

# Introduktion

**Simon Gravers Jacobsen og Anders Wivel**

Temaredaktører

Aktivismen har været det centrale omdrejningspunkt for den danske udenrigspolitik igennem mindst et kvart århundrede fra Danmarks anerkendelse af de baltiske landes selvstændighed ved den Kolde Krigs afslutning til frem til i dag. De seneste 25 års udenrigspolitiske aktivisme har udfoldet sig i en international kontekst domineret af USA og har således i overvejende grad lagt sig i slipstrømmen af en tilsvarende amerikansk aktivisme på den internationale scene fra Golfkrigen i 1991 til interventionerne i Balkan i 1990'erne og krigen i Irak, Afghanistan og Libyen i det nye årtusinde. I dag spiller USA en mere tilbagetrukket rolle på den internationale scene, og en afgørende præmis bag de seneste årtiers danske udenrigspolitiske aktivisme er således forandret. Den danske aktivismes vanskeligheder ved at stå på egne ben blev særligt tydelig i forbindelse med diskussionerne om en intervention i Syrien i sommeren 2013 efter den syriske regerings brug af biologiske våben. Først støttede den danske statsminister åbent en militær intervention, da man formodede, at Præsident Obama havde en sådan intervention i tankerne. Da den amerikanske præsident efterfølgende ombestemte sig, måtte den danske statsminister trække i land.

Med krisen i Ukraine og Ruslands annektering af Krim er den internationale situation tillige markant forandret. Kan aktivismen overhovedet overleve i en situation, hvor USA fastholder en så tilbagetrukket rolle, som vi har set de seneste år? Den danske aktivisme kan næppe stå alene, så en mulighed er, at der findes nye partnere i forfølgelsen af en aktivistisk udenrigspolitik. Alternativt kan aktivismen i stedet fokuseres mod andre områder, såsom udviklingspolitikken og/eller løsning af fælles globale udfordringer i forskellige FN-spor. Områder som stod særligt stærkt i den til tider oversete danske aktivisme fra 1960'erne og frem, og som spillede en væsentlig rolle i en nordisk dimension i udenrigspolitikken.

For de politiske beslutningstagere synes aktivismen på én gang at blive forstået som en beskrivelse af den danske udenrigspolitik og et normativt pejlemærke for, hvordan

politikken bør føres – og ofte fremført som en negation til neutralitetspolitikken op til anden verdenskrig. Den udenrigspolitiske debat handler om, hvordan aktivismen bør udmøntes, ikke om politikken bør være aktivistisk eller ej. Samtidig er det langt fra selvfølgelig, hvad der definerer udenrigspolitisk aktivisme. Hvor meget proaktiv handlen skal der til før vi kan tale om aktivisme, og defineres aktivismen mest retvisende ved absolutte mål eller midler i udenrigspolitikken eller i sammenligning med andre lande eller tidligere historiske perioder? Med uklarhed om de definerende træk ved aktivismen er det ikke overraskende, at analytikere har været uenige om årsagerne til den aktivistiske drejning i dansk udenrigspolitik, aktivismens konsekvenser, dens tidsfæstelse og dens betydning.

Tidskriftet POLITIK gør med dette temanummer status over dansk udenrigspolitisk aktivisme og diskuterer dens fremtidsperspektiver gennem analyser af de seneste 25 års udvikling af dansk udenrigspolitik. Temanummers forfattere anvender aktivisme som analytisk prisme i deres analyser af dansk udenrigspolitik og dermed som et redskab til forstå udenrigspolitikken og dens udvikling: hvilke karakteristika og udviklinger i udenrigspolitikken træder frem, når vi analyserer den i lyset af aktivismediskussionen?

Samlet bidrager temanummerets artikler med tre væsentlige pointer til denne diskussion:

For det første fremhæver bidragene betydningen af den historiske kontekst for den nuværende udenrigspolitik. Danmark har en lang tradition for udenrigspolitik aktivisme fra P. Munchs varetagelse af småstatens langsigtede interesser gennem et engagement i Folkeforbundet i mellemkrigstiden over Per Hækkerups blik for småstaternes muligheder i FN systemet under den Kolde Krig og Uffe Elleman-Jensens engagement i de baltiske landes selvstændighed og genopbygning efter sovjettiden og frem til i dag. Temanummerets artikler viser, hvordan den aktuelle aktivisme har rødder i og paralleller til tidligere perioders danske udenrigspolitik om end den

i de seneste årtier har fået et særligt udtryk i form af dansk deltagelse i frontlinjeoperationer, hvilket ville have været utænkeligt under den mere forstigtige Munchske aktivisme.

For det andet viser artiklerne hvordan, dette udtryk afspejler et møde mellem udbud og efterspørgsel. Den internationale efterspørgsel efter småstaternes bidrag – militært og diplomatisk – til at skabe og fastholde international orden har generelt været stigende efter den Kolde Krigs afslutning, og småstaterne – ikke bare Danmark – har i vidt omfang været villige til at imødekomme denne efterspørgsel. Samtidig har den kolde krigs ophør – og dermed fraværet af ekstern trussel – givet plads til en voksende indenlandsk efterspørgsel efter et aktivt dansk bidrag til løsningen af europæiske og globale problemer og en demokratisering og politisering af udenrigspolitikken, der i stigende grad har sidestillet udenrigspolitikken med andre politikområder, og dermed gjort udenrigspolitikken til genstand for samme offentlige debat om prioritering af mål, midler og ressourcer som vi finder på andre politikområder. Endelig viser temanummerets artikler at aktivismen typisk formuleres og implementeres i en gråzone, som blander elementer af aktion med reaktion, elementer af diplomati og institutionel aktivitet med militær politik, elementer af magtpolitisk realisme med idealisme. De politiske beslutningstagere gør i den forstand ret i ikke at diskutere for og i mod aktivismen. Aktivisme er ikke enten/eller men resultatet af politiske kompromiser i en verden med begrænsede ressourcer og mange – til tider uforenelige – krav fra interessenter indenfor og udenfor landets grænser.

Peter Viggo Jakobsen diskuterer i sin artikel Danmarks militære aktivisme. Jakobsen argumenter for, at aktivismens form og indhold afhænger af de internationale rammebetingelser, vilje og kapacitet. Danmarks militære aktivisme har rødder i mellemkrigstiden, længe inden USA blev enesupermagt, og er generelt baseret på en bred politisk konsensus. Den militære aktivisme er således ikke betinget af det nære forhold til USA eller en

bestemt udenrigspolitisk kurs i USA, men vil tværtimod fortsætte i andre fora og med andre samarbejdspartnere, hvis USA skulle ændre udenrigspolitik eller miste sin dominerende magtposition.

Mikkel Runge Olesen og Anders Wivel tager udgangspunkt i, at Danmarks tætte bånd til USA og villighed til at anvende militære midler i udenrigspolitikken umiddelbart synes i modstrid med den klassiske nordiske koldkrigs-aktivisme, der betonede mål som lighed og menneskerettigheder. Olesen og Wivel argumenterer imidlertid for, at de klassiske nordiske værdier fortsat definerer målene i udenrigspolitikken, mens midlerne har været under forandring. Ydermere synes de andre nordiske landes udenrigspolitik i stigende grad at nærme sig den danske position, hvilket giver mulighed for en sammensmeltning af dansk og nordisk aktivisme.

Thorsten Borring Olesen diskuterer i sin artikel kontinuitet og forandring i dansk udviklings- og bistandspolitik siden 1962. Artiklen viser, hvordan dette politikområde allerede under den Kolde Krig blev centralt for den aktive forfølgelse af danske mål i udenrigspolitikken og nåede sit højdepunkt i det første tiår efter den Kolde Krigs afslutning, mens politikken fra 2001 gennemgik en bilateralisering og i højere grad end tidligere blev afstemt efter Danmarks sikkerhedspolitiske prioriteringer og indlejret i en samtænkning af civile og militære indsatser. Aktivismen er bevaret, men dens rationale er i nogen grad forandret.

Endelig diskuterer Rasmus Brun Pedersen i det afsluttende bidrag udvikling og forandring i danske udenrigspolitiske doktriner i perioden 1914-2014 med fokus på forskellige tilkoblings- og afkoblingsstrategier. Pedersen argumenterer for at dansk udenrigspolitik traditionelt har udspillet i et spændingsfelt mellem determinisme og internationalisme, to modsatrettede, men ikke gensidigt udelukkende strømninger. Siden den Kolde Krigs afslutning synes der imidlertid at være tale om en mere enstregt internationalistisk udvikling, hvor indenrigspolitiske faktorer som følge af et forandret trusselsbillede har fået stigende betydning for udenrigspolitikken.