

TIDSSKRIFTET POLITIK

NUMMER 4 : ÅRGANG 18 : 2015

► TEMA: DANSK UDENRIGSPOLITISK AKTIVISME: FORTID, NUTID, FREMTID

- 3 Introduktion
Simon Gravers Jacobsen og Anders Wivel
- 5 Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA
Peter Viggo Jakobsen
- 14 Hvad blev der af den klassiske Kold Krigs-aktivisme?
Den nordiske dimension i dansk udenrigspolitik
Mikkel Runge Olesen og Anders Wivel
- 23 Prioritering, profilering og politisk orientering. Engagement og
aktivisme i dansk udviklings- og bistandspolitik 1962-2015
Thorsten Borring Olesen
- 37 Tilkoblings- og afkoblingsstrategier i dansk udenrigspolitik:
Udvikling og tendenser i de danske udenrigspolitiske doktriner
Rasmus Brun Pedersen

► ARTIKLER

- 47 Befolkningens holdninger til markedsgørelse af den offentlige sektor:
erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller i politologien
Andrej Christian Lindholst og Morten Balle Hansen

▷ BØGER

- 62 Boganmeldelser

ABSTRACTS

- 64 Abstracts

ANSVARSHAVENDE REDAKTØR

Professor MSO, ph.d. Christian F. Rostbøll,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

REDAKTION

- Ph.d.-stipendiat Signe Blaabjerg Christoffersen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Ditte Maria Brasso Sørensen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Kristoffer Kjærgaard Christensen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Emil Husted, Institut for Organisation, CBS
- Ph.d.-stipendiat Benjamin Ask Popp-Madsen, Institut for Statskundskab, KU
- Ph.d.-stipendiat Simone Molin Friis, Institut for Statskundskab, KU
- Post.doc Hans Boas Dabelsteen, Institut for Statskundskab, KU
- Post.doc Ulrik Pram Gad, Center for Avanceret Sikkerhedsteori, KU
- Adjunkt, ph.d. Caroline Grøn, Center for Europæisk Politik, KU
- Lektor, ph.d. Tore Vincents Olsen, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet
- Cand.scient.pol. Simon Gravers Jacobsen

REDAKTØR FOR BOGANMELDELSER

Ph.d.-stipendiat
Kristoffer Kjærgaard Christensen,
Institut for Statskundskab, KU
Politik@ifs.ku.dk

PRODUKTION, ADMINISTRATION OG DISTRIBUTION

Djøf Forlag
Gothersgade 137
1123 København K
Telefon 3913 5500
Telefax 3913 5555
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

FORMÅL

POLITIK er et tværfagligt samfundsvidenskabeligt tidsskrift, der bringer artikler om politik ud fra mangfoldige akademiske perspektiver.

Redaktionen lægger vægt på *faglighed* sikret gennem anonym refereebedømmelse, *formidling*, som gør POLITIK tilgængelig uden for universitetets mure, og endelig *politisk relevans*.

Tidsskriftet Politik er en videreførelse af Politologiske Studier.

TRYK

Ecograf, Højbjerg
© 2015 POLITIK og forfatterne.
ISSN 1604 – 0058

ABONNEMENT

Virksomhed/institution 600 kr.
Privat 400 kr.
Studerende 200 kr.
Priserne er inkl. moms; ekskl. forsendelse.
For abonnement, skriv til forlag@djoef.dk, og angiv navn og adresse.
Herefter kommer POLITIK med posten til dig.

REDAKTION

Tidsskriftet Politik
Christian F. Rostbøll
Institut for Statskundskab
Øster Farimagsgade 5, Postboks 2099
1014 København K
cr@ifs.ku.dk
35323428
Bøger til anmeldelse sendes til samme
adresse, att. Kristoffer Kjærgaard Christensen

Introduktion

Simon Gravers Jacobsen og Anders Wivel

Temareaktører

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.

Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA

Peter Viggo Jakobsen

Lektor, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet og Professor (deltid), Center for War Studies, Syddansk Universitet

Det er en udpræget misforståelse, at Danmarks militære aktivisme står og falder med USA's position som verdens dominerende magt. Danmark begyndte at bruge sine væbnede styrker aktivistisk uden for landets grænser inden amerikanerne etablerede sig som en global magt efter afslutningen på 2. verdenskrig. Såfremt amerikanerne holder op med at bede Danmark om militære bidrag, vil aktivismen fortsætte i samarbejde med Frankrig, Storbritannien, FN og EU (hvis forsvarsforbeholdet ophæves). Aktivismen har siden starten i 1920 været båret af bred politisk konsensus med Irakkrigen (2003) som eneste undtagelse.

Det har været populært i kølvandet af Irak- og Afghanistankrigene at hævde, at Danmarks voksende anvendelse af det militære instrument siden 1989 først og fremmest har været drevet af ønsket om at komme til kaffe i det Hvide Hus. Det er også dette lighedstegn mellem den udenrigspolitiske aktivisme og opbakning til USA, der ligger til grund for dette temanummer om dansk udenrigspolitisk aktivisme. Udgangspunktet er spørgsmålet, om USA's faldende magt vil rive tæppet væk under Danmarks militære aktivisme (Jakobsen og Wivel intro artikel dette nr; se også Knudsen 2014; Mouritzen 2011; Pedersen 2011, 85).

Danmarks militære aktivisme er forsøgt aflivet adskillige gange (Petersen 2010; Rynning 2006; Wivel 2013, 33-35), men rygterne om dens snarlige død har hver gang vist sig at være stærkt overdrevne. Det er de også denne gang. Argumentet i denne artikel er, at den aktivistiske udenrigspolitik og brugen af det militære instrument vil fortsætte, også hvis USA skulle holde op med at bede

Danmark om militære bidrag. Det skyldes, at Danmarks militære aktivisme altid har været drevet af mere end hensynet til USA. Dansk militær aktivisme er en funktion af internationale rammebetingelser (efterspørgsel/samarbejdsmuligheder og trusler), vilje (indenrigspolitisk konsensus) og Forsvarets kapacitet. Dansk militær aktivisme har siden fødslen været (1) drevet af en stærk cocktail af nationale interesser og værdier, (2) dimensioneret af truslen mod dansk territorium og Forsvarets kapaciteter og (3) kendetegnet af stor indenrigspolitisk konsensus. Eneste undtagelse er Irakkrigen i 2003. Det vil den også være fremover, uanset hvordan amerikansk udenrigs- og sikkerhedspolitik udvikler sig.

Artiklen starter med at definere militære aktivisme og præsentere analysemodellens tre komponenter. Analysemodellen anvendes dernæst i en analyse af dansk militær aktivisme i mellemkrigstiden, under den kolde krig, i 1990'erne, i Fogh Rasmussens regeringstid og sluttelig i den efterfølgende periode 2009-2014. Konklusionen opsummerer analysens hovedpunkter, der danner grundlag for forudsigelsen om, at Danmark vil fortsætte sin militære aktivisme lige så langt øjet rækker.

Aktivisme og dens determinanter

Det er en udpræget misforståelse, at Danmarks militære aktivisme først starter med murens fald og Sovjetunionens sammenbrud. Men for at kunne vise det, må man først forklare, hvad udenrigspolitisk aktivisme er for en størrelse. Aktivisme er nemlig blevet et plusord, som bruges på så mange måder, at det efterhånden er blevet tomt for mening (Branner 2013, 136-38). Udenrigspolitisk aktivisme forstås her bredt som aktiviteter, der har til formål at påvirke de internationale omgivelser på en måde, som fremmer danske interesser og værdier i situationer,

hvor den nationale sikkerhed og overlevelse ikke er truet. Militær aktivisme er noget man vælger for at opnå andet og mere end national sikkerhed. Jeg udelukker brugen af militær magt til nationalt selvforsvar for at gøre begrebet så enkelt og klart som muligt. Det dækker derfor kun anvendelse af det militære instrument til internationale aktiviteter, der rækker udover selvforsvar. Bygningen af Københavns befæstning, indtræden i NATO eller suverænitetsåndhævelse er således ikke udtryk for aktivisme. Det er deltagelse i internationale operationer eller træning af andre landes sikkerhedsstyrker derimod, fordi Danmark gennem sådanne aktiviteter yder et aktivt bidrag for at præge sine internationale omgivelser på en måde, som fremmer (inter)national fred og sikkerhed. Selvfølgelig styrker sådanne aktiviteter også den nationale sikkerhed indirekte, hvis de for eksempel øger sandsynligheden for at andre lande vil hjælpe Danmark i en krisesituation. Men det gør en forskel, at militær aktivisme vælges mere af „lyst“ end nød. Aktivisme er langt hen af vejen overskudshandlinger som foretages hvis den nationale sikkerhed er sikret. Danmark var ikke tvunget til at deltage i krigen i Afghanistan, Irak og Libyen. Det ville ikke have forringet Danmarks nationale sikkerhed markant at have undladt at deltage i nogle af disse krige, hvilket mange NATO lande også undlod at gøre. Danmark kunne i stedet have kompenseret i forhold til sine allierede ved at bidrage til løsningen af andre opgaver.

Aktivismens form og indhold på et givet tidspunkt afhænger af tre faktorer: de internationale rammebetingelser (trusler og international efterspørgsel/samarbejds-muligheder), vilje og kapacitet. Et højt trusselsniveau vil alt andet lige begrænse Danmarks mulighed for militær aktivisme, fordi det vil binde mange diplomatiske og militære ressourcer til forsvaret af det nationale territorium. Det var tilfældet i hele perioden fra 1864 og frem til 1989, hvor Danmark var nødt til at kalkulere med en risiko for hhv. tysk og sovjetisk aggression i en krise/krigssituation. Bortfaldet af den sovjetiske trussel ved afslutningen af den kolde krig skabte en ny geostrategisk situation, som gjorde det muligt for Danmark at anvende det meste af sin militære kapacitet til aktivistiske formål.

Den internationale efterspørgsel på militære bidrag til aktivistiske formål og de militære samarbejds-muligheder er også af stor betydning, da et lille lands aktivisme i reglen vil være afhængigt af støtte fra andre. Dansk (militær) aktivisme har altid haft en multilateral karakter og i høj grad været formet af allierede og venners ønsker og opbakning. De nordiske lande og stormagternes ønsker var omdrejningspunktet for dansk militær aktivisme før og under den kolde krig, mens NATO alliancen og dens stormagter får stadig større betydning i den efterfølgende periode.

Viljen til aktivisme er en funktion af indenrigspolitisk enighed. I og med at aktivisme er defineret som internationale aktiviteter, der ikke er direkte relateret til national overlevelse eller forsvar af hjemlandet, er de ikke direkte nødvendige men i højere grad et spørgsmål om lyst. Jo længere væk militær aktivisme bevæger sig fra forsvaret af det nationale territorium, desto mere vokser behovet for at legitimere den. En regerings vilje til at agere aktivistisk afhænger derfor af dens evne til at mobilisere bred politisk og folkelig opbakning. En sådan opbakning er i reglen en nødvendighed, hvis en regering skal risikere sine soldaters liv og lemmer i operationer, hvor den nationale sikkerhed ikke er direkte truet. Ellers løber den en stor risiko for, at vælgerne vil straffe den ved valgurnerne, hvis det går galt. Af samme grund har aktivisme uden bred politisk opbakning typisk kort levetid.

Endelig kræver militær aktivisme militære styrker med den rette træning og udrustning. Her er reaktionstiden og evnen til at indsætte, støtte og beskytte sine styrker uden for eget territorium centrale parametre, da militær aktivisme i reglen foregår på udebane og anmodninger om bidrag kan komme med kort varsel.

Den militære aktivisme starter i mellemkrigstiden

Anvender vi denne analysemodel på Danmark, starter til-løbet til den militære aktivisme allerede 1920, hvor Danmark opstiller et bidrag til en international militær styrke, der på vegne af Folkeforbundet skal overvåge en folkeafstemning i Vilnius. Soldaterne kommer imidlertid aldrig afsted, da missionen aflyses. Den reelle start på den danske militære aktivisme kommer derfor først i 1937, da Danmark stiller med styrkechefen (oberst C.D.O. Lunn) og et kontingent på 30 mand til den internationale observatørstyrke, som Ikke-Interventionskomiteen på vegne af 26 lande, herunder alle de europæiske stormagter, indsætter på grænsen mellem Spanien og Frankrig i 1937-39 for at inddæmme den spanske borgerkrig (Jakobsen 2009, 12).

Den danske beredvillighed til at støtte Folkeforbundet og Ikke-Interventionskomiteen med soldater er et klart udtryk for militær aktivisme, da disse operationer ikke direkte tjener til at forsvare det danske territorium men i stedet bakker op om internationale bestræbelser på at løse mellemstatslige tvister med fredelige midler og begrænse de negative konsekvenser, som igangværende væbnede konflikter kunne have for stabiliteten i Europa. Den spirende militære aktivisme var led i en bredere udenrigspolitisk aktivisme, hvor Danmark sammen med andre små og mellemstore europæiske lande som Norge, Sverige og Holland indenfor rammerne af Folkeforbundet arbejdede for at fremme etableringen af en international retsorden, hvor mellemstatslige tvister blev afgjort ved forhandlingsbordet og ikke på slagmarken. Folkeforbun-

det blev oprettet i 1920 for at forhindre en gentagelse af 1. Verdenskrig, og Danmark gjorde en aktiv indsats for at fremme nedrustning, bilateral mægling og etableringen af den Permanente Domstol for mellemfolkelig Retspleje – forløberen for Den Internationale Domstol, der ligger i Haag i dag (Gram-Skjoldager 2012).

Indholdet og formen af den militære aktivisme i mellemkrigsårene var betinget af de internationale rammebetingelser og det nationale syn på brugen af militærmagt. Det var begrænset, hvad stormagterne kunne enes om i mellemkrigstiden, og det blev mindre og mindre i takt med, at Mussolini og Hitler begyndte at føre en stadig mere aggressiv udenrigspolitik i løbet af 1930erne. Den internationale efterspørgsel på militære bidrag var derfor lille og begrænset til observatørstyrker, der ikke skulle udføre offensive operationer. Danmark havde som følge af nedskæringer på forsvarsbudgettet efter afslutningen på 1. Verdenskrig heller ikke særlig megen kapacitet at gøre godt med til aktivistiske formål, og tiltroen til at det kunne nytte at bruge militær magt til offensive formål kunne ligge på et meget lille sted. Det samme gjaldt troen på, at Danmark på egen hånd kunne opstille et forsvar, der ville kunne afskrække Tyskland fra at angribe Danmark (Lidegaard 2003). Derfor var der blandt danske beslutningstagere enighed om ikke at gå videre end at bidrage til observatør missioner. Det primære fokus i dansk udenrigspolitik var at teste, hvor langt man kunne nå med hensyn til at skabe en ny international retsorden med Folkeforbundet som omdrejningspunkt uden at blive involveret i fremtidige stormagtskonflikter. Det var således en forudsætning for Danmarks indtræden i Folkeforbundet, at det var foreneligt med den neutralitetspolitik, der havde holdt landet ude af 1. Verdenskrig, og at medlemskabet ikke forpligtede Danmark til at gå i krig for at undsætte lande, der blev udsat for militær aggression. Danmark søgte ligeledes også at undgå en forpligtigelse til at indføre økonomiske sanktioner mod krigsførende lande (Gram-Skjoldager 2012).

Den gængse opfattelse af mellemkrigstidens og udenrigsminister P. Munchs udenrigspolitik som en ren 'liggedød politik' er med andre ord ikke helt retvisende. Den havde elementer af (militær) aktivisme, som dog aftog i takt med den voksende trussel fra Hitler-Tyskland reducerede rummet for den.

Den militære aktivisme får vokseværk under den kolde krig

Danmark videreførte sin politik fra Folkeforbundet i De Forende Nationer (FN), hvilket ikke er videre overraskende i og med, at de to organisationer havde samme hovedformål: at forhindre en ny verdenskrig og arbejde for etableringen af en international retsorden baseret på

fredelig konfliktløsning. Den store forskel på de to perioder set med udenrigs- og sikkerhedspolitiske øjne er beslutningen om at opgive neutralitetspolitikken til fordel for medlemskabet af NATO (North Atlantic Treaty Organization) i 1949. Den udsprang af de ændrede internationale rammebetingelser: den voksende trussel fra Sovjetunionen og den nye mulighed for at blive medlem af en militær alliance, som kunne yde Danmark troværdig militær beskyttelse mod den sovjetiske trussel. At man udnyttede denne mulighed skyldes bred politisk enighed om, at neutraliteten havde spillet fallit 9. april 1940 og heller ikke ville kunne garantere Danmarks sikkerhed fremover.

NATO medlemskabet fik imidlertid ikke nogen betydning for Danmarks udenrigspolitiske aktivisme. Indenfor rammerne af FN fortsatte Danmark sit samarbejde med andre små og mellemstore stater med det formål at fremme etableringen af en international retsorden og bidrage til international afspænding og nedrustning. Det tætte samarbejde med Norge og Sverige fortsatte og Finland kom med, da det blev medlem af FN i 1955. Ideen om, at småstater nok måtte indrette sig efter de gældende internationale magtforhold men også havde en moralsk forpligtigelse til aktivt at bidrage til at skabe en mere fredelig verden, levede videre i FN politikken.

Som det var tilfældet i mellemkrigstiden havde den nationale overlevelse første prioritet. NATO medlemskabet fik ikke Danmark til at optræde udfordrende i forhold til Sovjetunionen. Som det var tilfældet i mellemkrigstiden, holdt Danmark en lav profil på områder, hvor stormagterne var uenige. Frygten for at komme i klemme mellem Sovjetunionen og USA fik Danmark til at holde lav profil i FN i 1950erne. Danmark smøg sig udenom, da muligheden for at indtræde i Sikkerhedsrådet opstod i 1950, og hovedambitionen var at holde lav profil og undgå at komme i klemme, da Danmark tog sin første tørn i Sikkerhedsrådet i 1953-54.

På det militære område var Danmark mindre tilbageholdende. Her var Danmark, som det var tilfældet under Folkeforbundet, fra første færd parat til at bidrage til militære operationer for at bevare freden og forhindre mindre konflikter i at udvikle sig til konfrontationer imellem stormagterne. Danmark bidrog med soldater, da de første FN operationer løb af stablen i Mellemøsten og Kashmir i 1948-49, og Danmark bidrog sammen med Norge med en bataljon, da FN for første gang i forbindelse med Suez krisen i 1956 indsatte en letbevæbnet militær styrke for at overvåge en våbenhvile. Danmark bidrog til alle FN's missioner i perioden 1948-89, bortset fra tre og havde kontinuerligt soldater udsendt gennem hele perioden. I alt bidrog Danmark med 34,100 soldater til FN's operationer under den kolde krig. Det svarer til godt 7% af alle ind-

satte FN soldater, hvilket gjorde Danmark til en af de største troppebidragsydere målt i forhold til befolkningsantal.

Disse operationer afspejlede de internationale rammebetingelser. De blev indsat i situationer, hvor både Sovjetunionen og USA så en fælles interesse i at forhindre lokale konflikter i at eskalere til en direkte konfrontation mellem dem selv, og det betød, at Danmark kunne bidrage uden at træde dem over tærne og på den måde bidrage til international afspænding. Danmark høstede sammen med de øvrige nordiske lande stor ros for sin aktivisme på området, og det gav de fire nordiske lande en meget større gennemslagskraft i FN, end deres størrelse tilsagde.

Efterhånden som FN operationerne blev institutionaliseret, blev Danmark nærmest per automatik anmodet om militære bidrag, når en ny FN operation var på tegnebrættet. Det skyldes dels, at Danmark som regel opfyldte FNs fire krav til deltagerlandene: (1) De måtte ikke være permanente medlemmer af Sikkerhedsrådet, (2) de måtte ikke komme fra den region, hvor konflikten foregik eller have særlige interesser i den, (3) de skulle accepteres af værtslandet, (4) og de skulle være i stand til at stille med soldater med kort varsel. Men den primære årsag var, at Danmark havde deltaget fra starten og bidraget til at udvikle principperne for FNs fredsbevarende arbejde i tæt samarbejde med Norge og Sverige. Danmark var også blandt de første til at øremærke soldater til FN-tjeneste i 1964.

Den danske opbakning skyldtes en indenrigspolitisk konsensus om, at det både var i dansk interesse og i overensstemmelse med danske værdier at bidrage til international afspænding og nedrustning. Danske politikere betragtede FN-operationerne som en måde at fremme etableringen af en international retsorden kendetegnet ved respekt for folkeretten, fredelig konfliktløsning og et fravær af stormagtsmagtmisbrug, og operationerne nød bred parlamentarisk opbakning, så længe de ikke gik ud over NATO medlemskabet og forsvaret af Danmark, krævede brug af magtanvendelse udover selvforsvar, eller bragte Danmark på kollisionskurs med nogen af stormagterne.

Anmodninger om troppebidrag, som ikke overholdt disse betingelser, blev afvist. Det skete i forbindelse med Koreakrigen, som en multinational styrke anført af USA udkæmpede på mandat fra FN, fordi Sovjetunionen havde boykottet det møde i Sikkerhedsrådet, hvor beslutningen var blevet taget. USA og FN måtte i denne operation tage til takke med et hospitalsskib. Et tilsagn om kampsoldater ville have bragt Danmark på kollisionskurs med Sovjetunionen og Kina, hvorfor den danske regering afslog anmodningerne med den begrundelse, at det ville svække forsvaret af Danmark.

Forsvaret af Danmark havde første prioritet under hele den kolde krig, og entusiasmen for FN operationerne hænger derfor også sammen med, at den ikke svæk-

kede det hjemlige beredskab. Langt hovedparten af de danske FN soldater bestod af frivillige, der havde aftjent deres værnepligt med tilfredsstillende resultat, og som ikke længere indgik i forsvaret. Personelbelastningen for det danske territorialforsvar var derfor minimal, og det samme gjaldt økonomien, da udgifterne til FN-styrken blev afholdt uden for forsvarsbudgettet og delvist blev dækket af refusioner fra FN. Da de danske FN styrker stort set ikke led tab, var der heller ikke nogen større menneskelige omkostninger forbundet med deltagelsen. FN operationernes popularitet er derfor ikke svær at forstå, da de skabte enighed og stolthed hjemme og prestige og indflydelse ude for en meget begrænset indsats og risiko (Jakobsen 2009, 14-27).

Murens fald sætter turbo på den militære aktivisme

De internationale begrænsninger, der havde kendetegnet den militære aktivisme under den kolde krig, forsvandt med murens fald. Det forbedrede samarbejdsklima i Sikkerhedsrådet banede vej for langt mere ambitiøse operationer, som gjorde det muligt at føre krig med Rådets opbakning, noget som ville have været utænkeligt under den kolde krig. Den første Golfkrig i 1991 indvarslede den nye tid ved at godkende et amerikansk-ledet angreb på Irak med det formål at smide de irakiske besættelsesstyrker ud af Kuwait. Golfkrigen blev efterfulgt af et stigende antal militære operationer, hvor FN-styrker eller regionale organisationer (fx NATO) og koalitioner af villige med mandat fra FN brugte våbenmagt udover selvforsvar for at håndhæve FN's resolutioner (Jakobsen 2009, 46-57).

Borgerkrigen i Bosnien blev katalysator for den udvikling, og den skabte et pres på de europæiske lande til at bidrage med soldater til operationer under krigslignende forhold udført af først FN og siden NATO. Denne internationale efterspørgsel opstod samtidig med, at den militære trussel mod NATO's og Danmarks territorium forsvandt. For Danmarks vedkommende skabte det en ny situation med en uset grad af sikkerhed uden en truende stormagt i nabolaget. Danmarks geostrategiske position blev yderligere forbedret i takt med, at Polen og de baltiske lande blev indlemmet i EU og NATO og bidrog til at skabe en buffer mellem Danmark og Rusland.

Udviklingen gav Danmark maksimalt handlerum i forhold til føre en aktivistisk udenrigspolitik med såvel civile som militære instrumenter, og det udnyttede danske beslutningstagere hurtigt. Allerede i 1994 er Danmark den største bidragsyder til operationerne på Balkan målt per indbygger (Drachmann 1994). Danmark har på det tidspunkt soldater i Kroatien, Makedonien og Bosnien og

krigsskibe i Adriaterhavet, som deltager i den maritime embargo af Serbien og Montenegro.

Målt på antallet af indsatte soldater mere end fordobler Danmark sin aktivisme i løbet af 1990'erne. Hvor Danmark i gennemsnit havde 812 soldater indsat om året i internationale operationer under den kolde krig, er gennemsnittet for 1990'erne 1.940, og rekorden bliver sat i 1999, hvor 2.323 soldater i en periode er indsat samtidigt. I løbet af 1990'erne sker der desuden det, at alle tre værn samt specialstyrkerne bliver involveret i internationale operationer. Under den kolde krig var det kun hæren, som bidrog (Jakobsen 2009, 84-85).

Den indenrigspolitiske konsensus og folkelige opbakning, der er forudsætningen for den øgede militære aktivisme, skabes gradvist og i forlængelse af en politisk ambition om at udnytte den nye verdensorden til at føre en mere aktivistisk udenrigspolitik. Det kommer i første omgang til udtryk i forhold til et succesrigt politisk engagement i forhold til Baltikum. Denne aktivisme bliver hurtigt udvidet til det militære område, hvor det bliver præsenteret som en naturlig forsettelse af engagementet i FN operationerne under den kolde krig. Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen (Venstre, 1982-1993) og forsvarsminister Hans Hækkerup (Socialdemokratiet, 1993-2000) går forrest i denne udvikling, og de ser det begge som en måde at reparere det ramponerede image i NATO og i forhold til USA, som Danmark havde fået som konsekvens af modstanden mod NATOs atompolitik (fodnotepolitikken) i 1980'erne (Jakobsen 2009, 86-90, 92-94).

Udover troppebidrag til internationale operationer, resulterede den militære aktivisme også i et omfattende uddannelsessamarbejde med de baltiske lande, Polen og Rusland, etableringen af Det Baltiske Forsvarsakademi (Baltic Defence College) og en baltisk bataljon (BALBAT) samt oprettelsen af en multinational styrke øremærket til hurtige indsættelse på FN operationer med hovedkvarter på Høvelte Kaserne (SHIRBRIG). Den militære aktivisme får for alvor momentum, da den danske indsættelse af kampvogne i Bosnien giver Danmark status som foregangsland og rollemodel i både FN, NATO og USA. Det sker som følge af en træfning 29. april 1994, hvor de danske kampvogne falder i et serbisk baghold og succesfuldt besvarer ilden ved at affyre 72 granater og nedkæmper alle de angribende styrker. På hjemmefronten bliver Operation Bøllebank en kilde til national stolthed og forstærker danske beslutningstagere i troen på, at militær aktivisme er en god ide. Det er en tro, der får yderligere næring op gennem 1990'erne i takt med, at den fortsatte aktivisme bringer Danmark ind i inderkredsen i NATO, i FN hvor Hans Hækkerup som følge af SHIRBRIG initiativet får et nært forhold til Kofi

Annan, og i USA, som kvitterer med Præsident Clintons besøg i København i 1997.

Konsekvensen af forsvarets voksende synlighed i udenrigs- og sikkerhedspolitikken bliver et mere positivt syn på militær magtanvendelse. Det bliver legitimt og naturligt at bruge militær magt offensivt for at beskytte civile mod systematiske overgreb. At danskernes selvforståelse har ændret sig bliver tydeligt for enhver i forbindelse med Kosovokrigen i 1999, der er mere populær i Danmark end noget andet sted, og hvor det vækker glæde og stolthed, at danske F-16 fly også kaster bomber mod serbiske mål (Jakobsen 2000).

For at kunne imødekomme den konstant voksende politiske efterspørgsel på internationale bidrag gennemgår det danske forsvar en løbende transformationsproces op gennem 1990'erne hvor alle forsvarets enheder og materiel gradvist omstilles til at kunne operere langt fra Danmark i længere tid. Det var forsaret slet ikke gearret til, da muren faldt, og det er en transformationsproces der fortsætter op gennem 00'erne og stadig pågår i dag (Jakobsen 2009; Jakobsen og Rynning under udgivelse).

Fogh Rasmussen perioden: mere kontinuitet end sporskifte

Terrorangrebet 11. september 2001 ændrede de internationale rammebetingelser markant, fordi USA erklærede krig mod terror og slog ind på en mere aggressiv udenrigspolitisk kurs. På det militære område betød det, at USA nu bad om bidrag til kampoperationer, og det stillede højere krav til de allieredes militære kapaciteter og vilje til at bruge magt. Hvor 1990'erne primært handlede om at true og bruge magt til at tvinge parter til at respektere FNs resolutioner og respektere våbenhviler og fredsaftaler, så kommer 00'erne til at handle om at besejre fjender og påtvinge dem demokrati med magt.

De nye internationale krav satte den indenrigspolitiske konsensus og Forsvarets kapaciteter under pres, fordi Danmark i udgangspunktet ikke var gearret til sådanne operationer. Da en dansk Hercules besætning med kort varsel beordres til at flyve danske specialstyrker ind i krigszonen i Afghanistan i 2001 var aftalerne med USA ikke på plads, og en ordre om at se stort på de normale sikkerhedsregler udløser protester fra piloterne (Halskov og Svendsen 2012, 100-107). Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre havde svært ved at acceptere indsættelsen af danske specialstyrker i Afghanistan med det formål at nedkæmpe Taleban-regimet, og den normale politiske konsensus bryder sammen, da Fogh Rasmussen regeringen med et snævert flertal på 11 stemmer sender danske soldater i krig i Irak i 2003 uden FN mandat og i en situation, hvor der er stærk modstand i både EU og NATO.

Beslutningen om at gå i krig i Irak ses af de fleste forskere og analytikere som et markant sporskifte i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik (Gram-Skjoldager og Pedersen 2015). Denne tolkning bygger på to forhold. Den første er, at en dansk regering aldrig tidligere havde sendt danske soldater på en international mission uden bred opbakning i Folketinget. Det andet er, at landoperationerne i Irak og Afghanistan blev de hårdeste siden 1864. Danmark mistede flere soldater i Afghanistan (43) end i alle andre internationale operationer tilsammen siden den 2. Verdenskrig (Jakobsen og Ringsmose 2014).

Problemet med sporskiftetesen er, at den stirrer sig blind på Irak beslutningen og overser de mange fælles-træk, som Fogh Rasmussen perioden har med 1990erne. Fogh Rasmussen regeringen fremlægger i alt 20 beslutningsforslag i Folketinget om udsendelse af danske militærbidrag.¹ 18 af disse forslag får bred opbakning i Folketinget, og kun Irak beslutningen er i strid med FN pagten og folkeretten. Det er derfor misvisende, at se Fogh Rasmussen regeringerne (2001-2009) som meget mindre FN loyale end Nyrup Rasmussen regeringerne (1993-2001), der (med bred opbakning fra Folketinget) tilbød at bidrage militært til to amerikansk-ledede angreb uden FN mandat: det amerikansk-britiske luftangreb på Irak i 1998 og NATOs Kosovokrig året efter. Dette tætte danske samarbejde med NATO/USA i 1990erne gør det også svært at argumentere for, at Fogh Rasmussen er markant mere pro-amerikansk end Nyrup regeringerne. Skiftet fra FN til NATO/USA-ledede missioner sker under Nyrup Rasmussen perioden, og Fogh Rasmussen var heller ikke den første til at sende danske soldater i krig mod et andet land. Det gjorde Nyrup Rasmussen med beslutningen om lade danske F-16 udføre offensive operationer mod Serbien under Kosovokrigen.

Ser vi på formålet med militær aktivismen under Fogh Rasmussen, er det kun de to beslutninger om at gå i krig for at vælte regimerne i Afghanistan og Irak, der skiller sig ud. De øvrige 18 beslutninger har samme mål som operationerne op gennem 1990erne. Periodens to store operationer, indsættelsen af danske hærstyrker i Afghanistan og Irak efter regimernes fald, har samme mål som NATO operationerne på Balkan: at stabilisere de to lande så man kunne komme i gang med at genopbygge dem. Ingen forventede at møde så megen modstand nogen af de to steder, at soldaterne ville blive tvunget til at udføre oprørsbekæmpelse under krigslignende forhold i årevis.

Der er også kontinuitet, der springer i øjnene, hvis man sammenligner den militære aktivismes omfang før og under Fogh Rasmussen. Fra 2002 til 2009 udsendte Danmark 16.813 soldater, hvilket svarer til et årligt gennemsnit på 2.102 (Jakobsen og Rynning under udgivelse). Det er ikke markant større end 1990ernes gennemsnit

på 1.940. Udviklingen på forsvarsbudgettet vidner heller ikke om større krigeriskhed. Den faldende tendens fra 1990erne fortsatte: fra 1.6% af BNP i 2001 til 1.4% i 2009. Der er dog den forskel, at forsvaret får problemer med at opfylde de politiske krav om større internationale bidrag. Til trods for en fortsat omstilling, der indebærer en total afvikling af mobiliseringsforsvaret i forbindelse med forsvarsforliget i 2004, bliver Forsvaret aldrig i stand til kontinuerligt at holde 2000 soldater ude i internationale operationer, således som Fogh Rasmussen regeringen ønsker. Forsvaret kan heller ikke afholde udgifterne til operationen i Afghanistan indenfor de afsatte budgetter.

Endelig er det misvisende at betragte Fogh Rasmussen regeringens beslutning om at bidrage med specialstyrker til krigen mod Taleban regimet i starten af 2002 som en markant afvigelse fra den hidtidige praksis (Halskov og Svendsen 2012, 86, 92). Regeringen havde ikke militær kapacitet til at støtte den amerikanske krigsindsats med andet end de kampfly, transportfly og specialstyrker, den foreslog at udsende. Alternativet var at lade være og udelukkende støtte FN operationen i Afghanistan i stedet således som Socialdemokraterne og det Radikale Venstre foretrak. Australien, Canada, Frankrig, New Zealand, Norge, Storbritannien og Tyskland bidrog imidlertid ligeledes med specialstyrker, hvorfor regeringen lå på linje med en lang række allierede, som Danmark normalt samarbejder med. Med sin beslutning valgte Fogh Rasmussen at fortsætte det tætte samarbejde med USA, som var blevet etableret i 1990erne under Nyrup Rasmussen.

Kapacitetsmæssige overvejelser spillede også en væsentlig rolle i de skæbnsvangre beslutninger om at operere under britisk kommando i Helmand provinsen i 2006 og påtage sig ansvaret for området med den grønne zone, hvor Danmark mistede størstedelen af sine soldater. Alternativer, som kunne have givet Danmark mindre farlige områder og opgaver blev forkastet, fordi det ville blive for dyrt at støtte soldaterne. De operative valg i Afghanistan afspejlede således, at Forsvaret er nødt til at integrere sine enheder stadig tættere med særligt udvalgte allierede, fordi det ikke længere har kapacitet til at løse ret mange opgaver på egen hånd (Jakobsen og Thruelsen 2011).

Opsummerende er der meget større grad af kontinuitet i Fogh Rasmussen periodens militære aktivisme, end den gængse sporskiftetolkning lægger op til. Denne konklusion understøttes af udviklingen i den efterfølgende periode, hvor den militære aktivisme under Løkke Rasmussen (2009-11) og Thorning regeringerne (2011-2015) fortsætter uden nævneværdige ændringer.

Fra Fogh Rasmussen til Thorning

Erfaringerne fra Irak og Afghanistan ændrede karakteren af den internationale efterspørgsel på militære bidrag

i denne periode. Den vestlige appetit på nye langvarige landkrige svandt kraftigt ind, og den amerikanske forsvarsminister Gates formulerede prægnant læren fra de to krige med bemærkningen om, at 'enhver fremtidig forsvarsminister, der råder præsidenten til at sende store mængder landtropper ind i Asien, Mellemøsten eller Afrika, burde få sit hoved undersøgt' (Shanker 2011). I stedet satsede USA på den kombination af luftstyrker, specialstyrker og uddannelse af lokale landstyrker, der kendetegnede den sidste fase af operationen i Afghanistan og krigen i Libyen i 2011.

Den nye tilgang kan aflæses direkte i periodens danske militære aktivisme. Antallet af kampsoldater fra hæren faldt i takt med, at USA og NATO afviklede kampoperationen i Afghanistan, mens det gik den modsatte vej med udsendelsen af træningsbidrag (Afghanistan, Irak), kampfly (Baltikum, Island, Libyen og Irak), transportfly (Den Centralafrikanske republik, Irak, Libyen, Mali og Syrien) og helikoptere (Aden, Afghanistan) og flåde + specialstyrker (Aden og Syrien). Skiftet fra hær- til fly- og flådeoperationer ses også af, at antallet af udsendte soldater (7.612) gav et årligt gennemsnit på 1.522 for 2010-2014 (Forsvarsministeriets Personalestyrelse, 2015), hvilket er det laveste siden starten af 1990'erne, da hæren blev sendt til Balkan.

Bortset fra det kørte den militære aktivisme videre i det kendte spor. Den internationale efterspørgsel på militære bidrag blev ikke mindre, og det gjorde den danske vilje til at imødekomme den heller ikke. Der var ingen krigstræthed at spore hos hverken politikere eller befolkning, da NATO med mandat fra FN i starten af 2011 med kort varsel indledte en luftkrig over Libyen. Alle Folketingets partier og 80% af befolkningen bakkede op om indsættelsen af kampfly, og det blev endnu engang en kilde til stolthed, at de danske piloter var med i forreste linje og kastede 923 (11%) af de bomber, der blev brugt i løbet af missionen (Jakobsen og Møller 2012, 114).

Regeringsskiftet i 2011 under Libyen krigen påvirkede ikke den militær aktivistiske kurs. Den nye socialdemokratiske-ledede Thorning regering sagde med bred opbakning fra Folketinget ja til henvendelser om militære bidrag fra FN, NATO, USA og Frankrig. Den indsatte kampfly i krigen mod Islamisk Stat i 2014 og var også klar til at støtte et amerikansk angreb på Syrien i august-september 2013 som straf for dets brug af kemiske våben. Staffeaktionen havde kun opbakning fra Frankrig og Storbritannien og kunne kun udføres uden FN mandat. Det satte støtten fra regeringen og et bredt flertal i Folketinget i relief (Ritzau 2013), at den britiske regering blev nedstemt i parlamentet, da den bad om mandat til at deltage i angrebet, fordi situationen efter flertallets mening mindede for meget om optakten til Irakkrigen i 2003.

Staffeaktionen blev dog aldrig til noget, da den amerikanske trussel om luftangreb fik det syriske regime til at udlevere de kemiske våben til destruktion. Det banede vej for en FN operation (OPCW-UN Joint Mission), som Danmark ledte flådedelen af.

Konklusion

Denne historiske analyse af Danmarks militære aktivisme viser, at den har rødder helt tilbage til 1920, da en dansk regering for første gang stiller en militærstyrke til rådighed for en international militær operation med det formål at bidrage til fredelig konfliktløsning. Aktivismen har fra starten været båret af en kortsigtet sikkerhedspolitisk interesse i at mindske det internationale konfliktniveau for at undgå at blive inddraget i endnu en stormagtskrig og en mere idealistisk langsigtet ambition om at skabe et internationalt retssamfund, som yder småstater bedre beskyttelse mod stormagterne. Denne tankegang fik danske regeringer til at støtte både Folkeforbundet og FN i det omfang, som de skiftende internationale rammebetingelser og hensynet til den nationale sikkerhed tillod det. Frem til 1989 var den militære aktivisme betinget af den militære trussel fra Tyskland og Sovjetunionen, hvilket fik danske beslutningstagere til at afholde sig fra militære operationer, der indebar brug af våbenmagt udover selvforsvar, og som ikke havde alle stormagternes opbakning. Da truslen i nærområdet faldt bort efter 1989, og FN, NATO og USA begyndte at efterspørge bidrag til hårdere missioner, skaber den succesrige indsættelse af kampvogne fundamentet for et mere positivt syn på offensiv militær magtanvendelse, der muliggjorde den efterfølgende krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan, Libyen og Irak. Kapaciteten til at deltage i kampoperationer langt fra Danmark tilvejebringes gennem en gennemgribende transformationsproces, som på mindre end tyve år erstatter den kolde krigs territorialforsvar med en mindre ekspeditionsstyrke, der kan indsættes globalt med relativt kort varsel.

Set i det lange tidsperspektiv har Danmarks militære aktivisme været båret af en usædvanlig grad af kontinuitet og indenrigspolitisk enighed. Det store flertal af beslutningstagere har delt ambitionen om at beskytte Danmark og samtidig bidrage til at skabe en mere fredelig, regelstyret og retfærdig verden. Ambitionsniveauet har været højt siden den 2. Verdenskrig, hvor Danmark konstant har været blandt de største bidragsydere per indbygger til de militære operationer danske soldater har deltaget i. Det gælder FNs fredsbevarende operationer under den kolde krig, indsatserne på Balkan i 1990'erne og indsatsen i Afghanistan i 00'erne og senest i Libyen i 2011, hvor danske F-16 fly kastede relativt flest bomber. Karakteren af den danske aktivisme har været først og fremmest været bestemt af den internationale efterspørgsel. Danmark

bidrog med fredsbevarende styrker i 1920-89, bidrog til at gennemtvinge respekt for våbenhviler og fredsaftaler med magt i 1990erne og bidrog til oprørsbekæmpelse og krigsindsatser i 00erne. Nu hvor efterspørgslen i stigende grad retter sig mod træningsenheder, stabsbidrag, fly-, flåde- og specialstyrker, er Danmark begyndt at levere det.

Det eneste brud på denne kontinuitet er beslutningen om at deltage i angrebet på Irak i 2003 på grundlag af et snævert flertal i Folketinget samt forlængelsen af den landmilitære tilstedeværelse i Irak i 2006. Men bortset fra den er Fogh Rasmussens regeringstid kendetegnet af lige så stor indenrigspolitisk konsensus og respekt for FN, som det var tilfældet i 1990erne. Hans regering fremstår heller ikke som markant mere pro-amerikansk, end den regering han afløste eller dem, som fulgte efter. Den danske militære aktivisme er sket i tæt samarbejde med USA, siden NATO afløste FN i Bosnien i 1995. Danske regeringer har både før og efter Fogh Rasmussen været rede til at bidrage til kontroversielle amerikansk-ledede militære operationer uden FN mandat.

Kaster vi til slut et blik på fremtiden, peger kompasnålen på fortsat militær aktivisme. Krigen i Ukraine og den voksende militære spænding i Østersøregionen ændrer ikke afgørende på Danmarks sikkerhedspolitiske situation. Rusland er i dag så svagt både økonomisk og militært i forhold til EU og NATO, at det ikke udgør en direkte militær trussel mod NATO og Danmark. Det ses også af, at Danmarks hovedallierede, Frankrig, Storbritannien og USA fortsat opfordrer deres allierede i NATO til fortsatte omstillingen fra territorialforsvar til indsættelsesforsvar og gøre det samme, som Danmark allerede har gjort. USA bruger truslen fra Rusland som pressionsmiddel til at få de europæiske NATO lande til at bruge flere penge på forsvaret men USA ønsker ikke pengene anvendt på at modernisere europæernes invasionsforsvar. De skal i stedet bruges på at købe de kapaciteter, som europæerne mangler for at kunne bidrage effektivt til konflikthåndtering udenfor Europe, dvs. luft-tanknings- og løftekapacitet og elektronisk overvågning, efterretningsindhentning og kommunikation (droner, fly, satellitter). Den primære bekymring stormagterne udtrykker i forhold til Danmark er, at de væbnede styrker bliver for små til at kunne yde andet end symbolske bidrag i kortere perioder.

Der er ingen udsigt til at den internationale efterspørgsel på danske militære bidrag vil falde. Eksistensen af 30-50 skrøbelige stater kendetegnet ved svage statsstrukturer, svag intern sammenhængskraft og stor ulighed skaber et konstant behov for militær konflikthåndtering så langt øjet rækker. Det samme gør den igangværende destabilisering af Mellemøsten og Nordafrika. Hertil kommer, at der er stadig færre lande, som har viljen og kapaciteten til at bidrage til militære operationer i den hårde ende af skalaen. Ingen af de europæiske lande har længere kapacitet til at kunne udføre større militære operationer (+5.000) over en længere periode uden for eget nærområde. Det er derfor, at Frankrig og Storbritannien i de senere år har intensiveret deres militære samarbejde med Danmark i forventning om, at de kan trække på dansk assistance, når behovet opstår. FN presser også på for at få flere bidrag for Danmark, så selv hvis USA skulle holde op med at bede om assistance, vil der være mere end rigeligt at se til. Internt i Danmark er der ingen tegn på at politikerne har tænkt sig at skrue ned for den militære aktivisme. Da der er bred opbakning til et fortsat militært engagement på tværs af partierne i Folketinget bliver den primære begrænsning i overskuelig fremtid Forsvarets stadig mindre militære kapacitet. Politikernes vilje til militær aktivisme er væsentligt større end Forsvarets internationale kapacitet.

Det er den brede politiske konsensus om, at militær aktivisme er en god ide, der adskiller Danmark fra andre lande. Den har gjort Danmark mindre sårbar overfor tab og kritikken om, at krigen i Afghanistan, Irak og Libyen har gjort mere skade end gavn. Det har det politiske flertal bag disse indsatser konsekvent afvist med begrundelsen om, at Danmark har gjort sin pligt, og at de danske soldater har udført et godt og professionelt stykke arbejde – hvilket ingen benægter. At målene om demokrati og stabilitet ikke er nået, er beklageligt. Men det er i politikernes optik ikke Danmarks skyld, fordi vi er for små til at kunne gøre en afgørende forskel på krigenes gang.

Tak til Tonny Brems Knudsen for nyttige og konstruktive kommentarer, som forbedrede kvaliteten af artiklen.

Litteraturliste

- Branner H 2013, 'Denmark between Venus and Mars: How Great a Change in Danish Foreign Policy?', i N. Hvidt og H. Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, Danish Institute for International Affairs, Copenhagen, pp. 134-166.
- Drachmann, H 1994, 'Ønske om danske fly til Bosnien', *Politiken*, 11. september.
- Forsvarsministeriets Personalestyrelse 2014, *Udsendte*, <http://forpers.dk/hr/Pages/Udsendte.aspx> (25 april).
- Gram-Skjoldager, K 2012, *Fred og folkeret: dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*, Museum Tusulanums Forlag, København.
- Gram-Skjoldager, K og Pedersen SB 2015, 'International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus', *Historisk Tidsskrift*, Bind 119, Hæfte 2.
- Jacobsen SG og Wivel A, 2015, „Introduktion“, *Politik* nr. 4, s. 3-4.
- Jakobsen, PV 2000, 'Denmark at War: Turning Point or Business as Usual', i B Heurlin og H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2000*, Danish Institute for International Affairs, Copenhagen, pp. 61-85.
- Jakobsen, PV 2000, 'Fra ferie til flagskib: forsvaret og de internationale operationer', *Forsvarsakademiet Research Paper*, Forsvarets Trykkeri, Korsør.
- Jakobsen, PV og Møller KJ 2012, 'Good News: Libya and the Danish Way of War', i N. Hvidt og H. Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2012*, Danish Institute for International Affairs, Copenhagen, pp. 106-30.
- Jakobsen, PV og Thruelsen, PD 2011, 'Clear, Hold, Train: Denmark's Military Operations in Helmand 2006-2010', i N Hvidt og H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2011*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, pp. 78-105.
- Jakobsen, PV og Rynning, S under udgivelse, 'Denmark: Happy to Fight, Will Travel', i A Dorman (red.) *War and the State*.
- Jakobsen, PV og Ringsmose J 2014, 'In Denmark, Afghanistan is worth dying for: How public support for the war was maintained in the face of mounting casualties and elusive success', *Cooperation and Conflict*. vol. 50, no. 2, pp. 211-227.
- Knudsen, TB 2014, 'Danish Contributions in Syria and Mali: Active Internationalism in a Changing World Order', i N Hvidt og H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, pp. 76-108.
- Lidegaard B 2003, *Overleveren 1914-1945. Dansk Udenrigspolitisk Historie*, bind 4, Gyldendal Leksikon, København.
- Mouritzen, H 2011, 'Danmarks nye råderum – efter Libyen', *Politiken*, 13. maj.
- Pedersen, RB 2011, 'Dansk udenrigspolitisk aktivisme i nyt farvand', *Udenrigs*, vol. 66, no. 1, pp. 81-87.
- Petersen, R 2010, 'Aktivistisk udenrigspolitik: Storhed og fald', *Politiken*, 6. maj.
- Ritzau 2013, 'Enighed om dansk opbakning', *Information*, 30. august.
- Rynning, S 2006, 'Den ufuldendte strategiske aktør: Danmark og sikkerhedspolitikken siden 2001', *Militært tidsskrift*, vol. 135, no. 2, pp. 186-95.
- Shanker, T 2011, 'Warning Against Wars Like Iraq and Afghanistan', *The New York Times*, 25. februar.
- Wivel, A 2013, 'Danmarks militære aktivisme,' i KS Søby (red.) *Danmark i krig: Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, Djøf Forlag, København, pp. 27-51.

Noter

1. For en oversigt se: <http://www.fred.dk/artikler/fredvalg/ikrig.htm> (25. april 2015).

Hvad blev der af den klassiske Kold Krigs-aktivisme?

Den nordiske dimension i dansk udenrigspolitik

Mikkel Runge Olesen¹

Postdoc, Dansk Institut for Internationale Studier

Anders Wivel

Professor MSO, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Siden den Kolde Krigs afslutning har dansk udenrigspolitisk aktivisme været præget af dansk militært engagement sammen med USA. Aktivismens aktuelle udtryk er imidlertid ikke i modstrid til klassisk nordisk aktivisme. Snarere er der tale om nordisk aktivisme med andre midler. Den danske omstilling fik ikke straks tilslutning fra de øvrige nordiske hovedstæder, men en udvikling i den retning synes nu på vej. Dansk aktivisme og nordisk aktivisme kan hermed måske igen snart blive synonyme.

Både den nordiske selvbevidsthed og omverdenens begejstring var til at tage og føle på, da John F. Kennedy Center for the Performing Arts i Washington DC, et af USA's største kulturcentre, i en hel måned og med besøg af 700 nordiske kunstnere satte fokus på såkaldt Nordic cool i begyndelsen af 2013. András Simonyi fra John Hopkins University Center for Transatlantic Relations opsummerede begejstringen 'Using a smart mindset on power, the Nordics show that both soft and hard power capacities, part of one power toolbox, are the critical components that comprise a nation's global brand [...] Together they are a formidable little giant to be reckoned with both economically, culturally and militarily' (Simonyi 2013).

Festivalen var dog hverken så usædvanlig eller så indflydelsesrig som nyhedsdækningen i de nordiske lande kunne give indtryk af. Kennedy Center afholder mange festivaler hvert år og har både før og efter den nordiske festival sat fokus på regioner og lande, og mens den nordiske festival trak 200.000 besøgende til sine arrangementer, så trak en lignende festival med fokus på indisk

kunst og kultur to år tidligere 400.000. Til gengæld satte festivalen fokus på en række karakteristika, der passede fint med en traditionel opfattelse af de nordiske lande og deres rolle i international politik: de nordiske lande udgør et fællesskab, dette fællesskab har en række særlige karakteristika, disse karakteristika har gjort Norden til en succes, andre lande kan på den baggrund med fordel lære af Norden, og Norden er villig til at lære fra sig.

Mens den nordiske aktivisme har opnået betydelig politisk og forskningsmæssig opmærksomhed (Browning 2007; Dahl and Järvenpää 2014; Ingebritsen 2002; Schouenborg 2013a; Grøn et al. 2015), så synes den nordiske dimension kun at spille en marginal rolle i den aktivisme, som har karakteriseret dansk udenrigspolitik gennem de seneste årtier.² På flere områder synes den danske aktivisme ligefrem i kontrast til den nordiske. Den nordiske aktivismes metode er det diplomatiske arbejde i internationale institutioner, men et væsentligt kendetegn ved den danske aktivisme er et stærkt militært engagement, ofte i samarbejde med verdens stærkeste militærmagt USA. Den nordiske aktivismes indhold har været karakteriseret ved målsætninger om en styrkelse af det internationale samfund, afspænding og øget global lighed, men den danske aktivisme betyder deltagelse i militære konflikter uden det internationale samfunds velsignelse og har været ledsaget af begrænsninger i den danske udviklingsbistand. Endelig er den nordiske aktivisme netop nordisk i den forstand, at den eksplicit udtrykker et fællesnordisk værdigrundlag, mens den danske aktivisme er blevet formuleret som en europæisk og især atlantisk indlejring af udenrigspolitikken, ikke en nordisk.

Et ensidigt fokus på disse umiddelbare forskelle risikerer dog at give et fordrejet billede af relationen mellem

dansk og nordisk aktivisme. Der er ikke tale om et enten/eller men derimod om en historisk betinget relation under stadig udvikling og påvirkning af mødet mellem det danske, det nordiske og forandringer i de geopolitiske betingelser for udenrigspolitikken. Vi argumenter på den baggrund for, at dansk udenrigspolitisk aktivisme snarere end en modsætning til den nordiske aktivisme kan forstås som indlejret i nordisk aktivisme, og at dansk aktivisme på den baggrund repræsenterer en variant af den nordiske aktivisme snarere end en kontrast til denne særlige type aktivisme. På den baggrund er den nordiske dimension et væsentligt og underbelyst element i forståelsen af den danske aktivismes oprindelse og aktuelle udtryk. Vores argument falder i fire dele. Først identificerer vi den nordiske aktivismes karakteristika. Dernæst analyserer vi på den baggrund udviklingen af dansk udenrigspolitisk aktivisme først under og dernæst efter den Kolde Krig og viser, hvordan den danske aktivisme både er indlejret i den nordiske aktivisme og repræsenterer en videreudvikling af denne. I artiklens sidste afsnit spørger vi på den baggrund, hvilken fremtidig rolle vi forventer at den nordiske dimension vil spille i dansk udenrigspolitisk aktivisme, hvorefter artiklen konkluderes.

Hvad er nordisk aktivisme?

Den nordiske aktivisme kan defineres med udgangspunkt i både formål, metode og indhold. Formålet med den nordiske er aktivt at påvirke udviklingen af det internationale samfunds normer og værdier gennem aktiv deltagelse. I den forstand synes den nordiske aktivisme mere konsistent med stormagternes klassiske offensive rolle som regelmagere og producenter af international orden end med småstaternes klassiske defensive rolle som 'regeltagere' og forbrugere af den orden, som stormagterne har skabt (Hey 2003; Neumann og Gstöhl 2006).

De nordiske landes aktive politik for at få indflydelse på den internationale dagsorden adskiller sig imidlertid markant fra traditionel stormagtspolitik. Mens ambitionen har været en stormagt værdig, så har metoden til at opnå disse formål været diplomati og overtalelse gennem argumenters og eksemplets magt, typiske småstatsstrategier, som står i kontrast til stormagterne, der typisk har forfulgt deres politiske mål gennem anvendelse af eller trussel om anvendelse af hård magt (Keohane 1969). De nordiske lande har i særlig grad operationaliseret deres 'overtalelsesstrategi' som norm-entreprenører, der forfølger deres mål gennem diplomatisk arbejde for at underbygge de internationale normer, som man ønsker bevaret, og ændre de internationale normer, som man vurderer som inkonsistente med egne værdier (Ingebritsen 2002; Jakobsen 2009). At være norm-entreprenør indebærer både en identifikation af de 'rigtige' normer og at bidrage

aktivt til at fremme og underbygge disse ved at præsentere løsninger på internationale udfordringer, ligesom der ofte indgår et element af benchmarking: '[i]f the advocate also acts as a forerunner and complies with the norms it propagates, i.e. „practicing what you preach“, the advocacy becomes more convincing' (Björkdahl 2008: 137). En konsekvens af denne strategi har været, at indflydelsesmaksimering og branding af den nordiske model ofte er blevet set som to sider af den samme sag: jo bedre forståelse omverdenen havde for den nordiske model, jo bedre forståelse ville de have for de internationale løsninger, som blev forsøgt fremmet af de nordiske lande (Browning 2007). Samtidig var formen for den nordiske indflydelsesmaksimering også tæt knyttet til disse samfunds grundlæggende værdier, idet et væsentligt middel til indflydelse var uformelle kontakter og forhandlinger rundet af de nordiske landes lighedsideologi og lave magtdistance (Grøn et al. 2015; Panke 2010).

Det er på den baggrund ikke overraskende, at den nordiske aktivismes indhold i høj grad korresponderer med de grundlæggende værdier i den nordiske velfærdsstat (Schouenborg 2013a). Mest grundlæggende er udgangspunktet i en universalistisk solidaritetsopfattelse, som indadtil gav borgerne en række sociale rettigheder, som på nordisk niveau betød en konvention om social tryghed fra 1955, der sikrede nordiske borgere en række rettigheder uanset, hvor i regionen de valgte at bosætte sig, og som på europæisk og globalt niveau førte til et fokus på styrkelse af det internationale samfunds og dets institutioner, international lighed og fredelig konfliktløsning. Disse værdier er traditionelt kommet til udtryk i landenes udenrigspolitik som stærk støtte til og aktiv anvendelse af FN systemet, store bidrag til udviklingsbistand og fredsbevarende styrker, og de kommer i dag til udtryk i nordisk samarbejde på områder som klima og miljø, udviklingsbistand, menneskerettigheder, international ret, FN, fredsopbygning, handel og køn (Schouenborg 2013b).

Mens værdierne er centrale for den nordiske aktivisme, så problematiserer de også i hvor høj grad aktivismen er 'nordisk'. Dels er værdierne snarere skandinaviske end nordiske. Det var i Danmark, Norge og Sverige, at store kompromiser mellem arbejdsgivere og arbejdstagere i 1930'erne kom til at danne baggrund for udviklingen af velfærdsstater, der både var baseret på og kom til at udtrykke og dermed understøtte disse værdier, mens Finland og Island først senere udviklede velfærdsstater og i en form, som adskilte sig mindre fra resten af Europa end i de skandinaviske lande. Den nordiske aktivisme var således primært en skandinavisk aktivisme, som gradvist blev adopteret af Island og Finland. For Island skete dette, da landet, særligt efter den Kolde Krigs ophør, begyndte at

spille en mere aktiv international rolle. Og for Finland begyndte dette allerede under Den Kolde Krig. Her spillede Finland en aktiv rolle i Konferencen om Sikkerhed og Samarbejde i Europa (CSCE) og i Helsinki-aftalerne, som ved at etablere en række fælles principper for samarbejdsindsatsen mellem de to blokkes medlemmer, kom til at udgøre en væsentlig del af grundlaget for samarbejde mellem Øst og Vest frem til den Kolde Krigs afslutning. Dels synes nogle af indholdstrækkene ved den nordiske model at være knyttet til de nordiske landes småstatsstatus snarere end deres fælles nordiske udgangspunkt. Det gælder primært indsatsen for at styrke det internationale samfund gennem institutionel indbinding af stormagterne, der er et fællestræk ved de europæiske småstats udenrigspolitik fra Anden Verdenskrig og frem (Wallace 1999), og sekundært indsatsen for international afspænding og nedrustning, der ligeledes er blevet forfulgt af en række mindre lande (Goetschel 2013). Den nordiske aktivisme er således ikke et alternativ til den måde, som mange andre europæiske småstater fører udenrigspolitik på, men snarere en tidligere udviklet og mere udbygget aktivisme.

Nordisk med forbehold: Danmark og den nordiske aktivismes gyldne år

Dansk udenrigspolitik efter Anden Verdenskrig kan bedst karakteriseres som nordisk med forbehold. Politiken var karakteriseret ved balancen mellem en tilpasning til den Kolde Krigs trusselsbillede og en nordisk indlejret udenrigspolitisk aktivisme. Mellemløbet havde set de første spæde skridt i retning af dansk udenrigspolitisk aktivisme i form af P. Munchs engagement i Folkeforbundet samt en mere målrettet forfølgelse af de handelspolitiske interesser og dermed taget de første skridt væk fra den reaktive tilpasningspolitik, der havde præget udenrigspolitikken fra nederlaget til Preussen og Østrig i 1864 og frem til Første Verdenskrigs afslutning. Grundlaget for dette skift var ikke udelukkende idealistisk, men byggede også på opfattelsen af, at det generelt måtte være i en småstats langsigtede interesse at arbejde for, at det internationale system blev mere præget af regler og mindre af rå magtspolitik (Branner 2000: 339). Da spændingen i Europa øgedes sidst i 1940'erne, ikke mindst efter kuppet i Tjekkosllovakiet i februar 1948, undersøgte Danmark sammen med Sverige og Norge mulighederne for et skandinavisk forsvarsforbund i 1948-49. Imidlertid insisterede Sverige på, at forbundet skulle være neutralt i konflikten mellem østblok og vestblok, samtidig med, at Danmark og Norge blev inviteret til at deltage i det vestlige forsvarssamarbejde, og USA understregede, at et nordisk forsvarsfund ikke kunne regne med militær assistance fra USA og deres allierede. På den baggrund

valgte Danmark og Norge, sammen med Island, at tilslutte sig NATO, mens Sverige, sammen med Finland, valgte neutraliteten.

Den sikkerhedspolitiske deling af Norden var dog ikke et farvel til den nordiske dimension i dansk udenrigspolitik, men snarere et vilkår, som kom til at påvirke den danske aktivismes udtryk og udvikling. Allerede i 1951 tog Danmark initiativ til oprettelsen af Nordisk Råd, og den nordiske dimension kom sammen med Europa, NATO og FN til at udgøre de fire søjler i udenrigspolitikken (Hækkerup 1965). Umiddelbart kunne det synes som om NATO-søjlen, der var den afgørende for muligheden for at forsvare det danske territorium og dermed Danmarks overlevelse som selvstændig stat i tilfælde af et militært angreb, og den europæiske søjle, der primært handlede om adgang til de vigtige eksportmarkeder i Storbritannien og Tyskland, var de bærende søjler i den danske udenrigspolitik, mens den nordiske søjle og FN-søjlen i højere grad var til pynt. Ganske vist fremhævede både politikere og forskere den særlige 'spindelvævsintegration' mellem de nordiske lande – ofte understøttet af samarbejdet i Nordisk Råd – og typisk med afsæt i de nordiske landes fællestræk (Andrén 1967), men disse samarbejder var 'low politics' og både forsøget på at skabe et forsvarsforbund og det senere forsøg på at skabe et nordisk fællesmarked i 1967-1970 mislykkedes. Ganske vist smeltede den nordiske søjle næsten sammen med FN-søjlen i værdipolitikken, hvor de nordiske lande ofte blev set som en samlet blok af lande, der arbejdede for afspænding og øget global lighed, men den værdipolitiske aktivisme var indlejret i et samarbejde, hvor Sverige tog et lederskab, der ofte var mere dristigt og præsenterede et klarere alternativ til supermagternes dagsorden end den danske politik, der mestendels afstod fra positioner, som kunne tolkes som direkte kritik af supermagterne. Indenfor NATO formåede Danmark og Norge dog ligeledes at føre en vis værdikamp for alliancens normative status som en alliance af demokratier. Det skete blandt andet i de to landes fælles modstand imod NATO's planer i 1950'erne om at inkludere diktaturstaterne Portugal, Grækenland, Tyrkiet og, vigtigst af alt, Spanien i alliancen. Hvad angår de tre første lande, viste denne kamp sig uoverkommelig, men hvad angik det fascistiske Spanien, formåede dansk-norsk pres faktisk at bremse landets aspirationer om NATO-medlemskab. Om end disse bestræbelser næppe kunne have båret frugt, hvis ikke USA havde kunnet sikre sine militære interesser i Spanien gennem bilaterale aftaler, så vidner episoden dog om, at de nordiske NATO-medlemmers status som norm-entreprenører gjorde det vanskeligt at overhøre dem i den slags sager (Villaume 1995: 676-86). Endeligt førte Danmark, særligt fra 1960'erne, med dét udgangspunkt en aktivistisk værdipolitik gennem

bistandspolitikken og afspændingspolitikken, særligt i FN, der med Petersens ord gav lejlighed til 'at projicere et image af os selv som en fredelig velmenende nation, præget af „de gode viljer“' (Petersen 1983: 76).

Det kunne på den baggrund være fristende at konkludere, at dansk udenrigspolitik i denne periode var nordisk i idealpolitikken, mens den var atlantisk (sikkerhed) og europæisk (økonomi) i realpolitikken, men det ville være forkert. Idealpolitikken var et væsentligt element i realpolitikken på mindst tre måder. For det første rummede det nordiske samarbejde væsentlige elementer, der nærmede sig, eller reelt udgjorde, 'high politics', ikke mindst fordi de nordiske NATO-lande ikke altid undgik at lægge sig ud med deres NATO-allierede. Det gjorde sig særligt gældende i de nordiske landes førnævnte bestræbelser for afspænding – særligt i den Kolde Krigs sene periode. Her begyndte den gradvist voksende nordiske entusiasme i løbet af 1980'erne om politiske emner som eksempelvis Norden som kernevåbenfri zone i stigende grad at stå i modstrid til NATO-linjen og USA (Petersen 2004: 322-323). Afspænding var også udgangspunktet, da den danske regering, til amerikanernes store irritation, under påbud fra det såkaldte alternative sikkerhedspolitiske flertal i Folketinget, indførte fodnoter i NATO-dokumenter om missilopstilling i Centraleuropa (Petersen 2004: 282-311, 329-360).

For det andet spillede Norden en væsentlig rolle i Danmarks geopolitiske positionering i den Kolde Krig gennem begreber som det nordiske sikkerhedsfællesskab og den nordiske balance. Ifølge modellen om den nordiske balance havde den Kolde Krig delt Norden i tre kategorier: NATO-lande, der opfyldte minimumsbestemmelser for medlemskab, det neutrale og militært stærke Sverige, og endelig det semineutrale Finland i venskabspagt med Sovjet. Ud fra tanken om, at denne status quo var nogenlunde acceptabel for begge supermagter, gav den nordiske balance de nordiske lande mulighed for at justere deres forhold til en af supermagterne som modtræk til, at den anden supermagt evt. søgte at udvide sin interessesfære i Norden (Brundtland 1967). Det medvirkede til at skabe et for en småstat usædvanligt stort udenrigspolitisk handlerum for Danmark (og Norge).

Endelig spillede ideen om Norden en væsentlig rolle i legitimeringen af den aktivistiske udenrigspolitik. Tanken om øget nordisk samarbejde af enhver form forblev ekstremt populær i den danske befolkning, selv efter beslutningen om NATO var taget (Gallup 1956). Særligt i den Kolde Krigs første år var man i København meget opmærksom på, hvilken linje man lagde i Oslo, når vanskelige beslutninger skulle tages (Olesen og Villaume 2005: 610). Den nordiske indlejring sikrede en bred folkelig opbakning, som understøttede den aktivistiske udenrigs-

politikks demokratiske legitimitet og finansiering, og den understøttede dermed også politikken kontinuitet. Det er også i denne henseende interessant at notere, at mens danskerne foretrak EF frem for en nordisk økonomisk union (Gallup 1969), så var opbakningen til de andre nordiske landes optag i EF i 1991 så stærk, at den generelle opbakning til EF i en sådan hypotetisk situation gik fra 57% til 73% (Gallup 1991). Dermed synes en situation med Danmark som brobygger imellem resten af Norden og Europa, i det mindste når det gælder den økonomiske politik, at have nydt stor opbakning.

Samtidig var dansk medlemskab af EU og NATO de mest håndfaste eksempler på, at Norden ikke formåede at være et ligeværdigt alternativ til de euro-atlantiske institutioner i spørgsmål om kerneinteresser som nationalt forsvar og økonomisk bæredygtighed. Det betød, at den nordiske aktivisme, selv i dens gyldne periode, var henvist til emnespecifik fokusering på udviklingsbistand og på mere eller mindre formaliseret samarbejde om enkeltsager, der til tider afprøvede grænsen for, hvad man kunne gøre og sige som loyalt NATO-medlem, men aldrig overskred denne grænse, når den nationale interesse stod på spil, og der ville kunne sættes spørgsmålstegn ved medlemskabet. Den nordiske aktivisme blev nok formuleret som et alternativ til stormagternes interessepolitik, men den var samtidig indlejret i de mest markante institutionelle udtryk for denne politik, EU og NATO. Pragmatisk interessepolitik og nordisk idealpolitik var ikke hinandens modsætninger. Tværtimod udgjorde pragmatismen grundlaget for idealpolitikken, der blev muliggjort af, at de grundlæggende interesser var sikret gennem den euro-atlantiske indlejring. I den forstand var den nordiske aktivisme en 'luksusvare', som man kun kunne tillade sig, fordi USA og de europæiske stormagter havde en interesse i at producere 'basisvarer' som stabilitet og sikkerhed (Wivel 2014). Som påpeget af en af periodens mest markante udenrigsministre Per Hækkerup, så var dette i de politiske beslutningstageres optik hverken udtryk for en hyklerisk, usammenhængende eller modsætningsfyldt politik: 'Idealisme og realisme er ikke modstående begreber [...] Derimod går idealisme og realisme særdeles vel i spand. Ja, ret beset må virkelig idealisme parres med realisme, for kun en realistisk erkendelse af virkelighed og muligheder giver det bedste resultat for en bestemt idealistisk stræben' (Hækkerup 1965: 15).

Fra ikke-nordisk til anti-nordisk? Dansk udenrigspolitik aktivisme efter den Kolde Krig

Dansk udenrigspolitisk aktivisme efter den Kolde Krig rummer på én gang en eksplicit afstandtagen fra det nordiske, og en videreførelse og endda accentuering af de nordiske kerneværdier i udenrigspolitikken. Under den

Kolde Krig repræsenterede de nordiske lande anført af Sverige en tredje vej mellem østblok og vestblok, som de opfattede som både forskellig fra og bedre end stormagternes politik (Wæver 1992). Norden var en idealistisk og progressiv anti-tese til stormagternes interessepolitik (Browning 2007; Mouritzen 1995). Efter den Kolde Krigs afslutning forsvandt denne modsætningen for Danmarks vedkommende.

Aktivismen blev efter den Kolde Krig et definerende kendetegn ved dansk udenrigspolitik, hvor den nu både udtrykte en målsætning om aktiv tilstedeværelse og bidrag til international konfliktløsning og ordensskabelse – i Danmarks nærområde, i Europa og i stigende grad globalt – og samtidig angav en række diplomatiske, økonomiske, institutionelle og militære midler til dette, om end vægtningen af disse midler kom til at variere over tid og fik forskellige betegnelser som 'aktiv internationalisme', 'engageret internationalisme' og 'international aktivisme' (Pedersen 2012: 112). Målsætningen i dansk udenrigspolitik var fra begyndelsen af perioden at arbejde målrettet for en udbredelse af værdier som internationalt samarbejde, menneskerettigheder, afspænding og økologisk bæredygtighed, både regionalt og globalt (Holm 1997; Udenrigsministeriet 1990, 2003). Denne tilgang adskilte sig fra dansk udenrigspolitik under den Kolde Krig, hvor aktivismen blev betragtet som supplerende og langsigtet indenfor et snævert politisk rum defineret af den Kolde Krigs magtpolitik og Danmarks geopolitiske position indenfor denne (se eksempelvis Hækkerup 1965). Det betød også, at hvor aktivismen tidligere primært blev artikuleret fra en nordisk værdipolitisk platform, så blev platformen umiddelbart efter den Kolde Krigs afslutning europæisk og op gennem 1990erne – med de danske vælgers nej til Traktaten om Den Europæiske Union i 1992 som et afgørende vendepunkt – stadig mere transatlantisk (Holm 2002), ikke mindst i sikkerhedspolitikken. Med amerikansk opbakning udfordrede de danske beslutningstagere den sovjetiske årtier-lange besættelse af de baltiske lande, sendte flådestøtte til amerikanerne i den første Golfkrig og tungt bevæbnede fredsbevarende styrker til Balkan (Petersen 2004: 451-465), hvilket senere blev fulgt op af bl.a. militært engagement i Irak og Afghanistan og rollen som en af de mest aktive deltagere i bombetogterne over Libyen i 2011. Et dansk tilbud om at støtte et amerikansk angreb på Syrien i eftersommeren 2013 blev dog gjort uaktuelt, da den amerikanske ledede koalition, fra starten plaget af uro, valgte at stille sig tilfreds, da Syriens regering udleverede sine kemiske våben. Endelig har vi senest set det danske bidrag i konflikten med Islamisk Stat fra 2014, først med et transportfly og sidenhen med kampfly. Det er sigende for aktivismens velbefindende, at støtten i det danske folketing forsat har

været usædvanligt bred – beslutningen om transportflyet havde tilslutning fra et enigt folketing (FT 2014a), og beslutningen om kampflyene manglede kun støtte fra Enhedslisten (FT 2014b). Transformationen fra nordisk fredsdue og 'allieret med forbehold' til militært aktivistisk høg og 'super-atlantisk' partner med USA synes komplet (Se Villaume 1995; Mouritzen 2007; Pedersen 2012).

Dette understøttedes af, at Danmark efterhånden har udviklet en villighed til at handle udenom FN, hvis legitimitet i danske øjne blev svækket af dets manglende evne til at håndtere 1990ernes konflikter på Balkan. Resultatet blev at Danmark deltog i en militær operation i Kosovo i 1999 på trods af fraværet af FN-mandat. Det var et brud med en lang dansk nordisk kamp for netop at styrke FN's myndighed i krigs- og krisesituationer, men bruddet syntes mindre voldsomt, fordi ledende politikere kunne henvise til, at det var en ikke-idealistisk komponent i FN-systemets opbygning i form af den russiske vetoret i sikkerhedsrådet, der havde forhindret et FN-mandat (Helveg 1999). Hertil kom, at selve måden Danmark involverede sig i krigene på Balkan, var meget anderledes, end den havde været tidligere. Danmark havde før sendt fredsbevarende styrker til Cypern, men de havde været let bevæbnede og ikke involveret i egentlige krigshandlinger. På Balkan deltog Danmark derimod direkte i væbnede sammenstød med kampvogne og jagerfly (Rasmussen 2005), og i Irak og Afghanistan fremstod Danmark som en 'upåklagelig allieret', der altid var villig til at stille op og yde en aktiv indsats de farligste steder i verden, når NATO og USA vurderede, at der var behov (Ringsmose og Rynning 2008); en tilsyneladende stærk kontrast til den Kolde Krig, hvor USA-samarbejde og NATO-medlemskab blev betragtet som et nødvendigt onde, og forsvarsudgifter holdt på det, som de danske beslutningstagere vurderede som et minimumskontingent for fortsat medlemskab af alliancen (Ringsmose 2009).

Det betyder dog langtfra, at den danske aktivisme med sin vægt på det bilaterale forhold til enesupermagten og sit fokus på militære aktivisme som afgørende for forfølgelsen af de udenrigspolitiske ambitioner kan betragtes som antitesen til den traditionelle aktivisme. For det første er der en høj grad af kontinuitet i de udenrigspolitiske mål: internationalt samarbejde, menneskerettigheder, afspænding og økologisk bæredygtighed er netop konsistente med den nordiske aktivisme og dens spejling af velfærdsstatens værdier. Også når det gælder anvendelsen af militære midler er forskellen til fortiden blevet nedtonet af de danske udenrigspolitiske beslutningstagere, for hvem institutionel og militær aktivisme fremstår som to sider af den samme mønt: et aktivt bidrag til en stabil international orden baseret på et stærkt liberal-demokratisk værdifællesskab (Wivel 2005). For det andet blev den at-

lantiske orientering i udenrigspolitikken et fremtrædende træk i dansk udenrigspolitik allerede efter Anden Verdenskrig. Ganske vist nedtonedes med aktivismens tætte samarbejde med USA den stormagtskepsis, der fra 1864 og især siden P. Munchs udenrigspolitik i mellemkrigstiden havde spillet en afgørende rolle i Danmarks internationale positionering (Lidegaard 2003; Pedersen 1970), men kontrasten til den nordiske værdipolitik var mindre end, hvad den umiddelbart kunne synes. Danmark var også under den Kolde Krig – trods højt-profilerede forhold eksempelvis når det gjaldt kernevåben på dansk territorium – velintegreret i den amerikanske interessesfære, og denne position nød opbakning fra en bred koalition af politiske partier, inklusive Socialdemokraterne. Samtidig ændrede USA's udenrigspolitik sig markant efter den Kolde Krig. Hvor forholdet til fjenden Sovjetunionen havde været definerende for amerikanske diplomatiske prioriteringer og militært engagement under den Kolde Krig, så gav den nye situation efter den Kolde Krig plads til en amerikansk udenrigspolitik med et stærkere fokus på at sprede liberal-demokratiske normer som demokrati og menneskerettigheder, der også blev delt af både den udenrigspolitiske elite og vælgerne i Danmark, og som havde klare paralleller til den nordiske aktivisme. Det samme kunne til dels siges om den fælles europæiske udenrigspolitik, som var under udvikling, og som når det gjaldt FN-politikken i nogen grad indarbejdede den tidligere distinkte nordiske position (Laatikainen 2003).

Endelig er det øgede fokus på militære midler i dansk udenrigspolitik et svar på en øget efterspørgsel efter denne type af bidrag i det internationale samfund (Wivel 2013: 311). Den Kolde krigs afslutning betød, at en lang række konflikter, der havde været undertrykt af supermagtskonflikten nu kom op til overfladen, og samtidig at det internationale samfund havde mulighed for at reagere militært på disse konflikter med fredsskabende foranstaltninger uden risiko for en altødelæggende supermagtskonflikt. På den baggrund var et centralt spørgsmål i 1990ernes NATO-debat med den amerikanske senator Richard Lugar's ord om alliancen måtte „go out of area or out of business“ og fredsskabelse var et mål allerede i EU's Petersberg-opgaver i 1992. Alene i perioden 1989 til 1994 autoriserede FN's Sikkerhedsråd 20 nye operationer, og antallet af fredsbevarende FN-tropper steg fra 11.000 til 75.000 (<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/surge.shtml>). En væsentlig årsag til, at Danmark har kunnet imødekomme denne efterspørgsel, er en lang tradition for militært engagement med rødder i mellemkrigstiden og en væsentlig forøgelse under den Kolde Krig, hvor Danmark fra 1948 til 1989 med kun tre undtagelser bidrog til samtlige FN's missioner og gennem hele perioden kontinuerligt havde soldater udsendt

(Jakobsen 2015). Dette engagement var i kold krigs-perioden indlejret i en nordisk model for fredsbevarende operationer som omfattede jævnlige konsultationer mellem de nordiske forsvarsministre, arbejdsgrupper, uddannelse og evnen og viljen til at reagere hurtigt på henvendelser fra FN.

For dansk udenrigspolitik var der således ikke tale om et brud med den nordiske aktivisme, men snarere udviklingen af en ny variant under nye vilkår. Den nordiske koldkrigs-aktivisme var baseret på en række modstillingspar: 'FN vs. magtpolitik', 'diplomati vs. krig', 'Norden vs. supermagterne'. Med USA's og deres allieredes sejr i den Kolde Krig blev det hurtigt umuligt at opretholde disse modstillinger. FN var nu en arena for kampen om at definere rammerne for den nye orden, stærkest manifesteret i forbindelse med interventionerne i Kosovo i 1999 og i Irak i 2003. Efterspørgslen efter fredsskabelse øgedes med ophævelsen af supermagtkonfliktens overlejring af nationale og regionale konfliktmønstre, og de mindre lande forventedes at bidrage til arbejdet, også militært. Og med kun én supermagt tilbage gav det ikke længere mening at se Norden som en tredje vej mellem Øst og Vest. Det betød, at aktivismen måtte gentænkes, selv om målene grundlæggende var de samme og oven i købet i 1990 blev ekspliciteret i den såkaldte 'aktive internationalisme', der blev retningsgivende for de følgende år: at fremme fælles sikkerhed, sikre demokrati og menneskerettigheder, skabe global økonomisk og social udvikling og sikre økologisk bæredygtig udvikling (Udenrigsministeriet 1990). Den danske aktivisme rummede derfor *også* en ofte overset styrkelse af nordisk aktivisme, idet det var ideer og værdier centrale for den nordiske aktivisme, der blev videreført med delvist nye midler og et delvis skift i foretrukne samarbejdspartnere. Trods et voldsomt fokus på den militære aktivisme og samarbejdet med USA, så fortsatte Danmark som et af de få lande, der levede op til FN's krav om at give mindst 0,7% af BNP i statslig udviklingsbistand (endda med en stigende andel i de første år efter den Kolde Krig), og dansk medlemskab af FN's sikkerhedsråd i 2005-2006 blev i høj grad sikret via Danmarks netværk i den tredje verden og det fortsat stærke renommé i FN-systemet. Samtidig var en central dansk prioritet i 1990erne og i starten af 00erne udvidelserne af EU og NATO. Ideen bag disse projekter var at styrke institutionaliseringen af Danmarks nærområde, og derfor var det, ikke overraskende de baltiske landes ansøgninger, som Danmark i særlig grad valgte at støtte. Realismen og idealismen gik 'i spand', som anbefalet af Hækkerup mere end 30 år tidligere.

Det var imidlertid klart, at den samme udvikling ikke havde fundet sted i de øvrige nordiske lande, og at Danmark gradvist gled længere væk fra de andre. Nabo-

erne i Norden stod stadig højt på Danmarks liste, når det gjaldt, hvilke lande man helst samarbejdede med i internationale aktioner på eksempelvis Balkan (Jakobsen 2006: 95). Men både hvad angår hyppigheden og styrken med hvilken Danmark valgte at engagere sig i internationale aktioner, var der tale om et skred i forhold til de nordiske naboer (Wivel 2014). Dette cementeredes igennem 1990erne, hvor man påbegyndte en langt mere vidtgående omstrukturering af det danske forsvar, end det var tilfældet i de øvrige nordiske lande. Væk fra territorialforsvaret og hen imod en mindre, professionel hær, der med kort varsel kunne deltage i internationale operationer (Jakobsen 2006: 99-103). Dette kunne lade sig gøre, fordi man i Danmark, for første gang i flere hundrede år, følte sig fri fra en direkte trussel mod sin eksistens (Forsvarskommissionen 1998), og derfor hurtigt kunne lede ressourcer fra regionale opgaver over i kapaciteter med et mere globalt sigte. Dette stod i modsætning til Norge, som i langt længere tid holdt fast i det regionale og snarere forsøgte at inkorporere det globale som en „ekstra“ opgave for det norske forsvar (Græger og Leira 2005: 53-54).

Denne tendens blev yderligere styrket i 00erne, hvor særligt båndet til USA blev bekræftet gennem deltagelse i den amerikanske „Krig mod terror“. Det førte til relativt tunge og risikovillige danske bidrag til krigen i Afghanistan sammenlignet med de øvrige nordiske lande. Det samme gjorde sig i endnu højere grad gældende i forhold til Danmarks bidrag til krigen i Irak, hvor Sverige, til sammenligning, helt afstod fra at deltage, og Norge først sent besluttede sig til at deltage med en mindre styrke.³ Irakkriegen skabte imidlertid også modreaktioner internt i Danmark, idet den danske krigsindsats for første gang ikke havde opbakning fra det største oppositionsparti, Socialdemokraterne. Og selvom partiet senere hen valgte at støtte politisk op om dansk deltagelse til en stabiliseringsstyrke i 2004, så fortrød partiet efterfølgende den beslutning, og tilsluttede sig fra 2007 bestræbelser for at nedsætte en kommission til undersøgelse af den danske beslutning om at deltage i krigen i Irak (FT 2008). Uenighed om deltagelsen i krigen i Irak var ikke kun et dansk eller et nordisk fænomen. Overalt i Europa var Irak-krigen heftigt debatteret. Men i Danmark skabte det i særlig grad indre dissonans at gå i krig for, hvad man anså for danske og nordiske normer om demokrati og menneskerettigheder, men i en kontekst uden klart FN-mandat, hvilket implicit kunne tolkes som en svækkelse af FN og dermed af det internationale samfunds institutionalisering. Samtidig betonede regeringen i sin argumentation for dansk deltagelse klassiske nordiske værdier som menneskerettigheder og demokrati i tillæg til – og ofte i højere grad end – de sikkerhedspolitiske argumenter,

som var afgørende i eksempelvis USA og Storbritannien (ligesom man i forbindelse med indsatsen i Afghanistan betonede eksempelvis kvinders rettigheder). Dilemmaet var dermed beslægtet med Kosovointerventionen i 1999, men blev forværret af, at man ikke som i 1999 kunne henvise til den russiske vetoret i sikkerhedsrådet, da en ny FN-resolution efter alt at dømme ikke kunne have opnået majoritet (Petersen 2004: 587). Mens dansk deltagelse i Kosovointerventionen således kunne forklares som et valg mellem idealpolitik og realpolitik, hvor Danmark i overensstemmelse med den klassiske nordiske aktivisme valgte idealerne og gik imod de russiske realpolitikere, så præsenterede Irak sig som et mere klart dilemma mellem centrale værdier og en diskussion om, hvilke redskaber der var legitime og nødvendige for at fremme disse. Netop af den grund er det næppe tilfældigt, at krigen i Irak foranledigede den hidtil største divergens i den nordiske aktivisme fra land til land i Norden.

Irak forblev dog undtagelsen i en ellers stærk dansk konsensus om aktivismen. Samtidig begyndte de andre nordiske lande med Norge i spidsen at rykke sig gradvist nærmere den danske linje. Det resulterede bl.a. i en stærk nordisk deltagelse i krigen mod Gadaffiregimet i Libyen i 2011, hvor danske og norske fly stod for en usædvanlig stor andel af koalitionen bombetogter (Jakobsen og Møller 2012). Og også på anden vis betød afslutningen af 00erne en gradvis tilnærmelse mellem de nordiske lande. Delvist ansporet af behovet for besparelser på forsvaret i kølvandet på finanskrisen bragte tidligere norsk forsvarsminister og udenrigsminister Thorvald Stoltenberg i 2009 det nordiske tilbage på dagsordenen med sin rapport for Nordisk Ministerråd *Nordic Cooperation on Foreign and Security Policy* (Stoltenberg 2009), der pegede på en række konkrete samarbejdsområder i udenrigs- og sikkerhedspolitikken for de nordiske lande. Mens det var sigende, at rapporten vakte betydeligt mindre politisk og offentlig debat i Danmark end i andre nordiske lande, og tydeligt at de danske udenrigspolitiske beslutningstagere ikke ønskede at forpligte sig på rapportens anbefalinger (Archer 2010), så var dens konklusioner retningsgivende for en udvikling, der i 2009 førte til oprettelsen af NORDEFECO som en fleksibel platform for militært samarbejde de nordiske lande, herunder Danmark, imellem. En 'integration à la carte' (Saxi 2011: 19), der som påpeget af Tuomas Forsberg er mulig 'because it is *not* seen as an alternative to cooperation within the EU or NATO' (Forsberg 2013: 1175), men derimod et pragmatisk samarbejde som de nordiske lande kan koble ind i, når samarbejdet gennem NATO og EU bliver for tungt, og som ydermere placerer sig solidt indenfor både EU's og NATO's diskurs om mere sikkerhed for de samme penge (Wivel og Marcussen 2015).

På trods af denne udvikling og på trods af de fortsat stærke nordiske karakteristika i den danske udenrigspolitiske aktivisme, så er det nordiske samarbejde forblevet i periferien af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Spørgsmålet er på den baggrund, hvorvidt og i givet fald hvordan den seneste udvikling i Danmarks – og Nordens – nærområde vil styrke den nordiske dimension i dansk udenrigspolitik?

En fremtid for den nordiske aktivisme i dansk udenrigspolitik?

Hvilken rolle vil den nordiske aktivisme fremadrettet spille i dansk udenrigspolitik? To områder synes oplagte for nordisk samarbejde. Ukraine konflikten mellem Rusland og Vesten har mindet om, at den europæiske fred og institutionalisering, som har udgjort et stadig stærkere fundament for politik i regionen gennem de seneste årtier, fortsat hviler på en række særlige geopolitiske betingelser, som vi ikke kan tage for givet vil vare ved, og som vi ikke nødvendigvis har de rette redskaber til at bevare. På den baggrund publicerede de fem nordiske forsvarsministre i april 2015 en fælles kronik i den norske avis Aftenposten, som bl.a. tager afstand fra Ruslands krænkelse af de nordiske landes luftrum. Alene det faktum, at de fem nordiske ministre formåedes at enes om så relativt uforbeholden kritik af Rusland, understreger, at de nordiske landes forhold til Rusland har undergået store forandringer. Også selv om ministrene, når det gælder øget luftovervågning i Østersøregionen lidt kryptisk henviser til en voldsspiral i 'øst', der giver behov for øget samarbejde i de nordiske landes 'nærområde' frem for her at nævne Rusland direkte.⁴

Det indikerer, at når det gælder konkrete fællesnordiske tiltag rettet mod Rusland, så skal udtalelsen stadig være meget forsigtig, før alle fem nordiske forsvarsministre kan sætte deres navne under. Endelig lægger kronikken også vægt på solidaritet overfor regionens naboer i Baltikum, et klassisk nordisk emne, og der lægges op til øget samarbejde, når det pragmatisk giver mening, i internationale operationer. Om erklæringen primært skal ses retorisk, er endnu et åbent spørgsmål. Nordisk samarbejde som ide har bevaret en folkelige appel – ingen bliver vrede når de politiske beslutningstagere siger noget pænt om vores fællesnordiske værdier og mulighederne for at samarbejde med udgangspunkt i disse – men traditionelt har større strategiske hensyn spændt ben for samarbejdet. I NORDEFECO har man tilsyneladende taget ved lære af denne fortid. Det har netop gjort det muligt at fokusere samarbejdet på de områder, der giver mening for hver enkelt af de fem nordiske lande. Således tillader NORDEFECO de enkelte lande tilvalg og fravalg af specifikke samarbejdsemner. NORDEFECO's indledende

succes synes derfor at understrege, at det nordiske samarbejde netop har det bedst, når det indrettes med pragmatisme i højsædet. Det gælder ikke mindst i en dansk kontekst, hvor netop en pragmatisk aktivistisk tilgang til internationale institutioner har været kendetegnende for dansk udenrigspolitik både under og efter den Kolde Krig (Wivel 2013).

Et andet oplagt område for øget nordisk samarbejde er i forbindelse med den arktiske region. Her er alle fem nordiske lande fuldgyldige medlemmer af Arktisk Råd, regionens centrale forum for samarbejde staterne imellem. Selvom der stadig findes enkelte mindre uoverensstemmelser imellem de nordiske lande indbyrdes og med Canada, så er udfordringen, også i Arktis, specielt for Danmark centreret omkring at finde en løsning med Rusland om tilbageværende konflikter over kontinentalsoklen under det Arktiske Ocean. Arktis har i mange år haft status af lavspændingsområde. Det skyldes især, at Rusland, mere eller mindre, har afholdt sig fra store aggressive fremstød, og fordi netop Rusland har en stor interesse i regionens stabilitet. Netop stabilitet er nemlig en forudsætning for, at Rusland for alvor kan begynde at udvinde de ressourcer, der måtte findes i de store arktiske områder, som de allerede besidder retten til (Olesen 2014: 9-11). Spørgsmålet er nu, hvordan Ukraine konflikten vil påvirke situationen i Arktis i det lange løb. Skulle samarbejdet i Arktis vise sig at have taget varig skade, kan øget nordisk samarbejde om bl.a. overvågning og patruljering, i parløb med USA og Canada, vise sig at blive nødvendigt.

En tilbagevenden til nordisk aktivisme som den så ud under den Kolde Krig ligger næppe i kortene, ikke mindst fordi det er særdeles tvivlsomt, om Rusland vil have styrke til at genstarte den Kolde Krig som en ligeværdig modpol til USA og Vesten indenfor en overskuelig årrække. Dermed virker det mere sandsynligt, at øget russisk pres, snarere end at afskrække Sverige og Finland fra øget samarbejde med de nordiske NATO-medlemmer, vil bringe landene tættere sammen og Sverige og Finland tættere på NATO. Det gør mulighederne for nordisk samarbejde i Østersøregionen bedre end det har været i mange år. På samme baggrund burde nordisk normfremme i FN have gode muligheder.

På disse områder burde der således være ganske gode forudsætninger for, at nordisk aktivisme, så forskelligt praktiseret af hvert af de nordiske lande i 00'erne, igen kan blive et fælles nordisk projekt.

Derimod vil der, fraregnet dansk-norsk samarbejde indenfor NATO, ligge flere udfordringer i en udvidelse af det direkte samarbejde i internationale operationer – særligt i operationer med en „hård“ militær komponent. Ikke alene vil institutionsskellet – med Sverige og Finland

udenfor NATO, og Island, Norge og Danmark (grundet det danske forbehold) militært udenfor EU – være i vejen for sådanne planer. Men hertil kommer, at især det danske militær, efter en årrække med internationale operationer med amerikanerne, briterne og, til dels, franskmændene, efterhånden har kapaciteter skræddersyet til samarbejde med netop disse lande (Jakobsen and Møller 2012: 113).

Konklusion

Den nordiske dimension har spillet en væsentlig men ofte implicit rolle i udviklingen af dansk udenrigspolitisk aktivisme gennem de seneste årtier. Særligt når det gælder de udenrigspolitiske mål er afspejlingen af traditionel nordisk aktivisme tydelig, men selv når det gælder anvendelsen af de militære midler, som har spillet en afgørende rolle i forfølgelsen af disse mål, kan der trækkes linjer tilbage til den klassiske nordiske koldkrigs-aktivisme. På den baggrund kan den aktuelle udformning af dansk udenrigspolitisk aktivisme tolkes som en videreførelse af koldkrigs-aktivismen under nye geopolitiske rammebetingelser.

Samtidig har den nordiske dimension gennem de seneste årtier spillet en mindre eksplicit rolle i udenrigspolitikken og dens legitimering end det tidligere var tilfældet, både indadtil overfor den danske befolkning og udadtil i forhold til toneangivende internationale aktører. Det skyldes, at ekspliciteringen af den nordiske dimension var særlig effektiv som udenrigspolitisk instrument under den Kolde Krig, hvor italesættelsen af Norden som en særligt fredelig og progressiv region tjente som en nordisk 'bastion', der beskyttede regionen mod stormagtsdominans gennem aktivering af begreber som den nordiske balance og den nordiske model (Mouritzen 1995). Denne platform mistede sin betydning for dansk udenrigspolitik med Sovjetunionens sammenbrud og bortfaldet af den supermagtskonfrontation, som modellen stod i kontrast til. Det førte umiddelbart til større divergens mellem Danmark og de øvrige nordiske lande i de første årtier efter den Kolde Krig, fordi Danmark i langt højere grad end de andre søgte nye veje for aktivismen gennem det tættere samarbejde med USA og Storbritannien – en udenrigspolitik som på mange måder bedst kan beskrives som nordisk aktivisme med nye midler.

Med de senere års udvikling i russisk udenrigspolitik kombineret med de stadigt øgede krav til effektiv ressourceanvendelse i udenrigs- og sikkerhedspolitikken har det nordiske samarbejde fået ny aktualitet for dansk udenrigspolitik. Med sin pragmatiske drejning siden den Kolde Krigs afslutning og nedtoningen af Norden som værdipolitisk alternativ er den nordiske aktivisme mindre distinkt end tidligere. Og med skredet i de andre nordiske lande i retning af mere villighed til at deltage i

amerikansk ledede internationale interventioner er nordisk aktivisme samtidig mere dansk end nogensinde. Både som implicit retningsgiver og som eksplicit ramme for aktuel problemløsning synes den nordiske dimension i dansk udenrigspolitik således at fortsætte, eller måske endog styrke, sin betydning for dansk udenrigspolitisk aktivisme i de kommende år.

Litteraturliste

- Andrén, Nils (1967) 'Nordic Integration', *Cooperation and Conflict* 2(1): 1-25.
- Archer, Clive (2010) 'The Stoltenberg Report and Nordic Security: Big Idea, Small Steps', i N. Hvidt and H. Mouritzen (eds) *Danish Foreign Policy Yearbook 2010*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies: 43-74.
- Björkdahl, A. (2008) 'Norm Advocacy: a small state strategy to influence the EU', *Journal of European Public Policy* 15(1): 135-154.
- Branner, Hans (2000) 'Options and Goal in Danish European Policy since 1945: Explaining Small State Behavior and Foreign Policy Change', i Hans Branner and Morten Kelstrup (red.) *Denmark's Policy Towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Odense: Odense University Press: 333-380.
- Brundtland, Arne Olav (1967) 'The Nordic Balance Past and Present', *Cooperation and Conflict* 2(2): 30-63.
- Browning, Christopher (2007) 'Branding Nordicity: Models, Identity, and the Decline of Exceptionalism', *Cooperation and Conflict* 42(1): 27-51.
- Dahl, Ann-Sofie and Pauli Järvenpää (2014) (red.) *Northern Security and Global Politics: Nordic-Baltic strategic influence in a post-unipolar world*, London: Routledge.
- Forsberg, Tuomas (2013) 'The rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism?', *International Affairs* 89(5): 1161-1181.
- Forsvarskommissionen af 1997 (1988) *Fremtidens Forsvar, Hovedbind*. Copenhagen: Schultz Grafisk.
- FT (2014a), B 122: Forslag til folketingsbeslutning om dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Irak, 1. behandling, <http://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/B122/BEH1-102/forhandling.htm#dok> (tilgæet 15. maj 2015)
- FT (2014b), B 123: Forslag til folketingsbeslutning om yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL, 1. behandling, <http://www.ft.dk/samling/20131/beslutningsforslag/B123/BEH1-107/forhandling.htm#dok> (tilgæet 15. maj 2015)
- FT (2008), B 18: Forslag til folketingsbeslutning om nedsættelse af en kommission til undersøgelse af regeringens tilslutning til og deltagelse i den internationale koalition til afvæbning af Irak, 1. behandling, <http://www.ft.dk/samling/20072/beslutningsforslag/b18/beh1-40/forhandling.htm?startItem=-1#alleindlaeg> (tilgæet 30. Juli 2015)
- Goetschel, Laurent (2013) 'Bound to be peaceful? The changing approach of Western European small states to peace', *Swiss Political Science Review* 19(3): 259-278.
- Græger, Nina og Halvard Leira (2005) 'Norwegian Strategic Culture after World War II From a Local to a Global Perspective', *Cooperation and Conflict* 40(1): 45-66.
- Grøn, Caroline, Peter Nedergaard og Anders Wivel (red.) (2015) *The Nordic Countries and the European Union: Still The Other European Community?*, London: Routledge.

- Hey, Jeanne A. K. (2003) 'Introduction: Small State Foreign Policy', i Jeanne A. K. Hey (red.) *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour*, Boulder: Lynne Rienner: 1-11.
- Helveg, Niels (1999) 'Folkeret i en brydningstid', *Politiken*, 25. juni
- Holm, Hans-Henrik (1997) 'Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints', i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut: 52-80.
- Holm, Hans-Henrik (2002) 'Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline', i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 19-45.
- Hækkerup, Per (1965) *Danmarks udenrigspolitik*. Copenhagen: Fremad.
- Ingebritsen, Christine (2002) 'Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics', *Cooperation and Conflict* 37(1): 11-23.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006). *Nordic Approaches to Peace Operations: A New Model in the Making?* Abingdon: 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', *Politik* 18(4).
- Jakobsen, Peter Viggo og Karsten Møller (2012) 'Good News: Libya and the Danish Way of War', i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2012*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 106-130.
- Keohane, Robert O. (1969) 'Lilliputians' Dilemmas: Small States in International Politics', *International Organization* 23(2): 291-310.
- Laatikainen, Katie Verlin (2003) 'Norden's Eclipse: The Impact of the EUs Common Foreign and Security Policy on Nordic Cooperation in the United Nations', *Cooperation and Conflict* 38(4): 409-441.
- Lidegaard, Bo (2003) *Overleveren*, København: Gyldendal.
- Mouritzen, Hans (1995) 'The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its Rise and Fall', *Journal of Peace Research* 32(1): 9-21.
- Mouritzen, Hans (2007) 'Denmark's super Atlanticism', *Journal of Transatlantic Studies* 5(2): 155-167.
- Neumann, I.B. and Gstöhl S. (2006) 'Introduction: Lilliputians in Gulliver's World?', i Christine Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl og Jessica Beyer (red.) *Small States in International Relations*, Seattle: University of Washington Press: 3-36.
- Olesen, Thorsten B., and Poul Guillaume (2005). *I Blokopdelingens Tegn 1945-1972. Dansk Udenrigspolitik Historie bn. 5*, København: Danmarks Nationalleksikon.
- Olesen, Mikkel Runge (2014) 'Cooperation or conflict in the Arctic: A Literature Review', *Working Paper*, København: DIIS
- Panke, Diana (2010) 'Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States', *West European Politics* 33(4): 770-790.
- Pedersen, Rasmus Brun (2012) 'Fra aktiv internationalisme til international aktivisme: Udvikling og tendenser i dansk udenrigspolitisk aktivisme', *Politica* 44(1): 111-130.
- Pedersen, Ole Karup (1970) *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, København: Københavns Universitet.
- Petersen, Nikolaj (1983) 'Danmark: Dansk afspændingspolitik i 1980erne' i Bertel Heurlin (red.), *Norden og den internationale spænding*, København: Forlaget Politiske Studier: 75-89.
- Petersen, Nikolaj (2004). *Europæisk Og Globalt Engagement. Dansk Udenrigspolitik Historie bn. 6*, København: Danmarks nationalleksikon.
- 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.
- Ringsmose, Jens (2009) 'Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure during the Cold War', *Cooperation and Conflict* 44(1): 73-97.
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2008) 'The impeccable Ally? Denmark, NATO, and the Uncertain Future of Top Tier Membership', i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*. København: Dansk Institut for Internationale Studier: 55-84.
- Saxi, Håkon Lunde (2011) *Nordic Defence Cooperation after the Cold War*, Oslo Files on defence and Security 1/2011, Oslo: Norwegian Institute for Defence Studies.
- Schouenborg, Laust (2013a) *The Scandinavian International Society: Primary institutions and binding forces, 1815-2010*, Routledge: London.
- Schouenborg, Laust (2013b) 'Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?', *Samfundskøkonomen*, No. 2, 2013: 18-24
- Simonyi, András (2013) "Nordic Cool Power in Washington": What the Nordics Teach About Nation Branding', *The World Post*, http://www.huffingtonpost.com/andras-simonyi/nordic-cool-power-in-wasi_b_2748954.html
- 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> (tilgæet 12. Maj 2015).
- Udenrigsministeriet (1990) *Udenrigstjenesten mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (2003) *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*. København: Udenrigsministeriet.
- Ugens Gallup (1956), Danmark og Skandinavian I: Det skandinaviske samarbejde, http://www2.tns-gallup.dk/tns_gallup/ugens_gallup/tekst/ug_1956_36.pdf (tilgæet 18. april 2015)
- Ugens Gallup (1967), Danmark mellem NORDEK og EEC. http://www2.tns-gallup.dk/tns_gallup/ugens_gallup/tekst/ug_1969_35.pdf (tilgæet 21. April 2015)
- Ugens Gallup (1991), Norden samlet I EF? http://www2.tns-gallup.dk/tns_gallup/ugens_gallup/tekst/ug_1991_36.pdf (tilgæet 21. April 2015)
- Villaume, Poul (1995). *Allieret med Forbehold – Danmark, Nato og Den Kolde Krig*. København: Forlaget Eirene.
- Wallace, William (1999) 'Small European States and European Policy-Making: Strategies, Roles, Possibilities', i William Wallace et al. *Between Autonomy and Influence: Small States and the European Union*, Arena Report No. 1/99, Oslo: Arena: 11-26.
- 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(3): 298-312.
- Wivel, Anders (2014) 'Birds of a feather flying apart? Explaining Nordic dissonance in the (post)unipolar world', i Ann-Sofie Dahl and Pauli Järvenpää (eds) *Northern Security and Global Politics: Nordic-Baltic strategic influence in a post-unipolar world*, London: Routledge: 79-92.
- Wivel, Anders og Martin Marcussen (2015) 'In the shadow of history? Explaining the (lack of) Europeanisation of Nordic security and defence policies', i Caroline Grøn, Peter Nedergaard og Anders Wi-

vel (red.) *The Nordic Countries and the European Union*, London: Routledge: 206-225

Wæver, Ole (1992) 'Nordic nostalgia: Northern Europe after the Cold War', *International Affairs* 68(1): 77-102.

Noter

1. Mikkel Runge Olesens del af arbejdet med artiklen er finansieret af Dansk Institut for Internationale Studiers program for Forsvars- og Sikkerhedspolitiske studier.
2. For en generel diskussion af aktivismebegrebet og dets anvendelse på dansk udenrigspolitik, se introduktionsartiklen til dette temanummer.
3. Finlands og Islands involvering i de to konflikter var meget begrænset.
4. <http://www.aftenposten.no/meninger/kronikker/Fem-nordiske-ministre-i-felles-kronikk-Russisk-propaganda-bidrar-til-a-splid-7967230.html> (Tilgået 20. april 2015).

Prioritering, profilering og politisk orientering

Engagement og aktivisme i dansk udviklings- og bistandspolitik 1962-2015

Thorsten Borring Olesen

Professor, Institut for Kultur og Samfund, Aarhus Universitet

I de senere år har der været ført intense debatter om aktivisme i dansk udenrigspolitik. Denne debat har også inddraget udviklings- og bistandspolitikken, hvor det af og til hævdes, at der siden Fogh-Rasmussen regeringens tiltræden i 2001 er sket et paradigmeskift inden for tilrettelæggelsen af politikken på området. Spørgsmålet er dog komplekst, og med udgangspunkt i en analyse af udviklingspolitikkenes prioritering, politiske orientering og internationale profilering i perioden 1962-2015 diskuterer artiklen kontinuitet og brud i den danske aktivisme på området og på basis heraf, om der er sket – eller er ved at ske – et paradigmeskifte i udviklings- og bistandspolitikken.

Da daværende udenrigsminister Per Hækkerup i 1965 lagde navn til bogen *Danmarks udenrigspolitik*, kanoniserede han en forståelse af udenrigspolitikken som spændt ud mellem fire hjørneste: NATO, FN, Norden og Europa. Udlægningen var ikke Hækkerups egen originale. Det var en forståelse, der på denne tid var udbredt i Udenrigsministeriet, og allerede Hækkerups forgænger på posten, Jens Otto Krag, havde udlagt teksten på lignende vis, først med tre hovedelementer og senere – efter Danmarks første ansøgning om EEC-medlemskab i 1961 – som organiseret langs fire hovedlinjer, som var lig Hækkerups hjørneste (Borring Olesen og Villaume 2005, s. 15 ff.).

En senere forskning har slået fast, at denne forståelse ikke kun var beskrivende, men til en vis grad også handlingsorienteret – og legitimerende baseret som den var på en *funktionel kompartmentisering* (Due-Nielsen og Petersen 1995, s. 40) af udenrigspolitikkenes forskellige elementer, som svarede til politikkenes indholdsmæssige

opdeling i de tre hovedkomponenter: 1) sikkerhedspolitik (NATO-hjørneste, og til dels FN-hjørneste); 2) udenrigsøkonomi/markedspolitikken Europa- og Norden-hjørneste, samt 3) idé- eller renommépolitikken (FN-hjørneste, og til dels Norden-hjørneste). Hjørnesteformens formelle uafhængighed, men reelle gensidige afhængighed, gav de skiftende regeringer nogle forskellige håndtag, når udenrigspolitikken skulle tilrettelægges. Krævede NATO-politikken indordning, kunne FN-politikken bruges til at mildne konsekvenserne af denne regimentering. På samme måde kunne det nordiske kort bringes i anvendelse, hvis Europa- eller markedspolitikken var kørt fast, enten ved at arbejde for Norden som alternativ til EF-medlemskab, eller – som det i stigende grad blev tilfældet – som en platform for mødet med EF.

Allerede denne korte introduktion antyder, at dansk udenrigspolitik i perioden før Murens fald langt fra kun tilpassede sig passivt til omgivelserne. Der var også hyppigt og i stigende grad fra 1960'erne og frem tale om en mere aktivistisk politik, hvor beslutningstagerne arbejdede for danske undtagelser og forbehold, samtidig med at de prøvede at påvirke og ændre gældende internationale normer og vilkår. En vigtig ressource for den sidstnævnte bestræbelse blev et helt nyt politikfelt i efterkrigstidens udenrigspolitik, nemlig udviklings- eller bistandspolitikken, som er denne artikels genstandsområde. Især efter vedtagelsen af den første lov om Danmarks deltagelse i det internationale bistandssamarbejde, Lov om Teknisk Samarbejde med Udviklingslandene, fra 1962 blev dette område udviklet og udvidet som et element i dansk udenrigspolitik.

Med loven fik danske regeringer et håndtag, som i stigende grad blev brugt til at understøtte og udvikle den internationalistiske side af udenrigspolitikken, idet udvik-

lingspolitikken samtidig både blev opfattet og fungerede som en støtte til FN-systemet. Samtidig er udviklingspolitikken med tiden blevet relativt højt prioriteret, hvilket bl.a. kan ses af, at Danmark siden slutningen af 1970'erne har været del af den lille håndfuld lande, som har levet op til FN's målsætning for de rige lande om årligt at yde mindst 0,7% af BNI i statslig udviklingsbistand. Såvel i de relevante internationale udviklingsfora som ude i 'bistandsmarken' har den danske udviklings- og bistandsengagement været præget af et aktivt engagement, og i tiåret efter Murens fald måske endda ligefrem et aktivistisk internationalistisk engagement.

Spørgsmålet er imidlertid om dette fortsat er tilfældet. I en del nyere forskning er det således opfattelsen, at der siden 'systemskiftet' i 2001, hvor Anders Fogh Rasmussen blev statsminister med støtte fra Dansk Folkeparti, er sket et brud eller i det mindste en markant forandring af såvel udenrigspolitikken som helhed som af udviklings- og bistandspolitikken mere særskilt. Problemet er dog komplekst, idet det ikke er helt indlysende at hævde, at vi har været vidne til et fuldtønt paradigmeskift. Svaret er nemlig ikke nødvendigvis det samme, hvis man kigger på elementerne „aktivisme“ og „internationalisme“ individuelt, ligesom der gør der sig nogle særlige forhold gældende inden for udviklings- og bistandspolitikken. Disse særlige forhold betyder eksempelvis, at konklusioner om forandringer i den overordnede sikkerhedspolitiske orientering og konfigurerings ikke automatisk kan overføres til udviklings- og bistandspolitikken, selv om netop relationen mellem de to dele af udenrigspolitikken er blevet tættere sammenkoblet også på det operationelle niveau efter 2001 og den erklærede kamp mod terror (om forskningspositionerne vedr. den generelle udenrigspolitik, se Gram-Skjoldager & Brun Pedersen 2015; vedr. udviklings og bistandspolitik se Stepputat, Engberg-Pedersen & Fejerskov 2012 og Brunbech & Borring Olesen 2013).

På denne baggrund er det hensigten med denne artikel at analysere brud og kontinuitet i engagement og aktivisme i den danske udviklings- og bistandspolitik. Det vil ske med udgangspunkt i de tre parametre, prioritering, politisk orientering og international profilering appliceret på politikken i perioden 1962 til i dag. Med prioritering menes, i hvor høj grad regering og det politiske system har afsat menneskelige og økonomiske ressourcer til udviklingspolitikken. Med politisk orientering henvises til hvilke roller og værdier, udviklingspolitikken tilskrives inden for den overordnede udenrigspolitik; og med profilering henvises til hvor meget siddende regeringer bruger udviklingspolitikken som redskab i sin internationale profilering, bl.a. ved at se på graden af egne, større politiske initiativer på området. Denne operationalisering gennemføres for at etablere en baggrund for nærmere at

diskutere karakteren og graden af politisk aktivisme på feltet og herunder, om der er sket – eller er ved at ske – et paradigmeskifte i dansk udviklingspolitik. Et sådant paradigmeskifte må altså vurderes i relation til ændringer i såvel den udviklings- og bistandspolitiske orientering som i graden af aktivisme.

Bistandspolitikens etablering i dansk udenrigspolitik 1962-1991

Bistandspolitikken indtog i dansk udenrigspolitik skete for alvor med baggrund i den nævnte lov om teknisk bistand til udviklingslandene fra 1962 og lovens modernisering i 1971 i Lov om Internationalt Udviklings samarbejde. Konsekvensen af moderniseringen var i høj grad, at den praksis, der havde udviklet sig i 'gründerårene' i 1960'erne, nu blev skrevet ind i den nye lov. Som noget helt afgørende fastholdt man, at bistandsadministrationen hørte hjemme i Udenrigsministeriet, efter 1971 endda som en selvstændig afdeling under navnet Danida, fra 1986 som eget departement (Jørgensen 1977; Brunbech 2006; Borring Olesen 2008a, 350 ff.). Denne placering indikerer, at danske politikere fra starten har set bistandspolitikken som en del af udenrigspolitikken, hvilket også falder logisk i tråd med 1971-lovens formålsbeskrivelse om i samarbejde med u-landene at understøtte dem i „deres bestræbelser på at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed [...]“ (citeret efter Pedersen 2008, 121).

Den statslige danske bistandspolitik blev ikke født i 1962. Den havde rod tilbage til 1940'erne, hvor Danmark efter krigen ydede nødhjælp til en række lande og til USA's og FN's første forsøg på at etablere multilaterale hjælpeprogrammer. Men når Danmark fik sin første bistandslov og sine første egentlige bilaterale hjælpeprogrammer i 1960'erne, hang det i høj grad sammen med to overordnede, internationale udviklingstræk, nemlig den kolde krig og afkoloniseringsprocessen. USA's rolle som leder af Vestblokken var i stigende grad ved at blive en økonomisk belastning. De militære udgifter var massive, og det var de politisk-økonomiske omkostninger for at opretholde indflydelse i de nye stater i Den Tredje Verden også. USA opfordrede derfor sine allierede til i at indgå i en stigende grad af 'burden sharing' i forhold til koldkrigens udgifter. Med oprettelsen af OECD og dens underkomité, udviklingskomitéen DAC, i begyndelsen af 1960'erne blev der skabt en ramme for en højere grad af politisk-økonomisk byrdefordeling i forhold til de nye Syd-lande (Holm 1982, 25 f.; Brunbech 2006, Pedersen 2008, 130 ff.).

For de danske beslutningstagere blev det nye internationale fokus på udviklingspolitik en chance for at indlemme et instrument i udenrigspolitikken, der var skræd-

dersyet til den nye globale kontekst, som både den kolde krig og afkolonialiseringen havde skabt. Det var ikke en ualmindelig opfattelse i deténte-tiden i 1960'erne, at Nord-Sydproblemet, forstået som uligheden i verden, på længere sigt kunne blive vigtigere for verdens sikkerhed end Øst-Vestproblemet. Det var også et synspunkt, Per Hækkerup luftede i sin bog fra 1965. Samtidig havde en satsning på bistandspolitik som 'burden sharing' tre klare fordele. For det første kunne en større indsats her være en belejlig afværge, når Danmark af sine allierede blev kritiseret – og det skete jævnlige – for at underpræstere på sit militære bidrag. For det andet var bistandspolitikken som skræddersyet til at styrke det internationalistiske element, herunder FN-elementet, i dansk udenrigspolitik – en bestræbelse som generelt blev stærkt opprioriteret i 1960'erne og 70'erne.

Endelig for det tredje udstyrede bistandspolitikken både i sin multilaterale og sin nye bilaterale skikkelse det danske diplomatiske instrumentarium med nogle nye globale redskaber i dele af verden, der blev stadig vigtigere, men hvor Danmark ingen tradition havde for at være til stede (Borring Olesen & Villaume 2005, 374 ff.; Brunbech & Borring Olesen 2013, 114 f.). Denne udvikling pejlede således i sig selv en generel nyorientering i efterkrigstidens danske udenrigspolitik, nemlig behovet for en stærkere global orientering. Som udenrigsminister Jens Otto Krag slog fast i en tale i 1959: „Alt i verden kommer os ved“ (Krag 1959). Sådan ville ingen dansk politiker have udtrykt sig i perioden før 1945.

Alligevel kom det 'udviklingspolitiske turn' i 1960'erne i nogen grad bag på danske politikere. Forestillingen var nemlig, at Danmark via sine forholdsvise høje bidrag til FN's multilaterale programmer allerede gjorde sin del. Men da OECD og DAC begyndte at måle landenes samlede bistand, både den multilaterale og den bilaterale, og sætte den i relation til BNI/BNI, havde Danmark ikke meget at bryste sig af. Faktisk lå den danske statslige bistandsprocent (meget lig den norske og den svenske) helt nede på omkring 0,1% af BNI i perioden 1960-64, mens gennemsnittet for DAC-landene som helhed lå på omkring 0,5%. Det var i øvrigt heller ikke så meget J.O. Krag selv som hans partifæller, statsminister Viggo Kampmann og udenrigsminister Per Hækkerup, som – sammen en stor underskov af ngo'ere og politiske ungdomsbewægelser – gjorde sig til 'champions' for den tidlige bistandsatsning (Brunbech & Borring Olesen, 2013, 89 ff; Bøgh 2003, 206 ff; Kelm-Hansen 2000, 37 ff).

Med erkendelsen af det ringe økonomiske bidrag fulgte til gengæld en klar opprioritering af området i årene derefter. FN havde ved udnævnelsen af 1960'erne til udviklingstiar anbefalet, at de rige medlemslande søgte at leve op til en målsætning om at sikre økono-

miske overførsler (private og offentlige) i et omfang, der årligt svarede til 1% af BNI. Den målsætning blev i 1970 ændret af FN til målsætningen om at overføre statslig bistandshjælp (ODA) på minimum 0,7% af BNP. Under alle omstændigheder steg den danske bistandsprocent markant og kontinuerligt og nåede det anbefalede mål på 0,7% i 1978 – som det fjerde land i verden efter Holland, Sverige og Norge. Frem til 2000 (hvor Luxembourg også tilsluttede sig gruppen) var disse fire såkaldte 'frontløberlande' de eneste, som vedvarende og systematisk levede op til normen. Frontløberne gik endda skridtet videre og blev ved at øge bistanden, så den for Danmarks vedkommende ved afslutningen af den kolde krig var nået op i omegnen af 0,9% af BNP (Ekengren & Götz 2013; Brunbech og Borring Olesen 2013).

Tallene taler altså deres eget tydelige sprog om, at området i stigende grad blev prioriteret og set i en international sammenhæng stærkt prioriteret. På den anden side vedblev det i denne periode at være sådan, at udviklings- og bistandspolitikken aldrig fik sin egen minister eller ministerium. Kulturminister Kristen Helveg Pedersen havde i VKR-perioden området under sin portefølje, ligesom Lise Østergaard, der i en periode var Minister uden Portefølje (1977-1980) under Anker Jørgensen, varetog en række udviklings- og bistandspolitiske opgaver. Denne struktur antyder således, at der var grænser for, hvor vigtig de danske regeringer anså området for at være, ligesom det også er helt oplagt, at det stadig var de økonomiske og politiske afdelinger i Udenrigsministeriet, der var sværvægterne, og som agerede øverste instans, når bistandsspørgsmål tørnede sammen med andre udenrigspolitiske hensyn. Det skete eksempelvis ikke sjældent inden for finans- og handelsspørgsmål.

Hvad man kan slå fast er, at bistandsfeltet i perioden 1962-1991 voksede i betydning og omfang, som både fremgår af bistandsbevillingerne i sig selv, men også af Danidas personalemæssige store ekspansion med mere end en fordobling af medarbejderstaben fra 1971 til 1990. Det fremgår også af den nævnte ophøjelse af Danida til et ligeberettiget departement i 1986 på linje med de to 'klassiske' departementer for udenrigsanliggender og udenrigsøkonomi. Ligeberettigelsen afspejlede, at udviklingspolitikken var vokset ud af de øvrige udenrigsministerielle politikområders skygge som et selvstændigt og prioriteret element i udenrigspolitikken. Den traditionelle sikkerhedspolitik og udenrigsøkonomiske politik blev fortsat på regeringsplan opfattet som mere vital for varetagelsen af Danmarks nationale interesser, men udviklingspolitikken kunne og blev ikke længere opfattet som et isoleret appendiks til de vigtige sider af udenrigspolitikken (Borring Olesen 2008a, 350 ff.)

Når det var tilfældet, skyldes det som nævnt ikke mindst, at bistandspolitikken blev et vigtigt element i FN-hjørnestenen og dermed i den internationalistiske komponent i dansk udenrigspolitik. Som bl.a. Hans Branner og Kristine Midtgaard har argumenteret, var dansk udenrigspolitik under den kolde krig spændt ud mellem 'realistiske' korttidstilpasninger (NATO) og en mere langsigtet, idealistisk internationalistisk målsætning (Branner 2000; Midtgaard, 2005, 358-375). Især under 1960'ernes og 70'ernes Øst-Vest afspændingsperiode kom sidstnævnte dimension langt klarere til udtryk i dansk udenrigspolitik, som også resulterede i en stærkere aktivistisk profil. Profilen blev hævet henover alle fire hovedhjørnestenen, men mest systematisk og kontinuerligt inden for FN-hjørnestenen, og hvor netop opdyrkelsen af det bistandspolitiske felt kan ses som et udtryk for dette. Det forklarer også, hvorfor den multilaterale komponent i den danske bistand forblev meget høj. Målsætningen hed en fifty-fifty fordeling mellem bilateral og multilateral bistand, som den multilaterale del med tiden måske ikke helt kom til at matche, men den var tæt på. Den bærende logik bag denne prioritering udtrykte Lise Østergaard ganske klart ved i 1977 at slå fast, at det „ganske klart (er) en småstatsinteresse, som motiverer os for at yde relativt mere via FN's særorganisationer“ (Borring Olesen 2008a, 339).

Man kan i det hele taget tale om, at bistandspolitikken sammen med FN-politikken og den bilaterale håndtering af relationerne til landene i Den Tredje Verden indgik i et samlet Syd-diplomati, der på visse områder var særdeles aktivt og profileret. Det var stærkest i 1960'erne og 70'erne, men gjorde sig også gældende i 1980'erne, selv om såvel den internationale kontekst (den nye skærpelse af den kolde krig og en stærkere neo-liberal konditionalitetsapproach til bistand) og den nationale kontekst (borgerlig udenrigspolitik med Schlüter og Ellemann under det alternative flertals vilkår) her dæmpede aktivismen.

Konkrete eksempler på aktivismen finder man på afkoloniserings- og apartheidspørgsmålene i FN og i det danske Afrikadiplomati. Her lagde Danmark sig ved flere lejligheder ud med NATO-allierede som Portugal, Vesttyskland, Frankrig og Storbritannien, når man promoverede eller støttede resolutioner vendt mod kolonialisme og apartheid. Et konkret eksempel er den danske støtte i november 1976 til en FN-resolution om våbenembargo mod Sydafrika, hvor teksten direkte kritiserede Vesttyskland, Frankrig og Storbritannien for deres engagementer med Sydafrika. Her fik den danske regering efterfølgende hård kritik, bl.a. også fordi Danmark på den måde brød med solidariteten i det europæiske politiske samarbejde (EPS). Senere i 1986 bar det alternative flertal mod Schlüter-regeringens ønsker en beslutning igennem Folketinget om, at Danmark – som det første land – implementerede

en fuld handelsboykot mod apartheidstyret (Midtgaard 2009; Petersen 2006, 104 ff; Borring Olesen 2008a, 341).

Det er bl.a. sådanne prioriteringer, der er baggrunden for Nikolaj Petersens vurdering i bd. 6 af Dansk Udenrigspolitik Historie, at Afrika var det felt, „hvor dansk udenrigspolitik i 1970'erne fik sin mest selvstændige profil“ (Petersen 2006, 141). Profilen blev som vist plejet i FN, men også gennem et omfattende bilateralt diplomati, der både inddrog statsledere og repræsentanter for de oprørsbevægelser, der bekæmpede kolonialisme og apartheid, og hvor ikke mindst udenrigsminister K.B. Andersen var en central aktør. Afrikapolitikken førte også indimellem til uoverensstemmelser med USA, når Danmark sammen med de øvrige nordiske lande anerkendte og bistandsunderstøttede venstreorienterede/marxistiske oprørsbevægelser og efterfølgende regeringer i lande som Angola, Mozambique og Namibia. Mest kontroversiel i Danmark var den øremærkede støtte til afrikanske befrielsesbevægelser, som Krag-regeringen indførte i 1972 som supplement til den særlige apartheid-bevilling introduceret i midten af 1960'erne. Mere generelt var det også i overensstemmelse med prioriteringen, når Afrika modtog en overordentlig stor del af de danske bistandsmidler i denne periode med Tanzania som største enkeltmodtager. (K.B. Andersen 1983, 14-51; Petersen 2006, 141 ff; Borring Olesen 2008a, 340 ff.)

Denne brug af bistandsmidler understøtter tolkningen af, at bistand blev opfattet som et virkemiddel i den bredere danske udenrigspolitik, hvilket Danida også åbent erkendte, bl.a. i sin handlingsplan fra 1988, hvor det hed, at den såkaldte SADCC bistand til landene i det sydlige Afrika måtte ses som et supplement til den danske politik mod apartheid (Borring Olesen 2008a, 341). Samtidig er det imidlertid også interessant, at der bag rationale for en del af den danske bistand gemte sig et koldkrigshensyn. Når danske regeringer anerkendte og støttede venstreorienterede bevægelser og regeringer i Afrika, var det også, fordi man ønskede at opstille et alternativ til den gunst, Østblokken overøste dem med. Det var i øvrigt dette perspektiv, der gav anledning til uoverensstemmelser med USA, idet amerikanske regeringer hellere så 'regime change' som forudsætning for anerkendelse og hjælp end anerkendelse og hjælp som midler til kontakt og langsigtet forandring.

Umiddelbart kunne det også se ud, som om den danske politik forsøgte at harmonisere to uforenelige hensyn i sin politik, nemlig et realistisk koldkrigshensyn og et internationalismehensyn. Men i de danske regeringers forståelse var der ikke tale om nogen logisk modsætning, da internationalismeforståelsen hvilede på en forudsætning om, at internationalismen på den ene side kun skulle efterstræbes, hvis politisk frihed kunne sikres, og på den

anden side kun kunne realiseres på basis af en stabil magtbalance. På den måde var der ikke kun tale om funktionel afgrænsning mellem de danske hjørnestene, men også om politisk interdependens (Midtgaard 2005, 334-357).

Det, man derimod kan diskutere, er balancen i den danske politik. Ovenfor er der argumenteret for, at det danske Syd-diplomati fra 1960'erne til 1980'erne, men med mest prægning i 60'erne og 70'erne, havde en markeret og stærk profil båret frem af en internationalistisk forståelse og ambition. Men det er ikke hele historien. Perioden byder også på en hel del eksempler, hvor danske regeringer i Syd-diplomatiet var mere tilbageholdende og lavprofilerede. Et meget markant eksempel er den danske profil i 1970'ernes omfattende debat i FN og dens underorganisationer om u-landenes krav om en Ny Økonomisk Verdensorden (NØV).

NØV-intermezzoet er ikke mindst interessant, fordi det er et af de få eksempler under den kolde krig på, at udviklingslandene formåede at sætte en international dagsorden. Set fra Vesten var den imidlertid yderst radikal med sine fordringer om bl.a. råvarefonde, nationaliseringer og teknologideling samt ændring af styreformerne i globale økonomiske institutioner som Verdensbanken og Valutafonden. I disse debatter havde Norge og Sverige en stærkere profil end Danmark, som både var forbeholden over for at love penge til råvarefondene og til politisk at binde sig alt for stærkt til NØV-principperne. Det blev også internationalt bemærket, idet en Verdensbankanalyse fra 1976 rubricerede den danske holdning til råvarefond-spørgsmålet som liggende i en midterposition sammen med lande som Belgien, Irland og Italien.

Modstanden mod råvarefondene og andre af NØV-kravene demonstrerer naturligvis ikke i sig selv, at de danske regeringer havde et lavt engagement. Selv i en internationalisme-optik kunne der være rimelige grunde til at afvise de konkrete forslag, men for et land, der på det mere generelle plan støttede ambitionen om en mere retfærdig verdensorden, var det påfaldende, at det primære danske bidrag til NØV-diskussionerne begrænsede sig til en vedvarende opfordring til, at Nord-Syddialogen ikke måtte opgives (Borring Olesen 2008b).

I DAC-sammenhæng så man også ofte Danmark indtage en mere moderat position end fx Sverige. Danske regeringer lagde mere vægt på at opnå kompromiser, som også USA kunne tilslutte sig. Denne forskel i dansk-svensk tilgang vil være oplagt at udlægge som en konsekvens af deres forskellige status som allieret versus neutral, men det spillede også ind på holdningen, at danske regeringer anså det for vitalt at fastholde USA som aktiv spiller inden for det internationale bistandsregime, som havde udviklet sig siden 1960'erne. Denne holdning gav i øvrigt også danske regeringer pondus til at tage den

profilerede kritikerhat på over for USA og andre Vestallierede, når de ikke gjorde seriøse forsøg på at leve op til målsætningen om årligt at give 0,7% af BNP i statslig bistand. Her var danske regeringer ofte yderst profileret i kritikken, både når de optrådte selvstændigt i DAC eller sammen med den nordiske gruppe i Verdensbanken (Borring Olesen 2008a, 278 ff. Og 307 ff.).

Opsamlende om perioden 1962-1991 må man konstatere, at bistandspolitikken var lavt prioriteret ved indgangen til perioden, men højt prioriteret ved udgangen både politisk og ikke mindst økonomisk med en stigning i de årlige ODA-overførsler fra omkring 0,1% til 0,9% af BNP. Politisk blev bistandspolitikken en mere selvstændig og supplerende del af udenrigspolitikken, bl.a. som et centralt understøttende element i et aktivistisk Syd-diplomati knyttet til internationalisme-perspektivet i FN-hjørnestenen. I komparativ sammenhæng var den danske aktivisme på feltet dog ofte mindre profileret end Norges og Sveriges, mens prioriteringen forstået som det relative antal bistandsmidler afsat på feltet var ganske sammenligneligt. Man kan til gengæld tilføje, at den danske politik måske var en anelse mere troværdig, idet afstanden mellem, hvad man lovede, og hvad man levede, nok var mindre end i det norsk-svenske tilfælde.

Danmark som bistandspolitisk 'front runner' 1991-2001

Med Murens fald var der i mange u-landskredse en forventning om udbetalingen af en fredsdividende, når Øst-Vest-konflikten forventeligt ikke længere ville lægge beslag på så mange ressourcer. U-landene opdagede imidlertid snart, som Christian Friis Bach har udtrykt det, at der ikke ville blive tale om nogen fredsdividende, men derimod om et tab af koldkrigsdividenden (Friis Bach 2008, 404). Med fraværet af den bipolære kappestrid tabte de rige donorlande noget af motivationen for at kanalisere bistand til udviklingslandene, mens især en række vesteuropæiske lande øgede bistanden til det østeuropæiske område. Hvor DAC-landenes samlede ODA/GNI bidrag i år 1990 stod på 0,32%, var det ti år senere i 2000 faldet til 0,22% (OECD.StatExtracts: total flows by donor (ODA%GNI)).

Til gengæld vendte en stor del af de private overførsler og investeringer, som var faldet drastisk i 1980'erne, igen tilbage. Dette var i sig selv med til at pejle et nyt fokus i Nord-Sydforholdet, nemlig en forskydning fra 'aid to trade' herunder private investeringer og markedsøkonomi. Symbolsk kom det udtryk ved oprettelsen af den nye globale handelsorganisation WTO i 1995, som samtidig betød, at FN's Syd-dominerede handelsorganisation UNCTAD kom til at leve en hensygnende tilværelse.

Overordnet set var dette ikke en dårlig udvikling. Det repræsenterede faktisk en tilbagevenden til det slogan, udviklingslandene selv havde betjent sig af under NØV-debatterne i 1970'erne, „Trade, not Aid“. Problemer var bare, at WTO handelsregimet blev noget anderledes indrettet, end det u-landene oprindeligt havde stræbt efter med en tendens til, at de stigende private overførselsstrømme snarere gik til 'the speedy' end til 'the needy', altså ikke til de fattigste og mindst dynamiske lande. Den danske bistand trak imidlertid i modsat retning. Ikke nok blev den ved med at stige. Den vedblev også med at have en markant fattigdomsorientering, selv om den danske bistand også blev mere både konditionaliseret og markedsøkonomiseret (Friis Bach 2008, 393-413; Borring Olesen 2008b).

I 1992 nåede den danske bistand for første gang op på 1% af BNI, sådan som det var blevet vedtaget som målsætning – af det alternative flertal – i 1985. 90'erne igennem lå den danske ODA-procent på dette niveau, hvilket i anden halvdel af 1990'erne gjorde Danmark til det land i verden, der målt på ODA/GNI-ratioen gav mest statslig bistand. Dette skal oven i købet ses i lyset af, at Nyrup Rasmussen-regeringen med miljøminister Svend Auken som meget aktiv pådriver etablerede den nye såkaldte MIKA bistandsramme øremærket til miljø og katastrofebistand, fra 1999 under forkortelsen MIF-RESTA ændret til en miljø og freds- og stabilitetsramme. Rammerne betød, at Danmark faktisk kom meget tæt på at bruge 1,5% af GNI årligt på udenlandsk bistand (OECD.StatExtracts: total flows by donor (ODA%GNI); Lancaster 2007, 196; Friis Bach 2008, 398 ff.).

Selv om der også indimellem var tale om kreativ bogføring inden for udviklingshjælpen – inden for de rammer som DAC accepterede – bl.a. ved at bruge udviklingsmidler på modtagelsen af de mange Balkanflygtninge, der i 1990'erne kom til Danmark, vidner tallene om, at prioriteringen af bistandshjælp aldrig havde været større. Prioriteringen kom også til udtryk ved, at Nyrup Rasmussen regeringerne nu for første gang udpegede en egentlig udviklingsminister, som i perioden blev beklædt af Helle Degn, Poul Nielson, Jan Trøjborg og Anita Bay Bundegaard. Det tunge kort her i rækken var Poul Nielson, som sad på posten i fem år (1994-1999), inden han flyttede videre til Bruxelles og blev EU kommissær for udvikling – hvilket i sig selv kan ses som et resultat af den danske prioritering af området.

Prioriteringen kan også delvis aflæses af den nye organisering af Udenrigsministeriet, som blev indført i 1991. Fra 1. maj dette år blev ministeriet indrettet som enhedsorganisation med to afdelinger benævnt henholdsvis Nord- og Syd-gruppen. Danida videreførtes som anker for alt, hvad der havde med udviklingsbistand at gøre og blev derfor en meget central aktør i Syd-gruppen, fordi

næsten alle lande i Syd var udviklingslande. Med den nye organisering blev der også skabt en stærkere organisatorisk og dermed integreret sammenhæng mellem bistandssamarbejdet og de politiske, økonomiske og handelsmæssige sider af dansk udenrigspolitik, som også blev implementeret 'i marken' rundt omkring på ambassaderne (Danida 1991, 157 f.; Petersen 2006, 431 ff.). På den ene side var der med denne organisering skabt mulighed for en endnu højere grad af integration af bistanden i den generelle udenrigspolitik, men på den anden side blev der også skabt rammer for en højere grad af kobling med andre hensyn, fx handelsmæssige, til bistandspolitikken og bistandsprojekterne.

I det hele taget kan man sige, at den nye organisering også afspejlede, at den traditionelle hjørnestenskonceptualisering af dansk udenrigspolitik ikke længere var gældende hverken i teori eller praksis. Den nordiske hjørnesten var siden 1980'erne skrumpet stærkt, mens den europæiske var tilsvarende styrket, og sikkerhedspolitikken var ikke længere funktionelt kompartmentaliseret mellem NATO-søjlen og FN-søjlen. Efter Murens fald og det medfølgende fravær af en egentlig territorial trussel mod det danske nærområde kunne begge søjler forenes i en fælles dimension rettet mod at styrke internationalismen i den danske politik. I den forstand skabte Murens fald et 'window of opportunity', som såvel Schlüter-regeringen som Nyrup Rasmussen-regeringerne aktivt forfulgte. Det aktivistiske element var højt og blev forfulgt helt ud på det militære plan med engagementerne i Golfen og på Balkan. Selv om Danmark også havde haft en haft en ganske høj profil i FN's fredsbevarende missioner under den kolde krig, var den militære aktivisme, der nu også inddrog fredsskabelse, af en langt mere grundlæggende karakter (Petersen 2010, 348 ff; Wivel 2013, 309 ff.).

Men aktivismen blev også styrket på det bistandspolitiske felt. I sin første udenrigspolitiske redegørelse, som den nytiltrådte Nyrup Rasmussen regering præsenterede i 1993, slog man fast som erklæret mål at ville integrere bistandspolitikken endnu kraftigere i den generelle udenrigspolitik. Kodeordene hed satsninger på fælles sikkerhed, demokrati og menneskerettigheder, økonomisk og social udvikling samt miljø, hvilket også fandt markant nedslag i den nye bistandsstrategi, der året efter blev præsenteret under navnet *En verden i udvikling* – eller bare *Strategi 2000*. Som resultat af strategien oprettede regeringen endvidere et Internationalt Humanitært Beredskab, der skulle stå for at udsende civile eksperter til humanitære, konfliktforebyggende eller fredsbevarende opgaver. Som Nikolaj Petersen har anført var der tale om en art pendant til den militære Internationale Brigade, der var under opstilling (Danida 1994; Olsen 2005, 193 ff; Petersen 2006, 558 ff.).

Hvad udviklingsbistanden angår, fastholdt strategien fattigdomsorientering som bærende målsætning for den danske bistand. Men alle de andre hensyn i relation til demokrati, menneskerettigheder, bæredygtig udvikling, kvindehensyn m.m. nødvendiggjorde en betydelig mere aktiv styring af bistanden, som også lå i selve det faktum, at en stigende del af bistandshjælpen blev givet som programhjælp i stedet for til konkrete bistandsprojekter. Der krævede en mere intensiv dialog med modtagerlandene – en dialog som efterhånden antog konditionalitetslignende træk i takt med, at kravet om 'good governance' for alvor slog igennem i slutningen af 1990'erne som kriterium for bistandshjælp (Friis Bach 2008, 423-453).

På den konto kom det tydeligere bistandspolitiske kropssprog til at betyde, at Danmark ophørte med at have lande som Kenya, Malawi, Eritrea og Zimbabwe som programsamarbejdslande, ligesom man af mere overordnede politiske grunde fastfros bistanden til Indien, da landet i 1998 gennemførte en række atomprøvesprængninger. Bistandssamarbejdet med Indien kom aldrig i gang igen som tidligere, inden den indiske regering selv i 2003 meddelte, at den ville udfase bistanden fra Danmark og en række andre mindre donorer og oven i købet betalte restdelen på sit statslån tilbage. Indien ville tydeligvis ikke længere indgå i et samarbejde, hvor man skulle acceptere politiske krav for at modtage bistand (Friis Bach 2008, 429 ff.).

Aktivismen og den kravsorienterede tilgang kom ligeledes til udtryk i den multilaterale side af bistandspolitikken. I Strategi 2000 var det blevet slået fast, at Danmark ville tilstræbe en „aktiv multilateralisme“, som på den ene side indebar en fortsat stærk opbakning til 'fifty-fifty'-bestræbelsen i den danske bistand (som blev nogenlunde efterlevet i praksis med en ca. 45-55%’s fordeling mellem den multi- og bilaterale bistand i 1990'erne), og på den anden side resulterede i mere markante krav til de internationale bistandsorganisationer om, at de ligeledes praktiserede 'good governance' og samtidig havde blik for at ansætte danskere i organisationerne samt lægge indkøb i Danmark. Det blev i øvrigt også lettere at satse på de danske mærkesager, end det havde været i 1980'erne, fordi Verdensbanken nu også igen begyndte at prioritere fattigdomsbekæmpelse højere. Den største succes på feltet var nok, at det i 1995 lykkedes at få placeret FN's stort anlagte sociale topmøde med deltagelse af 118 stats- og regeringsledere i København (Olsen 2005, 193 ff.; Petersen 2006, 558 ff.).

Det lange årti fra Murens fald til 9/11 var en periode præget af uhørt dansk aktivisme på det bistandspolitiske felt. Man kan se det i prioriteringen, hvor Danmark gik mod den internationale strøm ved at lade bistanden stige, også relativt. Men man kan også se det i profileringen, hvor den danske politik både i den bilaterale del og den

multilaterale del var meget synlig og engageret. Det passede med engagementet i den øvrige udenrigspolitik, og det passede ind med den overordnede internationalisme, der animerede udenrigspolitikken. Man må også slå fast, at de internationale politiske konjunkturer længe virkede befordrende for satsningen på en aktiv internationalisme og på at gøre bistandspolitikken til et redskab heri. Derimod må man også konstatere, at da de politiske konjunkturer begyndte at vende hen imod årtusindskiftet, både internationalt og nationalt, kom internationalismen og med den også bistandspolitikken under pres.

Bistand i civil-militære rammer 2001-2015

2001 blev et afgørende år for dansk bistandspolitik. 9/11-angrebene skabte en hel ny international dagsorden, og Fogh Rasmussen-regeringens tiltræden senere samme år gjorde i noget omfang det samme på det nationale plan, ikke mindst i relation til det bistandspolitiske felt. Afgørende her var, at regeringsdannelsen i 2001 kom til at bryde med den parlamentariske tradition, ifølge hvilken flertal blev skabt henover midten i dansk politik. Denne tradition har haft en dynamisk indvirkning på bistandspolitikken, fordi de små midterpartier, fra Det Radikale Venstre til CD og Kristeligt Folkeparti, generelt har været tilhængere af en stærk bistandspolitik. Det ændrede sig imidlertid, da Dansk Folkeparti (DF) trådte ind som parlamentarisk koalitionspartner for Fogh Rasmussens VK-regering. DF var stærkt kritisk over for den store danske udviklingshjælp og ønskede i stedet at bruge flere penge på nationalt velfærd – en ambition Fogh Rasmussen selv var lydhør overfor (Engberg-Pedersen 2007; Brunbech & Borring Olesen 2013, 108 ff.).

Konsekvensen blev, at dansk bistand nu for første gang siden vedtagelsen af den første bistandslov i 1962 kom til at opleve et større fald både relativt og nominelt. I Nyrup Rasmussens sidste år (2001) lå udviklingsbistanden på 1,03 af BNI, hvad der svarede til en bistand på ca. 13,6 mia. kr., men to år senere i 2003 var udviklingsbistandsprocenten barberet ned til 0,84 og til ca. 11,5 mia. kr. nominelt. Samtidig blev MIFRESTA-rammen helt nedlagt. Med andre ord var det tale om en betydelig beskæring af bistanden, selv om bistandsprocenten aldrig i de følgende år kom under 0,8 og dermed heller ikke under FN-anbefalingen på de 0,7% (OECD.StatExtracts: total flows by donor (ODA%GNI).

Men som i 1990'erne var den danske udvikling i utakt med de internationale udvikling. Således steg den gennemsnitlige ODA/GNI procent for DAC-landene som helhed fra 0,21 til 0,31 fra 2001 til 2011. Med de såkaldte Millennium Development Goals fra 2000 havde FN sat fokus på udryddelse af fattigdom frem mod 2015 – en ambition EU ligeledes fulgte op på med strategier om vækst

i EU-landenes ODA-bidrag (Riddle 2007, 40 ff.; Borring Olesen, Pharo & Paaskesen 2013, 342 ff.). Endelig blev udviklings- og humanitær bistand i stigende grad også inkorporeret som værktøjer i den internationale kamp mod terror eller til stabilisering af skrøbelige stater. Denne udvikling førte endda til, at DAC flere gange fra årtusindskiftet og frem modificerede sine regler for, hvad der kunne indberettes som ODA, fx. ved at tillade registreringen af udgifter til civil og demokratisk kontrol med modtagerlandets sikkerhedssystemer, civil freds- og konfliktforebyggelse, reintegration af soldater og våben i en post-konfliktsituation m.m. som ODA (Friis Bach 2008, 438 f.; Stepputat, Engberg-Pedersen & Fejerskov 2012, 43 ff.).

Den internationale udvikling kom også til at farve den danske tilgang til bistandspolitikken. Som vist var bistandspolitikken i 1990'erne blevet meget mere direkte integreret i udenrigspolitikken, og med MIFRESTA-rammen skabtes en mulighed for at binde civil-militære aktiviteter sammen, når det handlede om at stabilisere sikkerhedsudviklingen i skrøbelige eller fejlslagne stater. Men selv om udviklingsbistanden også havde en sikkerhedspolitisk kerne, forblev den grundlæggende et instrument øremærket til den langsigtede økonomiske, sociale, kulturelle og teknologiske kapacitetsopbygning og udvikling i de fattigste lande. Det ændrede sig imidlertid fra 2001 og især med danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan. Med disse militære engagementer blev udviklings- og bistandspolitikken nu også intimt forbundet med sikkerhedspolitikken og med et direkte dansk militært engagement i udviklingslande.

I regeringens bud for nye prioriteter for dansk udviklingsbistand for perioden 2004-08 læser man således, „at udviklingspolitikken er en central og integreret del af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik“ samt mere konkret, at regeringen vil „væsentligt opprioritere arbejdet med forebyggelse af konflikter, stabilisering og konsolidering af fred, såvel bilateralt som multilateralt. Udviklingsbistandens bidrag til kampen for stabilitet og sikkerhed og mod terrorisme vil blive fokuseret på konfliktforebyggelse, mægling, fredsskabende og bevarende indsatser og på indsatser til imødegåelse af international terrorisme og religiøs intolerance.“ (Danida 2003, 1 og 7 f.). Penge skulle der også afsættes til indsatsen med en stigning over perioden på 425 mill. dkk, samtidig med at regeringen også ville øge bevillingerne til nødhjælp og flygtninge med 860 millioner og til menneskerettigheder, demokratisering og god regeringsførelse med 500 mill. kr. over de næste fem år.

Disse prioriteringer gik også hånd i hånd med en række diplomatiske mellemøstinitiativer, som udenrigsminister Per Stig Møller lancerede både med henblik på at promovere menneskerettigheder og god regeringsførelse i

de arabiske lande og i et forsøg på gennem en 'roadmap' at få gang i fredsprocessen mellem Israel og dets naboer. Disse initiativer blev dog endegyldigt vingeskudt som følge af Mohammed-krisen i 2006, hvor Danmark ifølge en rapport fra Udenrigsministeriet havde lidt et imagetab i den muslimske verden og nu blev associeret til at være en del af det USA-ledede Vesten, „som opfattes som kynisk og dobbeltmoralsk“ (Petersen 2006, 624 ff.).

Krisen kom således til at demonstrere for en hel verden, hvor vanskeligt det var for en småstat som Danmark at føre en aktivistisk, værdibaseret udenrigspolitik, og hvor begrænsende det kunne være for bistandspolitikken, hvis den bliver for tæt forbundet med mere direkte politiske og sikkerhedspolitiske prioriteringer. Det var Afghanistan et andet typisk eksempel på. Afghanistan havde ellers aldrig hørt til de store modtagere af dansk bistandshjælp, men den danske krigsindsats i Helmand ændrede på det, så Afghanistan i 2009 med 456 mill. kr. i udviklingsbistand kom til at høre til i toppen blandt modtagere af dansk udviklingshjælp, mens fx Bangladesh med ca. det halve i bistand, var gledet markant tilbage blandt de danske prioriterede lande (Danida 2009, 62 f.).

Afghanistan blev således det tydeligste eksempel på den sammentænkning af militære, sikkerhedspolitiske, udenrigspolitiske og udviklingspolitiske dimensioner, som for alvor slog igennem efter 2001, og som førte til en institutionalisering af civil-militære projekter og aktioner. Sådanne tilgange kom også i stigende grad til at kendetegne de udviklingspolitiske samarbejder, som Danmark etablerede i Afrika og resulterede i øvrigt i, at Løkke Rasmussen-regeringen i forbindelse med forsvarsforliget fra 2010 etablerede en såkaldt Global Ramme, hvor der kunne trækkes på fælles midler fra forsvars, udenrigs- og udviklingsbudgetterne til civil-militære stabiliseringsopgaver. (Stepputat, Engberg-Pedersen & Fejerskov 2012, 17 ff.).

Hvis de faldende bistandsbudgetter fra 2001 er den ene nye trend i den danske bistandspolitik, og den institutionelle indlejring af bistandspolitikken i en civil-militær ramme er den anden, så er den tredje nye trend den øgede bilateralisering af den danske bistand. Hvor den multilaterale bistand i 2001 endnu lå på omkring 45% af den samlede bistand, var andelen i 2008 sunket til næsten 33%. Det var ikke mindst FN-organisationer og programmer som fx UNDP, der fik beskåret sine bidrag, hvilket sammen de to øvrige nye tendenser understreger pointen, at den danske bistandsindsats ikke længere var rettet mod at understøtte en FN-baseret internationalisme, men snarere under bibeholdelse af nogle af de samme værdibaserede buzz-words var elementer i en international aktivistisk sikkerhedspolitik, hvis dominerende omdrejnings- og orienteringspunkt var og er USA. Derudover havde den øgede bilateralisering også det ra-

tionale, at det var meget lettere at indtænke og tilgodese danske erhvervsinteresser i bilateral frem for multilateral bistand (Petersen 2010, 354 ff.; Wivel 2013, 309 ff.; Brunbech & Borring Olesen 2013, 108 ff.).

Samtidig må man imidlertid også slå fast, at en stor del af den danske bistand fortsat opererede inden for traditionens ramme med et stort fokus på fattigdomsbekæmpelse ikke mindst i Afrika. Fattigdomsbekæmpelse blev fastholdt som en bærende målsætning både i teori og praksis, ligesom Anders Fogh Rasmussen med inspiration fra et britisk initiativ søsat af Tony Blair i 2008 lancerede en Afrika Kommission med deltagelse af fremtrædende eksperter og politikere som Mozambiques statsminister Louisa Diogo og Tanzanias præsident Kikwete med den opgave at komme med forslag til, hvordan fattigdom kunne bekæmpes og udvikling, ikke mindst i den private sektor, kunne promoveres. Initiativet var Fogh Rasmussens eget og fulgte i kølvandet på, at Udenrigsministeriet efter et langt tilløb netop havde formuleret nye principper for den danske Afrika-politik. Det fik medierne til at spekulere i, om Fogh Rasmussens aktivisme på feltet måske også havde et rationale i en personlige ambition om at profilere sig til en fremtidig international toppost (Information 21.4.2008; Brunbech & Borring Olesen 2013, 110 f.).

Opsamlende kan man fastslå, at den danske bistandspolitik i det første tiår af det 21. århundrede var præget af både kontinuitet og brud. På den ene side kørte en stor del af den danske bistand videre i et traditionelt spor med fokus på fattigdomsbekæmpelse og med et prioriteret virkefelt i Afrika. På den anden side var perioden kendetegnet af en række nybrud, både når det gælder prioritering, orientering og profilering af bistanden. Vedr. prioriteringen springer det i øjnene, at bistandsprocenten begyndte at falde, hvilket som vist i en periode også ledte til direkte fald i de danske bistandsudbetalinger. I relation til en diskussion af bistandseffektivitet var faldet måske ikke afgørende, da der kan argumenteres for, at de høje bistandsbevillinger i 1990'erne ikke altid var ledsaget af tilstrækkelig sikring af, at pengene blev brugt hensigtsmæssigt. Men i et prioriterings- og profileringsperspektiv blev der sendt et signal om, at danske regeringer ikke længere tillagde bistandspolitikken samme vigtighed og ikke længere lagde afgørende vægt på, at Danmark profilerede sig som bistandspolitisk 'front runner'.

Denne prioritering kan godt undre, når man medtænker et af de øvrige brud, nemlig tendensen til at lade bistandspolitikken indgå som et institutionaliseret element i den danske sikkerhedspolitik og som instrument til på den ene side at bekæmpe terrorisme og radikalisering og på den anden side at gøre bistanden til en integreret del af en dansk militær-civil indsats i Irak og Afghanistan. Dette var om noget højt prioriterede emner

for Fogh Rasmussen regeringen, men altså ikke noget der første til en højere prioritering af bistandsfeltet.

Dette hænger måske delvis sammen med det tredje nybrud, den stigende afkobling af bistanden fra en traditionel dansk FN-baseret internationalisme. I hvert fald må man konstatere, at det især var den multilaterale bistand og ikke mindst bistanden til FN-systemets organisationer og hjælpeprogrammer, der måtte lægge ryg til nedskæringer. Bevægelsen var i og for sig også logisk nok, når forståelsen af bistanden var, at den måtte integreres intimt og organisk med de øvrige dele af udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Her var der især efter 2001 som vist sket et skred væk fra en aktiv FN-baseret internationalisme til en international aktivisme med forholdet til USA som den centrale omdrejningsakse. Det påvirkede dansk udenrigspolitik på en række centrale områder, i forhold til EU-politikken, i forholdet til de andre nordiske lande, i forhold til FN og altså også i forhold til udviklings- og bistandspolitikken. Det centrale brud i den danske politik på sidstnævnte område ligger således på orienteringsplanen, selv om både prioriteringen og profileringen også blev ramt.

Spørgsmålet er, om der i Helle Thorning-Schmidts regeringsperiode 2011-15 skete modificeringer af dette billede. Her ved overgangen til en ny Lars Løkke Rasmussen-regering som konsekvens af valgresultatet i juni 2015 kan en forsøgsvis vurdering lægges frem. Aktivismen på feltet har i hvert fald været høj under Thorning-Schmidt. I 2012 vedtog Folketinget en ny strategi for Danmarks udviklingssamarbejde, „Retten til bedre liv“ med fokus på fire kerneområder: menneskerettigheder og demokrati, grøn vækst, sociale fremskridt samt stabilitet og beskyttelse. Året efter i 2013 trådte en ny lov om Danmarks internationale udviklingssamarbejde så i kraft, som understreger, at formålet med dansk bistand er at bekæmpe fattigdom og fremme menneskerettigheder, demokrati, bæredygtig udvikling, fred og stabilitet i overensstemmelse med FN-pagten, Verdenserklæringen om Menneskerettighederne og FN's konventioner om menneskerettigheder, altså stort set de samme dimensioner som fremhæves i den nye strategi. Men loven præciserer også meget stærkere end den gamle lov fra 1971, at bistandspolitikken er et centralt og integreret element i den danske udenrigspolitik (Danida 2012; Lov om internationalt udviklingssamarbejde 2012).

Thorning-Schmidt-regeringen promoverede sig også gerne på, at den førte en aktivistisk udviklingspolitik, som ifølge udviklingsminister Mogens Jensen (S) burde have følgende ingredienser: en kritisk dialog med modtagerlande, hvor Danmark ikke viger tilbage for at præcisere sit værdipolitiske grundlag; danske virksomheder skal inddrages stærkere som partnere i bistanden og skal

bidrage til promovningen af danske værdier og dansk konkurrencekraft; bistanden skal bygges på folkelig forankring både i Danmark og i u-landene; Danmark skal opnå indflydelse gennem sit engagement og derfor satse på en høj profilering af sit bistandsengagement; danske humanitære organisationer understøttet af regering og offentlige bevillinger skal være stærke og effektive, når katastrofer rammer (Jensen 2014)

Ambitionen om at føre aktivistisk udviklingspolitik var der altså, men på den anden side indgik der ikke meget i prioriteringerne, der lægger op til se dem som understøttende en FN-baseret internationalisme. Der blev heller ikke øremærket mere multilateral hjælp til FN-systemet. Faktisk fik UNDP i 2014 stadigvæk ca. 100 mill. kr mindre i hjælp end i 2000, ligesom den samlede hjælp gennem FN-systemet var ca. 500 millioner lavere, end den var i 2000. I sit regeringsgrundlag lagde Thorning-Schmidt-regeringen endvidere op til, at ODA-procenten igen skulle op på 1%, men i praksis er den ikke kommet det, og bidraget ligger som under Lars Løkke Rasmussens første regering på omkring 0,85-0,87% (Danida 2000, 166 f. og 2014).

Kigger man tilbage i historien er der altså ikke meget, der tyder på, at udviklings- og bistandspolitikken i perioden 2011-15 har afvejet væsentligt fra det spor, der er nedlagt siden 2001. Derimod er det muligt, når man kigger frem, at man vil sige, at bistands- og udviklingspolitikken under Thorning-Schmidt trods alt havde en højere prioritering, end i perioden der fulgte efter. I hvert fald er der i regeringsgrundlaget for den nye V-mindretalsregering under Lars Løkke Rasmussen, som i juni 2015 er tiltrådt, indskrevet en målsætning om, at bistandsprocenten skal ned på 0,7% af BNI. Den danske bistandsprocent vil altså i de kommende år netop kun honorere FN's minimumsanbefaling og dermed relativt komme til at ligge på samme niveau som i slutningen af 1970'erne. Argumentationen er – stærkt tilskyndet af storbroder-støttepartiet Dansk Folkeparti – at pengene i stedet skal bruges til at finansiere national velfærd. I øvrigt signaleres den lavere prioritering af udviklingsbistanden også af, at den tiltrædende udenrigsminister Kristian Jensen skal dække hele den udenrigsministerielle ressort, idet udviklingsministerposten nedlægges (Politiken 2015; RitzauFokus 2015).

Afslutning

Dansk udviklings- og bistandspolitik har undergået en stor udvikling, men også transformation gennem de seneste godt 50 år. I perioden siden begyndelsen af 1960'erne har feltet udviklet sig til et centralt og i stigende grad prioriteret område i den danske udenrigspolitik. Prioriteringen kan aflæses af de fortsat øgede bevillinger frem

til 2001, som fra 1978 placerede Danmark som et af de få lande, der levede op til FN's 0,7% ODA-målsætning, men også gjorde Danmark til 'overopfylder', der ved årtusindeskiftet var nået op på en årligt bistandsprocent på 1% – og det endda uden at medregne MIKA- og MIF-RESTA-rammerne. Samtidig fik udviklingspolitikken med tiden både en mere selvstændig og mere integreret position inden for den overordnede udenrigspolitik. Det kom både til udtryk gennem områdets departementale position i Udenrigsministeriet og gennem Nyrup Rasmussen-regeringernes systematiske udpegning af en udviklingsminister til at administrere området.

Den øgede prioritering gik også hånd-i-hånd med en stærkere dansk profilering på feltet. K.B. Andersen brugte bistanden som et vigtigt element i hans og Anker Jørgensen-regeringernes højt-profilerede Afrika-diplomati i 1970'erne. Det samme var tilfældet under Nyrup Rasmussen-regeringerne i 1990'erne, som bragte bistanden i spil som redskab til at praktisere en „aktiv multilateralisme“. Men selv i perioden efter 2001 blev feltet ind imellem trukket frem som et aktivt profileringsfelt, som det skete ved Anders Fogh Rasmussens Afrika-kommissionsinitiativ. Man skal heller ikke være blind for, at det høje bistandsengagement og profilering tog sig godt ud på renommé-kontoen og var med til at cementere billedet af Danmark – sammen med resten af Norden – som „a humane internationalist“. På trods af dette har den danske bistandspolitik ofte i praksis været noget mere sammensat og ikke kun været præget af høj profilering og engagement i forhold til den internationale udviklingsdagsorden. Eksemplet med Den Ny Økonomisk Verdensorden i 1970'erne er et godt eksempel, hvor danske regeringer tog få initiativer og holdt lav profil for ikke at lægge for stor afstand hverken til udviklingslandene eller til USA's og EF's dagsorden på spørgsmålet.

Hovedårsagen til, at den danske bistandspolitik trods alt i stigende grad fremstod som både højt prioriteret og højt profileret var, at bistand blev et redskab, som understøttede væsentlige orienteringer i den danske udenrigspolitik. For det første var bistandspolitik et velegnet virkefelt for skabelsen af en global tilstedeværelse for Danmark – noget som med afkolonialiseringen fremstod som stadig vigtigere. For det andet – og ikke uden forbindelse med argumentet overfor – blev bistand en del af den politiske burden-sharing, som USA forsøgte at promovere i den kolde krig, og hvor mange danske politikere nok hellere lagde et helhjertet engagement i bistanden, end de gjorde inden for den militære burden-sharing. For det tredje kom bistanden til at understøtte FN-hjørnesteinen og dermed FN-internationalismen. Bistand blev på denne måde en strategisk satsning inden for den idealistiske langtidsmålsætning for dansk uden-

rigspolitik, der sigtede mod at skabe en retsbaseret og social retfærdig verdensorden. Alt dette trak i retning af at prioritere og profilere bistandssatsningen, men den kolde krig og den kompartmentaliserede opdeling af udenrigspolitikken betød samtidig, at potentialet måske ikke altid blev udnyttet fuldt ud, eller at der opstod selvmodsigelser i bistandspolitikken, når den både skulle imødekomme realpolitiske og mere idealpolitiske hensyn.

Denne modsætning blev imidlertid ophævet med afslutningen af den kolde krig. Med elimineringen af den bipolar systemkonflikt og herunder også den territoriale trussel mod Danmarks sikkerhed greb Schlüter- og Nyrup Rasmussen-regeringerne 'øjeblikkets medvind' til at lade dansk udenrigspolitik understøtte en internationalistisk dagsorden med ønsket om en FN-baseret retsorden præget af respekt for menneskerettighederne, god regeringsførelse og en retfærdig og bæredygtig økonomisk udvikling. I en sådan ramme kunne kompartmentaliseringen af udenrigspolitikken også ophæves, idet såvel de sikkerhedspolitiske (militære) som mere generelle udenrigspolitiske dimensioner kunne flyde sammen til en fælles understøttelse af en aktiv internationalistisk udenrigspolitik. Dette forklarer også, hvorfor bistandspolitikken i 1990'erne blev så højt prioriteret og profileret, men også hvorfor den blev meget tættere integreret med den øvrige udenrigspolitik såvel organisatorisk som politisk.

Med Fogh Rasmussen-regeringens tiltræden i 2001 vendte bistandsvinden. Bevillingerne blev beskåret, og den danske bistand fik noget af et Janus-ansigt. På den ene side levede en del af bistanden videre i 1990'ernes spor med fokus på fattigdomsbekæmpelse og bistand til de fattigste lande i Afrika. På den anden side blev bistanden mere bilateraliseret og mere afstemt efter Danmarks sikkerhedspolitiske prioriteringer med en samtænkning og institutionalisering af civile og militære indsatser, klart markeret gennem brugen af både bistandsarbejdere og kamptropper i Afghanistan.

Faldet i den multilaterale del af bistanden er det tredje, men ikke mindst symbolske brud med bistandsprioriteringen og orienteringen fra før 2001. Sammen med den højere prioritering af bistand til sikkerhedspolitiske formål (terrorbekæmpelse, anti-radikalisering, flygtninge og flygtningestrømme og sikkerhedsstabilisering) er afskeden med den aktive multilateralisme en stærk indikator for, at en traditionel national forståelse snarere end internationalistiske forståelse i dag er den primære dynamo bag tilrettelæggelsen af bistandspolitikken. Det synes også grundlæggende at være bekræftet med det program og den prioritering af den fremtidige udviklingsbistand, som den nye Løkke Rasmussen regering er tiltrådt med i sommeren 2015. Det gør ikke nødvendigvis politikken mindre aktivistisk, men det er oplagt, at den finder sit

raison d'être et helt andet sted, end det traditionelt var tilfældet under de første 40 år af bistandshistorien.

I den forstand er det ikke en urimelig konklusion, at der sket et delvist paradigmeskift i den danske bistandspolitik – et paradigmeskift, der både har rødder i en dansk nationalpolitisk kontekst, men også i det faktum, at verden har forandret sig, herunder ikke mindst at FN i dag næppe udgør det internationalistiske pejlemærke, det gjorde for 20 år siden.

Litteraturliste

- Andersen, K.B. 1983, *I alle de riger og lande ... Oplevelser i 70'ernes danske udenrigspolitik*, Gyldendal, København.
- Borring Olesen, T. 2008a, „Stabilitet og turbulens: Udviklingspolitikken 1975-1989“, i C. Friis Bach, T. Borring Olesen, S. Kaur-Pedersen & J. Pedersen, *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, 258-389, Gyldendal, København.
- Borring Olesen, T. 2008b, „Between Words and Deeds. Denmark and the NIEO agenda 1974-1982“, i H. Pharo & M. Pohle Fraser (eds), *The Aid Rush, Aid Regimes in Northern Europe during the Cold War*, Issues in Contemporary Politics, Unipubl., Oslo, vol. I 145-182.
- Borring Olesen, T, Pharo, H. & Paaskesen K. 2013, „Conclusion. Aid Norms, foreign Policy and the Domestic Context“, i T. Borring Olesen, H. Pharo & K. Paaskesen (eds.): *Saints and Sinners. Official Development Aid and Its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, s. 329-365, Akademika Publ, Oslo.
- Borring Olesen, T. & Villaume, P. 2005, „I blokopdelings tegn 1945-1972“, *Dansk Udenrigspolitik Historie*, vol. 5, Danmarks Nationalleksikon/Gyldendal, København.
- Branner, H. 2000, „The Danish Foreign Policy Tradition in a European Context“, i H. Branner & M. Kelstrup (eds.), *Denmark's Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*, Syddansk Universitetsforlag, Odense, s. 185-220.
- Brunbech, P.Y. 2006, *Dansk udviklingspolitik 1949-1971. En analyse af den tidlige udviklings- og bistandspolitik over for ulandene og dens funktion i dansk udenrigspolitik*, upubl ph.d.-afhandling, Aarhus Universitet.
- Brunbech, P.Y. & Borring Olesen, T. 2013, „The Late Front Runner: Denmark and the ODA Percentage Question, 1960-2008“, i T.B. Olesen, H. Pharo & K. Paaskesen (eds.): *Saints and Sinners. Official Development Aid and Its Dynamics in a Historical and Comparative Perspective*, s. 89-121, Akademika Publ, Oslo.
- Brun Pedersen, R. & Gram-Skjoldager, K. 2015, „International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus“, *Historisk Tidsskrift*, nr. 115(1) (under udgivelse).
- Bøgh, N. 2003, *Hækkerup*, Aschehoug, København.
- Danida 1991, *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingsamarbejde*, Udenrigsministeriet, København.
- Danida 1994, *En verden i udvikling. Strategi for dansk udviklingspolitik frem mod år 2000*, København.
- Danida 2000, *Danidas årsberetning 2000*, København.
- Danida 2003, *En verden til forskel. Regeringens bud på nye prioriteter for dansk udviklingsbistand 2004-2008*, København.
- Danida 2009, *Danmarks deltagelse i det internationale udviklingsamarbejde*. København
- Danida 2012, *Retten til et bedre liv*. Strategi for Danmarks udviklingsamarbejde, København.

- Danida 2014, „Bistandskronen 2014“, download fra: <http://openaid.um.dk/da/oda/?Y=2014> (tilgået 23.4.2015)
- Due-Nielsen, C. & Petersen, N. 1995, „Denmark's Foreign Policy since 1967: An Introduction“, i C. Due-Nielsen og N. Petersen (ed.), *Adaptation & Activism. The Foreign Policy of Denmark*, DJØF Forlag, København.
- Engberg-Pedersen, L. 2007; „Dansk indenrigspolitik, Paris-erklæringen og udvikling – en harmonisk relation?“, *Den Ny Verden*, vol. 40(3), s. 45-56.
- Holm, H.-H. 1982, *Hvad Danmark gør... .En analyse af dansk u-landspolitik*, Politica, Aarhus.
- Hækkerup, P. 1965, *Danmarks udenrigspolitik*, Fremad, København.
- Information 2008, „Afrika-kommissionen“ (Peter Thygesen) 21.4., fra <http://www.information.dk/158142> (tilgået 23.4.2015)
- Jensen, M. 2014, „Fem veje til en aktivistisk udenrigspolitik“, *Berlingske* (kronik), 19.8.2014
- Jørgensen, K. 1977, *Hjælp fra Danmark. En studie i dansk u-landspolitik 1960-1971*, Odense Universitetsforlag, Odense.
- Kelm-Hansen, C. 2000, *Det koster at være solidarisk. Socialdemokratisk u-landspolitik 1945-2000*, Fremad, København.
- Krag, J.O. 1959, håndskrevne talepunkter til tale i Venstres Ungdom 16.2.1959, JOK's arkiv, ABA København, kasse 59.
- Lancaster, C 2007, *Foreign Aid. Diplomacy, Development, Domestic Politics*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Lov om Internationalt udviklingssamarbejde 2012. Download fra: <https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=142451> (tilgået 23.4.2015)
- Midtgaard, K 2005, *Småstat, magt og sikkerhed. Danmark og FN 1949-1965*, Syddansk Universitetsforlag, Odense 2005).
- Midtgaard, K. 2009, „Nordic cooperation in the United Nations during the First Cold War: between internationalism and realpolitik“, i N. Götz & H. Haggren (eds.), *Regional Cooperation and International Organizations. The Nordic model in transnational alignment*, Routledge, London, s. 47-64.
- OECD.StatExtracts: total flows by donor (ODA%GNI) at, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=TABLE1#>
- Olsen, G.R. 2005, 'Danish Aid Policy in the Post-Cold War Period: Increasing Resources and Minor Adjustments', in: P. Hoebink and O. Stokke (eds.), *Perspectives on European Development Co-operation: Policy and performance of individual donor countries and the EU*, Routledge, Abingdon, pp. 184-214.
- Pedersen, J 2008, „Det bilaterale program i støbeskeen 1962-1975“, i C. Friis Bach, T. Borring Olesen, S. Kaur-Pedersen & J. Pedersen, *Idealer og realiteter. Dansk udviklingspolitik historie 1945-2005*, 116-257, Gyldendal, København.
- Petersen, N. 2006, „Europæisk og globalt engagement 1973-2006“, *Dansk Udenrigspolitik Historie*, vol. 6, Gyldendal 2. udg., København.
- Petersen, N. 2010, „Hinsides den kolde krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009“, i C. Due-Nielsen, R. Mariager og R. Schmidt (red.), *Nye fronter i den kolde krig*, Gyldendal, København, 339-360.
- Politiken 2015, „Regeringsgrundlag: Lavere skat og bistand“, 29.06.2015.
- Riddell, R.C. 2007, *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford University Press, Oxford.
- RitzauFokus 2015, „Udenrigsministeren vil spare og løfte Afrika“, 20.06.2015.
- Stepputat, A., Engberg-Pedersen, L. & Fejerskov, A.M. 2012, „Dansk bistand som sikkerhedspolitisk instrument, 1992-2009“, *DIIS Report*, 2012:01, København.
- Wivel, A. 2013, „From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics“, i *Swiss Political Science Review*, 19(3), 298-321.

Tilkoblings- og afkoblingsstrategier i dansk udenrigspolitik

Udvikling og tendenser i de danske udenrigspolitiske doktriner

Rasmus Brun Pedersen

Lektor, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet og Institut for Erhvervskommunikation

Artiklen giver en analyse af de dominerende danske udenrigspolitiske doktriner fra 1914-2014 ved at undersøge hvordan Danmark har fortolket sine muligheder i sin udenrigspolitik, og hvordan dette er kommet til udtryk i vægtningen af forskellige tilkoblings- og afkoblingsstrategier i de udenrigspolitiske doktriner.

Traditionelt har studier af staters udenrigspolitiske doktriner været domineret af stormagtsstudier, mens der har været mindre fokus på udviklingen i småstaters udenrigspolitiske doktriner (Wivel 2014). Dette hænger bl.a. sammen med, at disse traditionelt har haft mere begrænsede muligheder for at tilrettelægge deres udenrigspolitiske strategier, herunder deres reaktionsmønstre og tilpasningsstrategier (Skidmore 1994; Snyder 1991, 20). Derfor har litteraturen om småstater og ikke mindst dansk udenrigspolitik oftest haft fokus på deres (reaktive) tilpassende adfærd på de forskellige krav, som de er blevet mødt med i et internationalt system domineret af globale eller regionale stormagter (jf. Pedersen & Gram-Skjoldager 2015 for en oversigt over denne forskningsposition). Artiklen her sætter fokus på udviklingen i de doktriner, som har fungeret som overordnede kompas og retningsgivere for tilrettelæggelsen af den danske udenrigspolitik, og undersøger, hvordan man har fortolket sine muligheder i sin udenrigspolitik, og hvordan forskellige tilkoblings- og afkoblingsstrategier til det internationale samfund er kommet til udtryk i disse doktriner. Artiklen undersøger særligt relationen mellem to underlæggende ideologiske strøm-

ninger, som traditionelt har udgjort kernen i den danske udenrigspolitiske tradition (eller strategiske kultur) (Branner 2000; jf. desuden Rasmussen 2005). Disse udgøres hhv. af determinismen og internationalismen. Førstnævnte relaterer typisk til de mere tilpasnings-orienterede elementer i dansk udenrigspolitik, oftest associeret med dansk afkobling til det internationale system. Internationalismen associeres som regel med et dansk engagement i det internationale samfund og dets institutioner og repræsenterer således dansk tilkobling til det internationale samfund. Der har længe været argumenteret for, at dansk udenrigspolitik kan forstås dualistisk i spændet mellem disse to modsatrettede, men ikke gensidigt udelukkende ideologiske strømninger (Branner 2000; Holbraad 1991; Villaume 1995). Artiklens analyse peger imidlertid på, at den traditionelle dualistiske fortolkning og dens begrebsætning af dansk udenrigspolitik synes udfordret i udviklingen efter Den Kolde Krigs afslutning, hvor tendensen i de officielle doktriner peger på formuleringen af en mere enstrenget internationalistisk udvikling, hvor de udenrigspolitiske doktriner bryder med Munchs og Hækkerups dualisme og kompartmentalisering af udenrigspolitikken. Dette rejser således nogle mere principielle overvejelser i forhold til, hvilke begrebsæt man skal anvende til at karakterisere dansk udenrigspolitik, hvor argumentet her er, at aktivisme og tilpasningsbegreberne ikke nødvendigvis hjælper os analytisk til at få greb om udviklingen i den nyere danske udenrigspolitik. Ligeledes problematiserer artiklen spørgsmålet om, hvordan brud og kontinuitet fortolkes i dansk udenrigspolitik gennem de forskellige typer af begrebsætninger.

En dansk udenrigspolitisk tradition og strategisk kultur?

Den danske udenrigspolitiske litteratur har påpeget, at der kan identificeres en særlig dansk udenrigspolitisk identitet eller udenrigspolitisk tradition, der har guidet udførelsen af den danske udenrigspolitik (Rasmussen 2005; Branner 2013; Wivel 2014). Denne har ofte været associeret med landets småstatsstatus, hvilket har betydet, at den danske udenrigspolitik oftest har været guidet af forskellige tilpasningsresponsen på den internationale udvikling (Holbraad 1991; Branner 2000; Petersen 1977). Denne identitet antages at være styret af to underlæggende og relaterede ideologiske strømninger, der har præget de danske beslutningstagere igennem det 20. århundrede. Disse har været struktureret omkring to overordnede og sameksisterende reaktionsmønstre, nemlig en deterministisk (eller tilpasningsorienteret) streng på den ene side og en internationalistisk eller normpolitisk tendens på den anden side (Holbraad 1991; Branner 2000). Dette har ledt til, at dansk udenrigspolitisk tradition eller den strategiske kultur i dansk udenrigspolitik oftest har været anset som dualistisk eller tostrengt samt været snævert koblet til den danske småstatsstatus i det internationale system.

Determinisme i dansk udenrigspolitik

Carsten Holbraad og Hans Branner har i hhv. 1991 og 2000 syntetiseret determinismen i denne forståelse og karakteriseret den ved en udpræget tilbageholdenhed over for omverdenen og et forsøg på at hindre trusler ved at tilpasse sig stormagtsinteresser. Dette beskrives også som udenrigspolitisk *afkobling* fra det internationale system (Holbraad 1991; Branner 2000). Den analytiske opmærksomhed omkring den defensive og reaktive tendens i den danske udenrigspolitik har dybe historiske rødder og kan spores tilbage til begyndelsen af det 20. århundrede, hvor den blev genstand for politisk debat under betegnelser som tyskerkursen eller tilpasningspolitikken. Vigtige eksponenter for den deterministiske tendens i den danske udenrigspolitik er Erik Scavenius og en anden radikal udenrigsminister, P. Munch (1929-1940), der havde en principfast tro på nødvendigheden af, at Danmark, pga. sin position som en lille udsat småstat, tilpassede sig til de internationale magtpolitiske realiteter (Bjøl 1996; 1970; Petersen 1999).

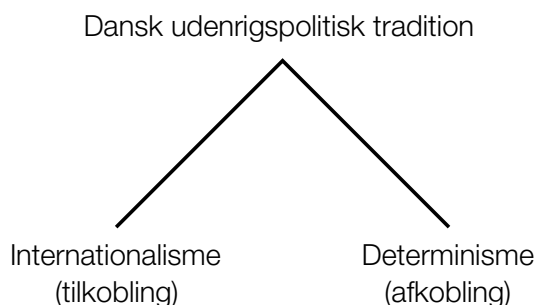
Internationalisme i dansk udenrigspolitik

Den anden hovedstreng, som er blevet påpeget i 1900-tallets danske udenrigspolitik, er den internationalistiske, der historisk har været karakteriseret ved aktive bestræbelser på at skabe en mere fredelig og retfærdig verden baseret på internationale retsprincipper og fredelig kon-

fliktløsning. Præmissen i denne udenrigspolitiske streng er, at Danmark i højere grad kan og skal tilkoble sig det internationale samfund. Ligesom determinismen er internationalismen en strømning, som blev italesat og promoveret af danske udenrigspolitikere allerede ved det 20. århundredes begyndelse (dengang under begrebet fredspolitik) (Gram-Skjoldager 2012; Pedersen & Gram-Skjoldager 2015). Selvom der både i de politiske debatter og senere forskningsmæssige diskussioner har været uenighed om, hvorvidt internationalismen var en politisk realistisk og betydningsfuld strategi, har den udgjort et implicit referencepunkt for debatterne om dansk udenrigspolitik efter Den Kolde Krig, hvor begreber som 'aktiv' eller 'aktivistisk internationalisme' har cirkuleret i både politiske og akademiske debatter om udenrigspolitikken (Due-Nielsen & Petersen 1995; Holm 2002; Pedersen 2012).

Det har været et gennemgående træk i forståelsen af 1900-tallets udenrigspolitiske tradition, at den deterministiske og den internationalistiske strømning er blevet set som modsatrettede, men samtidig indbyrdes forbundne, og som størrelser, der begge med varierende styrke konstant har været til stede i nyere dansk udenrigspolitisk historie. Dette har ledt til, at man oftest beskriver den som dualistisk i spændet mellem disse to grundlæggende ideologier.

Figur 1. En dualistisk udenrigspolitisk tradition



Den følgende analyse søger at analysere udviklingen i den danske udenrigspolitiske tradition gennem et studie af de udenrigspolitiske doktriner, der har styret og guidet dansk udenrigspolitik. Fokus i analysen er, hvordan balancen mellem disse to ideologiske strømninger er kommet til udtryk i de danske doktriner, og hvorvidt man har fastholdt dualismen som overordnet ramme for tolkningen af den danske position internationalt. Empirisk anvendes i det følgende de officielle danske udenrigspolitiske doktriner, som her defineres som "a system of normative and empirical beliefs about the international system and the role of one's own country in that system, as declared

in public by the official decision-makers of that country” (Brodin 1972, 104). Disse har i studier af dansk udenrigspolitik været fremhævet som en relevant empirisk kilde til at studere staters identitet og perception af det internationale handlerum, de har inden for en given periode (Wivel 2014); jf. desuden Brodin 1972; Neumann & Heikka 2005). Argumentet er videre, at vi i studiet af disse kan få en mere indgående forståelse af, hvordan småstater tilrettelægger deres tilpasningsstrategier, men også af hvilke mere offensive målsætninger småstater måtte besidde. I det følgende forstås udenrigspolitiske doktriner derfor som et sæt af de grundlæggende principper, som guider en stats udenrigspolitik i en given periode, men de kan sjældent opfattes som konstante, da de oftest reflekterer den internationale og nationale udvikling. De kan således betragtes som generelle vejledninger i forhold til, hvilke mål og midler en stat anvender og anlægger, ligesom de er med til at give et signal til det interne og eksterne publikum om, hvordan ‘vi’ er, og hvordan et land ser sin placering i den internationale verdensorden (Wivel 2014, 110).

Udvikling i de danske udenrigspolitiske doktriner

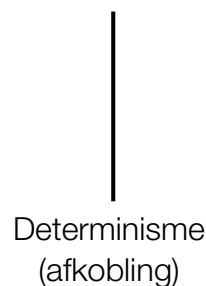
Udviklingen og konsolideringen af dualisme i dansk udenrigspolitik

Dansk udenrigspolitik har som nævnt traditionelt været centreret omkring især ét begrebssæt, der relaterer sig til den såkaldte dualistiske tradition. Vigtige eksponenter for den deterministiske tendens i den danske udenrigspolitik er Erik Scavenius og en anden radikal udenrigsminister, P. Munch (1929-1940), der havde en principfast tro på nødvendigheden af, at Danmark, pga. sin position som en lille udsat småstat, tilpassede sig til de internationale magtpolitiske realiteter. Den danske udenrigsminister fra 1929-1940, P. Munch, har betegnet læren af den danske udenrigspolitik siden 1870, som „... at det første og sidste krav vi skal stille til dansk diplomati er, at det skal holde sig i Ro og gøre sit yderste til, at vi kan leve så ubemærket som muligt ...“ (Munch citeret i Karup Pedersen 1970, 417). Scavenius har peget på, at „... I realiteten bestemmes Danmarks Udenrigspolitik ved Faktorer, paa hvilke den danske Regering og Rigsdag kun kan øve ringe Indflydelse. Dansk Udenrigspolitik Hovedopgave bliver derfor at holde sig orienteret om disse Faktorer og deres Samspil og i Forbindelse hermed skønne over det rette øjeblik til at sætte ind for at udnytte den til enhver Tid foreliggende Situation til Fremme af Danmarks Interesser ... „ (Scavenius 1948, 9). Munch-doktrinen er oftest set som synonym med Scavenius-doktrinen og deler afgjort en række afgørende lighedspunkter ved, at den overordnede sikkerhedstænkning var præget af småstatstankegangen og af ønsket om dansk neutralitet og ikke-indblanding i den internationale magtpolitik. Der er imidlertid også vigtige forskelle mellem de to.

Dette kommer til udtryk ved, at Scavenius-doktrinen i dansk udenrigspolitik bør betragtes som *enstregen deterministisk*, da der grundet Danmarks udsatte sikkerhedspolitiske situation ifølge Scavenius ikke var rum for at føre en normbaseret udenrigspolitik. Ligeledes blev det påpeget, at egentlige forsøg på tilkobling via internationalt samarbejde, f.eks. i folkeforbundsregi, blev set som særdeles risikabelt, da man risikerede at komme i situationer, hvor man kunne blive sat i et modsætningsforhold til Tyskland og tvunget til at tage stilling til internationale konflikter, hvor Danmark ikke havde noget væsentligt at vinde (jf. Karup Pedersen 1970; Bjørn & Due-Nielsen 2003, 466-70; Olesen 2013, 256-60; Lidegaard 2006). Udgangspunktet for Scavenius-tænkningen lå således i komplet dansk afkobling fra det internationale system og den internationale rivalisering mellem de regionale stormagter.

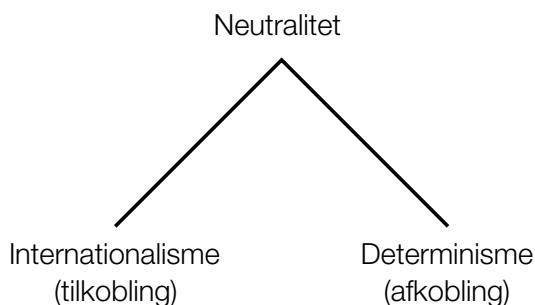
Figur 2. Scavenius-doktrinen – enstregen determinisme

Neutralitet



Munchs sikkerhedstænkning delte Scavenius' opfattelse af småstatsudgangspunktet for dansk udenrigspolitik, hvilket betød en erkendelse af, at det var disse magter, der satte rammerne og betingelserne for udøvelsen af den danske udenrigspolitik. Munch-doktrinen åbnede imidlertid for, at småstater trods alt via sin deltagelse i internationalt samarbejde på langt sigt kunne søge at påvirke den internationale ordenspolitik i en retning, som var mere favorable for småstater ved at arbejde for en højere grad af regulering af den internationale magtpolitik (Gram-Skjoldager 2012, 67-72; Wivel 2014). Dette åbnede således for den internationalistiske dimension i dansk udenrigspolitik, hvor Danmark via tilkoblingsstrategier kunne søge at fremme og beskytte dansk suverænitet og selvbestemmelse, selvom det overordnede mål fortsat var dansk neutralitet, som vi f.eks. så det i forbindelse med den danske voldgiftspolitik i 1890'erne (Gram-Skjoldager 2012).

Figur 3. Munchs sikkerhedspolitiske doktrin – dualistisk udenrigspolitik



Det er med afsæt i denne dualistiske forståelse blevet et gennemgående træk i forståelsen af 1900-tallets udenrigspolitik, at den deterministiske/tilpasningspolitiske og den internationalistiske strømning er blevet set som modsatrettede, men samtidig indbyrdes forbundne, og som størrelser, der begge med varierende styrke konstant har været til stede i nyere dansk udenrigspolitik. På trods af diskrediteringen af neutralitetspolitikken efter Anden Verdenskrig holdt man i de strategiske miljøer fast i grundforståelsen af den danske udenrigspolitik som dualistisk ved, at man fortsatte med at betone, at Danmark kunne forfølge hhv. tilkoblings- og afkoblingsstrategier. Kragh, og senere Hækkerup, udviklede senere Munchs sikkerhedsforståelse ved, at man præsenterede en relateret opdeling af den danske udenrigspolitik (Olesen & Villaume 2006). Denne dualisme har således spillet en central rolle i studiet af efterkrigstidens danske udenrigspolitik, hvor den blev udviklet og raffineret via formuleringen af Hækkerups firesøjlemodel (Hækkerup 1965). Denne er oftest også betegnet som den såkaldte kompartmentaliserede udenrigspolitiske strategi (Olesen & Villaume 2006). Hækkerup udviklede i denne henseende Munchs sikkerhedstænkning ved at identificere forskellige arenaer i den danske udenrigspolitik, hvor hhv. determinisme og internationalisme kunne dominere og koeksistere. Det vil sige, at denne doktrin kodificerede og udbyggede således kombinationen af tilkoblings- og afkoblingsstrategier, som de var udtrykt hos Munch (Scavenius' sikkerhedstænkning var i denne sammenhæng netop ikke dualistisk, men (enstrengt) deterministisk, da afkobling blev set som den primære målsætning for den danske tysklandspolitik). Udgangspunktet herfor var en rationel kalkule af, hvad de danske interesser og præferencer var, og hvilke muligheder man havde for at realisere disse. Disse præferencer blev opdelt i områderne sikkerhed, økonomi og værdipolitik (Wivel 2014). Modellen, som blev formelt kodificeret i 1965, argumenterer for, at den danske udenrigspolitik siden Anden Verdenskrig kunne ses som struktureret

omkring fire organisatoriske arenaer med hver deres specifikke funktion for realiseringen af disse interesser. Disse blev opdelt i den atlantiske søjle NATO (sikkerhed), FN (værdier, normer og sikkerhed), EF (økonomi) og det nordiske samarbejde (værdier) (Hækkerup 1965).

Figur 4. Hækkerup-doktrinen – den dualistiske kompartmentaliserede udenrigspolitik

EF (Økonomi)	Nordisk samarbejde (Idéer)
FN (Idéer, normer, sikkerhed)	NATO (Sikkerhed)

Denne opdeling var forenelig med den grundlæggende dualistiske spænding, hvor internationalisme og tilkobling aktivt kunne forfølges inden for f.eks. FN-søjlen, mens Danmark kunne føre en mere tilpassende kurs inden for de sikkerhedspolitiske områder eller en mere balancerende linje i det økonomiske samarbejde i EF. Opdelingen betød således en mere kompleks dansk udenrigspolitik, hvor forskellige strategier og interesser kunne dominere i forskellige søjler på forskellige tidspunkter. Derved tjente opdelingen til at sikre og opretholde en dualistisk karakter af Danmarks samlede udenrigspolitiske indsats, hvilket kom til at dominere sikkerhedstænkningen under Den Kolde Krig. Opdelingen betød, at Danmark kunne forfølge en aktiv normpolitik, f.eks. gennem sin bistandspolitik i FN-regi eller i sit arbejde for fred og nedrustning i regi af det nordiske samarbejde, mens man kunne anlægge en mere forsigtig og tilpassende kurs inden for NATO og EF. At der dog ikke altid var udbredt konsensus om tilrettelægningen og vægtningen mellem de forskellige arenaer, kom bl.a. til udtryk i forbindelse med fodnotepolitikken, hvor den danske afkobling i NATO-regi, fremmet af det alternative flertal, ledte til et egentligt brud mellem de politiske fløje. Særligt denne konflikt mellem 1982-1988 kombineret med murens fald var med til at diskreditere den socialdemokratiske doktrin dens grundlæggende dualistiske natur efter Den Kolde Krigs afslutning.

Udviklingen af den enstrengede internationalisme

I en tale i april 1989 påpegede Uffe Ellemann-Jensen, at denne skarpe opdeling af udenrigspolitikken måtte udfordres og udbygges i forbindelse med Den Kolde Krigs afslutning (Udenrigskommissionen 1990). Han pegede på, at hvis Danmark fortsat skulle operere inden for de fire forskellige søjler, var det vigtigt at etablere en samlet overbygning mellem søjlerne i form af en 'aktiv internationalisme', hvor Danmark på tværs af den organisatoriske opdeling mere aktivt skulle promovere danske

værdier som demokrati og menneskerettigheder i en international sammenhæng (Udenrigskommissionen 1990; Pedersen 2012; Wivel 2013). Derved blev en af de centrale nyskabelser i 1990'ernes tidlige aktivistiske udenrigspolitik, at den dualistiske tolkning skulle erstattes af en mere enstrengt udenrigspolitisk strategi (*international aktivisme*), der skulle tage afsæt i internationalismestrengen (Udenrigskommissionen 1990; Pedersen & Gram-Skjoldager 2015). En tendens, der fortsatte og (kuriøst nok) blev implementeret efter regeringsskiftet i 1993, hvor duoen Hans Hækkerup som socialdemokratisk forsvarsminister og den radikale Niels Helveg Petersen som udenrigsminister under de socialdemokratiske ledede regeringer gennem 1990'erne (Pedersen 2012). Denne strategi blev fortsat udtrykt gennem en fælles overligger, der under Nyrop-regeringerne blev betegnet som 'engageret internationalisme', selvom den i hovedtræk delte principperne i den internationale aktivisme (jf. Udenrigsministeriet 1994; 1996).

Sammenlignet med Hækkerup-doktrinen var en primær nyskabelse i denne doktrin, at den opløste den dualistiske karakter i dansk udenrigspolitik og reintroducerede den enstrengede opfattelse af dansk udenrigspolitik, hvor tilkobling og dansk engagement i det internationale samfund blev understreget gennem formuleringen af en bredere tilkoblingsstrategi til internationale organisationer og sikkerhedsalliancer (Udenrigskommissionen 1990). Danmark skulle her udvikle sig til et mainstream-land i EU-sammenhæng, ligesom det skulle blive et kerneland i NATO (Pedersen 2012). Centralt i denne opfattelse af den internationale sikkerhedsstruktur stod således FN, EU og NATO, men sammenlignet med Hækkerup-doktrinen blev deltagelsen heri ikke set som opdelt eller kompartmentaliseret, men som integrerede komponenter i en overordnet mere sammenhængende internationalistisk tilkoblingsstrategi.

Figur 5. Ellemann-Jensen-doktrinen – enstrengt internationalisme

Aktivistisk internationalisme			
FN	EU	NATO	Nordisk samarbejde

Under de liberale regeringer i 00'erne fortsatte denne logik med at dominere i formuleringen af den overordnede officielle strategi (Udenrigsministeriet 2003). Fogh Rasmussen-regeringerne reducerede i deres strategi fokus til tre dimensioner i dansk udenrigspolitik, der blev centreret om det nationale, regionale og globale niveau, som erstattede det eksplicitte fokus på organisationerne i det internationale system. Denne koordinering skulle samles

under strategien '*international aktivisme*' og skulle forankres i mere eksplicitte værdipolitiske målsætninger, hvor den udenrigspolitiske indsats skulle samles i 'én sammenhængende udenrigspolitik'.¹ Det påpeges således, at en '*effektiv udenrigspolitik imidlertid forudsætter, at udenrigspolitikken mange facetter som f.eks. Europa-, udviklings-, sikkerheds-, forsvars- og handelspolitikken integreres, så de gensidigt forstærkende*' (Udenrigsministeriet 2003). Det er således værd at bemærke, at Fogh Rasmussen-doktrinen fortsætter den internationalistiske tendens, der har været i dansk udenrigspolitik efter Den Kolde Krigs afslutning ved, at den fortsætter og konsoliderer tilkoblingsstrategi, men gav internationalismen en ny fortolkning gennem sin insisteren på den atlantiske dimension som forudsætning for en aktivistisk dansk udenrigspolitik (Pedersen 2012; Wivel 2013). Herved markerede Anders Fogh Rasmussen, at synet på alliancer og alliancemedlemskaber i de permanente sikkerhedsorganisationer ikke længere skulle opfattes som nødvendige platforme for udøvelsen af dansk 'aktivisme', selvom dansk deltagelse og engagement stadig var en prioritet. Denne kunne i stedet praktiseres ved en alternativ tilkobling til international politik ved, at man skulle søge deltagelse i fleksible ad hoc-koalition (Udenrigsministeriet 2003). Argumentet var, at dette ville give Danmark et øget internationalt handlerum, forudsat at disse koalition havde den nødvendige tyngde og vægt på den internationale scene. Amerikansk lederskab og deltagelse i disse var således set som en nødvendig forudsætning for denne strategis udformning. Anders Fogh Rasmussen pegede senere på, at strategien var møntet på en egentlig transformation af den danske position fra en små- til en mellemstat i det internationale system ved, at man via alliancen med USA fik et øget internationalt handlerum (Rasmussen 2006). Det øgede handlerum og reduktionen i vægten på de permanente sikkerhedspolitiske arenaer i dansk udenrigspolitik kan illustreres i figur 6, hvor den enstrengede forståelse af dansk udenrigspolitik præsenteres under overskriften international aktivisme, som netop i modsætning til den aktivistiske internationalisme betoner det øgede danske handlerum til at manøvrere uden om de permanente alliancestrukturer på forskellige internationale arenaer. Netop understregningen af, at Danmark skulle agere på forskellige niveauer i det internationale system, påpegede ambitionen om, at Danmark skulle til at manøvrere som en 'mellemstat' snarere end en småstat (Rasmussen 2006).

Figur 6. Fogh Rasmussen-doktrinen – enstrengt international tilkobling

International aktivisme		
Globalt	Atlantisk	Regionalt

Efter Anders Fogh Rasmussens udtræden af den danske politiske scene forsvandt en del af den indenrigspolitiske drivkraft bag denne doktrin og dens sikkerhedstænkning. Udenrigsministeriet lagde i deres debatpapir fra 2009 op til en revision af den danske udenrigspolitiske strategi, hvor internationale organisationer igen fik en mere fremtrædende plads som følge af den øgede internationale magtspredning. Udgangspunktet for denne strategi og den senere tænkning, som er kommet til udtryk under Thorning-regeringerne, har således på doktrinbasis prioriteret den danske aktivisme internationalt via de permanente alliancestrukturer, hvilket således har ledt til, at Knudsen har peget på, at perioden efter Fogh Rasmussen har en række lighedstræk med 1990'ernes aktivistiske internationalisme, f.eks. i forhold til deltagelsen i operationerne i Syrien, Mali og Libyen (Knudsen 2014).

Udvikling og tendenser i de danske udenrigspolitiske doktriner

Ovennævnte analyse har peget på en relativ klar udviklingstendens i den danske udenrigspolitiske strategi. Denne er gået fra en enstrengt neutralitetspolitik over en dualistisk position til en enstrengt internationalistisk strategi, som i forskellige former har domineret i perioden efter Den Kolde Krigs afslutning. Argumentet er således, at vi har været vidne til en stigende tendens til en bredere dansk tilkoblingsstrategi til det internationale system, hvilket har ledt til, at internationalisme er blevet den centrale komponent i den danske udenrigspolitik, som har betydet en (periodevis) afsked med den dualistiske kerne i den danske strategiske kultur. Den enstrengede strategi, der blev indført efter Den Kolde Krigs afslutning i den såkaldte Ellemann-Jensen-doktrin, har således – ligesom Hækkerup-doktrinen før den – vist sig relativ langtidsholdbar i den danske udenrigspolitik. Der har i den politiske og akademiske debat været en tendens til at betegne denne udvikling som aktivisme i dansk udenrigspolitik. Begrebsmæssigt er dette uheldigt, da begrebssætningen er vanskelig at sætte ind i en bredere dansk udenrigspolitisk historisk tradition, der traditionelt ellers har kredset om determinisme og internationalisme. Aktivisme siger i sig selv ikke noget om typen af den udenrigspolitiske ideologi, der fremmes, da man som under Scavenius så, at man sagtens kunne forfølge en aktiv tilpasning til Tyskland. I tolkningen her i artiklen er aktivismen ikke noget særegent for perioden efter Den Kolde Krigs afslutning, men beskriver i stedet forskellige tilkoblingsstrategier indordnet under internationalismen. En første fase beskrevet via doktrinen om internationalistisk aktivisme, som understreger dansk tilkobling gennem internationale organisationer og disses ageren på den internationale scene. Desuden er det argumentet, at vi kan identificere

en anden fase i denne internationalistiske bølge, som på doktriniveauet beskriver en dansk tilkobling uden om permanente alliancestrukturer gennem et mere snævert samarbejde i fleksible ad hoc-koalitioner (jf. Udenrigskommissionen 1990; Udenrigsministeriet 2003). En adfærd, der på en række områder bryder med den traditionelle danske strategiske kulturtænkning og dens afsæt i småstatsforståelsen. Fogh Rasmussen-doktrinen tager således afsæt i forestillingen om et øget dansk handlerum, hvor Danmark i stedet kan agere som en mellemstat i det internationale system.

Overordnet set har denne udvikling og tyngdeforskydning fra enstrengt determinisme til enstrengt internationalisme været muliggjort af de ændringer, vi har været vidne til i det internationale system. Her tænkes ikke mindst på bevægelsen væk fra et polært regionalt system i mellemkrigsårene over et konkurrencebetonet bipolar system under Den Kolde Krig til et unipolært amerikansk ledet system efter Den Kolde Krigs afslutning. I perioder med svage kapabiliteter, aggressive regionale nabolande og et konfrontatorisk bipolar system (1945-1989) har dette betydet en tilbagetrukket tilpassende udenrigspolitik.² Arven fra særligt P. Munchs dualistiske doktrin med tilkoblings- og afkoblingselementer forblev et centralt element i den danske udenrigspolitiske strategi under Den Kolde Krig og har sat sit præg på den danske allianceadfærd inden for f.eks. NATO-samarbejdet, hvor det danske medlemskab blev betegnet som tøvende og ikke fuldt engageret (jf. Villaume 1995; se desuden Hækkerup 1965, 9-10). Det danske engagement i EF var ligeledes i perioden fra 1972 til 1986 præget af en skeptisk blokerende rolle over for institutionelle forandringer af samarbejdet (Pedersen 2013; Petersen 2006a),³ mens vi på den anden side fulgte en normbaseret og værdipræget kurs i nordisk regi og via bistanbspolitikken i FN.

Traditionelt har forklaringer af den danske udenrigspolitik således lagt sig på linje med en realistisk inspireret fortolkning, hvor særligt trusler og andre staters muligheder for kapabilitetsprojektering til dansk territorium har været set som den primære forklarende variabel (Waltz 1979). Inden for den såkaldte adaptationsteoretiske tradition har forklaringen af den danske udenrigspolitik traditionelt været betragtet som en kombination af indenrigspolitiske og udenrigspolitiske faktorer, hvor f.eks. stresssensitivitet og Danmarks relative kapabilitetskapacitet ses som determinerende for typen af dansk tilpasning, givet kombinationen af værdier på de to dimensioner (Petersen 1977; 2000). Dette har traditionelt betydet, at man i studiet af dansk udenrigspolitik har påpeget eksistensen af et begrænset handlerum, hvorfor betydningen af indenrigspolitiske faktorer i mindre grad har været anset som de mest relevante forklaringsfakto-

rer (Petersen 2006b). I litteraturen har der imidlertid i stigende grad i takt med internationalismens indtog efter Den Kolde Krigs afslutning og det deraf forøgede danske handlerum været en gryende interesse i at afsøge de indenrigspolitiske faktorerets betydning. Argumentet har været, at eksterne faktorer nok kan betragtes som nødvendige, men ikke tilstrækkelige faktorer til at forklare de specifikke udenrigspolitiske valg i den brede nye tilkoblingsstrategi, der har karakteriseret perioden. Dette skyldes, at det øgede handlerum har medført og muliggjort en række ændringer i den danske tilkoblingsstrategi, som har varieret over øget fokus på internationale organisationer, ordenspolitik og deltagelse i fredsbevarende operationer til egentlig krigsførelse og deltagelse i ad hoc-koalitioner og ambitionen om øget selvstændighed i den danske udenrigspolitik. Der har været diskussion om Fogh Rasmussen-doktrinen, som med sin snævre alliance med USA er blevet udlagt som ekstrem tilpasning eller ekstrem atlantisme (Mouritzen 2007), om hvorvidt perioden betegner et brud eller en bredere kontinuitet med tidligere tiders deterministiske tendens. Artiklen her har imidlertid peget på, at der kan findes et kontinuitets-element i Fogh Rasmussen-doktrinen, som rækker tilbage til den enstrengede internationalistiske streng, som blev introduceret af Uffe Ellemann-Jensen og implementeret under de socialdemokratiske regeringer i 1990'erne. Derved lægger artiklen sig på linje med en række analyser, som peger på en ny traditionsbrydende dansk udenrigspolitik efter Den Kolde Krigs afslutning (jf. Heurlin 1993; Holm 1998; 2002; Petersen 2006a). Især Nikolaj Petersen har efterfølgende udbygget sin analyse af internationalismens indtog og peget på et aktivistisk skifte i den danske udenrigspolitik, som knytter sig til afslutningen af Den Kolde Krig. Årsagen til skiftet kan dog tidsfæstes tidligere (Petersen 2009). Argumentet er, at kimen til skiftet kan findes i et ønske hos særligt Venstre og i mindre grad det Konservative Folkeparti om et opgør med den dominerende socialdemokratisk-radikale position i udenrigspolitik igennem 1980'erne samt med venstrefløjens generelle håndtering af de udenrigspolitiske spørgsmål under Den Kolde Krig (Petersen 2009). Denne tolkning peger på etableringen af et egentligt paradigmeskifte i udenrigspolitikken, hvor daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen allerede før Den Kolde Krigs afslutning optrådte som drivkraften hen imod en internationalistisk dansk udenrigspolitik.

Konklusion

Sondringen mellem den dualistiske tostrengede og den senere enstrengede opfattelse er af afgørende betydning, når man analytisk vil forstå variationen i udviklingen i dansk udenrigspolitik, herunder også i forhold til spørgs-

målet om, hvordan man vurderer brud og kontinuitets-træk i den danske udenrigspolitik. Tolkingsdebatteerne i litteraturen er med andre ord komplekse og ikke helt nemme at tegne et samlet billede af, fordi analyserne af dansk udenrigspolitik og herunder også forklaringen af den variation, der kan observeres i mere eller mindre eksplicit grad, kredser om enten brud- eller kontinuitetsfortolkninger, men oftest er relativt vage om deres analytiske udgangspunkt i forhold til enten determinisme/tilpasning, internationalisme eller den samlede dualistiske tradition i dansk udenrigspolitik. Et yderligere lag af kompleksitet opstår i den forbindelse, fordi der i debatten om den danske udenrigspolitik efter Den Kolde Krig og især VK-regeringernes udenrigspolitik samtidig er blevet introduceret et nyt analytisk begreb, nemlig *aktivisme*-begrebet.⁴ I modsætning til tilpasningsbegrebet, der fremstår teoretisk veludviklet og velkonsolideret i analyserne af dansk udenrigspolitik, er aktivismebegrebet imidlertid konceptuelt svagere udviklet, og det varierer, hvordan forskellige forskere relaterer det til tidligere udenrigspolitik-former.⁵ Litteraturen har dog generelt implicit associeret aktivismen med internationalismen i dansk udenrigspolitik grundet dens erklærede ambition om at integrere og øge det danske internationale engagement enten via deltagelsen i internationale organisationer eller via bilaterale relationer med f.eks. USA, dvs. en stærk vægt på tilkobling som udenrigspolitisk strategi. Analytikere, der har beskæftiget sig med spørgsmålet om tilpasning og aktivisme, har således oftest kredset om diskussioner af Fogh Rasmussen-perioden ud fra en diskussion af brud eller kontinuitet. Dette har som regel haft karakter af en diskussion af, hvorvidt der er tale om enten tilpasning eller aktivisme i den valgte kurs over for USA i forbindelse med deltagelsen i de to koalitionskrige i perioden. Derved bunder disse analyser mere eller mindre eksplicit i en antagelse om eksistensen af en enstrengt snarere end en dualistisk udenrigspolitik.

Den del af litteraturen, der overvejende har beskæftiget sig med analyser af dansk udenrigspolitik som tostrengt, har modsat analytikere, der opererer med en enstrengt forståelse, oftest haft vanskeligere ved at håndtere brud og kontinuitet, da man som regel har fokuseret på tyngdeforskydninger mellem de to ideologier eller netop understreget kontinuiteten inden for de forskellige arenaer i dansk udenrigspolitik. Der er således i dette perspektiv sjældent tale om åbne brud i forhold til den danske udenrigspolitiske tradition, da de valgte strategier vil være betoning af forskellige grundlæggende udviklingstræk i denne, ligesom vægten i den udenrigspolitiske strategi kan skifte fra en arena til en anden. Disse tolkninger har for det meste haft en vægt på eksterne faktorerets betydning og har med dette afsæt oftest søgt at

argumentere for kontinuitet med reference til de eksterne faktorerers relevans og betydning.

Der er imidlertid noget, der taler for, at den mere offensive variant af aktivismen, som blev praktiseret under Fogh Rasmussen, begrebsmæssigt ligger ud over indholdet i de to grundlæggende ideologier. I denne tolkning er perioden åbenlyst ovre i den internationalistiske ideologi, men spørgsmålet er, om aktiv krigsdeltagelse og høj international synlighed er forenelige med tilkoblingsbegrebet og den grundlæggende småstatstanke, der ligger bag den dualistiske fortolkningsramme. I dette perspektiv bliver spørgsmålet om brud og kontinuitet med den grundlæggende danske udenrigspolitiske tradition også relevant, da perioden derved potentielt repræsenterer et grundlæggende brud med denne underlæggende forståelse af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, selvom den dog fortsat kan tolkes inden for rammerne af den enstrengede danske udenrigspolitiske tradition.

En af konsekvenserne af det øgede handlerum som følge af reduktionen i det eksterne pres har været et stadigt stigende fokus på nationale faktorer, når vi har søgt at forklare typen af dansk tilkobling, da Danmark har fået flere handlemåder, og en større frihed til at vælge typen af reaktion og typen af tilkobling. Dette medfører, at indenrigspolitiske determinanter i stigende grad er blevet centrale i forklaringen af dansk udenrigspolitik, ikke mindst i betoningen af hvilken type af aktiv tilkoblingsstrategi Danmark har valgt. I denne bølge af litteratur har tendensen generelt været, at man har peget på, at tyngdepunktet for idéudvikling og doktrintænkning er flyttet væk fra Socialdemokratiet og de radikale og over til den danske højrefløj, hvor det har været fremhævet, at særligt partiet Venstre og dets politiske ledere har spillet en central og afgørende rolle i doktrinudviklingen i perioden.

Litteraturliste

- Bjøl, E 1970, 'P. Munch, sociologisk og historisk set', *Historie*, bd. IX, hf. 2, pp. 123-41.
- Bjøl E 1996, 'Foreign Policy-Making in Denmark', *Cooperation and Conflict*, pp. 1-17.
- Bjørn, C & C Due-Nielsen 2003, Fra helstat til nationalstat. Dansk Udenrigspolitiks Historie 1814-1914, Danmarks Nationalleksikon, bind 3, Gyldendal, København.
- Branner, H 2000, 'The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context', pp. 185-220 in H Branner & M Kelstrup (red.), *Denmarks Policy towards Europe after 1945. History Theory and Options*, Odense Universitetsbibliotek, Odense.
- Branner, H 2013, 'Denmark between Venus and Mars: How Great a Change in Danish Foreign Policy?', pp. 134-66 in N Hvidt & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
- Brodin, K 1972, 'Belief Systems, Doctrines, and Foreign Policy: A Presentation of Two Alternative Models for the Analysis of Foreign Policy Decision-Making', *Cooperation and Conflict*, vol. 7, no. 1, pp. 97-112.
- Due-Nielsen, C & N Petersen 1995 (red.), *Adaptation & Activism: The Foreign Policy of Denmark 1967-1993*, DUPI/DJØF, København.
- Gram-Skjoldager, K 2012, *Fred og Folkeret: dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*. Museum Tusulanum, København.
- Heurlin, B 1993, 'Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik', pp. 30-50 in *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993*, Dansk Institut for Internationale Studier, København.
- Holbraad, C 1991, *Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State*, Clarendon Press, Oxford.
- Holm, HH 1998, 'Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints', pp. 52-80 in B Heurlin & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, DUPI, København.
- Holm, HH 2002, 'Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline', pp. 19-45 in B Heurlin & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, DUPI, Copenhagen.
- Hækkerup, P 1965, *Danmarks Udenrigspolitik*, AOF Fremad, Århus.
- Karup Pedersen, O 1970, *Udenrigsminister P. Munchs opfattelse af Danmarks stilling i international politik*, Københavns Universitets Institut for Samtidshistorie og Statskundskab skrifter 2, GEC Gads Forlag, København.
- Knudsen, TB 2014, 'Danish Contributions in Syria and Mali: Active Internationalism in a Changing World Order', pp. 76-108 in N Hvidt & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, DIIS, Copenhagen.
- Lidegaard, B 2006, *Overleveren 1914-1945, Dansk Udenrigspolitiks Historie, Danmarks Nationalleksikon, bind 4*, Gyldendal, København.
- Mouritzen, H 2007, 'Denmarks Super Atlanticism', *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 5, no. 2, pp. 155-67.
- Neumann, IB & H Heikka 2005, 'Grand Strategy, Strategic Culture Practice: The Social Roots of Nordic Defence', *Cooperation and Conflict*, vol. 40, no. 1, pp. 5-23.
- Olesen, MR 2013, *In the Eye of the Decision-Maker*, University of Copenhagen, Copenhagen.
- Olesen, TB & P Villaume 2006, I blokdelingens tegn, *Dansk Udenrigspolitiks Historie, Danmarks Nationalleksikon, bind 5*, Gyldendal, København.
- Pedersen, RB 2012, 'Danish Foreign Policy Activism: A Case of Differences of Degree?', *Cooperation and Conflict*, vol. 47, no. 3, pp. 331-49.
- Pedersen, RB 2013, 'Footnote Policy' and the Social Democratic Party's Role in Shaping Danish EEC Positions, 1982-1986', *Scandinavian Journal of History*, vol. 38, no. 5, pp. 636-57.
- Pedersen, RB & K Gram-Skjoldager 2015, 'International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2009. En tværfaglig forskningsstatus', *Historisk tidsskrift*, nr. 2.
- Petersen, N 1977, 'Adaption as a Framework for Foreign Policy Analysis', *Cooperation and Conflict*, vol. 28, pp. 373-402.
- Petersen, N 1999, 'Bjøl og studiet af dansk udenrigspolitik', pp.11-20 in H Pundik (red.), *Bjøl. Et festskrift til Erling Bjøl*, Aarhus Universitetsforlag, Aarhus.
- Petersen, N 2000, 'National Strategies in the Integration Dilemma: The Promises of Adaptation Theory', pp. 72-99 in H Branner & M Kelstrup (red.), *Denmarks Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*, Odense Universitetsforlag, Odense.
- Petersen, N 2006a, *Europeisk og globalt engagement 1973-2006, Dansk Udenrigspolitiks Historie, Danmarks Nationalleksikon, 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 2009, 'Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning', *Historisk Tidsskrift*, årg. 109, nr. 1, pp. 154-204.
- Rasmussen, AF 2006, 'Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten', *Ugebrevet Mandag Morgen*, 11.9.2006.
- Rasmussen, MV 2005, 'What's the Use of It?: Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Forces', *Cooperation and Conflict*, vol. 40, no. 1, pp. 67-89.
- Rynning, S 2003, 'Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11. September', pp. 23-46 in *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, Danish Institute For International Studies, København.
- Scavenius, E 1948, *Forhandlingspolitikken under besættelsen*, Steen Haselbalchs Forlag, København.
- Skidmore, D 1994, 'Explaining States Responses to International Change: The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change', pp. 50-56 in JA Rosati, JD Hagan & MW Sampson III (red.), *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, University of South Carolina Press, Columbia.
- Snyder, J 1991, *Myth of Empire: Domestic Politics and International Ambition*, Cornell University Press, Ithaca, NY.
- 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 1996, *Strategier for en multilateral indsats*, Udenrigsministeriet/Danida, København.
- Udenrigsministeriet 2003, *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik*, Regeringen, København.
- Villaume, P 1995, 'Allieret med Forbehold – Danmark, NATO og Den Kolde Krig: en studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961', *Vandkunsten – konflikt, politik & historie*, nr. 11/12, april.

Waltz, K 1979, *The Theory of International Politics Reading*, Addison-Wesley, MA.

Wivel, A 2013, 'From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics', *Swiss Political Science Review*, vol. 19, no. 3, pp. 298-321.

Wivel, A 2014, 'Still Living in the Shadow of 1864? Danish Foreign Policy Doctrines and the Origins of Denmark's Pragmatic Activism', pp. 109-39 in N Hvidt & H Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, DIIS, Copenhagen.

Noter

1. Hvorvidt koldkrigsårenes funktionelle kompartmentalisering af udenrigspolitikken faktisk blev udbygget og overskredet efter Den Kolde Krig og ikke mindst under Fogh Rasmussen, er et væsentligt spørgsmål, som forskningen i VK-regeringernes udenrigspolitik også – ofte implicit eller ubevidst – forholder sig til.
2. Neutralitetstraditionen har gennem tiderne haft forskellige former og indhold. Holbraad (1991) har peget på en række forskellige grader af neutralismen, som har udfoldet sig i perioden fra 1720 og frem til afslutningen af Den Kolde Krig. Den dominerende perception i den nyere debat om den danske neutralitetspolitik har kredset om det, som Holbraad definerer som 'isoleret', 'forsvarsløs' og 'latent' neutralitet (Holbraad 1991).
3. Småstatsrollen ledte endvidere Socialdemokratiet og venstrefløjens ind i en aktiv kamp for pacifisme og ønsket om at etablere en atomvåbenfri zone i Norden. Dette ønske førte desuden til en række stærke reservationer over for deployeringen af NATO-styrker på dansk territorium.
4. For analyser af aktivismebegrebet se f.eks. Holm (2002); Knudsen (2014); Mouritzen (2007); Pedersen (2012); Rynning (2003); Wivel (2013); Pedersen & Gram-Skjoldager (2015).
5. Se f.eks. Pedersen (2012) og Wivel (2013) for en oversigt over brugen af aktivismebegrebet i dansk udenrigspolitik.



ARTIKLER

Befolkningens holdninger til markedsføring af den offentlige sektor

Erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller i politologien

Andrej Christian Lindholst

Adjunkt, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Morten Balle Hansen

Professor MSO, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

På trods af de sidste 30 års bestræbelser på markedsføring af den offentlige sektor, gennem inddragelse af private virksomheder, kan specifikke tiltag til stadighed fremkalde stærke holdningsmæssige reaktioner og modstand i befolkningen. I den danske politologi er befolkningens holdninger til markedsføring kun undersøgt sporadisk, og et egentligt teoretisk grundlag er ikke udviklet. Denne artikel søger at etablere et teoretisk grundlag i forhold til en mere systematisk forskning ved at give overblik og analysere den internationale politologiske litteratur på området. Vi finder, at den internationale forskning er kendetegnet ved en mindre gruppe af studier, der tilsammen trækker på fire hovedtyper af erkendelsesinteresser (1. demokratiske, 2. politisk-strategiske, 3. transformativ og 4. implementeringsmæssige) samt fire typer af forklaringsmodeller (1. erfaring, 2. utilitarisme, 3. ideologi og 4. kultur). Analysen viser også, at forskningen er mangelfuld i forhold til en balanceret afdækning af forskellige former for markedsføring samt forskellige offentlige serviceområder.

Inddragelse af private virksomheder til løsning af offentlige opgaver, eksempelvis i form af privatisering og udlicitering, eller det vi i denne artikel betegner som 'ekstern markedsføring', har været en central del af

den forvaltningspolitiske dagsorden siden 1980'ernes ledelsesreformer (Ejersbo og Greve, 2014; Hansen, 2011; 2013; Hood, 1991; Højlund, 2004; Pollitt og Bouckaert, 2011). Politologien, der omhandler markedsføring, har langt overvejende været baseret på studier af de politisk-administrative rammer, aktører, processer og effekter indenfor udvalgte former for ekstern markedsføring. Eksempelvis i forhold til udlicitering, som udgør en af de mest velkendte former og forskningsmæssigt vel belyste former for markedsføring, har Andersen (1997) tidligere beskrevet udliciteringens mangearterede strategier, Christensen og Petersen (2010) har analyseret de regulative rammer for udlicitering og offentlige-private partnerskaber, Lindholst og Bogetoft (2011) har afdækket de kontraktstyringsmæssige udfordringer ved implementering af udlicitering, Christensen m.fl. (2012) har gennemgået de forskningsmæssige forklaringer bag beslutninger om udlicitering, mens Hjelmar m. fl. (2013) og Vrangbæk m. fl. (2015) har gennemgået forskningen i udliciteringens effekter på henholdsvis økonomi, servicekvalitet og medarbejdere.

Med denne artikel vil vi gerne fremme en komplekserende forskningsagenda, der etablerer befolkningens holdninger til den eksterne markedsføring via inddragelse af private virksomheder, som et selvstændigt forskningsperspektiv i den politologiske forskning. Vi gennemgår den internationale litteratur på området, og vi afdækker de grundlæggende forskningsmæssige erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller indenfor forskningsfeltet. Artiklen giver således svar på, hvilke faktorer, der er

anvendt i den internationale politologiske forskning til at forklare befolkningens opbakning til eller modstand mod den eksterne markedsførelse, samt hvilke erkendelsesinteresser, der har motiveret denne forskning.

Den forskningsmæssige og samfundsmæssige aktualitet af spørgsmålet om befolkningens holdning til den eksterne markedsførelse understreges af, at 2010'erne har vist, at eksempelvis privatiseringsprocesser stadig kan fremkalde stærke holdningsmæssige reaktioner og modstand i den danske befolkning og udgør et højspændt og kritisk politisk stridsemne. Det politiske forløb og befolkningens reaktioner henover vinteren 2013/14 ved det delvise salg af aktier i det statsjede selskab DONG Energy til den amerikanske investeringsbank Goldman Sachs, illustrerer aktualiteten med stor tydelighed. Trods en bred indledende politisk konsensus om salget og en finansministers forsikring om, at aktiesalget var sket på baggrund af 'det bedste samlede bud', så viste blandt andet meningsmålinger og offentlige protester en massiv folkelig modstand imod aktiesalget. I forløbet viste to meningsmålinger en modstand i befolkningen på henholdsvis 68 % og 80 %, næsten 200.000 danskere underskrev en protest imod salget, politiske forligsparter skiftede holdning, og en regering blev sprængt.¹

At et privatiseringsforløb i 2010'erne kan frembringe så stærke holdningsmæssige og politiske reaktioner, er overraskende ud fra læsning af den politologiske og forvaltningspolitiske litteratur. Den dominerende fortælling er her, at den eksterne markedsførelse, da den for alvor blev sat på dagsordenen i 1980'ernes moderniseringsprogrammer, i høj grad mobiliserede konflikter i befolkningen langs den klassiske højre-venstre skala, men fra 1990'erne og frem blev den eksterne markedsførelse i stigende grad afideologiseret og normaliseret som et politisk-administrativt reformværktøj (Ejersbo og Greve, 2014; Greve, 2000; Greve og Ejersbo, 2005; Hansen, 2011). I forhold til den eksplosive udvikling i sagen om salget af aktier i DONG Energy, så har den eksterne markedsførelse almindeligvis levet et mere stille og tilbagetrukket liv i forhold til offentlighedens interesse op gennem 2000'erne og frem til midten af 2010'erne. I denne periode er nye former for ekstern markedsførelse eksempelvis offentlig-private partnerskaber blevet introduceret, og markedsførelse mere generelt er via forskellige former såsom frit valg og brugerbetaling blevet udbredt til stadigt flere områder i den offentlige sektor.

I den danske politologiske forskning har spørgsmål vedrørende befolkningens holdning til den eksterne markedsførelse ikke været problematiseret eller søgt forklaret gennem egentlige teoridrevne studier. Kun ganske få studier, eksempelvis af Greve (2000), Grønnegård og Pallesen (2001), Greve og Ejersbo (2005), eller Lecheler

m.fl. (2009) berører aspekter, der vedrører befolkningens holdning til den eksterne markedsførelse – og dette kun indirekte og i forhold til andre forskningsspørgsmål. Empirisk har særligt de fortløbende valgundersøgelser dog afdækket udbredelsen af modstand eller opbakning til udvalgte former for ekstern markedsførelse (jf. Stubager m.fl., 2013). Modsat forefindes der i den internationale politologiske litteratur en række studier, som tilsammen kan siges at udgøre et forskningsfelt, der på forskellig vis er centreret omkring emnet 'befolkningens holdning til den eksterne markedsførelse'. I forhold til en dansk politologisk sammenhæng introducerer vi i denne artikel indsigter fra den internationale politologiske litteratur, og vi adresserer to centrale forskningsspørgsmål, der kan bidrage til egentlige forskningsmæssige belysninger af befolkningens holdning til den eksterne markedsførelse i en dansk sammenhæng. Det første spørgsmål omhandler hvilke *erkendelsesinteresser*, der anvendes som rationale for forskning i befolkningens holdninger til den eksterne markedsførelse. Det andet spørgsmål omhandler hvilke *forklaringsmodeller*, der er udviklet vedrørende befolkningens holdninger til den eksterne markedsførelse.

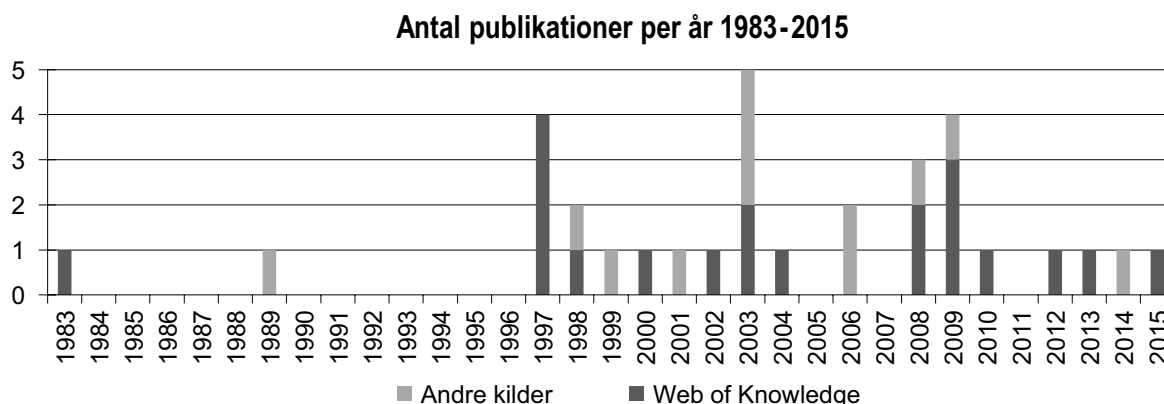
Artiklen indeholder følgende afsnit: I første afsnit gennemgår vi metoderne bag afsøgningen og udvælgelsen af studier i vores litteraturgennemgang. I andet afsnit analyserer vi de forskellige erkendelsesinteresser, der forefindes i litteraturen som motivation for studier af befolkningens holdning til den eksterne markedsførelse. I tredje afsnit analyserer vi de forskellige forklaringsmodeller. I fjerde afsnit diskuterer vi de forskellige problematiseringer og forklaringsmodeller, og vi opstiller en forskningsmæssig ramme i forhold til en sammenfatning af litteraturen samt belysninger i en dansk sammenhæng.

Metode og materialer

Terminologi

Terminologien omkring det, vi i denne artikel betegner som den 'eksterne markedsførelse', er ikke entydig i den danske og internationale litteratur. I en stor del af den internationale litteratur anvendes termen 'privatisering' som overlappende med det vi i denne artikel kalder for ekstern markedsførelse. I en 'bred' forståelse, som er vidt udbredt i den internationale litteratur (Jf. Edlund og Seva, 2013; Hodge, 2000; Lundqvist, 1989; Savas, 2000; Starr, 1988), kan 'privatisering' indkredses som en række politikker og strategier til reorganisering af relationen mellem det offentlige og private, og dette finder sted gennem en formindsket statslig (offentlig) rolle i finansieringen, opgavevaretagelsen og/eller reguleringen af forskellige samfundsmæssige opgaver. I denne brede forståelse bliver 'udlicitering', 'frit valg' eller 'brugerbetaling' til nogle af privatiseringens mange former. Endvidere er termen

Figur 1. Antal anvendte publikationer om befolkningens holdning til ekstern markedsførelse i gennemgangen fordelt på publiceringsår i perioden 1983-2012



* Figuren angiver publikationer fordelt på år og afsøgningskilder, der er fremfundet gennem kombinationer af søgeordene: 'marketisation/marketization', 'privatization/privatisation', 'opinion', 'contract', 'choice', 'attitudes', og 'preferences'.

'(offentlig-privat) partnerskab' i dele af den internationale litteratur anvendt synonymt med den brede forståelse af privatisering (Jf. Savas, 2000). I en mere snæver anvendelse af termen, særligt i studier fra USA (Jf. Donahue, 1989 eller Warner og Hefetz, 2008), har privatisering også overvejende refereret til det, vi i en dansk kontekst betegner som 'udlicitering'. Modsat både den brede og snævre anvendelse i den internationale litteratur, så er termen 'privatisering' i det almindelige danske sprogbrug overvejende anvendt som en betegnelse for frasalg af offentlige aktiviteter og virksomheder til private investorer (Jf. Jensen, 1998). I forlængelse af delvist den internationale litteraturs brede anvendelse af termen 'privatisering' og delvist en typologi omkring intern og ekstern 'markedsdannelse' anvendt af Højlund (2004), anvender vi termen 'ekstern markedsførelse' i nærværende artikel. I artiklen afgrænser vi således vores terminologi fra den del af markedsførelsen, som overvejende sker internt i den offentlige sektor, eksempelvis gennem administrative reformer, såsom resultatkontrakter og budgetreformer, eller etablering af borgerne som 'kunder' i forhold til en række offentlige services.

Litteratursøgning og udvælgelse af publikationer

Litteratursøgningen er gennemført i januar/februar 2013 og opdateret i 2015. I første omgang er litteraturen af søgt ved hjælp af søgninger på Web of Science (Social Sciences) på udvalgte søgeord. Søgeordene har i forskellige kombinationer (og i forkortede former) omfattet 'privatization/privatisation', 'marketization/marketisation', 'contract', 'choice', 'opinion', 'public', 'citizen', 'preference' og 'attitude'. I alt er der fremsøgt 20 relevante publikationer gennem søgninger på Web of Science. I anden om-

gang er referencelisterne i de først udvalgte publikationer gennemgået sammen med publikationer, der citerer de først udvalgte publikationer. Herigennem er der udvalgt yderligere en række artikler. Herudover er der medtaget publikationer, der er udgivet som notater eller rapporter, og disse er fundet ved ad hoc afsøgninger på internettet. I alt indgår 32 publikationer fra litteratursøgningen i analysen. Herudover er der inddraget relevant litteratur om andre aspekter af den eksterne markedsførelse eller markedsførelse mere generelt i forhold til de løbende diskussioner i artiklen.

Udvælgelsen af publikationer fra søgningerne er baseret på en gennemlæsning af publikationernes abstract og/eller indledning og konklusioner, hvorigennem der er foretaget en vurdering af publikationens relevans i forhold til afdækning og forklaring af befolkningens holdninger til ekstern markedsførelse. I udvælgelsen har vi lagt vægt på, at befolkningens holdninger analysemæssigt har udgjort en afgørende del af den pågældende publikation.

I figur 1 er de udvalgte studier og referencer fra den samlede litteraturgennemgang oplyst efter publiceringsår og er opdelt efter afsøgningskilde. Søgningen viser, at der bortset fra et par tidlige undtagelser fra 1980'erne, løbende er publiceret omkring emnet siden sidste halvdel af 1990'erne og frem til midten af 2010'erne. Samlet set kan forskningsfeltet siges at være meget sparsomt i forhold til det samlede antal af gennemførte studier – og de gennemførte studier er spredt ud over en 30-årig periode.

Samlet oversigt

De anvendte publikationer er gennemgået og kodet i forhold landekontekst, type af offentlig aktivitet/opgave, type af den eksterne markedsførelse, anvendelse af be-

folkningens holdning som afhængig eller uafhængig variabel, forskningsperspektiv- og spørgsmål, forklaringsmodeller, analysemetoder, samt datatyper og datakilder. I tabel 1 er de 32 udvalgte publikationer oplyst i forhold til forfatter, studiets udgivelsesår, landekontekst, type af aktivitet/opgave, type af ekstern markedsførelse, forskningsdesign, hvordan holdningen til ekstern markedsførelse indgår som objekt eller forklarende variabel, datatype, samt anvendte erkendelsesperspektiver og forklaringsfaktorer.

I 10 ud af 32 studier indgår holdningen til den eksterne markedsførelse, som en forklarende variabel i forhold til en anden (respons-)variabel. I de 10 studier indgår der således forskellige typer af problematiseringer af holdningen til ekstern markedsførelse, men ikke empiriske undersøgelser af forklaringsfaktorer bag holdningen til privatisering. Tang (1997) undersøger eksempelvis, hvorvidt den eksterne markedsførelse i USA og UK har været drevet af neokonservative og neolibérale elitære interesser fremfor bredere befolkningsmæssige præferencer. I forhold til afdækning af egentlige forklaringsfaktorer bag holdning til den eksterne markedsførelse, afsøger 22 ud af de 32 studier sådanne på et egentligt empirisk grundlag. Langt den største del af studierne anvender kvantitative forskningsdesigns, hvor der typisk trækkes på eksisterende nationale eller internationale survey som analysegrundlag. Kun ganske få studier anvender kvalitative (2) eller 'mixed methods' (2) forskningsdesigns.

Litteraturen kan endvidere opdeles i en række komparative studier, der tager afsæt i internationale kvantitative datasæt på landeniveau og en række studier, som hovedsageligt tager afsæt i kvantitative datasæt for enkeltlande på enten på sektorniveau eller stats- og kommunalt niveau. En stor del af studierne af enkeltlande tager udgangspunkt i data fra meget markedsorienterede samfund, herunder USA (5 studier), UK (5 studier), Canada (2 studier) og Australien (1 studie). En anden del af studierne (8 studier) anvender internationale komparative data med fokus på transitionslande i særligt Østeuropa og/eller etablerede markedsøkonomier. Hertil findes en række studier med data fra enkelte europæiske lande, herunder Tyskland, Frankrig, Spanien, Sverige (3) og Norge (2), samt et par studier med lantedata fra sydamerikanske lande herunder Brasilien og Argentina. Over tid er der således inkluderet studier i forskningsfeltet baseret på data fra et stadigt stigende antal lande. Størstedelen af studierne (16) tager udgangspunkt i privatisering forstået som frasal og overdragelse af ejerskab af aktiviteter fra den offentlige til den private sektor. Indenfor det afsøgte forskningsfelt bemærker Durant og Legge (2002) at operationaliseringen af ekstern markedsførelse, dette i form af salg til private investorer af offentligt ejede virksomheder, kan antages at have en relativt høj profilering i den offentlige debat, hos de politiske partier, og dermed kan antages at være en velegnet markør til forståelse af holdningsdannelsen til den eksterne markedsførelse mere generelt. En mindre del af studierne tager udgangspunkt i henholdsvis udlicitering (5) eller i et mix af forskellige typer markedsførelse mere generelt (7), såsom 'brugerbetaling', 'udlicitering' eller 'frit valg'. Kun ganske få studier tager alene udgangspunkt i brugerbetaling (1) og frit valg (2). Et enkelt studie tager udgangspunkt i markedsførelse som et generel fænomen i forhold til samfundsudviklingen. I forhold til typer af aktivitet, udgør forskellige typer af forsyningsvirksomhed eller økonomisk aktivitet (eksempelvis elforsyning eller bankvirksomhed) den største del af genstandsfeltet. Kun en mindre del omhandler det, der i en dansk sammenhæng modsvarer kerneopgaver i den universelle velfærdsstat, såsom sundhed, uddannelse eller sociale forsikringer (8). Det er også kun en mindre del (6), der undersøger holdningen til den eksterne markedsførelse på kommunalt niveau. Lidt mere end en håndfuld af studierne (6) undersøger endvidere holdningen til den eksterne markedsførelse uden reference til specifikke opgaver eller aktiviteter.

Erkendelsesmæssige interesser

Durant og Legge (2002) har i en læsning af den tidlige litteratur fremført, at forskningsområdet har været motiveret af tre forskellige erkendelsesmæssige interesser vedrørende henholdsvis 'demokratiske', 'politiske' og 'implementeringsmæssige' problemstillinger. Hertil kan der på baggrund af litteraturanalysen tilføjes en fjerde erkendelsesmæssig interesse omkring 'transformativ' problemstillinger. De erkendelsesmæssige interesser og motivationer underbygger og perspektiverer de enkelte studier og undersøgelser i forskellige variationer og kombinationer. Analysen viser således, at forskningsområdet er præget af fire forskellige erkendelsesinteresser, der ikke optræder som gensidigt udelukkende:

- Et demokratisk perspektiv, der blandt andet undersøger opbakningen ud fra en problemstilling, som omhandler forskelle mellem de politiske elites interesser og forskellige befolkningsgruppers interesser.
- Et politisk perspektiv på 'markedsførelsens politik', der blandt andet undersøger, hvordan og hvornår politiske eliter anvender forskellige tiltag til ekstern markedsførelse, som strategi for at opnå folkelig opbakning.
- Et transformationsperspektiv, der undersøger den folkelige opbakning og holdning til ekstern markedsførelse som en del af en bredere modernisering af de politiske institutioner i sammenhæng med større samfundsmæssige transformationer.

Oversigt over studier i perioden 1983 til 2012 vedr. befolkningens holdning til ekstern markedsførelse af offentlige aktiviteter

Forfatter/ publiceringsår	Lande-kontekst ^a	Offentlig aktivitet/ opgave ^a	Type af markedsførelse ^b	Markedsførelse variabel ^c	Forskningsdesign ^d	Erkendelsesinteresse ^e	Forklaringsfaktorer ^f
Judge m.fl. (1983)	UK	Forskellige velfærdsopgaver	Flere typer af markedsførelse	Forklar.	Kvan.	D	-
McAllister og Studlar (1989)	UK	Forskellige velfærdsopgaver	Flere typer af markedsførelse	Forklar.	Kvan.	D, PS, I	-
Nelson (1997)	USA	Forskellige kommunale opgaver	Udlisning	Forklar.	Kvan.	I	
Tang (1997)	USA & UK	Social forsikring	Privatisering	Forklar.	Kvan.	PS	-
Thompson (1997)	USA	Flere kommunale opgaver	Udlisning	Forklar.	Kvan.	I	
Hayo (1997)	Østeuropa, 17 lande	Statsvirksomheder	Privatisering	Objekt	Kvan.	T	E, U, IP
Durant m.fl. (1998)	UK	Teleselskab	Privatisering	Forklar.	Kvan.	I	-
Kinnucan m. fl. (1998)	USA	Kultur	Brugerbetaling	Objekt	Kvan.	I	U, IP
Goot (1999)	Australien	Teleselskab	Privatisering	Forklar.	Kval.	PS	-
Thompson og Elling (2000)	USA	Forskellige offentlige opgaver	Udlisning	Objekt	Kvan.	D, I	U
Durant og Legge (2001)	UK	Statsvirksomheder	Privatisering	Objekt	Kval.	D	U, IP, K
Durant og Legge (2002)	Frankrig	Statsvirksomheder	Privatisering	Objekt	Kvan.	D, I	U, IP, K
Kingstone (2003)	Brasilien	Teleselskab	Privatisering	Forklar.	Kval.	PS, T	-
Devrone (2003)	USA	Social forsikring	Privatisering	Objekt	Kvan.	D	U, IP
Legge og Rainey (2003)	Øst- og Vesttyskland	Elforsyning, banker, hospitaler	Privatisering	Objekt	Kvan.	D	U, IP, K
Lægred og Christensen (2003)	Norge	Generelt	Privatisering	Objekt	Kvan.	D	IP, K
Roland (2003)	Norge	Generelt	Flere typer af markedsførelse	Objekt	Kvan.	D	U
Hayo (2004)	Østeuropa, 21 lande	Generelt	Generel markedsførelse	Objekt	Kvan.	T	E, U, IP, K
Van de Walle (2006)	Belgien	Forskellige samfundsmæssige opgaver	Flere typer af markedsførelse	Objekt	Kvan.	I	IP, K
Walks (2006)	Canada	Transport	Valg mellem off./priv.	Forklar.	Mixed	D, I	-
Walks (2008)	Canada	Forskellige kommunale opgaver	Privatisering	Objekt	Mixed	D, I	U, IP, K
Calzada og del Pino (2008)	Spanien	Forskellige velfærdsopgaver	Flere typer af markedsførelse	Objekt	Kvan.	D, I	E, U, IP
Battaglio og Legge (2008)	International, 17 lande	Hospitaler	Privatisering	Objekt	Kvan.	D, I	E, U, IP
Battaglio (2009)	International, 11 lande	Elforsyning, banker, hospitaler	Privatisering	Objekt	Kvan.	D, I	E, U, IP, K
Battaglio og Legge (2009)	International, 17 lande	Elforsyning	Privatisering	Objekt	Kvan.	I, T	U, IP, K
Denisova m.fl. (2009)	Østeuropa, 28 lande	Tidl. privatiserede statsvirksomheder	(af-) Privatisering	Objekt	Kvan.	I, T	U, K
Lecheler m.fl. (2009)	Denmark	Generelt	Udlisning	Objekt	Kvan.	D, PS	E
Jakobsen (2010)	International, 25 lande	Generelt	Flere typer af markedsførelse	Objekt	Kvan.	D, I	U, K
Di Tella m.fl. (2012)	Argentina	Vandforsyning	Privatisering	Objekt	Kvan.	I, PS	E, IP
Edlund og Seva	Sverige	Social forsikring	Flere typer af markedsførelse	Forklar.	Kvan.	D	
Bendz (2014)	Sverige	Generelt	Udlisning	Objekt	Kvan.	I	E, IP
Bendz (2015)	Sverige	Sundhed	Frit valg	Objekt	Kvan.	D	IP

- 'Lande-kontekst' og 'Offentlig opgave/aktivitet' beskriver henholdsvis hvilket land (eller gruppe af lande) og opgave/aktivitetsområde et studie har taget empirisk udgangspunkt i. En række studier, kategoriseret med 'generelt', har taget udgangspunkt i den overordnede holdning til ekstern markedsførelse i det offentlige uden reference til et specifikt område.
- Typen af ekstern markedsførelse henviser til den form for markedsførelse et studie har taget empirisk udgangspunkt i.
- Markedsførelse som variabel henviser til hvorvidt et studie har søgt at forklare holdningen til markedsførelse (som objekt) eller hvorvidt holdningen til markedsførelse har været anvendt til at forklare et andet fænomen (fx politiske strategier).
- Forskningsdesign henviser til hvorvidt et studie har anvendt et kvantitative (fx stort-N studie), kvalitativt (casestudie) eller 'mixed mode' forskningsdesign.
- Erkendelsesinteresser: D=Demokratiske, PS=Politisk-strategiske, I=Implementeringsmæssige, T=Transformative.
- Forklaringsfaktorer: E=Erfaringsmæssige, U=Utilitaristiske, IP=Ideologiske-politiske, K=kulturelle.

- Endelig undersøger et implementeringsperspektiv, hvordan befolkningens opbakning og inddragelse påvirker den eksterne markedsgørelse og dennes resultater.

Tabel 2 opsummerer den forskningsmæssige erkendelsesinteresse og en række delspørgsmål, som motiverer og begrundet studierne indenfor forskningsområdet. I forhold til den forskningsmæssige motivation inddrager i alt 18 studier et demokratisk perspektiv, 18 studier et implementeringsmæssigt perspektiv, 5 studier et transformativt perspektiv og 6 studier et politisk-strategisk perspektiv (jf. Tabel 1).

Demokratiske erkendelsesinteresser

Blandt andet Tang (1997) og Durant og Legge (2002) diskuterer, hvorvidt ekstern markedsgørelse kan antages at været mere drevet af politiske eliter og deres mere snævre interesser end funderet i bredere befolkningsmæssige interesser. Implementeringen af den eksterne markedsgørelse antages herfor at have karakter af elitære eller ideologiske projekter påført oppefra, uden der sker inddragelse af eller forankring i befolkningen undervejs. Flere studier påpeger her, at privatisering er forbundet med komplicerede teknokratiske processer og problemstillinger, hvor folkelig inddragelse i beslutningsprocesserne kan være vanskelig (Thompson & Elling, 2000). Markedsgørelse kan derfor have karakter af en politik, der igennem beslutningsprocesser i mere lukkede fora fremmer nogle gruppers interesser på bekostning af andre gruppers, og samtidig sker på grundlag af og i processer, som er demokratisk ekskluderende. Med udgangspunkt i en problematisering med henvisning til demokratisk styring og demokratiske beslutningsprocesser, er forskningsspørgsmålene om den eksterne markedsgørelse og befolkningens holdning hertil således fokuseret på forde-

lingspolitik, varetagelse af særinteresser, samt demokratiske underskud i beslutningsprocesserne. Thompson og Elling (2000) påpeger, at det er et demokratisk styringsproblem med implikationer for de politiske institutioner og processer (eksempelvis legitimering af beslutninger vedrørende privatisering), hvis de væsentlige samfundsmæssige reformtrends (såsom privatisering og deregulering) ikke forstås af offentligheden. Og ligeledes hvis de politiske beslutninger ikke er i overensstemmelse med offentlighedens holdninger og opfattelser.

I forhold til problemet med et eventuelt demokratisk underskud og den elitære karakter af markedsgørelse, viser studier af Judge m.fl. (1983) og Tang (1997) dog også, at der kan være en bred opbakning i befolkningen til øget markedsgørelse, som går hånd i hånd med en mere overordnet opbakning til velfærdsstaten. Studiet af Judge m.fl. (1983) fremhæver, at privatisering i det engelske sundhedsvæsen havde en bred forankring i den engelske befolkning i den analyserede periode. Studiet påpeger endvidere, at den eksterne markedsgørelse ikke nødvendigvis er et spørgsmål for befolkningen om en større eller mindre rolle for staten i produktionen af velfærd. Holdningen kan også være et udtryk for en pluralistisk holdning og accept af en blandingsøkonomi, hvor staten har et forvaltningsmæssigt ansvar og regulativ rolle, og hvor markedet anvendes som middel til levering af velfærdsgoder. Et senere studie af Edlund og Seva (2013) har i samme perspektiv også undersøgt befolkningens holdning til markedsgørelse, som del af mere overordnede skift i opbakningen til forskellige typer af velfærdsstatsmodeller.

Politisk-strategiske erkendelsesinteresser

I flere studier fremhæves det, at politiske ledere og den offentlige administration forsøger at tage højde for befolk-

Tabel 2. Fire forskningsmæssige erkendelsesinteresser og delspørgsmål.

Erkendelsesinteresse	Delspørgsmål	Eksempler på studier
Demokratiske erkendelsesinteresser	Privatisering som elitært/teknokratiske projekt med et demokratisk underskud?	Durant og Legge (2002), Thompson og Elling (2000)
	Opbakning til forskellige typer velfærdsstater / økonomier?	Judge m.fl. (1983), Edlund og Seva (2013)
	Manglende viden om og interesse i privatisering?	Thompson (1997)
Politisk-strategiske erkendelsesinteresser	Privatisering som del af politiske strategier ('privatiseringens politik')?	Goot (1999), Kingstone (2003)
	Påvirkning af privatisering på stemmeafgivning ved valg?	McAllister og Studlar (1989)
Transformativ erkendelsesinteresser	Privatisering som del af opbakning til udvikling af markedsøkonomi i transitionsøkonomier?	Hayo (2004)
	Privatisering som del af politisk modernisering / konsolidering af demokratiske institutioner?	Kingstone (2003)
Implementeringsmæssige erkendelsesinteresser	Opbakning som forudsætning for implementering af privatisering?	McAllister og Studlar (1989), Thompson og Elling (2000)
	Kontrol af privatisering via inddragelse i implementeringen?	Durant m.fl. (1998)
	Befolkningens positive evaluering som forudsætning for fortsat privatisering?	Thompson (1997)

ningens holdninger. Studier af eksempelvis McAllister og Studlar (1989), Goot (1999) og Kingstone (2003) understreger vigtigheden af inddragelsen af befolkningens holdning og støtte til ekstern markedsførelse i forhold til politiske strategier og programmer. Goot (1999) undersøger eksempelvis „markedsførelsens politik“ gennem et studie af den australske befolknings holdning til privatisering af det statslige telefonselskab, og hvordan denne holdning indgik i forskellige valgstrategier for regering og opposition ved valget til det australske parlament i 1996. Denne sammenhæng indgår også i Kingstone (2003) studie af privatiseringen af det tidligere statsejede telefonselskab i Brasilien, hvor overvejelser om graden af befolkningens støtte og opbakning til gennemførelsen af privatiseringen ligeledes indgik i regeringens og oppositionens forskellige politiske strategier og programmer. McAllister og Studlar (1989) finder ligeledes, at politiske partiers politikker vedrørende øget privatisering har bidraget til at vinde (eller tabe) stemmer ved de nationale valg i England i 1980'erne.

Transformative erkendelsesinteresser

De fleste studier omkring markedsførelse kan ses i et reform- eller transitionsperspektiv, hvor markedsførelse er en del af en større eller mindre omlægning af ansvar og fordeling af samfundsmæssige opgave mellem det offentlige og private. En række studier indeholder dog et dybere og eksplicit transformativt perspektiv, hvor eksempelvis centrale politiske institutioner ses undergå en udvikling/modernisering i sammenhæng med mere overordnede samfundsmæssige forandringer.

Det er særligt studier af transitionslandene i Østeuropa, eksempelvis af Denisova m.fl. (2009) og Hayo (2004) og af ny-industrialiserede lande, eksempelvis af Kingstone (2003), som indeholder et dybere transformativt aspekt. I studiet af Kingstone (2003) bliver den succesfulde privatisering af et ineffektivt statsligt selskab eksempelvis udpeget som en afgørende begivenhed i udviklingen af effektive politiske institutioner i det brasilianske demokrati. Hayo (1997) og Hayo (2004) undersøger ligeledes graden af særligt privatiseringer som en del af forklaringen på befolkningernes opbakning til udvikling af markedsøkonomier i Østeuropa.

Transformative problemstillinger indgår dog også i enkelte studier gennemført i etablerede markedsøkonomier. Christensen og Lægred (2003) anvender eksempelvis en transformation af den norske befolknings generelle holdningssæt (‘modernistholdninger’) som forklaring på en positiv holdning til privatisering af offentlige selskaber. Christensen og Lægred (2003) udpeger således en overordnet holdningsmæssig transformation som forklaring på skift i holdningen til ekstern markedsførelse.

Implementeringsmæssige erkendelsesinteresser

Implementeringsmæssige problemstillinger omhandler blandt andet samspillet mellem ekstern markedsførelse og befolkningens holdning og opbakning i forhold til implementeringen af markedsførelse, eksempelvis gennem påvirkningen af holdninger og opbakning gennem viden og erfaringer med implementering af markedsførelse indenfor specifikke opgaver. Savas (2000) har overordnet påpeget befolkningens opbakning som drivkraft og afgørende forudsætning for implementering af markedsførelse. McAllister og Studlar (1989) påpeger ligeledes, i en perspektivering af 1980'ernes privatiseringsbølge i England, at uden befolkningens indledningsvise opbakning, så risikerer mere vanskelige og langstrakte privatiseringer, hvor det eksempelvis er svært at tiltrække privat kapital, at ende i mislykkede privatiseringer, fordi befolkningens opbakning daler undervejs.

I et studie af privatiseringen af det tidligere statsejede engelske teleselskab, British Telecom, påpeger Durant m.fl. (1998) et andet vigtigt aspekt ved befolkningens holdninger i privatiseringsprocesser. De konkluderer på baggrund af deres analyse, at befolkningens aktive deltagelse og bevågenhed var kritisk for succesfuld implementering og opnåelse af overordnede samfundsmæssige og økonomiske målsætninger. Offentlig afrapportering af indikatorer for servicekvalitet var i privatiseringen af British Telecom en vigtig kontrolfunktion og performancefremmende foranstaltning.

I et implementeringsperspektiv kan det endvidere forventes, at befolkningens positive eller negative evaluering af områder, hvor der allerede er gennemført en markedsførelse, vil påvirke opbakningen til ekstern markedsførelse indenfor andre områder. Thompson (1997) påpeger eksempelvis på denne baggrund, at borgernes holdninger og præferencer kan sinke eller vanskeliggøre implementering af nye alternative måder at levere og producere offentlige serviceydelser. Thompson og Elling (2000) fremhæver ligeledes som en indledningsvis begrundelse, at de implementeringsmæssige problemer, der kan opstå såfremt at den eksterne markedsførelsen, sker i modsætning til offentlighedens holdninger – eller omvendt – hvordan befolkningens holdning kan understøtte markedsførelse.

Forklaringsmodeller

Ovenfor har vi gennemgået fire centrale begrundelser, der motiverer studierne af befolkningens holdninger til markedsførelse. Nedenfor fortsætter vi med at gennemgå og diskutere, hvordan studierne indenfor forskningsfeltet har forsøgt at forklare forskelle i befolkningens holdning. Med udgangspunkt i en række foreløbige forklaringsmodeller, der fremsættes af Durant og Legge (2001), som

forsøg på at samle en række mulige forklaringer indenfor forskningsområdet undersøger Durant og Legge (2002), hvordan holdninger til privatisering af statsejede virksomheder i Frankrig varierer mellem forskellige befolkningsgrupper, samt afdækker forklaringskraften i seks forskellige forklaringsfaktorer. Faktorerne omfatter hypoteser omkring henholdsvis utilitaristiske vurderinger, økonomiske vurderinger, opbakning til politisk ledelse, ideologisk orientering, værdiorientering samt efterligning af erfaringer fra andre lande ('emulering'). I senere og tidligere studier indgår sådanne forklaringsmodeller på forskelligvis. Hvor Battaglio og Legge (2008) eksempelvis anvender en opdeling mellem det 'symbolske' og det 'egennyttige', som to hovedgrupper af forklaringer, anvender Battaglio (2009) nationale og branche specifikke forskelle, utilitaristiske overvejelser, politik lederskab, partipolitik orientering samt værdiorientering som fem hovedgrupper af forklaringer.

Flere studier anvender endvidere en kombination af forklaringsmodeller i opbygningen af specifikke hypoteser. Dette gælder eksempelvis i studiet af Battaglio (2009), hvor postmaterialistiske værdier forventes at påvirke holdningen til privatisering i negativ retning, blandt andet fordi privatisering formodes at mindske den politiske indflydelse i de tilfælde, hvor der foreligger et velfungerende medborgerskab. I denne forklaringsmodel kombineres således en utilitaristisk (vurdering af indflydelse) med en værdiorienteret forklaring.

Samlet set synes forskningsområdet at kunne inddeles meningsfuldt i fire hovedgrupper af forklaringsmodeller, herunder:

- Erfaringsbaserede forklaringer, hvor forklaringer blandt andet tager udgangspunkt i direkte og indirekte erfaringer samt viden (eller manglende viden) om konkrete tiltag og processer.

- Utilitaristiske forklaringer, hvor forklaringerne på befolkningens holdning og opbakning forklares ud fra borgernes vurdering af den eksterne markedsgørelses påvirkning i forhold til deres økonomiske situation, deres jobsituation og jobmuligheder samt deres politiske indflydelse.
- Ideologisk-politiske forklaringer, hvor forklaringer tager udgangspunkt i politisk tilhørsforhold og ideologiske overbevisning men også tillid til et politisk-administrativt lederskab.
- Værdiorienterede og kulturelle forklaringer, hvor forklaringer tager udgangspunkt i dybere værdisæt og/eller kulturelle træk hos befolkningen.

I Tabel 3 opsummeres de forskellige forklaringer i fire hovedgrupper af forklaringsmodeller samt en række variationer, der anvendes i forskellige studier. I alt belyser 16 studier betydningen af utilitaristiske faktorer, 18 studier betydningen af ideologiske/politiske faktorer, 11 studier betydningen af værdimæssige/kulturelle faktorer samt 9 studier betydningen af erfaring og viden som faktorer (jf. Tabel 1).

Erfarings- og vidensbaserede forklaringer

En del af de gennemgæede studier undersøger betydningen af befolkningens erfaringer og viden om privatisering i forhold til holdningsdannelsen. Thompson (1997) påpeger, i et studie af borgernes holdning og viden om udlicitering i en række byområder i det sydlige Michigan, USA, at borgerne på lokalt plan og i forhold til konkrete forhold kan være forholdsvis uvidende om, hvordan lokale myndigheder organiserer produktionen af forskellige offentlige services. Væsentlige konklusioner i dette studie er, at der kun er meget begrænset sammenhæng mellem tilfredshed og produktionsmåde, at borgernes viden om, hvordan produktion og levering er organiseret, generelt

Tabel 3. Fire forklaringsmodeller og variationer

Forklaringsmodeller	Variationer	Eksempler på studier
Erfaringsbaserede	Viden om/erfaring med konkrete forløb Sværhedsgraden af privatiseringen Holdningsdannelse gennem erfaring af bymiljøer	Di Tella m.fl. (2012) McAllister og Studlar (1989) Walks (2008)
Utilitaristiske	Vurdering i forhold til egen økonomisk situation Vurdering i forhold til egne jobmuligheder Vurdering i forhold til egen politisk indflydelse	Thompson og Elling (2000) Denisova m.fl. (2009) Battaglio (2009)
Ideologiske-politiske	Politisk/ideologisk tilhørsforhold Tillid til politisk-administrativt lederskab	Tang (1997) Battaglio (2009)
Værdiorienterede og kulturelle	Postmodernistisk værdiorientering Personlig værdiorientering Emulgeringshypotese Nationale karakteristika (kultur)	Durant og Legge (2001) Jakobsen (2010) Durant og Legge (2002) Battaglio og Legge (2008)

set er lav, samt at langt størstedelen af borgerne er 'konserverative' i deres holdning, forstået således, at de foretrækker at produktion og levering bevares, som de tror, den allerede er organiseret. I et komparativt studie af holdninger til privatisering af hospitaler i 17 lande antager Battaglio og Legge (2008), at jo bedre informeret og vidende borgerne er om politik, jo mere tydelige vil de være i deres stillingtagen til privatisering. Battaglio og Legge (2008) finder en sammenhæng mellem et højere selvoplevet informationsniveau og en positiv holdning til privatisering. Battaglio (2009) bekræfter de fundne sammenhænge i et senere komparativt studie af holdningen til privatisering af banker, elforsyning og hospitaler i 11 lande.

I et studie af Di Tella m.fl. (2012) undersøges viden om og erfaringer med privatisering i Argentina i form af, hvorvidt graden af nyinvesteringer, foretaget af private virksomheder i forbindelse med privatisering af vandforsyning, påvirker befolkningens holdning positivt, samt om negativ omtale i medierne ('politisk propaganda') påvirker holdningen negativt. I studiet konkluderes det blandt andet, at både viden om ny-investeringer (erfaringer) samt eventuel negativ omtale påvirker befolkningens holdning som forventet. Di Tella m.fl. (2012) påpeger således et indre dynamisk aspekt ved sammenhængen mellem privatisering og holdningen hertil, hvor selve privatiseringens forløb, omtale og resultat er med til at forme holdningen.

En anden erfaringsbaseret forklaring, der udforskes i to studier af Walks, er, at sociale og fysiske omgivelser (typen af bymiljø) former de politiske præferencer (2006; 2008). Walks' studier peger på, at oplevelsen af forskellighed i bykerner, eksempelvis af fattigdom, medfører en større forståelse for mangfoldigheden i essentielle behov, som hører ind under et offentligt ansvar, hvorimod oplevelsen i de mere monotone forstads miljøer medfører en mindre forståelse af mangfoldighed og nødvendigheden af et (større) offentligt ansvar. Forstædernes bymiljø fremmer således en positiv holdning til anvendelse af private løsninger, hvorimod bykernes bymiljø medfører en mere positiv holdning til offentlige løsninger.

En lidt anderledes måde at anvende erfaring og viden som forklaring forefindes hos Calzada og del Pino (2008). I et studie af den spanske befolknings holdning til reformer af traditionelle velfærdsprogrammer finder Calzada og del Pino (2008) at opfattelsen af nogle velfærdsprogrammer som ineffektive, kan forklare en befolkningsmæssig opbakning til en større grad af involvering af private leverandører i offentlige serviceproduktion. Denne forklaringsmodel tager således udgangspunkt i en mere pragmatisk orienteret forståelse af de forhold, der former holdningen til markedsførelse. De centrale spørgsmål i denne forklaring hos Calzada og del Pino (2008) er, om

befolkningen har en opfattelse af, at der behov for reformer, og om markedsførelse er et effektivt middel hertil.

Utilitaristiske forklaringer

Den utilitaristiske forklaringsmodel forklarer holdninger som en funktion af, hvordan borgerne, på baggrund af eksempelvis demografiske eller socioøkonomiske karakteristika, vurderer den direkte påvirkning af en given policy på deres økonomiske situation (Durant og Legge, 2001; 2002). Markedsførelsens betydning i forhold til økonomiske egeninteresser står helt centralt i forklaringsmodellen (jf. Battaglio og Legge, 2009). Generelt underbygger studierne den utilitaristiske forklaringsmodel, som helt central i forklaringer af holdningen til markedsførelse. Eksempelvis underbygger Devroye (2003) og Battaglio (2009), med udgangspunkt i en utilitaristisk forklaringsmodel, at befolkningsgrupper med lavere indkomster samt lavere uddannelsesniveau vil være mere negativt indstillet overfor privatiseringer, da privatiseringer antages, at ville blive evalueret som truende i forhold til individets økonomiske situation. I den utilitaristiske model forventes befolkningsgrupper med højere indkomster og højere uddannelsesniveau omvendt at være neutralt eller positivt indstillet overfor markedsførelse. I forhold til ældre, kvinder og andre grupper, der har en større afhængighed af offentlige serviceydelser forventes det ligeledes, at holdningen vil være mere negativ. Ligeledes med udgangspunkt i en utilitaristisk forklaringsmodel, undersøger og bekræfter Denisova m.fl. (2009) sammenhængen mellem enkeltpersoners jobkompetencer i forhold til en markedsøkonomisk baseret økonomi og opbakningen til privatiseringer og samfundsmæssige reformer i en række østeuropæiske transitionslande.

Ideologisk-politiske forklaringer

I en stor del af analyserne forventes holdningen til konkrete tiltag og programmer, der fremmer markedsførelse, at kunne forklares ved hjælp af individers partipolitiske tilhørsforhold og overordnede ideologiske orientering (Battaglio og Legge, 2009; Durant og Legge, 2002; Tang, 1997; Thompson og Elling, 2000). Givet den historisk set centrale placering af privatisering af statsejede virksomheder på den politiske agenda, som omdrejningspunkt for meningsforskelle og retoriske positioner mellem venstre- og højreorienterede partier (og de bagvedliggende ideologier), er det forventet, at befolkningens holdning, særligt for denne form for markedsførelse, kan forklares med udgangspunkt i den partipolitiske og ideologiske orientering (Durant og Legge, 2002).

Den generelle opbakning og tillid til et politisk lederskab og til dels ledere i den offentlige administration, er også anvendt som en forklaring på befolkningens

holdning til særligt privatisering i enkelte studier. Battaglio (2009) påpeger her, at politikere – og til dels embedsmænd – i flere tilfælde har anvendt gennemførelse af privatiseringer som et led i deres karriere. En positiv holdning i befolkningen til markedsgørelse forklares her som en funktion af opbakning og tillid til det politiske lederskab. I det konkrete studie finder Battaglio (2009) dog ikke empirisk belæg for sammenhængen.

Værdiorienterede og kulturelle forklaringer

En værdiorienteret forklaringsmodel, hos blandt andre Durant og Legge (2001) og Battaglio (2009), tager udgangspunkt i Ingleharts (1990) overvejelser omkring borgernes værdimæssige orientering i postmaterialistiske samfund. Den øgede tilfredsstillelse af befolkningernes basale økonomiske og sikkerhedsmæssige behov i efterkrigstidens samfund i den vestlige verden medfører, ifølge denne forklaring, en orientering mod postmaterialistiske værdier såsom deltagelse, lighed, selvrealisering og lokale fællesskaber. I et postmaterialistisk perspektiv kan markedsgørelse ses som en reduktion af mulighederne for politisk indflydelse. Borgere, der føler at det politiske medborgerskab er velfungerende, og oplever, at de har en højere grad af politisk indflydelse, vil derfor vurdere at markedsgørelse mindsker deres indflydelse og derfor være imod markedsgørelse (Battaglio, 2009, s. 48-9). Orienteringen i forhold til henholdsvis materielle versus postmaterielle værdier forventes således at kunne forklare holdningen til markedsgørelse.

Betydningen af den nationale og/eller kulturelle kontekst er også undersøgt i en række studier. Den generelle præference og holdning til markedsgørelse og markedets rolle forventes her, at være højere i nogle lande på grund af historiske og kulturelle forhold. Battaglio (2009) fremhæver eksempelvis USA, som et eksempel på en national kontekst, hvor den historiske opbakning til markedets rolle i samfundet har været størst og mest positiv i sammenligning med andre udviklede markedsøkonomier. Ligeledes med udgangspunkt i et komparativt perspektiv, opstiller Durant og Legge (2002) en 'emulgeringshypotese'. I dette perspektiv forventer Durant og Legge (2002), at befolkningen i et land vil være mere positive overfor markedsgørelse, såfremt at markedsgørelse har været succesfulde implementeret i lande, som udgør et forbillede for den pågældende befolkning.

Diskussion

Samlet set er den internationale forskning i befolkningens holdninger til den eksterne markedsgørelse forholdsvis begrænset i omfang. Forskningsområdet har siden 1980'erne, trods den begrænsede mængde af studier, udvist en progression i udviklingen af forklaringsmodeller

og gennemførelsen af studier indenfor stadig flere forskellige sammenhænge (eksempelvis lande og serviceområder). Særligt siden starten af 2000'erne er en række studier begyndt at udgøre et samlet forskningsfelt gennem konsolidering af en række problemfelter og forklaringsmodeller. Det kan endvidere påpeges, at de forskellige studier indenfor forskningsfeltet i det store hele bekræfter relevansen af de forskellige forklaringsmodeller.

Samlet set kan forskningsområdet, på baggrund af litteraturgennemgangen, siges at centrere sig omkring fire erkendelsesinteresser og fire grupper af forklaringsmodeller. I Tabel 1 er de anvendte erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller for hvert enkelt studie gengivet. Ud fra Tabel 1 kan det ses, at den del af studierne, der anvender befolkningens holdning som objekt (20 i alt), i forskellig grad trækker på de i alt 16 forskellige mulige kombinationer af erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller. I Tabel 4 angives fordelingen af de forskellige kombinationer på tværs af alle studier. I de 22 studier, der anvender befolkningens holdning som objekt, afdækker studiet af Battaglio (2009) flest kombinationer (8), mens en række studier, eksempelvis Roland (2003) eller Judge m.fl. (1983), kun afdækker en enkelt kombination. Ud fra fordelingen ses det, at denne del af forskningsfeltet særligt har været koncentreret omkring demokratiske og implementeringsmæssige erkendelsesinteresser i kombination med særligt utilitaristiske og ideologiske-politiske forklaringsmodeller. I forhold til anvendelse af forklaringsmodeller har erfaringer/viden samt de kulturelle/værdimæssige været lidt mindre anvendt. De politisk-strategiske og til dels de transformative erkendelsesinteresser har samlet set været mindre udbredt. Dog er de politisk-strategiske erkendelsesinteresser relativt mere udbredt i gruppen af de i alt 10 studier, der anvender befolkningens holdning som forklarende variabel.

Fremadrettet bør opgørelsen i Tabel 4 kunne fungere som et udgangspunkt for målretning og udvikling af forskningsfeltet. Eksempelvis er der få studier, der anvender en politisk-strategisk erkendelsesinteresse, og dette perspektiv på befolkningens holdning til den eksterne markedsgørelse synes således underbelyst indenfor forskningsfeltet i forhold til studier, der eksempelvis har en implementeringsmæssig interesse.

Vores gennemgang viser endvidere, at der har været en skævhed i forhold til de former for ekstern markedsgørelse, som befolkningens holdning er undersøgt op imod. I den undersøgte periode har forskningsfeltet særligt været præget af studier, der fokuserer på privatisering af statslige selskaber. Derimod er der kun en mindre del af studierne, som undersøger holdningen til eksempelvis udlicitering og frit valg. Det kan også påpeges, at det kun er ganske få af studierne, som undersøger forskelle i

Tabel 4. Fordeling af kombinationer af erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller på tværs af studier af befolkningens holdning til ekstern markedsførelse

Forklaringsmodeller	Erkendelsesinteresser			
	<i>Demokratiske</i>	<i>Politisk-strategiske</i>	<i>Transformative</i>	<i>Implementerings-mæssige</i>
Erfaring / viden	4	2	3	6
Utilitaristiske	11	0	4	10
Ideologiske / politiske	10	1	3	10
Værdier / Kultur	7	0	3	7
Ingen*	4	4	1	5
Total	36	7	14	38

Tabellen angiver antallet af kombinationer af erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller på tværs af de 32 indgående studier i litteraturgennemgangen. I de 2 studier, der anvender befolkningens holdning som objekt afdækker studiet af Battaglio (2009) flest kombinationer (8) mens studiet af Roland (2003) afdækker færrest (1).

* Denne kategori inkluderer kun fordelingen af erkendelsesinteresser i de 10 studier, der anvender befolkningens holdning som forklaring på et andet fænomen.

holdningen til ekstern markedsførelse *mellem* forskellige typer af opgaver, samt tager udgangspunkt i opgaver, som løses på kommunalt plan. Forskningsfeltet kan således siges, at have en grad af skævhed i forhold til de former for ekstern markedsførelse, som er gjort til genstand for undersøgelse af befolkningens holdning. Forskningsfeltet har endvidere ikke omhandlet nyere former for ekstern markedsførelse, såsom offentlige-private partnerskaber, der internationalt set har været under udbredelse siden starten af 2000'erne (Hodge m.fl., 2012). En række af studierne undersøger dog den generelle holdning til den eksterne markedsførelse. Denne gruppe af studier kan således siges at dække flere former for markedsførelse indenfor den historiske landekontekst, de er gennemført i. I sådanne studier er det dog et åbent spørgsmål hvilken form for ekstern markedsførelse, og hvilke konkrete sammenhænge respondenterne har haft i tankerne, når de har svaret på deres holdning hertil.

Den nærværende gennemgang har i alt væsentlighed gennemgået forskningsfeltets egne forklaringsmodeller på befolkningens holdning til ekstern markedsførelse. Studierne er eksempelvis ikke gennemgået for eventuel sammenhæng med den mere generelle politologi omkring politisk holdningsdannelse. Det nærværende forskningsfelt kunne derfor yderligere vurderes og potentielt udvikles ved at koble til den mere generelle politologi om holdningsdannelse.

I et policy-perspektiv på ekstern markedsførelse er det centrale spørgsmål, hvorvidt de forskellige former præsterer i forhold til deres primære målsætninger (fx kvalitet og økonomi) samt bredere organisatoriske og

samfundsmæssige effekter (Lundqvist, 1989). En bedre forståelse af befolkningens holdning til ekstern markedsførelse bør kunne bidrage til at forklare eksempelvis forskellige politiske strategier og dermed bidrage til en mere velfunderet forståelse af markedsførelsens udbredelse i den danske offentlige sektor.

Konklusion

Dansk politologisk forskning i den eksterne markedsførelse af den offentlige sektors organisationer og aktiviteter har tidligere ikke haft fokus på den bredere befolknings holdninger. Modsat er der i den internationale litteratur i de seneste 30 år udviklet et mindre forskningsfelt på området, som denne artikel har undersøgt i forhold til tværgående erkendelsesinteresser og anvendte forklaringsmodeller. Vores analyser har afdækket fire gennemgående erkendelsesinteresser og fire forklaringsmodeller, der kombineres på forskelligvis i den internationale politologiske forskning. Erkendelsesinteresserne omhandler demokratiske, politisk-strategiske, transformative og implementeringsmæssige perspektiver og forklaringsmodellerne omhandler erfaringsmæssige, utilitaristiske, ideologiske-politiske og kulturelle perspektiver. Overordnet set har forskningsfeltet særligt været præget af demokratiske og implementeringsmæssige erkendelsesinteresser samt utilitaristiske og ideologiske-politiske forklaringsmodeller. Derimod har eksempelvis erfaringsbaserede forklaringsmodeller været forbausende underprioriteret. De typologier, vi har udviklet, indikerer således, at forskningsfeltet er præget af en række skævheder i forhold til anvendte erkendelsesinteresser og forklaringsmodeller.

Endvidere er der en mangel på studier, der kan belyse flere af den eksterne markedsgørelses forskellige former samt studier, der belyser eksternt markedsgørelse på tværs af forskellige typer af serviceområder på eksempelvis kommunalt niveau. Samlet set kan vores gennemgang af den internationale litteratur bidrage til at inspirere den fremtidige forskning i forhold til yderligere afdækning af eksempelvis politiske strategier og implementering af forskellige former for eksternt markedsgørelse samt – ikke mindst – i forhold til afdækning af en dansk kontekst.

Litteraturliste

- Andersen, N.Å. (1997). *Udlicitering – Strategi og Historie*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Battaglio, R.P., Jr. & Legge, J.S., Jr. (2008). Citizen Support for Hospital Privatization: A Hierarchical Cross-National Analysis. *Public Organization Review*, 8(1), 17-36.
- Battaglio, R.P., Jr. (2009). Privatization and Citizen Preferences: A Cross-National Analysis of Demand for Private versus Public Provision of Services in Three Industries. *Administration & Society*, 41(1), 38-66.
- Battaglio, R.P., Jr. & Legge, J.S., Jr. (2009). Self-Interest, Symbolic Politics, and Citizen Characteristics: A Cross-National Analysis of Support for Privatization. *Public Administration Review*, 69(4), 697-709.
- Bendz, A. (2014). Att ge feedback på välfärdspolitiken: hur reagerar medborgarna på ökad privatisering? In H. Oscarsson, & A. Bergström (Eds.). *Mittfåra och marginal*. (pp. 295-305). Göteborg: SOM-Institutet.
- Bendz, A. (2015). Paying Attention to Politics: Public Responsiveness and Welfare Policy Change. *Policy Studies Journal*, 43(3), 309-332.
- Christensen, L.R., Houlberg, K. & Petersen, O.H. (2012). Udlicitering eller egenproduktion – Hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen? *Politik*, 15(2), 44-55.
- Christensen, T., & Lægred, P. (2003). *Politisk styring og privatisering: holdninger i elitene og befolkningen*. Norge: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.
- Christensen, L.R. & Petersen, O.H. (2010). Regulering af udlicitering og offentlige-private partnerskaber (OPP) i de danske kommuner. *Politica*, 42(2), 235-257.
- Denisova, I., Eller, M., Frye, T. & Zhuravskaya, E. (2009). Who Wants To Revise Privatization? The Complementarity of Market Skills and Institutions. *The American Political Science Review*, 103(2), 284-304.
- Devroye, D. (2003). Who Wants to Privatize Social Security? Understanding Why the Poor Are Wary of Private Accounts. *Public Administration Review*, 63(3), 316-328.
- Di Tella, R., Galiani, S. & Schargrodsky, E. (2012). Reality versus propaganda in the formation of beliefs about privatization. *Journal of Public Economics*, 96(5-6), 553-567.
- Donahue, J.D. (1989). *The privatization decision: Public ends, private means*. New York: Basic Books.
- Durant, R.F., Legge, J.S., Jr. & Moussios, A. (1998). People, profits, and service delivery: Lessons from the privatization of British Telecom. *American Journal of Political Science*, 42(1), 117-140.
- Durant, R.F. & Legge, J.S., Jr. (2001). Politics, public opinion, and privatization: A test of competing theories in Great Britain. *Public Organization Review*, 1(1), 75-95.
- (2002). Politics, public opinion, and privatization in France: Assessing the calculus of consent for market reforms. *Public Administration Review*, 62(3), 307-323.
- Edlund, J. & Seva, I.J. (2013). Is Sweden Being Torn Apart? Privatization and Old and New Patterns of Welfare State Support. *Social Policy & Administration*, 47(5), 542-564.
- Ejersbo, N. & Greve, C. (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Akademisk Forlag.
- Goot, M. (1999). Public Opinion, Privatisation and the Electoral Politics of Telstra. *Australian Journal of Politics & History*, 45(2), 214-238.
- Greve, C. (2000). *Statens Virksomheder: Aktieselskabsdannelse og privatisering i 1990'erne*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Greve, C. & Ejersbo, N. (2005). *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector: A Cross-Cultural Comparison*. Westport: Praeger.
- Grønnegård, J. & Pallesen, T. (2001). The Political Benefits of Corporatization and Privatization. *Journal of Public Policy*, 21(3), 283-309.
- Hansen, M.B. (2011). Antecedents of Organizational Innovation: The Diffusion of New Public Management Into Danish Local Government. *Public Administration*, 89(2), 285-306.
- Hansen, M.B. (2013). Transnational organisatorisk innovation i den offentlige sektor. *Politica*, 45(3), 267-286.
- Hayo, B. (1997). Eastern European Public Opinion on Economic Issues: Privatization and Transformation. *American Journal of Economics and Sociology*, 56(1), 85-102.
- (2004). Public support for creating a market economy in Eastern Europe. *Journal of Comparative Economics*, 32(4), 720-744.
- Hjelmar, O., Petersen, O.H. & Vrangbæk, K. (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark: En forskningsoversigt over hidtil dokumenterede effekter. *Politica*, 45(1), 60-79.
- Hodge, G.A. (2000). *Privatization – An International Review of Performance*. Oxford: Boulder Westview Press.
- Hodge, G.A., Greve, C. & Boardman, A.E. (red). (2012). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Højlund, H. (2004). *Markedets politiske fornuft. Et studie af velfærdens organisering 1990-2003*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Inglehart, R. (1990). *Culture Shift*. Princeton: Princeton University Press.
- Jakobsen, T.G. (2010). Public versus Private: The Conditional Effect of State Policy and Institutional Trust on Mass Opinion. *European Sociological Review*, 26(3), 307-318.
- Jensen, L. (1998). Interpreting New Public Management: The Case of Denmark. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4), 54-65.
- Judge, K., Smith, J. & Taylor-Gooby, P. (1983). Public Opinion and the Privatization of Welfare: Some Theoretical Implications. *Journal of Social Policy*, 12(04), 469.
- Kingstone, P.R. (2003). Privatizing Telebrás: Brazilian Political Institutions and Policy Performance. *Comparative Politics*, 36(1), 21-40.
- Kinnucan, M.T., Ferguson, M.R. & Estabrook, L. (1998). Public Opinion toward User Fees in Public Libraries. *The Library Quarterly*, 68(2), 183-204.
- Lecheler, S., de Vreese, C. & Slothuus, R. (2009). Issue Importance as a Moderator of Framing Effects. *Communication Research*, 36(3), 400-425.
- Legge, J.S., Jr. & Rainey, H.G. (2003). Privatization and Public Opinion in Germany. *Public Organization Review*, 3(2), 127-149.

- Lindholm, A.C. & Bogetoft, P. (2011). Managerial Challenges in Public Service Contracting: Lessons in Green-Space Management. *Public Administration*, 89(3), 1036–1062.
- Lundqvist, L.J. (1989). The Literature on Privatization. *Scandinavian Political Studies*, 12(3), 271–277.
- McAllister, I. & Studlar, D.T. (1989). Popular versus Elite Views of Privatization: The Case of Britain. *Journal of Public Policy*, 9(2), 157–178.
- Nelson, M.A. (1997). Municipal government approaches to service delivery: an analysis from a transactions cost perspective. *Economic Inquiry*, 35(1), 82–96.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). Comparative public management reform: An introduction to the key debates. In C. Pollitt, & G. Bouckaert (Eds.). *Public Management Reform. Comparative Analysis of New Public Management, Governance and the Neo-Weberian State*. (pp. 1–25). Oxford: Oxford University Press.
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers.
- Starr, P. (1988). The Meaning of Privatization. *Yale Law and Policy Review*, 6(1), 6–41.
- Stubager, R., Holm, J., Smidstrup, M., & Kramb, K. (2013). *Danske vælgere 1971–2011: En oversigt over udviklingen i vælgeres holdninger mv.* Aarhus: Institut for Statskundskab.
- Tang, K. (1997). The case for the privatization of social welfare: Three decades of public opinion evidence from Great Britain and the United States. *Scandinavia Journal of Social Welfare*, 6, 34–43.
- Thompson, L. (1997). Citizen Attitudes Toward Service Delivery Modes. *Journal of Urban Affairs*, 19(3), 291–302.
- Thompson, L. & Elling, R.C. (2000). Mapping Patterns of Support for Privatization in the Mass Public: The Case of Michigan. *Public Administration Review*, 60(4), 338–348.
- Van de Walle, S. (2006). The impact of public service values on services of general interest reform debates. *Public Management Review*, 8(2), 183–205.
- Warner, M.E. & Hefetz, A. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public–Private Delivery of City Services. *Public Administration Review*, 68(1), 155–166.
- Vrangbæk, K., Petersen, O.H. & Hjelm, U. (2015). Is contracting out good or bad for employees? A systematic review of international experience. *Review of Public Personnel Administration*, 35(1), 3–23.
- Walks, R.A. (2006). The causes of city – suburban political polarization? A Canadian case study. *Annals of the Association of American Geographers*, 96(2), 390–414.
- (2008). Urban form, everyday life, and ideology: support for privatization in three Toronto neighbourhoods. *Environment and Planning A*, 40(2), 258–282.

Noter

1. Meningsmålinger gennemført af Megafon og Gallup i dagene omkring vedtagelsen af salget viste at store majoriteter på henholdsvis 68 % og 80 % af alle danskere var imod salget. I forhold til de politiske reaktioner skiftede blandt andet Dansk Folkeparti holdning til salget og underskrev ikke det endelige aktstykke om salget trods tidligere at have været en del af forligspartierne bag en børsintroduktion af DONG Energy og givet forhåndstilsagn til samtykke til indholdet af det endelige aktstykke. Flere ledende folketingspolitikere krævede endvidere en forlængelse af beslutningsprocessen for at belyse alternativer til salget yderligere, og sagen medførte umiddelbart, at Socialistisk Folkeparti gik ud af regeringskoalitionen med Socialdemokratiet og det Radikale Venstre.

▷ **BØGER**



BOGANMELDELSER

62

Irene Baron, Michael Herslund & Carsten Humlebæk (red)
Europæiske Fællesskaber? Identiteter, fortællinger og konflikter i Europa

Fortællinger om nationale fællesskaber – strictly Europe

Irene Baron, Michael Herslund & Carsten Humlebæk (red), 2015

Europæiske Fællesskaber? Identiteter, fortællinger og konflikter i Europa

Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København

256 sider, 249,95 kr.

Hvad er betingelserne for den politiske konstruktion af nationale identiteter og konkurrerende politiske fællesskaber i Europa? Uden at formulere spørgsmålet på den måde, udgør den seneste antologi i serien „Studier i Europæisk Politik“ et svar, det er værd at diskutere med. Omdrejningspunktet for bogen udgøres af begrebet *mesterfortælling*; ‘den dominerende opfattelse og fremstilling af den historiske baggrund for det ... fællesskab [som] den [dvs. fortællingen] refererer til[;] en (alt)omfattende beretning som ordner og strukturerer det selvbillede [fællesskabet] ønsker at spejle sig i – og vise udadtil’ (p. 24-5). Fire kapitler diskuterer med udgangspunkt i begrebet om mesterfortællinger fire centrale problematikker i nationalismeforskningen. I tilgift til bogens analyser får man som appendix den første danske oversættelse af Ernest Renans ‘Qu’est-ce qu’une nation?’ – en uomgængelig klassiker i nationalismeforskningen.

Indsigtsfulde analyser af konkurrerende mesterfortællinger om Skotland, Baskerlandet, EU, Danmark, tjekiske regioner, Katalonien og Frankrig illustrerer kapitlernes problematikker. På den ene side tjener de fleste af de empiriske nedslag deres tildelte formål. På den anden side er det uklart, om der er et højere formål med case-valget ud over de forhåndenværende bidragyderes kompetencer. I lyset af Balkan, Krim og militant islamisme summer bogens analyser sig ikke helt op til at være dækkende for undertitlens ‘... konflikter i Europa’.

Kapitel 1 diskuterer, hvordan erindringssteder tillægges en betydning i mesterfortællinger, som på en gang er central og selektiv: På den ene side fremstår monumentale bygninger som uafviselige vidnesbyrd om tidligere bedrifter og konflikter. På den anden side er strategisk ‘glemsel’ (Renan) nødvendig for at kunne påstå kontinuitet i en identitet.

Kapitel 2 anfører, at EU’s mesterfortælling handler om demokrati, og analyserer, hvordan den rolle individet tillægges i EU’s demokratifortælling virker centraliserende, særligt i forhold til den (dermed perifere) danske fortælling om ‘Ingen over og ingen ved siden af Folketinget’. Den tjekiske case beskriver vanskelighederne ved

at formulere nye mesterfortællinger forfra efter Murens fald i 1989 og indlemmelsen i EU i 2004. Kapitel 3 leverer en læsning af to konkurrerende mesterfortællinger om Europa som henholdsvis et politisk fællesskab skabt på ‘flugt’ fra holocaust, krig og nationalisme og som et kontinent, som på den ene side afgrænses udadtil af en fælles kulturel arv, men hvis enhed indadtil begrænses af vigtigere nationale identifikationer og kulturer.

I stedet for en egentlig konklusion diskuterer kapitel 4 sprogets roller i dannelsen og opretholdelsen af nationale identiteter og mesterfortællinger. Kapitlets styrke er en nuanceret diskussion af, hvordan konkrete nationale sprog har flere forskellige roller – som symbolsk grænsedraget, men også som begrebmæssig ramme om de samtaler, der er nødvendig for opretholdelsen af en mesterfortælling. Men konklusionens påstand om, at ‘Det er sproget [sic] der afgrænser gruppen fra andre og binder den sammen gennem det fælles begrebssystem.’ (p. 214) ender med at fremstå unødigt firkantet – særligt når man fortsætter læsningen med Renans snart 150 år gamle iagttagelser: ‘Sproget tilskynder til samling, det tvinger ikke til det.’ (p. 227). Som eksempel anfører Renan, at slaver kan tale samme sprog som deres herre uden at være anerkendt som en del af det politiske fællesskab. En mere nuanceret konklusion kunne være nået med en mere loyal læsning af Andersens (1991) *Imagined Communities*. Hele Andersens pointe med at indlede sin analyse med de latinamerikanske cases er jo, at disse første nationalismer ikke (kun) var sprogligt definerede, men også defineredes af andre begrænsninger på cirkulationen af nationale mesterfortællinger: Geografisk afstand såvel som politiske og racialiserede magthierarkier gjorde – sammen med sproglige forhold – at den centrale økonomiske drivkraft (print capitalism) udspillede sig inden for bestemte rum, hvori der skabtes et *imagined community*; et ‘deep horizontal comradeship’ (min kursiv).

Omvendt ignoreres det, at de eliter, som formulerer mesterfortællinger – både ved de europæiske nationers dannelse og nu igen i kraft af amerikanisering, europæisk integration og migration – i høj grad har været funktio-

nelt flersprogede og dermed i hvert fald i een eller anden udstrækning har været opmærksomme på og i stand til at oversætte mellem de forskellige nationale, begrebsmæssige rammer. Et relateret – mere principielt problem – er, at den måde, bogen benytter sig af en tredeling mellem institutionaliserede, modstands- og projektidentiteter (hentet fra Manuel Castells), gør identifikation til et nulsumsspil. Hermed udgrænses muligheden for multiple loyaliteter – og dermed muligheden for forskellige forhold mellem nation og territorium end standardnationalstatens krav om 1:1 sammenhæng. Begge forhold ville have været sværere for bogen at ignorere, hvis forfatterne havde reflekteret over dens selvpålagte afgrænsning til 'Europa'. Temaer som imperiale sprog og multiple identiteter har været centrale for postkolonial forskning i det mindste siden Ashcroft et al. (1989) *The Empire Writes Back*.

I betragtning af, at de fleste af kapitlerne er sammenstykket af bidrag fra flere forfattere, fremstår antologien usædvanligt sammenhængende – måske fordi redaktørerne har bidraget til flere af enkeltkapitlerne. Den væsentligste ujævnhed består i, hvor stramt et førergreb de enkelte kapitler tillader en bagvedliggende 'realhistorie' at lægge på konstruktionen af mesterfortællinger. Desuagtet fremstår bogen som et vægtigt argument for, hvorfor filologisk akribi har samfundsrelevans – og hvorfor politologisk analyse begrænset af engelsk- og skandinavisk-kundskaber giver verden for lidt dybde.

Ulrik Pram Gad

Lektor, Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Abstracts

DANISH MILITARY ACTIVISM WILL CONTINUE – WITH OR WITHOUT THE UNITED STATES

Peter Viggo Jakobsen

It is a widespread misunderstanding that Denmark's military activism can be explained by American unipolarity. Denmark began to use its armed forces for activist purposes before the United States became a global power after the end of World War Two. Denmark will not stop its military activism if the United States stops requesting military contributions. The military activism will then continue in cooperation with France, the United Kingdom, the United Nations and the European Union (provided that the Danish opt out on defence is removed). Denmark's military activism has been underpinned by broad political consensus since the start in 1920 with the Iraq war (2003) as the only exception.

WHATEVER HAPPENED TO COLD WAR FOREIGN POLICY ACTIVISM? THE NORDIC DIMENSION IN DANISH FOREIGN POLICY

Mikkel Runge Olesen and Anders Wivel

Since the end of the Cold War, Danish foreign policy activism has been characterized by a tightening of the bond to the US and by a gradually increasing Danish willingness to participate in military interventions far from Denmark's borders. On the surface such activism seems to stand in contrast to the superpower-skeptical Nordic activism of the Cold War era. However, this article argues that Danish activism can be understood as a new variant of Nordic activism, adjusted to a new world order and pursued by different means, but still centered on the promotion of classical Nordic values such as social equality and human rights. This Danish approach was not immediately embraced by the other Nordic countries. Recent developments, however, indicate that they are moving closer to the Danish position and that Danish Activism and Nordic activism might be merging once more.

PRIORITY, PROFILE AND POLITICAL ORIENTATION. ACTIVISM AND INTERNATIONALISM IN DANISH DEVELOPMENT AID 1962-2015

Thorsten Borring Olesen

Since the late 1970s Denmark has persistently belonged to the small group of states honouring the UN goal for rich countries to donate at least 0,7 per cent of GNP yearly in official development aid. This approach has allowed Denmark to pursue an activist policy both multilaterally within international development institutions such as the World Bank, DAC, UNDP, etc. and bilaterally in relation to development countries where Danida, the central Danish aid organization, has been active. Development aid activism and internationalism reached a zenith in the decade after the fall of the Berlin wall when Danish ODA passed the 1 per cent threshold and when the aid component under the heading of „active multilateralism“ was sought integrated into all dimensions of Danish foreign policy. This trend was reversed in the period after 2001 when the Liberal Fogh Rasmussen government took office backed by the development aid sceptics in the Danish People's Party. Critics even maintain that Danish development has seen change resembling a paradigm shift

in the post-2001 period. The problem, however, is complex and therefore, on the basis of an analysis of the prioritizing, the orientation and the international profiling of Danish development aid, this article seeks to disentangle and discuss continuities and break in the role of development aid in Danish foreign policy since the adoption of the first Danish development aid law in 1962.

▶ **STRATEGIES OF „OPTING IN“ IN DANISH FOREIGN POLICY: DEVELOPMENT AND CHANGES IN THE DANISH FOREIGN POLICY DOCTRINES**

Rasmus Brun Pedersen

This paper investigates the developments and changes in the Danish foreign policy doctrines from 1914-2014 in order to study the relative importance of two underlying ideologies that have guided the Danish strategic culture. It is argued that determinism and internationalism has traditionally constituted the Danish small state identity, which have led to an understanding of a dualistic strategic culture. The argument is that this dualism after the end of the Cold War has been replaced with a one stringed internationalism after the end of the cold war where the introduction of international activism and active internationalism can be seen as a broad 'opting in' strategy to the international system.

▶ **PUBLIC OPINION ON THE PRIVATIZATION POLICIES OF THE PUBLIC SECTOR**

Andrej Christian Lindholst og Morten Balle Hansen

Privatization policies in the public sector can still, after 30 years on the public management reform agenda, cause outcries among Danes. There is, however, a genuine lack of theoretically informed research that explores public opinion on privatizations. In this article we review the scarce international literature with the purpose of providing an informed theoretical foundation for future research on the public opinion on privatizations. We find that the research field is characterized by a limited number of studies, four research interests as motivation as well as four explanatory factors as foundation for exploring the formation of public opinions. The research field is furthermore biased toward certain forms of privatizations as well as certain policy sectors. We recommend that the research field should be further developed by a future focus on under-explored forms of privatization and a greater attention to comparisons across different policy areas.

POLITIK OVERGÅR TIL OPEN ACCESS

Fra 2016 vil POLITIK overgå til kun at udkomme elektronisk. Tidsskriftet vil blive udgivet Open Access. Fremtidige numre og artikler kan frit downloades fra Det Kongelige Biblioteks e-tidsskriftsystem, tidsskrift.dk. POLITIK vil dermed ikke længere udkomme på DJØF-Forlag.

POLITIKS redaktionsproces og udgivelsesfrekvens forbliver uændret. Vi vil stadigvæk lave temanumre, og der vil stadigvæk være mulighed for at indsende artikelforslag uden for tema. Alle artikler vedbliver med at være underlagt en anonym referee-bedømmelse. Boganmeldelser vil ligeledes være en fast del af tidsskriftet. POLITIK fortsætter også med at udkomme i fire numre om året. Det er altså kun papirudgaven, vi lægger bag os, indholdet og kvaliteten forbliver den samme.

Bidragydere vil være interesseret i at vide, at POLITIK bliver på det samme niveau på den bibliometriske forskningsindikator (niveau 1). Artikel- og temaforslag kan forsat sendes til undertegnede.

Vi håber, at I vil klikke ind på tidsskrift.dk og nyde godt af den gratis og elektroniske version af POLITIK fra midt på foråret 2016!

Bedste hilsner på redaktionens vegne,

Christian F. Rostbøll

Ansvarshavende redaktør af POLITIK

INFORMATION TIL BIDRAGYDERE

Manuskripter modtages med glæde. Kontakt eventuelt redaktionen for at præsentere en synopsis over det planlagte bidrag.

POLITIK bringer tre former for bidrag.

1. Artikler på op til 6000 ord
2. Review-essays på op til 3000 ord.
3. Boganmeldelser på op til 1600 ord.

Artikler skal levere et fagligt og i bred forstand politisk relevant argument. De skal gøre det til en læser, der ikke nødvendigvis er inde i den specifikke og specialiserede akademiske debat. Alle artikler skal forsynes med korte overskrifter, der kan lede læseren igennem argumentet.

Review-essays skal behandle en række bøger, der bidrager til den samme debat eller det samme forskningsområde.

Boganmeldelser formidler, hvad en bogs fokus er, hvad dens grundlæggende argument er, hvad dens teoretiske approach er, og hvilket emne eller case den behandler. Derudover bør der leveres en kritisk evaluering af bogens argument.

Alle artikler og review-essays underkastes anonym refereebedømmelse. Bidrag må ikke have været publiceret tidligere.

Mængden af kvalificerede bidrag betyder, at redaktionen kan være tvunget til at udskyde eller returnere bidrag, selv efter de har passeret første refereegennemgang.

POLITIK optager artikler på dansk, svensk og norsk samt artikler på engelsk efter forudgående aftale med redaktionen. Redaktionen forbeholder sig ret til at redigere i det indsendte materiale.

Artikler i Tidsskriftet POLITIK registreres med abstracts i Worldwide Political Science Abstracts, International Political Science Abstracts og delvist i Sociological Abstracts.

DEADLINES OG UDGIVELSE

Artikelforslag sendes i wordformat via e-mail til Christian F. Rostbøll (cr@ifs.ku.dk).

Aftaler om review-essays og boganmeldelser indgås med Kristoffer Kjærgaard Christensen (Politik@ifs.ku.dk).

POLITIK BRUGER HARVARD-SYSTEMET

Henvisninger skrives i teksten. Der angives efternavn, årstal og evt. sidetal. For eksempel således: „... (Bull 1977)“ eller – hvor det er naturligt – med kun årstallet i parentes: „... Bull (1977)“. Med sidetal bruges komma: „(Bull 1977, 87)“. Litteraturlisten skrives således:

Bøger

Bull, H. 1995 [1977], *The Anarchical Society: A study of Order in World Politics*, 2. edn., Macmillan, London.

Kapitler i bøger

Mitrany, D. 1975, „Prospects og Integration: Federal or Functional?“, in AJR Groom & P Taylor (eds.), *Functionalism: theory and practice in international relations*, University of London Press, London.

Artikler

Smolar, A. 1996, „From Opposition to Atomization“, *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, pp. 263-77.

Taler m.m

Rasmussen, P.N. 1999 „Statsminister Poul Nyrup Rasmussens redegørelse ved Folketingets afslutningsdebat torsdag den 27. maj 1999“, *Statsministeriet*, København.

Bemærk de kantede parenteser omkring udgivelsesåret for originaludgaven. Dette bruges ved nyere udgaver samt ved oversættelser.

For yderligere information om Harvard-systemet, se www.utas.edu.au/library/assist/apps/Harvardsystem_08_IBO.pdf eller **Snooks & Co.** 2002, *Style Manual*, 6th edn., John Wiley & Sons, Milton, Qld.

Brug af Ibid og op.cit. bedes undgået. Dobbeltcitationstegn bruges kun om citater, andre steder anvendes enkeltcitationstegn. Der anvendes enkeltcitationstegn ved citater i citater.

Noter bedes skrevet i slutnoter nummereret med arabiske tal.