ikke-indblanding i indre anliggender' og oprettelsen af national suverænitet. Disse principper måtte underlægges hensynet til internationale normer og værdier, hvilket skulle styrke FN's muligheder for at opfylde rammen om et globalt sikkerhedssystem (Folketingets forhandlinger 1992/93, spalte 1535ff). I Europa lå hovedopgaven i at lede Øst- og Centraleuropa ind i et vesteuropæisk multilateralt sikkerhedsnetværk, der skulle gøres endnu mere fintmasket i takt med rekonstruktionen af den europæiske sikkerhedsarkitektur (Ellemann-Jensen i DUÅ 1991, 168ff). Konklusionerne vidnede om, at en række af de liberale principper og multilaterale idéer, som de borgerlige regeringer havde prioriteret men ikke praktiseret gennem 1980'erne, havde vundet indtog i, hvad der kan betegnes som formuleringen af en egentlig aktivistisk vision for den danske udenrigspolitik.

Den socialdemokratisk ledede regering overtog i 1993 i bred forstand den tidligere regerings udenrigspolitiske program og visioner og indarbejdede de liberale principper heri i deres eget program (Petersen 2006a). Mens aktivismen idémæssigt blev udklækket af den daværende borgerligt liberale regering, kom de efterfølgende socialdemokratiske regeringer til at implementere strategien igennem de dramatiske 1990'ere.¹ Aktivismen slog ligeledes for alvor i praksis igennem i dansk udenrigspolitik gennem 1990'erne, hvor den udviklede sig i en aktiv – eller engageret – multilateralistisk version baseret på en international retsorden og liberale værdiprincipper. Værdiforankringen af udenrigspolitikken bevægede sig endvidere gennem perioden, hvor liberale idealer om at sætte individer over suverænitetshensyn blev mere fremtrædende, hvilket deltagelsen i den NATO-ledede operation i Kosovo i 1999 kunne ses som et udtryk for. Samlet set blev udviklingen gennem 1990'erne en af de mest aktive i dansk udenrigspolitisk historie med deltagelse i en bred vifte af internationale operationer. Den danske deltagelse fandt naturligt sted i regi af de respektive internationale organisationer, der fungerede som internationale operatører i denne periode.

International aktivisme (2001-2010)

Angrebet på USA den 11. september 2001 fik den overordnede konsekvens, at USA anlagde en mere selvstændig international profil ved i første omgang at insistere på et amerikansk svar uden om de traditionelle sikkerhedsfæl-

lesskaber. Dette lagde pres på staterne i det internationale samfund om enten at fastholde deres multilaterale forankring eller bevæge sig ind i en mere snæver koalition med USA. Det forhold, at Danmarks udenrigspolitik var fokuseret på et aktivt multilateralt forsvar for den internationale orden, kom til udtryk umiddelbart efter terrorangrebet den 11. september 2001, som fra dansk side blev tolket som et angreb på de vestlige værdier og demokratiforståelse (Rynning 2006, 36). Folketingsdebatten den 13. december 2001 åbenbarede en skillelinje mellem oppositionens ønske om at fastholde et traditionelt multilateralt udgangspunkt for den danske reaktion og den nye regerings ønske om en mere amerikansk orienteret linje i udenrigspolitikken (Pedersen 2012). Den nye danske udenrigsminister, Per Stig Møller, bad den 13. december 2001 om Folketingets samtykke til dansk deltagelse i en operation som direkte krigsførende magt under amerikansk ledelse (Beslutningsforslag B37 af 13. december 2001). Regeringens beslutningsforslag udtrykte ønske om at bidrage *direkte* i en amerikansk ledet koalition. Dette stod over for et initialt ønske fra socialdemokratisk og radikal side om at fastholde et mere traditionelt multilateralt udgangspunkt for den danske indsats gennem FN, men med den socialdemokratiske ordførers ord ville man 'ikke modsætte sig' et dansk engagement. Spændingen imellem fastholdelsen af en mere 'traditionel' internationalisme og en mere 'offensiv' international aktivisme i Danmarks internationale engagement manifesterede sig gennem 2002, da det blev klart, at USA planlagde en invasion af Irak i løbet af 2003.

Afhængig af analytisk udgangspunkt kan man finde argumenter for, at Fogh-regeringerne valgte en aktivistisk tilpasning til USA ved at følge Bush-administrationen i krig i Afghanistan og senere Irak ved at prioritere en aktiv alliancestrategi med USA. En anden tolkning er, at den danske reaktion ses som et mere selvstændigt valg mellem at fastholde den traditionelle ordensbaserede danske udenrigspolitik eller følge en mere bilateral amerikansk strategi for sin udenrigspolitik og deltage i frivillige koalitioner uden om de eksisterende sikkerhedspolitiske arrangementer. Spændingen mellem de to tolkninger blev mere tydelig fra 2002, hvor det stod stadig mere klart, at den danske regering var motiveret til at støtte amerikanerne i deres bestræbelser på en invasion af Irak. Mens der i forbindelse med invasionen af Afghanistan kunne mønstres et tøvende bredt flertal for et dansk engagement, sagde oppositionen dog fra i denne forbindelse. Argumentet var primært bundet op på fraværet af et klart foreliggende FN-mandat samt den tilknytning og tilpasning til USA, som oppositionen så aktionen som et udtryk for. Det politiske brud var begrundet i modstand mod det manglende FN-mandat og den generelle holdbarhed af

en snæver amerikansk alliancestrategi som udgangspunkt for den danske udenrigspolitik. Regeringens beslutning om at bakke op om den amerikanske linje i forhold til den danske deltagelse i Irak-krigen synes at markere en ny type udenrigspolitisk aktivisme, hvor man var villig til at søge samarbejde i – og støtte etableringen af – fleksible (amerikansk ledede) koalitioner uden om de multilaterale arenaer i bestræbelserne på at forfølge selvstændige ambitioner og interesser.

Begrundelsen for den danske deltagelse i Irak-krigen blev efterfølgende søgt placeret i konteksten af en bredere international og national værdikamp, som synes at være defineret ved en universel stillingtagen til kampen mellem diktaturer og demokratier og derved knyttede an til den indenrigspolitiske værdikamp, som nu også skulle inddrage udenrigspolitikken (Udenrigsministeriet 2003). Samtidig forsøgte man at legitimere tyngdeskiftet fra multilateralisme til bilateralisme i den danske aktivisme med argumenter om en ny vision for en mere selvstændig udenrigspolitik for Danmark, der baserede sig på at transformere den danske småstatsposition til en mellemstatsposition i det internationale system og samtidig formulere direkte strategiske danske udenrigspolitiske interesser (Rynning 2003). Ligeledes pegede flere af regeringens udtalelser og publikationer i perioden i retning af at målrette den danske udenrigspolitik under en værdimæssig ramme, som udtrykte offensive liberale visioner og mål for den danske udenrigspolitik (Fogh Rasmussen 2003a; 2003b; 2006).

Fra reaktiv til aktiv tilpasning?

Analysen af begreberne tilpasning og aktivisme i dansk udenrigspolitik afdækker en række indholdsmæssige forskelle mellem tilpasning og det, som dele af den udenrigspolitiske litteratur har defineret som aktivisme. Ligeledes peger analysen på, at aktivismen i dansk udenrigspolitik rummer forskellige aspekter og nuancer, og at den aktivistiske strategi har udviklet sig gennem en række faser.

Analysen identificerer i lighed med litteraturen en internationalistisk (multilateral) version over for en mere bilateral (atlantisk fokuseret) version (jf. Holm 1998; 2002; Knudsen 2004; Lawler 2007). Samtidig peger artiklen på, at der kan spores en vis udvikling eller 'modning' af strategien gennem formuleringen af udviklingen af international aktivisme i 2000-tallet, som adskiller den indholdsmæssigt fra 1990'ernes aktivismepraksis, og som på en række områder bryder med argumentet om, at den øgede grad af aktivisme udelukkende kan betragtes som aktiv tilpasning.

Visionerne i denne nye 'internationale aktivisme' adskilte sig fra den tidligere aktivistiske praksis ved at være funderet i en række offensive liberale og nykonservative

idéer, der bundede i forestillingen om, at demokratiske stater ikke alene havde ret, men også pligt til at gøre en forskel i international politik og udbrede liberale værdier, hvilket var med til at retfærdiggøre formuleringen af en række nye danske ambitioner om at løfte landets status fra småstat til mellemstat. Det var magtpåbyggende for regeringen at understrege, at alliancen med USA ikke blot var et udtryk for en ny tilpasning men noget nyt, hvor man betragtede alliancen som et samarbejde mellem to allierede (Fogh Rasmussen 2003a; 2003b). Betonningen af den atlantiske komponent markerede på en række områder kulminationen på en bevægelse fra en tilbageholdende, balancerende tilpasning over for en engageret multilateralisme til en selvstændig og mere ambitiøs aktivistisk udenrigspolitik. De vigtigste karakteristika af den borgerlig-liberale regerings udenrigspolitik i perioden fra 2001-2010 kan sammenfattes i følgende fem punkter (jf. Petersen 2006b; Pedersen 2011b):

For det første en offensiv udenrigspolitik, der styrkede og videreudviklede den aktivisme, som siden starten af 1990'erne havde præget dansk udenrigspolitik. Regeringerne fra 2001 til 2011 havde som udenrigspolitisk ambition at føre 'en aktiv, offensiv, fokuseret og sammenhængende udenrigspolitik baseret på et klart værdigrundlag', som det hed i Udenrigsministeriets strategipapir fra 2003. Danmark skulle gøres til en 'mellemmagt' i den internationale politik, dvs. en magt, der kan 'gøre en forskel' i modsætning til 'småstater', som ikke har disse muligheder.

For det andet skulle grundlaget for denne aktivisme findes i liberale kerneværdier med demokrati, frihed og markedsøkonomi i centrum. Demokratiske stater havde

ikke alene ret, men også pligt til at sprede demokratiske værdier. Kampen for demokratiet og dets globale udbredelse fik en central rolle i regeringens udenrigspolitiske program.

For det tredje skulle ambitionerne for denne offensive udenrigspolitik ikke udfoldes uden internationale samarbejdspartnere. Derfor blev en stærk alliance med USA set som afgørende for at sikre udbredelsen af de demokratiske værdier. VK-regeringen forstærkede derfor sine forgængeres tilnærmelse til USA, da det blev set som forudsætningen for at øge det danske handlerum internationalt.

For det fjerde var perioden kendetegnet ved en øget militarisering af udenrigs- og sikkerhedspolitikken: Efter 11. september 2001 øgedes det militære instruments betydning yderligere ved dansk deltagelse i de to koalitionskrige i Afghanistan og Irak, hvor deltagelsen i sidstnævnte krig foregik, uden at FN's sikkerhedsråd havde accepteret og godkendt krigen.

For det femte blev europapolitikken svækket som konsekvens af den atlantisk orienterede udenrigspolitik. Dette skyldtes intern uenighed mellem EU's medlemslande om den amerikanske krig imod Irak, men også at EU igennem 2000-tallet gennemgik en række svære traktatforhandlinger, som satte dele af samarbejdet på standby.

Artiklens analyse peger dog også på et vist element af kontinuitet i den danske aktivistiske strategi fra 1990'erne og frem, som baserer sig på aktivt og forpligtende medlemskab af internationale organisationer og øget allianceloyalitet, aktiv støtte og håndhævelse af en udvidet international retsorden, accept af nødvendigheden af en øget militarisering af udenrigs- og sikkerhedspolitikken.

Tabel 1. Elementer i forskellige varianter af dansk udenrigspolitisk aktivisme

-1989 Tilpasning	1989-2001 Aktiv internationalisme	2001-2010 International aktivisme
Tilpasning til stormagter Ikke provokation Interessebaseret udenrigspolitik Modstand imod anvendelse af militære midler samt indadvendthed – forsvar og styrkelse af kulturelle værdier Støtte til den eksisterende internationale retsorden	Styrket dansk engagement i EU, NATO og FN Støtte til det internationale samfund og dets regler og institutioner (internationalisme) Deltagelse i FN-ledede operationer på bl.a. Balkan med både fredsbevarende, fredsskabende og humanitært sigte Støtte til en udvidet international retsorden inklusive menneskerettigheder, humanitær intervention og internationale domstole	Mere vægt på alliance med USA og derved nedtoning af FN og EU Fokus på dansk krigsdeltagelse under amerikansk ledelse frem for FN og FN-mandat ('Krigen mod terror') Øget militarisering af den danske internationale indsats inklusive dansk krigsdeltagelse i Afghanistan og Irak Liberale frihedsværdier prioriteres som samlende ramme for udenrigspolitikken Udvikling af strategiske mål for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Ligeledes har aktivismen været kendetegnet ved, at liberale værdier i stigende grad har vundet indpas i begrundelserne for den danske udenrigspolitik.

Andre analytikere har været mere skeptiske over for tolkningen af, hvorvidt man kan tale om egentlig dansk aktivisme, da tolkningen her er, at den danske sikkerhedspolitiske strategi efter den kolde krigs afslutning primært kan ses som en overordnet form for tilpasning eller bandwagoning til USA. Tolkningen her baserer sig på logikken i det analytiske begreb 'aktiv tilpasning', hvor den danske bevægelse væk fra reaktiv tilpasning har været nødvendiggjort af øget dynamik i de internationale organisationer og alliancer, som Danmark er en del af. Øget dansk engagement har her været set som en nødvendig betingelse for at bevare en form for sikkerhedspolitisk status quo til Danmarks allierede samt eventuelt en forsigtig balancerende over for nabolandene.

Tabel 1 sammenfatter en række af de definerende karakteristika ved de forskellige elementer i tilpasningslogikken og de to varianter af aktivismen, som har været dominerende i den danske udenrigspolitiske strategi fra 1989 til 2010. Sondringen mellem de to aktivismevarianter understreger især spændingen mellem den multilaterale (internationalistiske) strategi igennem 1990'erne og det mere bilaterale – atlantisk orienterede – sikkerhedspolitiske samarbejde med USA gennem 2000-tallet som en afgørende skillelinje i aktivismen. Som det fremgår af denne analyse, foregår der et tyngdeskifte i den danske strategi i løbet af 2000-tallet, men der er fortsat elementer af aktiv internationalisme i praksis gennem årtiet.

Perspektiver for aktivismen

Indenrigspolitisk har Foghs exit fra dansk politik rejst spørgsmål om, hvorvidt aktivismen i dansk udenrigspolitik kan fortsætte. Men hvad er status for aktivismen og ambitionerne for udenrigspolitikken her post-Fogh? Anvendelsen af aktivismebegrebet har vundet indpas i en række af de politiske partiers udenrigspolitiske programmer (Socialdemokraterne 2006; Socialdemokraterne, SF og Radikale Venstre 2011), ligesom den noget nær fuldstændige konsensus om den danske deltagelse i operationen i Libyen understreger, at aktivisme har en fremtid i dansk udenrigspolitik. Ligeledes peger den politiske forståelse, som blev nået i forbindelse med det seneste forsvarsforlig, på, at politikerne fortsat prioriterer en international dansk interventionskapacitet, ligesom partierne i sommeren 2009 tilsluttede sig Forsvarskommissionens konklusion, at efterspørgslen efter danske militære bidrag ikke vil mindskes, og at det nuværende ambitionsniveau for forsvarsets evne til at bidrage internationalt bør fastholdes (Petersen 2010). På trods af Foghs exit fra dansk politik synes der imidlertid at eksistere en

række muligheder for, at aktivismen fortsat vil optræde i dansk udenrigspolitik.

Tilsyneladende er en række af de overordnede rammebetingelser for 2000-tallets offensive atlantisk orienterede aktivisme dog på retur. Dette gælder i forhold til den amerikanske vilje og evne til internationalt lederskab, det generelle ønske om en militær tilbagetrækning fra Afghanistan, og den stigende grad af magtspredning i kredsen af asiatiske lande og gruppen af BRIK-lande, som har betydet en reduktion i USA's globale position.

Wæver (2010) har i den sammenhæng peget på betydningen af særligt Kinas fremtidige vækst og perspektiverne for etableringen af en ny type global dagsorden, hvilket er med til at rette fokus på, hvordan Danmarks udenrigspolitisk er gearret til at tackle denne situation. Disse ændringer i den amerikanske udenrigspolitik vil få konsekvenser for prioriteringerne og målsætningen i den danske aktivisme, da en af de *nødvendige* forudsætninger for 2000-tallets højtprofilerede udenrigspolitiske strategi har været muligheden for tilslutning til den amerikanske udenrigspolitik (Pedersen 2011a).

Udenrigsministeriets seneste analyse af den udenrigspolitiske strategi behandler således en række af disse spørgsmål og spørger, hvordan fremtiden for den internationale aktivisme ser ud (Udenrigsministeriet 2010). Hovedpunkterne i ministeriets analyse peger netop på, at ændringen i de eksterne forudsætninger påvirker rammerne for den danske aktivisme. På trods af at USA fortsat vil fungere som den globale leder, vil nye aktører trænge sig på internationalt og aktivt søge at påvirke og udnytte de nye globale spilleregler.

Konsekvenserne vil være både økonomisk og politisk mærkbare for Danmark og Vesten, ligesom dynamikkerne i FN og det internationale aftalesystem vil blive påvirket af disse nye magters stigende magt og indflydelse. Oplægget peger på, at de nye udfordringer kræver et forstærket dansk engagement snarere end tilbagetrukken udenrigspolitik på den internationale scene. Der er således fortsat brug for et aktivistisk engagement, men det skal i stigende grad ske gennem en forøget *multilateral* indsats. Dette skal primært foregå gennem NATO, EU og FN i et forsøg på at kontrollere og regulere magtspredningen for at lede en række af de fremadstormende demokratier som Indien, Brasilien mv. ind i et forpligtende ordenssystem reguleret af international ret. Oplægget peger interessant nok også på betydningen af den værdipolitiske komponent, som blev præsenteret i 2003 som et centralt nyt princip for den danske udenrigspolitik. Argumentet i oplægget er, at Danmark skal promovere demokratiske og liberale frihedsværdier, men de skal udbredes og forsvares på en måde, der mere effektivt udnytter de nye muligheder, der vil opstå i den fremtidige multipolære verden.

Dette betyder konkret, at disse værdier og målsætninger skal fremmes via en aktiv multilateralisme og ikke isoleret sammen med USA (Pedersen 2011a). Hvis præmissen accepteres, synes fremtiden for aktivismen at ligge i en forsigtig nedtoning af den atlantiske søjle som operatør for dansk aktivisme. Konkret skal dette modsvares gennem en opprioritering af EU- og FN-søjlen i den danske udenrigspolitik. En af de centrale pointer i oplægget er, at magtspredningen nok rejser en række udfordringer for en stat som Danmark, men netop også rummer en række nye muligheder, da en række af de nye *rising powers* som Indien, Brasilien og Vietnam har det til fælles, at der, for de flestes vedkommende, er tale om demokratier, som deler idealer og værdier med Vesten. Pedersen (2011a) har tidligere påpeget en række indenrigspolitiske kvaliteter ved dette oplæg, da det indholdsmæssigt er med til at samle de politiske partier og sikre bred enighed om rammerne for den danske aktivisme. Denne konklusion bakkes tilsyneladende op af indholdet i den kommende socialdemokratisk ledede regerings udenrigspolitiske programerklæring, som netop understreger behovet for en opprioritering af den traditionelle aktivistiske multilateralisme for dansk udenrigspolitik. Indholdet i Socialdemokraternes, Det Radikale Venstres og SF's udenrigspolitiske oplæg peger således på en ambition om at fastholde aktivismen, men at den i stigende grad skal kanaliseres ind i for dansk udenrigspolitik mere vante multilaterale rammer grundet ændringer i den internationale magtbalance, hvor USA tilsyneladende vurderes til at få reduceret sin internationale betydning.

Konklusion

Artiklen rejste indledningsvis følgende spørgsmål: Hvad kan der forstås ved begrebet aktivisme i dansk udenrigspolitik, hvad karakteriserer aktivismen i dansk udenrigspolitik, og hvad er status for aktivismen i dansk udenrigspolitik post-Fogh. Analysen har identificeret en række grundlæggende træk ved aktivismen som udenrigspolitisk strategi, men begrebet og tyngden i denne strategi har varieret efter den kolde krigs afslutning. Fasen fra 1989-2001 associeres typisk med multilateral internationalisme i dansk udenrigspolitik; fasen fra 2001 og frem til 2010 associeres typisk med Fogh-regeringernes udenrigspolitiske program og ses oftest som en militariseret udenrigspolitik med en særlig atlantisk fokusering. I modsætning til de fleste analyser af dansk udenrigspolitik peger artiklen på, at der trods variationen i praksissen findes nogle grundlæggende samlende elementer i aktivismen. Samlet set er der sket et kvalitativt skifte i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning, som rækker ud over det fremherskende tilpasningsbegreb i dansk udenrigspolitik, og som indholdsmæssigt peger ud over, at der er blot er

sket en aktiv tilpasning i stedet for en reaktiv tilpasning. Udviklingen i det internationale system har naturligvis en relevans for småstater som Danmark og den seneste udvikling som typer på en svækkelse af den amerikanske position får naturligvis konsekvenser for den danske strategi. Artiklens analyse peger derfor på at det tyder på en afsked med Fogh-æraens offensive aktivisme. I stedet kan vi forvente en tilbagevenden til en variant af den aktivistiske udenrigspolitik, som vi så praktiseret under skiftende danske regeringer gennem 1990'erne med vægt på aktiv internationalisme og opprioritering af multilateralt samarbejde. Dette skyldes at en række centrale nationale forudsætninger sikrer strategien indenrigspolitisk fremdrift, mens en række af de eksterne betingelser afgørende har ændret sig for udfoldelsen af en amerikansk bilateral fokuseret alliancestrategi.

Litteratur

- Branner, H 2000, 'The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context', i H Branner & M Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History Theory and Options*, Odense Universitetsbibliotek, Odense.
- DUÅ 1991, *Dansk udenrigspolitisk årbog 1991*, DUP/I Jurist- og Økonomforbundets forlag, København.
- Due-Nielsen, C & N Petersen red. 1995, *Adaption and Activism. The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, Dansk Udenrigspolitisk Institut. DJØF Publishing, København.
- Fogh Rasmussen, A 2003a, '60 året for 29. august 1943', tale, Holmen, 29. august.
- Fogh Rasmussen, A 2003b, 'Visioner om Danmarks aktive europapolitik', tale, Københavns Universitet, 23. september.
- Fogh Rasmussen, A 2006, 'Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten', *Ugebrevet Mandag Morgen* 11. september 2006.
- Folketingets forhandlinger* 1992/93.
- Holbraad, C 1991, *Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State*, Clarendon Press, Oxford.
- Holm, H-H 1998, 'And now What – Denmark? Danish Foreign Policy turns Activist', i G Sørensen & H-H Holm (red.), *And now What? International Politics after the Cold War. Essays in Honour of Nikolaj Petersen*, Politica, Aarhus.
- Holm, H-H 2002, 'Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline', i B Heurlin & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, DUP/I, København.
- Knudsen, T B 2004, 'Denmark and the war against Iraq: losing sight of internationalism?', i *Danish foreign policy yearbook 2004*, DIIS, København.
- Lawler, P 2007, 'Janus-Faced Solidarity. Danish Internationalism Reconsidered', *Cooperation and Conflict*, vol. 42, no. 1, pp. 101-26
- Mouritzen, H 2006, 'Choosing Sides in the European Iraq Conflict: A Test of New Geopolitical Theory', *European Security*, vol. 15, no. 2, pp. 137-63.
- Pedersen, R B 2009, *Danmark under traktaterne. Et casestudium af den danske deltagelse i forhandlingerne om Fælles Akten og Maastricht Traktaten*, Aarhus: Politica.
- Pedersen, R B 2011a, 'Dansk udenrigspolitisk aktivisme i nyt farvand', *Udenrigs* 1:2011, pp. 81-88.

- Pedersen, R B 2011b, 'Danmark i verden: Udenrigs- og sikkerhedspolitik samt bistandspolitik', i T B Knudsen og M Bülow (red.), *International politik nu*, Forlaget Systime, Aarhus.
- Pedersen, R B 2012, 'Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitik 1989-2007', *Politica*.
- Petersen, N 1977, 'Adaptation as a Framework for Foreign Policy Behavior', *Cooperation and Conflict*, vol. XII, no. 4, pp. 221-50.
- Petersen, N 2000, 'National Strategies in the Integration Dilemma: The Promises of Adaptation Theory', i H Branner & M Kelstrup (red.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*, Odense Universitetsforlag, Odense.
- Petersen, N 2006a, *Europæisk og globalt engagement 1973-2006. Dansk Udenrigspolitik Historie, bind 6*, Gyldendal, København.
- Petersen, N 2006b, 'Handlerummet for dansk udenrigspolitik efter Muhammed-krisen', *Den nye verden – Tidsskrift for internationale studier*, nr. 2, pp. 31-60.
- Petersen, N 2010, 'Hinsides den kolde krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009', i C Due-Nielsen, R Mariager & R Smidt (red.), *Nye fronter i den kolde krig*, Gyldendal, København.
- Rasmussen, M V 2005, 'What's the Use of It?« Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force', *Cooperation and Conflict*, vol. 40, no. 1, pp. 67-89.
- Rynning, S 2003, 'Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11 September', i P Carlsen & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, DIIS, København.
- Rynning, S 2006, 'Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001', *Militært Tidsskrift*, nr. 1, pp. 186-96.
- Socialdemokraterne 2006, *Mennesket i verden*, downloaded fra www.socialdemokraterne.dk
- Socialdemokraterne, SF, Radikale Venstre 2011, *En aktiv og ansvarlig udenrigspolitik* Oplæg September 2011 downloaded fra www.socialdemokraterne.dk
- Sørensen, G 2006, 'Liberalism of Restraint and Liberalism of Imposition: Liberal Values and World Order in the New Millennium', *International Relations*, vol. 20, pp. 251-72.
- Udenrigskommissionen 1990, *Udenrigstjenesten mod år 2000, Betænkning nr. 1209, Udenrigskommissionen af 1. april 1989*, Udenrigsministeriet, København.
- Udenrigsministeriet 1994, *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik. Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000*, Udenrigsministeriet, København.
- Udenrigsministeriet 2003, *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik*, Regeringen, København.
- Udenrigsministeriet 2010, *Kurs mod 2020 – Dansk udenrigspolitik i nyt farvand*, Udenrigsministeriet, København.
- Wivel, A 2005, 'Between paradise and power: Denmark's transatlantic dilemma', *Security Dialogue*, vol. 36, no. 3, pp. 417-21.
- Wæver, O 2010, 'Verden efter Vestens vælde', *Udenrigs*, no. 3, pp. 6-23

Noter

- 1 Den nye socialdemokratiske regering præsenterede i 1993 redegørelsen *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik* for det danske Folketing. Redegørelsen blev ledsaget af en længere rapport om *Dansk udenrigspolitik på vej mod 2000* (Udenrigsministeriet 1994). De to dokumenter lå indholdsmæssigt i tydelig forlængelse af den tidligere regerings politik (Petersen 2010).