

International aktivisme i dansk udenrigspolitik 2001-2011

En tværfaglig forskningsstatus

Paper præsenteret på

Dansk Selskab for Statskundskabs Årsmøde

24. – 25. Oktober 2013

Work in progress – please do not quote

Rasmus Brun Pedersen

Institut for Statskundskab & Institut for Erhvervskommunikation

Aarhus Universitet

brun@ps.au.dk

Karen Gram-Skjoldager

Institut for Kultur og Samfund

Aarhus Universitet

hiskgs@hum.au.dk

Abstract

Fogh-regeringernes internationalistiske aktivisme har kastet skygger over dansk udenrigspolitik og den udenrigspolitiske litteratur. Foghs mere offensive version af aktivismen er blevet set som et opgør med den tilpassende danske udenrigspolitiske tradition fra perioden før 1989 men også som et brud med den aktivisme som havde spiret i den danske udenrigspolitik efter murens fald. Dette sporskifte er ikke gået stille af. Vi har i det seneste årti været vidne til en heftig og til tider forbitret politisk debat om dansk aktivisme og dens rolle som strømpil for dansk udenrigspolitik. Forskningsmæssigt har den udenrigspolitiske tænkning i perioden fra 2001-2011 ligeledes tiltrukket sig betydelig interesse. I en hastigt voksende forskningslitteratur har både politologer og historikere forsøgt at beskrive og forstå karakteren og omfanget nyorienteringen i dansk udenrigspolitik efter 2001, hvor historikerne har udvist en - for faget - sjælden grad af interesse for deres allernærmeste samtid og bidraget til at belyse perioden. Denne artikel har derfor et dobbelt formål. Vi vil for det første, med afsæt i en sammenfattende analyse af den eksisterende litteratur afdække centrale forskelle og ligheder i de to discipliner af forståelsen og vurderingen af Anders Fogh Rasmussen og den internationale aktivisme. For det andet vil vi afslutningsvist drøfte perspektiverne for en samlet forskningspolitisk dagsorden for Statskundskaben og historiefaget inden for det udenrigspolitiske analytiske område.

Introduktion

Med VK-regeringerne fra 2001 til 2011 blev der formuleret en ny international aktivistisk doktrin for dansk udenrigspolitik. Under Anders Fogh Rasmussens politiske lederskab blev den danske udenrigspolitik præget af en tydeligt atlantisk orienteret sikkerhedsstrategi. Denne var kendetegnet ved en snæver alliance med USA i kampen mod terror og en aktiv støtte til etableringen af ad hoc baserede koalitioner af villige nationer. Samtidig var Fogh-regeringernes udenrigspolitik præget af en voksende skepsis over for FN-systemet blandt ledende borgerlige politikere. Dette var principper, som brød med den tidligere udenrigspolitiske praksis, hvor man netop havde understreget betydningen og relevansen af multilaterale internationale sikkerhedsplatforme, ikke mindst FN's universelle internationale rammeværk, som afsættet for en balancerende dansk sikkerhedspolitik. Mest markant kom dette til udtryk gennem ideen om at transformere Danmark fra en småstat til en egentlig mellemstat i det internationale system.¹ Et andet centralt kendetegn var formuleringen af klare militærstrategiske ambitioner, der udmøntede sig i dansk krigsdeltagelse i de to koalitionskrige i Afghanistan og i Irak.² Denne aktivisme var funderet i en række nye, eksplicite liberale værdipolitiske målsætninger for den generelle danske sikkerhedspolitik.³

Det sporskifte, som fandt sted i den danske udenrigspolitik med Anders Fogh Rasmussens regeringsovertagelse, er ikke gået stille af i den politiske, offentlige og akademiske debat. Vi har i det seneste årti været vidne til en heftig og til tider forbitret og uforsonlig politisk – og akademisk – debat om VK-regeringernes internationale aktivisme, dens politiske hensigtsmæssighed, folkeretlige holdbarhed og moralske implikationer.⁴

Forskningsmæssigt har VK-regeringernes udenrigspolitiske kursskifte også haft markante følgevirkninger. For det første oplevede man med Fogh-regeringerne en markant politisering af den samtidshistoriske forskning. Et integreret element i Fogh-Rasmussens nye udenrigspolitik var

¹ Udenrigsministeriet *En verden i forandring. Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks Udenrigspolitik*. København: Regeringen.; Anders Fogh Rasmussen 2006a Statsminister Anders Fogh Rasmussens nytårstale 2006, downloaded fra www.stm.dk; Anders Fogh Rasmussen 2006b Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten. *Ugebrevet Mandag Morgen* 11. september 2006.

² Sten Rynning 2003. Denmark as a strategic actor? Danish Security Policy after 11 September. *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*. Copenhagen: DIIS, 23–46.

³ Nikolaj Petersen 2009. Kampen om Den Kolde Krig i dansk politik og forskning. *Historisk Tidsskrift* 109(1): 154–204; Rasmus Brun Pedersen 2013. Revanchisme og revisionisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik? *Politica* nr. 3, september 2013. s. 344-361

⁴ Jf. Knudsen 2013; Petersen, Borring Olesen

distanceringen fra og opgøret med det, der blev opfattet som en 'fej' og tilpasningsorienteret dansk udenrigspolitik under Anden Verdenskrig og især den kolde krig. Denne distancering resulterede bl.a. i etableringen af et særligt center for koldkrigsforskning under Bent Jensens ledelse og en uforsonlig, ideologisk struktureret debat i de samtidshistoriske fagmiljøer.⁵ For det andet har Fogh-regeringens udenrigspolitik, og ikke mindst Danmarks militære engagement i Afghanistan og Irak, udløst en stor, og hastigt voksende forsknings- og debatliteratur, hvor politologer og historikere sammen eller hver for sig har forsøgt at forstå karakteren og omfanget af nyorienteringen i dansk udenrigspolitik efter den 11. september 2001.⁶

Vi mangler imidlertid stadig en samlet oversigt, der afdækker, hvordan studiet af 00'ernes danske udenrigspolitik indlejrer og udspiller sig i og på tværs af de to fagtraditioner. Det vil denne artikel gøre, idet den er skrevet ud en antagelse om, at den politologiske og historiske forskning i dette emne er præget af såvel fælles tolkningstraditioner og pejlepunkter som fragmenteringer og svag tværfaglig forskningskommunikation. På den ene side opererer væsentlige dele af de politologiske og historiske fagmiljøer stadig inden for en fælles teoretisk og begrebslig referenceramme, der kan føres tilbage til de to discipliners fælles intellektuelle bagage i 1960'erne og 1970'erne. Der findes i Anders Fogh Rasmussens udenrigspolitik et stærkt fælles orienteringspunkt mellem politologer og historikere; i studiet af VK-regeringernes aktivt italesatte udenrigspolitiske kursskifte har politologerne således interesseret sig for den danskes udenrigspolitiske tradition og det klassiske historiske spørgsmål om brud og kontinuitet i dansk udenrigspolitik.⁷ Samtidig har historikerne i spørgsmålet om den udenrigspolitiske strømkæntring i 2001 udvist en – for faget – sjælden grad af interesse for deres allernærmeste samtid; historikerne har været aktive i den offentlige debat, og de bidraget til forståelsen af Foghs politiske fysiognomi gennem studier af hans politiske historiebrug. Samtidig har historikernes grundtolkninger af de lange udenrigspolitiske udviklingslinjer i det 20. århundrede fået en ny relevans som vigtige afsæt for diskussionerne om arten og graden af forandringerne i den danske udenrigspolitik siden 2001.

⁵ Nikolaj Petersen, *Kampen om Den Kolde Krig*, Borring Olesen 2010

⁶ Rasmussen 2011

⁷ Hans-Henrik Holm 2002. "Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline", pp. 19-45 i Bertel Heurlin & Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: DUPI. Rynning, *Denmark as*; Nikolaj Petersen, 2004. *Europæisk og globalt engagement, 1973-2003. Dansk Udenrigspolitisk Historie, bd. 6*. København: Gyldendal.; Knudsen TB (2004) Denmark and the war against Iraq: Losing sight of internationalism? *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*. Copenhagen: DIIS, pp. 49–90. Mikkel Vedby Rasmussen, 2005. "What's the Use of It?" Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force", *Cooperation and Conflict*, 40(1), pp. 67-89.

På den anden side er debatten om Foghs udenrigspolitik præget af en relativt høj grad af fragmentering. Mens der er sket en del udvekslinger i krydsfeltet mellem politologi og historie i dagspressen og i enkelte danske tidsskrifter⁸, har de tungere akademiske studier og debatter de været præget af de overordnede internationaliserings- og specialiseringsprocesser, der har formet især de politologiske publikationsmønstre i de seneste år. De politologiske studier har overvejende skrevet sig ind i internationale teoretiske debatter og begrebsdiskussioner, og resultatet har været en betydelig kompartmentalisering af debatten, hvor historikere og statskundskabsfolk i svindende grad har henvendt sig til hinanden, efterhånden som de to fags syn på metoder, analytiske ambitioner og dataanvendelse har bevæget sig i forskellige retninger.⁹

Samlet set tegner den akademiske debat om de borgerlige regeringers udenrigspolitik gennem 00'erne sig altså som et særegent felt for videnskabelig vidensproduktion og meningsdannelse præget af en stærk politisering og kendetegnet af både samlende og fragmenterede relationer mellem de to discipliner, historie og politologi.

Det er vores ambition her i artiklen at give et samlet overblik over de akademiske diagnoser, forklaringer og vurderinger af VK-regeringernes udenrigspolitiske anatomi. Artiklen søger at identificere de tværgående tolkningsmønstre, der kan identificeres hen over i de to discipliner for på den måde at tydeliggøre de fælles intellektuelle referencer og forståelsesmønstre i forhold til brud og kontinuitetsfortolkningerne af indholdet i den udenrigspolitiske strategi fra 2001-2011. Artiklen er opdelt i to hovedafsnit, der følger de to overordnede tolkningsfigurer som løber igennem forskningslitteraturen på tværs af de to discipliner. I det første hovedafsnit ser vi på de historiske og politologiske analyser, der anlægger en *kontinuitetsfortolkning* på Fogh Rasmussens udenrigspolitik. Her vil vi oprulle to konkurrerende forståelser: på den ene side de tolkninger, der grundlæggende forstår Foghs udenrigspolitik som en aktiv tilpasningspolitik, der lægger sig i forlængelse af den tilpasningslogik, han selv på det retoriske plan har forsøgt at gøre op med. På den anden side vil vi udforske de tolkninger, der anskuer VK-regeringernes politik som en videreudvikling og

⁸ Nikolaj Petersen, *Kampen om den kolde krig*, Hans Branner: "Denmark Between Venus and Mars: How Great a Change in Foreign Policy?", Danish Foreign Policy Yearbook, 2013, s. 134-66, citat s.139.

⁹ Jf. Deborah Welch Larson, 2001. Sources and Methods in Cold War History: The Need for a New Theory-Based Archival Approach. In *Bridges and Boundaries: Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*, ed. Colin Elman and Miriam Fendius Elman, 327– 50. Cambridge: MIT Press; Lustick, Ian S. 1996. History, Historiography, and Political Science: Multiple Historical Records and the Problem of Selection Bias. *American Political Science Review* 90 (3): 605– 18; se desuden Erik Rasmussen, 1975. "Forholdet mellem statskundskab og indenrigspolitisk historie", pp. 44-75 i Erik Stig Jørgensen (red.), *Det danske historikermøde 1973*. København: Fællesudvalget for historisk forening.

formforandring af, men ikke noget kvalitativt nybrud i forhold til, det aktivistisk spor i den danske udenrigspolitik vi så udfoldet gennem 1990'erne.

Det andet hovedafsnit ser på de analyser der grundlæggende deler Fogh Rasmussens egen antagelse om, at VK-regeringernes udenrigspolitik udgjorde et markant brud med den eksisterende danske udenrigspolitiske tradition. Her ser vi også på to forskellige tolkninger. Dels beskriver vi en tolkning, der også tager sit udgangspunkt i forståelsen af Foghs politik som en aktivistisk udenrigspolitik, men som anskuer den aktivisme, som Fogh praktiserede som kvalitativt anderledes end tidligere perioders danske aktivisme, herunder 1990'ernes aktivistiske internationalisme. Denne tolkningstradition betegner vi her som ###. Dels afdækker vi en anden tolkning, der primært har fokuseret på de indenrigspolitiske drivkræfter bag det udenrigspolitiske projekt og som har understreget koblingen mellem den indenrigspolitiske kulturkamp og det udenrigspolitiske projekt, hvorved den særligt understreger de indenrigspolitiske konfliktlinjer der opstod i perioden op til og efter Irak-krigen i 2003. Denne tolkningstradition betegner vi her som ###. En særlig undergruppe af litteratur er her de historiske tolkninger, der har fremhævet Foghs brug af historien som politisk argument og den særligt bagudskuende, revisionistiske og revanchistiske kvalitet i hans udenrigspolitiske tænkning som et vigtigt element i det bredere værdipolitiske systemskifte, der fandt sted i 2001.¹⁰

Kontinuitetstolkninger af VK-regeringernes udenrigspolitik

Inden for kontinuitetstraditionen kan der identificeres en fortolkning, som søger at placere Foghs aktivisme i et langsigtet tilpasningsorienteret spor, som har rødder tilbage til NATO-medlemskabet i 1949 og de generelle tilpasningsdynamikker der lurede under den kolde krig. Der findes samtidigt en nyere tradition, primært båret frem af (yngre) politologer, som i deres læsning af Foghs udenrigspolitiske aktivisme søger at sætte den i relation til den aktivistiske tendens vi så udfolde sig gennem 1990'erne, med dens fokus på liberale værdier, internationalt samarbejde og forpligtende alliancepolitik.

¹⁰ Det skal bemærkes, at det kan være vanskeligt entydigt at kategorisere de forskellige forskere og debattører. Der kan således være eksempler på forskellige tolkninger og argumenter der fremføres, som kan tages til indtægt for forskellige tolkningsmønstre. F.eks. har Nikolaj Petersen været en af drivkræfterne bag den tilpasningspolitiske tolkning, men har i senere arbejder fremhævet aktivismen som noget nyt (analytisk) fænomen i dansk udenrigspolitik (ref.)

Den tilpasningsorienterede kontinuitetsfortolkning af den aktivistiske udenrigspolitik under Fogh

Den tilpasningsteoretiske analysetradition i dansk udenrigspolitisk forskning har dybe historiske rødder i både politologien og historievidenskaben og udgør et vigtigt fælles udgangspunkt for forståelsen af Fogh-regeringernes udenrigspolitik inden for begge de to discipliner. Denne analytiske tradition kan spores tilbage til den radikale udenrigsminister, P. Munch (1929-40), der havde en principfast tro på nødvendigheden af, at Danmark, pga. sin stilling som en lille udsat småstat, tilpassede sig til de internationale magtpolitiske realiteter. Munch var uddannet historiker, men gennem sin rolle som leder af Institut for Historie og Samfundsøkonomi og sin stærkt intellektualiserende tilgang til Danmarks rolle i international politik kom han til at fungere som en fælles referencefigur i begge de to discipliner.¹¹ Det samme gjorde litteraturhistorikeren Erling Bjøl, der i 1963 blev den første danske professor i international politik, og som videreudviklede Munchs tilpasningstænkning.¹² En egentlig sammenhængende teoretisering af tilpasningsbegrebet blev udviklet af danske politologer i 1970'erne med inspiration fra Rosenau og hans såkaldte adaptationsteori samt fra FPA-litteraturen.¹³ Inden for denne teoridannelse opfattes nationale ledere som placeret mellem et nationalt og et internationalt niveau, hvor deres opgave er at balancere mellem de forskellige krav som opstår i de to forskellige sfærer. Rosenau's analytiske ramme er efterfølgende blevet raffineret og udviklet i analyser af småstaters udenrigspolitik og har haft en særlig status i den politologiske litteratur om dansk udenrigspolitik.¹⁴ Det tilpasningsteoretiske begrebsapparat har været udbredt, fordi det muliggjorde forudsigelser af de mest sandsynlige danske udenrigspolitiske positioner under den kolde krig ved at understrege

¹¹ (Petersen 1970; Henrik Ø. Breitenbauch og Anders Wivel, 2004. "Understanding national IR disciplines outside the United States: political culture and the construction of International Relations in Denmark", *Journal of International Relations and Development*, nr. 7, 2004, s.414-43.

¹² Bjøl 1966; 1970; Nikolaj Petersen: "Bjøl og studiet af dansk udenrigspolitik", i Herbert Pundik (red.): *Bjøl. Et festskrift til Erling Bjøl*, Aarhus Universitetsforlag, 1999, s.11-20.

¹³ James N Rosenau 1970. *The Adaptation of National Societies: A theory of Political Systems Behavior and Transformation*. New York: McCalebSeiler; Hans Morgenthau 1948. *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1948; Graham Allison, 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown; Graham Allison and Phillip Zelikow, 1999. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2nd ed. New York: Longman.

¹⁴ Peter Hansen 1974. "Adaptive Behaviour of Small States: The Case of Denmark and the European Community", *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies*. Vol. 2, pp. 243-174; Nikolaj Petersen, 1977 "Adaptation as a framework for foreign policy behavior". *Cooperation and Conflict* 12(4): 221-250. Hans Mouritzen, 1988 *Finlandization. Towards a General Theory of Adaptation*. Aldershot: Avebury.; Morten Kelstrup 1993. "Small States and European Political Integration. Reflections on Theory and Strategy". In Teija Tiiilikainen and Ib Damgaard Petersen (red.) *The Nordic Countries and the EC*. Copenhagen: Copenhagen Political Studies Press, pp. 136-162; Hans Branner, 2000. The Danish foreign policy tradition and the European context. I Hans Branner og Morten Kelstrup (red) *Denmarks Policy towards Europe after 1945. History Theory and Options*. Odense: Odense Universitetsbibliotek, pp. 185-220. Nikolaj Petersen 2000. National strategies in the integration dilemma: The promises of adaptation theory. I Hans Branner og Morten Kelstrup (red.) *Denmarks Policy towards Europe after 1945. History, Theory and Options*. Odense Universitetsforlag, Odense, pp. 72-99.

sammenhængen mellem en stats indflydelseskapacitet dvs. dens kapabiliteter og dens stress sensitivitet som relateret til dens internationale afhængighed.¹⁵ Småstater som Danmark antoges at kunne forfølge forskellige tilpasningslogikker, som ville afhænge af konstellationen og balancen mellem dets kapabiliteter og den eksterne stress sensitivitet.¹⁶

Ikke mindst pga. Nikolaj Petersen, der oprindeligt var uddannet historiker og en af hoveddrivkræfterne i tilpasningsteoriens udvikling i en dansk kontekst, har tilpasningsteorien fået væsentlig indflydelse på den danske udenrigspolitiske forskning inden for både samfundsvidenskab og historie.¹⁷ Med afsæt i tilpasningsteorien foretog Petersen nogle af de første undersøgelser af Danmarks alliancemæssige positioneringer under den tidlige kolde krig. Igennem de sidste 30 år har hovedparten af de teoretiske og empiriske analyser af den danske koldkrigspolitik været fokuseret på at afdække tilpasningsmønstrene i den danske politik. Det gælder også blandt historikere, som Poul Villaume, Thorsten Borring Olesen og Carsten Due-Nielsen som har ladet sig inspirere af tilpasningstænkningen.¹⁸ Det billede det har tegnet sig på baggrund af disse undersøgelser er, at den danske politik grundlæggende var kendetegnet ved en (re)aktiv tilpasning til stormagterne kombineret med visse balancerende, og til tider neutralistiske elementer, der blandt andet betød en dansk modvilje mod fuldbyrdet integration i forpligtende internationale organisationer som NATO og EF/EU.

Både Petersen og den lille gruppe af historikere, der har arbejdet tæt sammen med ham, har vist, at det skifte, der har fundet sted i Danmarks udenrigspolitik siden den kolde krigs afslutning, delvist kan forstås inden for det tilpasningspolitiske begrebsapparat, som bygger på småstatslogikken med en vægt på *aktiv* tilpasning snarere end reaktiv tilpasning.¹⁹ Tolkningen lever også i en vis forstand videre i en

¹⁵ Man sonderer inden for adaptionsteorien mellem fire former for tilpasningsstrategier: Acquiescence dvs. bandwagoning-strategier med den dominerende magt i de eksterne omgivelser; quiescence, som er en strategi, der er designet til at afkoble sig fra udviklingen i systemet og forsøge at udøve et minimalt eksternt aktivitetsniveau; balancering hvor man forsøge at balancere udviklingen i systemet, hvad enten det er det globale eller det regionale niveau; dominans, hvor man teoretisk kunne forvente, at en småstat ville forsøge at påvirke det eksterne miljø ifølge nationalt formulerede værdier. Nikolaj Petersen, *National strategies in the integration dilemma*; Nikolaj Petersen *Adaptation as a framework*

¹⁶ Nikolaj Petersen, *National strategies in the integration dilemma*; Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen, 1995. *Adaptation and Activism: The Foreign Policy of Denmark*. Copenhagen: DJØF Publishing.

¹⁷ Petersen 1970

¹⁸ Carsten Holbraad 1991. *Danish Neutrality. A Study in the Foreign Policy of a Small State*. Oxford: Clarendon Press. Due-Nielsen C and Petersen N (1995) Denmark's foreign policy since 1967: An introduction. i Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen (red) *Adaptation and Activism: The Foreign Policy of Denmark*. Copenhagen: DJØF Publishing, 14-17; Poul Villaume 1995. Allieret med Forbehold – Danmark, NATO og den kolde krig. *Vandkunsten – konflikt, politik & historie* 11/12: 84–101, Thorsten Borring Olesen 1994, 1995, 2001).

¹⁹ Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen 1995. *Denmark's Foreign Policy Since 1967: An Introduction*.

række af de sikkerhedspolitiske analyser, som har været foretaget af Fogh-regeringernes beslutning om at deltage i Afghanistan-krigen og specielt Irak-krigen. Disse analyser betoner, at den aktive danske deltagelse i disse krige kan ses som et udtryk for aktiv tilpasning til amerikanske krav om at tage stilling i kampen mod terrorisme.²⁰ I den forbindelse er det kendetegnende, at forskningen både for så vidt angår overgangen fra den kolde krig til 1990ernes danske udenrigspolitik og skiftet fra denne udenrigspolitik til Fogh-regeringernes udenrigspolitik. Den tilpasningsinspirerede tilgang anerkender, at de store omvæltninger i det internationale system efter afslutningen af den kolde krig betød, at det eksterne pres på Danmark blev reduceret, hvilket åbnede op for en mere aktiv dansk udenrigspolitik. Men samtidig fastholder den, at Danmarks udenrigspolitik, trods det øgede aktivitets- og internationaliseringsniveau, fortsat var grundlæggende tilpassende i sin karakter. Som politologen Hans Branner formulerer det i sit seneste forsøg på at forstå forandringerne i den danske udenrigspolitik: *"The end of the Cold War represents such a profound change, and, for a country like Denmark, many of the subsequent steps taken, including those apparently signalling a very new course, should be seen rather as a way of accommodating to the external change on the basis of the prevailing policy rather than the pursuit of an entirely new policy."*²¹ Denne tolkning, som er blevet fremført af kernegrupperingen af historikere og politologer, der bevæger sig inden for det tilpasningsteoretiske paradigme har hævdet, at det vi har været vidne efter den kolde krig, er fremkomsten af et mere *'komplekst tilpasningsmonster'* i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, hvor Danmark, som Due-Nielsen og Petersen formulerede det i 1995, bevægede sig *'...from reactive to active adaption, from 'foot-dragging' to initiation, from a defensive protection of goals only partially in accordance with the international trends that Denmark felt obliged to accept, to either fulfillment of goals, or a change of Danish goals that made objectives compatible and therefore opened changes of different strategies...'*²²

Det er kendetegnende for disse tilpasningsorienterede analyser, at de betoner kontinuitetsdimensionen i den danske udenrigspolitik både i overgangen fra den kolde krig til 1990erne, og fra 1990'erne til 00'erne. Et vigtigt element i denne tolkning er hos flere af bidragsyderne en antagelse om, at der i 1990erne skete en glidning i Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre fra en passiv og forsvarsskeptisk tilpasningspolitik til en aktiv og i stigende grad militært baseret tilpasningspolitik. Som Villaume påpeger i en analyse af den socialdemokratiske forsvars- og sikkerhedspolitik i tidsskriftet *Arbejderhistorie* i 1999:

²⁰ Poul Villaume 2008. "Krigspolitikken under angreb", *Kritik* nr. 88, 2008, s.123-27. Poul Villaume 2012. *Danmarks rolle er som diplomatisk stiftender*. Kronikken, Politiken 22/6 2012.

²¹ Hans Branner *Denmark Between Venus and Mars*, citat s.139.

²² Carsten Due-Nielsen og Nikolaj Petersen, *Denmarks Foreign Policy Since 1967*: 50.

”Sat en smule på spidsen er den socialdemokratiske sikkerheds- og forsvarspolitik på væsentlige punkter ændret fra en relativt selvstændig og stormagtsskeptisk, forhandlings- og mæglingorienteret brobygningspolitik, som vel at mærke under Den kolde krig gav Danmark en reel indflydelse på egen sikkerhedssituation i NATO, til en lidet selvstændig, militært fokuseret tilpasningspolitik til de vestlige stormagters og i særdeleshed til USA's sikkerhedspolitiske prioriteringer”²³

Tilsvarende fremhæver Branner, hvordan der i 1990'erne skete en militarisering af den radikale og socialdemokratiske udenrigspolitiske praksis i lyset af en ændret international virkelighed, hvor militære midler kunne bruges i internationale interventioner uden de samme politiske begrænsninger og omkostninger som tidligere.²⁴

Samme pointe har Nikolaj Petersen knyttet sammen med Anders Fogh Rasmussens politik i en artikel i festskriftet til Poul Villaume i 2010. Her fremhæver han i en tolkning af ”Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009”, der i øvrigt betoner den voksende aktivisme i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning, at et centralt element i Fogh Rasmussen-regeringens støtte til Bush-administrationens udenrigspolitik var ”... overbevisningen om, at det er i Danmarks permanente interesse at være på USA's side, og at det i sidste instans kun er USA, der kan garantere Danmarks sikkerhed”. Samtidig forholder han sig skeptisk til, om det i længden vil være muligt at indfri de meget ambitiøse principper for dansk udenrigspolitik, der blev formuleret som led i samarbejdet med Bush-regeringen.²⁵

Det er kendetegnende for de tilpasningsorienterede tolkninger af den pro-amerikanske tendens i dansk udenrigspolitik og styrkebidragene til koalitionskrigene, at der ikke knytter sig ikke nogen entydig interesse- og motivforståelse til de tilpasningspolitiske forskydninger, der påvises. Dette skyldes sikkert, at empiriske studier af den atlantiske forbindelse i perioden under Fogh-regeringerne generelt har været

²³ Poul Villaume: ”Fra antimilitaristisk neutralisme til atlantisk aktivisme. Hovedlinier i socialdemokratisk udenrigs- og sikkerhedspolitik gennem 70 år”, *Arbejderhistorie* bd. 4, 1999: 32.

²⁴ Hans Branner, *Denmark Between Venus and Mars*: 148.

²⁵ Nikolaj Petersen: ”Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009”, i Carsten Due-Nielsen, Rasmus Mariager og Regin Schmidt (red.): *Nye fronter i Den kolde Krig*, Gyldendal 2010, s.339-60, citat s.354-5. Dette er for øvrigt et synspunkt Petersen deler med Sten Rynning, *Denmark as a Strategic actor*.

tildelt en begrænset forskningsmæssig opmærksomhed²⁶ – hvilket igen er en afspejling af, at de mest relevante arkiver stadig ikke er blevet gjort tilgængelige for offentligheden.²⁷

Hvis man skal pege på en linje i de tolkninger, der placerer sig inden for den tilpasningsorienterede forståelsestradition, så er det dog, at de overvejende fremhæver de nationalt interesserelaterede nyttemotiver. Forskere, der har trådt deres barnesko i den i den klassiske adaptation-teori anlægger dog ikke et helt entydigt perspektiv men fremhæver flere, væsensforskellige bevæggrunde. Således har Nikolaj Petersen argumenteret for, at baggrunden for den aktive danske deltagelse kan forklares med en blanding af værdipolitiske, sikkerhedspolitiske og utilitaristiske ønsker.²⁸ Tilsvarende finder Torsten Borring Olesen årsagerne til Fogh-regeringens pro-amerikanske udenrigspolitik i en blanding af realpolitiske og værdimæssige overvejelser – således f.eks. i en artikel i Weekendavisen i 2007, hvor tolkningen dog grundlæggende anlægger en utilitaristisk optik, der betoner, at den danske krigsdeltagelse blev set som værende i dansk egeninteresse.²⁹

Dette nationale egeninteresseperspektiv findes rendyrket hos en række realistisk inspirerede politologer, der i modsætning til de mere værdipolitiske faktorer og ideologiske aspekter entydigt har betonet relevansen af mere snævre nationale interesser. For eksempel peger Peter Viggo Jakobsen på, at den danske deltagelse i koalitionskrigene handler mindre om at 'gøre en forskel på slagmarken' og indføre demokrati og menneskerettigheder. Ifølge Jakobsen bunder den danske deltagelse i højere grad i et ønske om at stille de lande og organisationer tilfredse, som beder om danske troppebidrag, da Danmarks egen sikkerhed netop afhænger af disses goodwill og levedygtighed.³⁰ "...Når briterne og amerikanerne går i krig, går de ind for at vinde... [d]et er anderledes med os. Vi går i krig for at være med. Og hvis USA og England er glade, når vi tager hjem, har vi vundet..."³¹ Mens Jakobsen i sine vurderinger er relativt

²⁶ Jf. dog Anders Henriksen & Jens Ringsmose, 2011. Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington, *DIIS report 2011:14*; Anders Wivel 2005. Between Paradise and Power: Denmark's Transatlantic Dilemma. *Security Dialogue*, vol. 36, no. 3: 417-421; Hans Mouritzen, 2007. Denmark's Super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* vol. 5, no. 2: 155-167.

²⁷ Nikolaj Petersen 'Hinsides Den Kolde Krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009'. I Carsten Due Nielsen, Rasmus Mariager og Regin Smidt. *Nye fronter i Den Kolde Krig*, København Gyldendal:340.

²⁸ Nikolaj Petersen, *Europæisk og globalt engagement*: 573-595; Nikolaj Petersen, *Hinsides Den Kolde Krig*

²⁹ Weekendavisen 2007.

³⁰ Jakobsen, Peter Viggo. 2011. *Forsvarets deltagelse i farlige missioner giver prestige, indflydelse og sikkerhed*. Det Krigsvidenskabelige Selskab.

³¹ Jesper Vind Jensen. 2010. I krig med eliten. *Weekendavisen* 29. oktober.

optimistisk i forhold til det konkrete udbytte af den danske strategi, er Hans Mouritzen mere skeptisk og vurderer at det er mere omstridt hvad Danmark fik ud af sin deltagelse i de to koalitionskrige.³²

Der er imidlertid én afgørende skillelinje i de motivotolkninger, der er skitseret ovenfor – og det er deres politisk-institutionelle udgangspunkt. Således er realistisk inspirerede politologer som Viggo Jakobsen placeret i forskningsmiljøer, der har interesse for og tæt tilknytning til forsvaret, og hos dem indgår det nationale egeninteressemotiv i en overordnet diskurs, hvori den øgede danske militære aktivisme siden 1990 fremstilles som klarsynet, fornuftig og nødvendig. Modsat betragter den gruppe af historikere og politologer, der har rødder i det tilpasningsteoretiske paradigme fra 1970'erne og 1980'erne, VK-regeringernes udenrigspolitik ud fra et grundlæggende kritisk centrum-venstre perspektiv; her fremstår påpegningen af de utilitaristiske, sikkerhedspolitiske hensyns betydning som en implicit udfordring til Fogh Rasmussens storladne værdipolitiske retorik om demokrati, frihed og menneskerettigheder, ligesom begrebssætningen af VK-regeringernes udenrigspolitik som en fortsættelse og accentuering af den danske tilpasningspolitiske tradition udgør en begrebslig udfordring til Fogh Rasmussens selvforståelse som bannerfører for en markant, ny og værdibaseret udenrigspolitik.³³

Sammenfattende kan man altså sige, at den traditionelle tilpasningsteoretiske læsning af Fogh-regeringernes udenrigspolitik understreger et højt niveau af kontinuitet i den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik før den kolde krig og i perioden efter den kolde krigs fra 1990 til 2011 ved at pege på, at de grundlæggende rammebetingelser for dansk udenrigspolitik nok har ændret sig, men at Danmark som småstat fortsat er underlagt begrænsninger i forhold til hvad USA og de regionale stormager ønsker sig. Ændringer i det internationale system har imidlertid muliggjort et højere aktivitetsniveau på grund af den øgede aktivitet gennem de internationale sikkerhedspolitiske platforme. Hovedanalysen er, at Danmark har bevæget sig fra reaktiv til aktiv tilpasning grundet ændringerne i de internationale trends, hvor vi har set en stigning i de internationale organisationers aktivitetsniveau og en stadigt stigende rolle for dem i forhold til international konflikthåndtering. Danmark er således i denne tolkning grundlæggende fulgt med strømmen og har tilpasset sin sikkerhedspolitik til de sikkerhedspolitiske platformes nye (mere aktive) rolle i det internationale system og USA dominerende magtposition. Denne tolkningstradition har, som det er påpeget ovenfor, sit politisk-institutionelle

³² Se Hans Mouritzen 2011. Danmarks nye råderum – Efter Libyen. *Politiken* 12. maj, 2011. Jf. desuden Anders Henriksen & Jens Ringsmose, *Hvad fik Danmark ud af det?*

³³ Denne pointe er tidligere fremført af Hans Branner i Branner, *Denmark Between*, s. 136.

tyngdepunkt blandt ældre, velmeriterede universitetsforskere, der anskuer VK-regeringernes udenrigspolitik fra et overvejende kritisk centrum-venstre-perspektiv.

Aktivistiske kontinuitetsfortolkning af den aktivistiske udenrigspolitik under Fogh

En anden strømning inden for kontinuitetsfortolkningen af dansk udenrigspolitik har særligt taget udgangspunkt i aktivismebegrebet og de udviklingstendenser der har kunnet konstateres efter den kolde krigs afslutning som referenceramme for deres vurdering af dybden og tyngden af Foghs udenrigspolitiske aktivisme.³⁴ Realister som Bertel Heurlin og Sten Rynning samt konstruktivister som Ole Wæver har i forbindelse med tolkningen af 1989 som en vigtig brudflade især peget på den stigende grad af militarisering af den danske sikkerhedspolitiske strategi, der har fundet sted fra 1990'erne frem.³⁵ Fælles for analyserne inden for denne tradition er at man ser udviklingen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter 1989 som noget kvalitativt anderledes end den tilpasningsteoretiske ramme. Begrebsmæssigt står analyserne af indholdet i aktivismen svagere end tilpasningsteorien, da man ikke på samme måde har en sammenhængende definition af aktivismen.³⁶ Det gælder i en vis forstand også Nikolaj Pedersen, der i sine senere analyser af den nyeste danske udenrigspolitik har bevæget sine analyser ud over den tilpasningspolitiske ramme og peget på indtoget af et liberalt værdipolitisk paradigme i dansk udenrigspolitik. I hans analyse har dette i en vis udstrækning har været båret frem af indenrigspolitiske aktører efter den kolde krigs ophør i perioden fra 1989 og frem til Fogh-regeringerne.³⁷ En læsning af Petersens analyse i *Historisk tidsskrift* fra 2009 giver et indtryk af et forholdsvist sammenhængende liberalt paradigme i dansk udenrigspolitik efter den kolde krigs afslutning, hvor en række - fortrinsvist - liberale politikere har været drivkraften bag en ny udenrigspolitisk strategi. Rasmus Brun Pedersen har ligeledes i en række analyser tilsluttet sig 1989 som skiftedag i nyere dansk udenrigspolitik og har beskrevet skiftet fra tilpasning til aktivisme i 1989 som et egentligt brud, men understreger samtidigt en række samlende udviklingstræk i hvad han betragter som

³⁴ Hans Henrik Holm 2002. Danish foreign policy activism: The rise and decline. *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*. Copenhagen: DUPI, pp. 19–45; Tonny Brems Knudsen, *Denmark and the Iraq War*; Rasmus Brun Pedersen 2012. 'Danish foreign policy activism: Differences in kind or degree?' *Cooperation and Conflict* 2012 47: 331-349

³⁵ Bertel Heurlin, 1994. 'Nye Prioriteringer i dansk udenrigspolitik'. *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993*. København: Dansk Institut for Internationale Studier, s. 30–50.); Rynning, Sten 2003. *Denmark as a Strategic Actor*. Copenhagen: DIIS.

³⁶ Se dog Hans Henrik Holm 1997. Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints. *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*. Copenhagen: DUPI, pp. 52–80 og Hans Henrik Holm *Danish foreign policy activism*.

³⁷ Petersen, *Kampen om Den Kolde Krig*. Se også Nikolaj Petersen *Europæisk og globalt engagement*: 618.

aktivismen i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter den kolde krigs afslutning.³⁸ I hans tolkning kan der sondres mellem to faser i den danske aktivisme i denne periode. Han peger på eksistensen af en periode fra 1989-2001 og kan betegnes som aktivistisk internationalisme og en periode fra 2001-2011 der betegnet som international aktivisme.³⁹ Analysen peger på, at der i aktivismen i dansk udenrigspolitik eksisterer en række fællestræk og en fælles værdimæssig kerne, der bunder i en række liberale internationalistiske værdier som er gennemgående i perioden. Dette kan eksemplificeres i forhold til formuleringen af værdipolitiske og menneskerettighedsmæssige hensyn som styrende principper for den danske sikkerhedspolitik, ligesom den i perioden i stigende grad lægges mindre vægt på suverænitetshensyn. Et andet aspekt der er kendetegnende ved dansk udenrigspolitik er formuleringen af stadigt mere selvstændigt danske målsætninger og ambitioner. Disse er f.eks. kommet til udtryk gennem den danske deltagelse i internationale fredsbevarende og -skabende operationer gennem 1990'erne, den danske Baltikums-politik samt den øgede danske interesse for at engagere sig i etableringen af en ny politisk og sikkerhedspolitisk arkitektur i Vesteuropa efter den kolde krigs afslutning. I denne læsning ses det forstærkede samarbejde med USA som en gradvis udvikling imod større selvstændighed, og et mindre brud på den regionale tilpasning. Tolkningen understreger kontinuiteten i den danske udenrigspolitiske aktivisme *efter* den kolde krigs afslutning, og at forskellen i udenrigspolitikken igennem to årtier bør betragtes som '*a difference of degree rather than a difference of kind*'.⁴⁰ Dette begrundes med at forskellen mellem 1990'ernes strategiske vægt på internationale institutioner og 2000-tallets vægt på alliance med USA og koalitioner af villige afspejler en række af de spændinger, der optræder inden for liberalismen selv.⁴¹ Ifølge Pedersens analyse udtrykker den sikkerhedspolitiske udvikling efter 1989 samlet en '*difference in kind*' fra de tilpasningslogikker der dominerede den danske Koldkrigslitteratur, hvorved de substantielt udtrykker noget andet end blot 'kompleks tilpasning'. Pedersen søger således at indskrive Foghs aktivisme i en mere langsigtet aktivistisk tradition som kobler

³⁸ Rasmus Brun Pedersen, *Danish foreign policy activism*

³⁹ Terminologien synes inspireret af de officielle begreber som optræder i hhv. Udenrigsministeriet 1994. *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik. Dansk udenrigspolitik på vej mod år 2000*. København: Udenrigsministeriet, og Udenrigsministeriet, *En verden i forandring*.

⁴⁰ Pedersen *Danish Foreign policy activism*:1

⁴¹ Disse spændinger er af f.eks. Georg Sørensen beskrevet som forskellene mellem en 'liberalism of restraint' og 'liberalism of imposition'. Se Georg Sørensen 2006. Liberalism of restraint and liberalism of imposition: Liberal values and world order in the new millennium. *International Relations* 20(3): 251–72 og Georg Sørensen 2011. *A Liberal World Order in Crisis Choosing between Imposition and Restraint*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

sig til den kolde krigs afslutning. Herved lægger hans analyse sig på linje med f.eks. Mikkel Vedby Rasmussen, som har peget på, at tolkningen af 11. september 2001 som skiftedag for aktivismen ligesom de er enige om at en del af litteraturen tenderer til at overvurdere effekten af Fogh-regeringernes kursskifte på den danske udenrigspolitiske tradition. Rasmussens analyse understreger således kontinuerligheden i den danske udenrigspolitik i perioden efter murens fald og frem, hvorved en række af elementerne i Fogh-regeringernes udenrigspolitiske projekt tolkes ind i en længerevarende tendens i dansk udenrigspolitik.⁴²

Brudtolkninger af VK-regeringernes udenrigspolitik

Over for disse kontinuitetstolkninger står andre analytiske tilgange, som i særlig grad har understreget og påpeget nye facetter og aspekter som har knyttet sig til den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi efter regeringsskiftet i 2001. En række af disse tager udgangspunkt i den ovenfor skitserede forståelse af tiden 1989-2011 som en periode med en række nye - og samlende – træk, men betoner i højere grad end disse 2001 som en skiftedag i dansk udenrigspolitik, der medførte kvalitative forandringer i Danmarks internationale ageren.

Danmarks som en ny aktivistisk international spiller under Fogh

Sten Rynning har i to analyser peget på, at Danmark grundlæggende har ændret sin internationale rolle efter 2001.⁴³ Fra at have påtaget sig en form for balancerende international mæglerrolle under den kolde krig og op gennem 1990'erne udviklede Danmark sig ifølge Rynning til en '*strategisk aktør*', der direkte deltog i kampe mod eksternt definerede modstandere, når disse blev set som en direkte trussel mod Danmark.⁴⁴ Hans argument er, at aktivismen og det øgede danske aktivitetsniveau gennem 1990'erne nok var ny i forhold til den balancerende tilpasning under den kolde krig, men at den ikke fundamentalt brød med hovedlinjerne i denne, eftersom den militarisering, der fandt sted igennem 1990'erne generelt havde en internationalistisk karakter og overordnet lå på linje med den danske balancerende tradition

⁴² Mikkel Vedby Rasmussen 2011. *Den gode krig. Danmark i Afghanistan 2006-2010*. København: Gyldendal.

⁴³ Rynning 2003; 2006

⁴⁴ Sten Rynning tilslutter sig den utilitaristiske tolkning af Danmarks motiver som er beskrevet i ovenstående afsnit. Rynning formulerer dette i et debatindlæg i Politiken i juli 2013: "*USA kan kræve mere af Europa, og europæerne – Danmark inklusive – har måttet levere større bidrag til stabiliseringen af Europas nærområde og amerikansk ledede operationer. Det har europæerne naturligvis ikke gjort, fordi de er 'ideologiske', men fordi de vil varetage en strategisk interesse: at fastholde USA's engagement i Europa*".

for at forfølge en stærk international retsorden til at regulere det internationale niveau.⁴⁵ Til gengæld havde den ikke mange træk til fælles med Danmarks efterfølgende rolle som strategisk aktør, der fokuserede på militære kapabiliteter og alliancer frem for internationale rettighedsregimer og institutioner.

Liberale analytikere som Hans-Henrik Holm⁴⁶ og Tonny Brems Knudsen⁴⁷ har foretaget en tilsvarende pointering af 2001 som et vigtigt vendepunkt i udenrigspolitikken, hvor Fogh-regeringernes udenrigspolitik medfører en afsked med internationalismen og dens vægt på multilateralt samarbejde til fordel for en mere traditionel bilateralt orienteret udenrigspolitik. Hos de liberale observatører ses denne bevægelse, hvor internationalismen trådte i baggrunden til fordel for en mere snæver alliance med USA i de to koalitionskrige som et beklageligt brud med den mere langsigtede udenrigspolitiske tradition.⁴⁸

De to tolkninger, der er skitseret her, er interessante, fordi de, som det også i mere afdæmpet form gælder Nikolaj Petersens aktivisme-tolkning, fremstår som en parallel til den tilpasningsbaserede tolkning af den danske udenrigspolitik med dens betoning af skiftet fra en passiv, multilateralt baseret tilpasningspolitik, til en aktiv, bilateralt orienteret tilpasning. Mens de analytiske begreber divergerer, er det altså de samme forandringer i udenrigspolitikken, der fremhæves. Hvad der er endnu mere interessant er imidlertid, at den klare artikulation af et brud i 2001, som vi finder hos politologiske forskere som Rynning, Holm og Knudsen er knyttet sammen med en implicit antagelse om eksistensen af en længerevarende og mere grundlæggende internationalistisk kontinuitet i den danske udenrigspolitik, som går forud for den kolde krigs ophør, og som Fogh-regeringerne har bevæget sig væk fra. Et tilsvarende synspunkt finder vi hos historikeren og politologen Hans Branner i en artikel fra 2000. Branner hævdede her, at dansk udenrigspolitik igennem det 20. århundrede havde været kendetegnet ved en grundlæggende spænding mellem en kortsigtet, deterministisk og tilpasningsorienteret tendens og en langsigtet, internationalistisk og systemforandrende ambition, og at denne spænding gradvist gik i opløsning i takt med at Danmarks sikkerhedssituation blev forbedret, således at tyngdepunktet i politikken efterhånden forskubbete sig i retning af internationalisme og

⁴⁵ (jf. desuden Wæver 1995)

⁴⁶ (Hans-Henrik Holm 1997; 1998; 2002)

⁴⁷ (Tonny Brems Knudsen 2004)

⁴⁸ (Tonny Brems Knudsen 2004).

'systemforandring'.⁴⁹ Denne fokusering på de internationalistiske aner til 1990ernes udenrigspolitik er efterfølgende blevet understøttet af historikerne Kristine Midtgaard og Karen Gram-Skjoldager, der med inspiration fra Branners begrebsætning af den danske udenrigspolitik har beskrevet hvordan liberale internationalistiske ideer og principper spillede en væsentlig rolle i udformningen af Danmarks politik i FN og Folkeforbundet.⁵⁰

Mens der således er flere historikere der har arbejdet med at afdække de intellektuelle rødder til 1990'ernes multilaterale internationalisme, er det imidlertid kun Bo Lidegaard, der har reflekteret over de dybereliggende politiske aner bag Fogh-regeringernes aktivisme. Udgangspunktet for Lidegaards tolkning af Fogh-regeringernes udenrigspolitik er en antagelse om, at der igennem det 20. århundrede har eksisteret to konkurrerende skoler inden for dansk udenrigspolitisk tænkning. Den ene, der primært knytter sig til Socialdemokraterne og Det Radikale Venstre er kendetegnet ved en entydig fokusering på tilpasning til og ikke-provokation over for de dominerende stormagter. Det ville i den første halvdel af det 20. århundrede især sige Tyskland – og derfor betegner Lidegaard denne tilgang *Tysklands-skolen*. I modsætning hertil opstod der ifølge Lidegaard efter Første Verdenskrig en konkurrerende aktivistisk (internationalistisk) tilgang til Danmarks udenrigspolitik⁵¹, som er kendetegnet ved troen på, at Danmark kunne og skulle gøre sine nationale interesser interesse gældende gennem en aktiv og selvstændig udenrigspolitik, og at "... Danmark måtte tage stilling og parti for "de gode" stormagter og om muligt søge alliance med dem for derved at styrke "det gode" i verden og opnå anerkendelse og beskyttelse fra "de gode" mod det, som truer".⁵²

Ifølge Lidegaard eksisterede de to udenrigspolitiske 'skoler' parallelt, og deres indbyrdes magtforhold varierede markant. Vigtige højdepunkter for den aktivistiske tænkning var tiden under udenrigsminister Harald Scavenius (1920-22), der var en markant kritiker af den nye sovjetiske stat, i

⁴⁹ Hans Branner: "The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context", i: Hans Branner og Morten Kelstrup(eds.): *Denmarks Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*, Gylling 2000. Denne tolkning er, som det turde fremgå, ikke umiddelbart forenelig med Branners seneste og mere rendyrkede tilpasningstolkning, der er omtalt ovenfor (Branner 2013).

⁵⁰ Kristine Midtgaard: *Småstat, magt og sikkerhed. Danmark og FN 1949-1965*, Syddansk Universitetsforlag 2005; Karen Gram-Skjoldager: *Fred og Folkeret. Dansk internationalistisk udenrigspolitik 1899-1939*, Museum Tusulanums Forlag 2012.

⁵¹ Det er værd at bemærke, at Lidegaard ikke er konsistent i sin sprogbrug, men både bruger begrebet aktivisme (Lidegaard 2011) og internationalisme (Lidegaard 1996 og 2003) til at betegne den aktivt interessehævdende og åbent stillingtagende tendens i dansk udenrigspolitik.

⁵² Bo Lidegaard: *En fortælling om Danmark i det 20. århundrede*, Gyldendal 2011, s. 110. Se også Johnny Laursens anmeldelse af bogen: <http://www.historie-online.dk/nyt/bogfeature/b021205.htm> (besøgt 14. oktober 2013); Bo Lidegaard: "Overleveren", *Dansk Udenrigspolitik Historie* bd. 3, København 2003 [find sidetall], Bo Lidegaard: *I kongens navn. Henrik Kauffmann i dansk diplomati 1919-1958*, København 1996.

modstandskampen fra 1943–45 og ikke mindst hos den danske gesandt i Washington, Henrik Kauffmann. Og denne skole har ifølge Lidegaard igen stukket sit hoved frem mod slutningen af århundredet, da "... den første velfærdsgenerations ideologiske univers blev toneangivende".⁵³ Ifølge Lidegaard skriver Fogh sig imidlertid ikke kun ind i en lang aktivistisk tradition i dansk udenrigspolitik. Hans udenrigspolitik er også – og det forekommer måske mere overraskende – et barn af 1968-opgøret: "Selvom disse "værdier" [Foghs værdier – KGS/RBP] på nogle stræk ideologisk stod i modsætning til Foghs jævnaldrende 1968'ere, var selve bevægelsen væk fra interesserne og hen mod den ideologiske politik udtryk for, at Fogh havde taget 1968 med ind i magtens centrum".⁵⁴ En lignende overvejelse om at kontekstualisere Foghs aktivisme og indskrive den i et langsigtet perspektiv kan findes hos Nikolaj Petersens analyse i *Historisk Tidsskrift*, hvor Foghs retoriske forsøg på udskifte den radikal-socialdemokratiske historieforståelse gennem en "udgrænsning af småstatsperioden i dansk udenrigspolitik". I Petersens tolkning trækker denne ambition inspiration fra den nationalliberale udenrigspolitik fra begyndelsen af 1860'erne. Den nye aktivistiske udenrigspolitik har således en række ligheder med denne tradition, som også søgte at rodfæste en udenrigspolitisk aktivisme i et demokratisk værdifundament med udgangspunkt i national selvbestemmelse.⁵⁵ Opsamlende må man imidlertid konstatere, at den historiske forskning kun sporadisk og indirekte har forsøgt at forankre Fogh-regeringernes udenrigspolitik i et bredere historisk perspektiv, men at den beskedne historiske litteratur, der foreligger, understøtter billedet af, at 1990'ernes og 2000'ernes nye højtprofilerede danske udenrigspolitik har dybe historiske rødder men ikke nødvendigvis havde det samme intellektuelle udspring.

Fogh som værdikriger – udenrigspolitik som indenrigspolitikens fortsættelse med andre midler

Et sidste tolkningsperspektiv på Fogh-regeringernes udenrigspolitik, som kan spores på tværs af de to discipliner, adskiller sig principielt fra alle de ovenfor skitserede tolkninger, idet det vender blikket væk fra det internationale politiske niveau og fokuserer på de bredere værdimæssige og ideologiske konstruktioner, som Foghs udenrigspolitik indskrev sig i. Således tager flere politologiske forskere i deres forståelse af Fogh som udenrigspolitiker udgangspunkt i de borgerlige partiers indenrigspolitiske værdikampsprojekt, der havde rødder i partiet Venstres indenrigspolitiske transformation fra 1980'erne,

⁵³ Lidegaard 2011, s. 111.

⁵⁴ Bo Lidegaard: "Arven fra 1968 og de nationale interesser", *Politiken* den 20. januar 2013.

⁵⁵ Petersen *Kampen*

og som fik en tydelig formulering gennem 2000-tallet.⁵⁶ Denne tradition har f.eks. påpeget betydningen af den værdikamp som de borgerlige partier to tilløb til gennem 1990'erne og officielt lancerede i 2003.⁵⁷ En særskilt komponent i denne værdikamp var det udenrigspolitiske område, hvor Fogh regeringerne søgte at formulere en begrundelse for den danske deltagelse i Irak-krigen ved at koble fortid og nutid i dansk udenrigspolitik.⁵⁸ Danske samtidshistorikere har også haft blik for den tætte integration af den indenrigs- og udenrigspolitiske tænkning hos Fogh-regeringens repræsentanter, men hos historikerne har man primært interesseret sig for og udforsket ét aspekt af Fogh Rasmussens udenrigspolitiske diskurs, nemlig den bagudrettede kvalitet i det højrevisionistiske tanke-sæt i kultur og værdikampen. I dette spiller opgøret med den nære udenrigspolitiske historie under den kolde krig og besættelsen en prominent rolle.⁵⁹ Foghs tanker om kulturkamp var 'altomfattende' ved at den netop inkluderede samtlige politiske og ideologiske platforme i samfundet. Historien og historieskrivningen på det udenrigspolitiske område var her en legitim kampplads mellem regering og opposition, og Fogh Rasmussen fandt her en mulighed for en direkte konfrontation med den herskende socialdemokratisk-radikale diskurs på det dette område samt til at legitimere sine udenrigspolitiske beslutninger ved at knytte dem sammen med det, der blev opfattet som den svigagtige danske politik under besættelsen og venstrefløjens medløberi under den kolde krig. I de seneste år har historikere rettet fokus mod Fogh Rasmussens politiske historiebrug og historiens legitimitetsskabende funktion i udenrigspolitikken,⁶⁰ idet de har interesseret sig for, hvordan historien konstrueres og italesættes på bestemte måder i for at styrke og legitimere det konkrete indhold af den udenrigspolitiske aktivisme som VK-regeringerne formulerede. Historikeren Farbøl (2011; 2012) har således senest i en analyse af Fogh Rasmussen regeringens udenrigspolitiske program netop peget på den politiske historiebrug som en central nøgle til at forstå udformningen af den konkrete aktivistiske udenrigspolitik. Logikken er, at historien kan anvendes som et argument for eller imod en bestemt aktuel politisk dagsorden. Argumentet er, at nutidige problemstillinger således kan projiceres bagud og føjes ind i allerede etablerede politiske,

⁵⁶ (Petersen 2009; Pedersen 2012).

⁵⁷ Rasmus Brun Pedersen 'Revisionisme og revanchisme i dansk udenrigspolitik', *Politica*, Vol 2 2012 pp. ###-##; *Past, present, future: The role of the Cold War in Contemporary Danish Foreign Policy* manuscript under review

⁵⁸ Særligt vægt ligger denne litteratur på de borgerlige partiers ambition om at gøre op med den radikal-socialdemokratiske historieforståelse og indflydelse på udenrigspolitikken, hvori småstatsidentiteten spillede en central rolle – i Lidegaards terminologi Tysklandsskolen i dansk udenrigspolitik Rasmussen 2006)

⁵⁹ Et forhold, der også er blevet påpeget af Nikolaj Petersens i Petersen 2009

⁶⁰ Rosanna Farbøl 2011; 2012; Lytje; Wium Olesen),

kulturelle eller sociale sammenhænge med henblik på at opnå nutidig politisk eller ideologisk legitimitet. Derved søges det at tilskrive en moralsk dimension til nutidens politiske valg. Dette sker oftest gennem en konstruktion af en analogi mellem fortidige og nutidige problemstillinger og hvor forholdet mellem nutid og fortid samt spørgsmål om er og bør blandes sammen og fremstilles uproblematisk. Derved kan fortiden bruges til at promovere og give legitimitet til en politik eller politisk beslutning ved at en historisk begivenhed bruges som en direkte parallel til en nutid beslutning.⁶¹ Et andet aspekt af denne historiebrug er at den kan tjene en miskrediterende funktion, fordi kritikken af fortiden kan bruges som negativt modeksempel til den nye politik. Derved bliver historiebrugen et muligt nutidigt disciplineringsinstrument, hvor en aktiv revision eller genfortolkningen af fortiden kan anvendes i en nutidig politisk kamp mod politiske modstandere. En funktion som særligt blev synlig i forbindelse med krigsbeslutningen i 2003, hvor den nutidige socialdemokratiske og radikale modstand mod beslutningen blev kædet sammen med partiernes rolle under den kolde krig. Særligt kontroversielt blev den danske besættelsestid og samarbejdspolitikken inddraget i den borgerlige regerings kritik af oppositionens krigsmodstand, hvorved der skete en sammenblanding af fortid, nutid og fremtid for dansk udenrigspolitik.⁶²

Historikerne har med andre ord sat fingeren på, at det interessante ved Fogh Rasmussen som udenrigspolitisk ideologisk figur ikke blot er hvordan han indskriver sig i, og forholder sig til, en eller flere danske udenrigspolitiske traditionslinjer, men også hvordan han i en hidtil uset grad har politiseret den danske udenrigspolitiske historie og gjort den til et politisk rum, hvor der kæmpes om hvem, der skal have magten til at definere, hvad der skal erindres og hvordan det skal erindres i fremtiden.⁶³ Fogh Rasmussen har i højere grad end sine forgængere været bevidst om, at kontrollen over historien og historieskrivningen et vigtigt redskab i bestræbelserne på at påvirke og bestemme hvordan den politiske nutid skal udfolde sig og hvordan fremtiden bør forme sig. Ikke mindst derfor er det relevant, som artiklen her har forsøgt, at indkredse, hvordan Fogh Rasmussen kan og skal placeres i de danske udenrigspolitiske udviklingslinjer fra et tværfagligt politologisk-historisk perspektiv.

⁶¹ (Farbøl: 69-70)

⁶² (Kayser Nielsen, 2010: 145f; Farbøl 2011:75).

⁶³ (Farbøl, 2011:67).

Konklusion

Artiklen her har søgt at give et overblik over en række af tendenser og tolkninger af udenrigspolitikken under Fogh Rasmussen i perioden fra 2001 til 2009. Overordnet har analysen vist at der eksisterer to overordnede tendenser i både den historiske og den politologiske litteratur. Disse fordeler sig mellem en kontinuitetsfortolkning af den borgerlige udenrigspolitik i perioden og en anden tendens der understreger en række af de brud med den danske udenrigspolitiske tradition som man så repræsenteret i perioden. Inden for hver af de to hovedtendenser optræder der en række forskellige varianter som i varierende grad er kompatible og i konflikt med hinanden. Gennem en systematisk præsentation af disse forskellige positioner har det været vores håb at skabe et overblik over de forskellige positioner og de forskellige nuancer i den akademiske litteraturs behandling af perioden. Inden for kontinuitetsrammen har artiklen påvist to modsatrettede strømninger. Dels en tilpasningsorienteret fortolkning som har hæftet sig ved at periodens udenrigspolitik primært ligger i forlængelse af det tilpasningspolitiske spor som vi kendte fra den kolde krig, som Fogh ellers selv hævdede at gøre op med. Man understreger inden for dette spor, at den danske tilslutning til den amerikanske linje kan ses som en kompleks form for tilpasning, hvor Danmark aktivt har tilpasset sig amerikanske ønsker gennem en snæver alliance med USA i kampen mod terror. Den anden tolkning inden for denne tendens peger i modsætning til tilpasningsfortolkningen på, at de borgerlige regeringers politik lå i forlængelse af den aktivistiske praksis som blev udformet og praktiseret gennem 1990'erne. Denne tolkning har særligt hæftet sig ved aktivismen som en samlet bevægelse baseret på en kerne af liberale værdier, der har fundet deres praksisform gennem forskellige grader af regionalt og globalt sikkerhedspolitisk engagement. Inden for brud traditionen kan der observeres tre spor. Dels et spor der peger på at aktivismen kan ses som et markant brud med den danske udenrigspolitiske tradition og opfattelsen af Danmark som international småstat. En anden variant af denne er en mere forklarende analytisk tradition der har søgt at forstå ændringerne bag denne kvalitative ændring i den danske sikkerhedspolitik. Her har argumentet særligt været, at man bør fokusere på indenrigspolitiske forhold som de afgørende faktorer for dette skifte. Den tredje variant af brud fortolkningen udspringer af historieforskningen, hvor man har fokuseret på Fogh regeringernes politiske historiebrug i forhold til at skabe legitimitet om sin udenrigspolitiske linje.