

Fra aktivistisk internationalisme til balancerende aktivisme: Dansk aktivisme i den nye verdensorden

Krig og fred: Orden og forandring i Europa

Mens USA og NATOs sikkerhedsgaranti udgør hjørnestenen i den europæiske sikkerhedsarkitektur, har den strukturelle rivalisering mellem USA og Kina samt Ruslands revisionistiske linje medført øgede amerikanske forventninger om, at Europa selv kan varetage regionale konflikter. Det har direkte konsekvenser for den danske militære aktivisme, der har været praktiseret som en reaktion på udviklingen i den regionale orden. Særligt den militariserede aktivisme har været designet til at fastholde et amerikansk engagement i det europæiske kontinent

gennem en imødekommelse af amerikansk efterspørgsel. Det har ledt Danmark ind i en række koalitionskrige, hvor internationalisme har været direkte koblet til at betale for sikkerhedsgarantien og for at nyttegøre NATO-alliancen for amerikanerne. Denne forretningsmodel er under pres i den øgede strukturelle rivalisering, tilstedeværelsen af regionale trusler og øget europæisk samarbejde. Derved bevæger aktivismen sig i en ny balancerende regional fase, hvor Danmark aktivt skal investere i de vestlige sikkerhedsinstitutioner for at balancere de regionale trusler.

Opretholdelsen af den amerikanske sikkerhedsgaranti og fastholdelse af et stærkt amerikansk engagement i den europæiske sikkerhedsorden er bundlinjen for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Fastholdelsen af det »regionale NATO«, hvor organisationens defensive afskrækkelseskapacitet fungerer som den samlende ordensramme for kontinentets sikkerhed, har derfor været retningsgivende for formen og intensiteten i dansk forsvars- og sikkerhedspolitik både før og efter den kolde krig (Ringsmose, 2009; 2010). Artiklen her tager i sin ordensforståelse udgangspunkt i en forståelse, som minder om det, der i introduktionsartiklen til dette temanummer er beskrevet som en »hegemonisk orden«. Denne er karakteriseret ved en vertikal koncentration af magtressourcer hos en særligt stærk stat og dennes egeninteresse, hvor USA's interesse er at skabe »en orden med det formål at bygge og opretholde en hierarkisk struktur omkring sin egen privilegerede position« (Lauritsen og Kristensen, 2023). Dansk udenrigspolitik beskrives oftest gennem begrebet »aktivisme«, som har fungeret som en samlet beskrivelse for dansk udenrigspolitisk engagement. Den er derfor blevet associeret med en række forskellige karaktertræk af diplomatisk, ordens-, real-, værdipolitisk karakter (f.eks. Holm, 2002; Knudsen, 2014; Pedersen, 2012; Kristensen og Larsen, 2017), som har været associeret med forskellige typer af aktiviteter af diplomatisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk karakter (Pedersen og Ringsmose, 2017), der har været praktiseret i forskellige udenrigspolitiske arenaer (Wivel, 2017; Olesen, 2017; Rynning og Ringsmose, 2017; Jakobsen og Kjærsgaard, 2017).

**RASMUS BRUN
PEDERSEN**

Lektor, Institut for
Statskundskab,
Aarhus Universitet,
brun@ps.au.dk



Graden og formen af den danske militære aktivisme har været et forsøg på at fastholde en amerikansk baseret ordens-politik på det europæiske kontinent. Forenklet sagt har Danmark søgt at bidrage til en »nyttiggørelse« af de vestlige allierede med det langsigtede mål at fastholde amerikanske interesser i at opretholde sikkerhedsgarantien.

I det følgende analyseres udviklingen i den danske militære aktivisme efter den kolde krigs afslutning med afsæt i det sikkerhedspolitiske område. Argumentet er at graden og formen af den danske militære aktivisme har været et forsøg på at fastholde en amerikansk baseret ordens-politik på det europæiske kontinent. Forenklet sagt har Danmark søgt at bidrage til en »nyttiggørelse« af de vestlige allierede med det langsigtede mål at fastholde amerikanske interesser i at opretholde sikkerhedsgarantien. Det at optræde som en relevant og loyal allieret har været et redskab til at forpligte amerikanerne på europæisk sikkerhed og har kunnet fungere som en balance mod de kontinental-europæiske kræfters vision for en alternativ mere autonom europæisk sikkerhedsorden, med særligt Frankrig i førersædet. Denne atlantisk orienterede »forretningsmodel«, hvor man har orienteret sig mod USA baserer sig imidlertid på en forudsætning om amerikansk efterspørgsel samt en tilpasning af de danske militære kapaciteter til at imødekomme denne efterspørgsel (Pedersen og Reykers, 2023). Argumentet er således, at der i perioden efter den kolde krig kan konstateres en række skift i den danske militære aktivisme, der grundlæggende har været reaktioner på udviklingen i den amerikanske efterspørgsel til sine europæiske allierede. Det danske respons har altså derfor været drevet af en kombination af defensive målsætninger, hvor militær aktivisme og interventionsdeltagelse har været et redskab til at betale for sikkerhedsgarantien i en periode med et lavt regionalt trusselsniveau, samtidigt med at den har været et middel til status- og prestige-søgning inden for det overordnede atlantiske ordenshierarki, kombineret med at den har været designet til at konsolidere denne overordnede sikkerhedsorden (de Cavalho og Neumann, 2015; Jakobsen et al., 2018).

USA's strukturelle rivalisering med Kina har imidlertid medført en omprioritering af USA's regionale engagementer på bekostning af inddæmningen af Kina i Asien. Dette har ledt til et magt-vakuum i Europa, hvor Rusland har forsøgt at konsolidere sig i sine nærområder som regional stormagt. Fra amerikansk side har denne udvikling ledt til en forventning om øget regionalt ejerskab blandt dets allierede og arbejdet for en regionalisering af konfliktløsningen.

Konturen af en ny global og regional orden med styrkede kontinental-europæiske magter, regionale konflikter samt en ny rolle for USA ændrer grundlæggende forretningsmodellen for den danske aktivisme (jf. Udenrigsministeriet 2016; DIIS 2019; DIIS 2020; Forsvarsministeriet 2022), hvilket også har manifesteret sig i den seneste udenrigs- og sikkerhedspolitiske stra-

tegi (Regeringen 2022; 2023), hvor Danmark i stigende grad er begyndt at forholde sig til den nye sikkerhedspolitiske orden i Europa.



Konturen af en ny global og regional orden med styrkede kontinentaleuropæiske magter, regionale konflikter samt en ny rolle for USA ændrer grundlæggende forretningsmodellen for den danske aktivisme.

Konklusionen i artiklen er, at den seneste udvikling kræver en omfortolkning af aktivisme-begrebet, hvis det fortsat skal bruges som rettesnor til at indfange den militære aktivisme i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Artiklen lancerer begrebet »balancerende aktivisme«, som udtrykker den tyngdeforskydning, vi i øjeblikket ser i den danske strategiske tænkning, som er karakteriseret ved en bevægelse væk fra interventionsdeltagelse til regional sikkerhed og balancering af regionale trusler, hvor fastholdelsen af det atlantiske element fortsat er et centralt element i den danske strategi, samtidigt med at det åbner op for deltagelsen i de bredere sikkerhedspolitiske dagsordener i EU-samarbejdet. Artiklen er struktureret over en indledende præsentation af udviklingen i den amerikanske efterspørgsel til sine NATO-allierede. Herefter beskrives udviklingen i den danske aktivisme, hvor argumentet er, at aktivismens form og indhold grundlæggende har været en reaktion på den amerikanske efterspørgsel, med det sigte at fastholde USA's europæiske engagement. Afslutningsvist diskuteres fremtiden for den balancerende aktivisme kort.

Udviklingen i den amerikanske efterspørgsel til de europæiske allierede

Fundamentet i den europæiske sikkerhedsorden har været den amerikanske sikkerhedsgaranti. Det har i praksis betydet, at NATO er den institutionelle ramme for europæiske afskrækkelsespotentialer på det militære område. Relationerne mellem Europa og USA har derfor været drevet tilstedeværelsen af eksterne trusler og fælles interesser har fungeret som drivkræfter til at opretholde og vedligeholde alliancen (Jakobsen og Ringsmose, 2017). Samtidigt har det asymmetriske styrkeforhold imellem USA og Europa givet en række udfordringer, hvor de militært svagere og mindre koordinerede europæiske stater har haft et incitament til at free-ride på den amerikanske sikkerhedsproduktion (Pedersen, Ohrt og Svendsen, 2023). Dette har desuden ledt til at USA har haft (legitim) ret til at blande sig i europæisk sikkerhedspolitik og til at stille krav og presse europæerne i forhold til deres bidrag til at opretholde ordenen (Pedersen og Reykers, 2023).

Målet har for mange europæiske lande har derfor været at finde et økonomisk og sikkerhedspolitisk ligevægtspunkt, hvor man har ydet »tilstrækkeligt« til at fastholde den amerikanske tilstedeværelse uden at sprænge banken. Diskussionen om byrdedelingen i NATO har derfor kredset om prisen for at fastholde sikkerhedsgarantien i artikel 5 i NATO-pagten, hvor diskussionen om

størrelsen af den europæiske forsikringspræmie, som er behandlet i artikel 3, har været i fokus. Den amerikanske interesse har grundlæggende været at få europæerne til at yde mere for den kollektive sikkerhed – eller i det mindste nyttiggøre de europæiske ressourcer for USA ved at kunne bruge europæiske bidrag til at understøtte de globale amerikanske interesser. Det har betydet, at de europæiske allierede har kunnet fokusere deres kapaciteter på to typer af efterspørgselsindikatorer: input-indikatorer, som måler, hvor meget landene bruger på forsvar, herunder territorielt forsvar. Output-indikatorer måler på villigheden til at bidrage (militært) til internationale interventioner og viljen til at dele risiko og tab med amerikanerne (Ringsmose, 2010). Et centralt redskab for USA til at presse europæerne har været troværdighed, i truslen om et reduceret amerikansk engagement i NATO, hvis der opstår en faldende marginalnytte af alliancen set fra et amerikansk synspunkt (Jakobsen, 2014). Troværdigheden af amerikanske trusler om tilbagetrækning var højere efter den kolde krigs afslutning, da Rusland ikke længere udgjorde en eksistentiel trussel mod NATO. Dette ledte til indførelsen af de nye output-indikatorer i samarbejdet i tillæg til input-indikatorerne og var i høj grad designet til at mobilisere og nyttegøre NATO-landenes forsvarsressourcer for USA. Dette gav sig i slutningen af 1990'erne og start-nullerne udtryk i kravet om udviklingen af deployeringsstyrker og en (gradvis) omstilling til interventionsforvar, samtidigt med at man ved NATO's Istanbul-topmøde i juni 2004 og senere ved topmødet i Riga 2006 søgte at forpligte de europæiske lande på at bruge 2 pct. af BNP på forsvar (Jakobsen og Ringsmose, 2017). Udover disse formelle foranstaltninger blev risikovilligheden til at sætte sine tropper i fare (risikodeling) – et vigtigt byrdefordelingsmål, da NATO blev involveret i kampsmissioner i særligt Afghanistan og senere Irak, hvor deltagelse i de amerikansk ledede koalitionskrige blev koblet til den fremtidige nytte af NATO (jf. Ringsmose, 2010).

Efter den russiske annektering af Krim og den øgede strukturelle rivalisering mellem USA og Kina har fokus igen blevet rettet imod territorialforsvar og afskrækkelse. Det har ledt til nye amerikanske forventninger til de europæiske allierede til at løfte regionale sikkerhedsopgaver. Utilfredsheden med de europæiske landes indsats betød, at USA allerede i 2014 spillede en nøglerolle i at forme Alliancens reaktion på den stigende russiske trussel. Obama-administrationen sendte fly og soldater til Østeuropa og øgede USA's deltagelse i NATO-øvelser ligesom der blev taget skridt til at muliggøre en hurtig udsendelse af større amerikanske forstærkninger i Øst- og Centraleuropa (Jakobsen og Ringsmose, 2017). Obama-administrationens forsøg på at presse sine allierede til at bruge mere havde begrænset succes, men den samlede nedgang i europæiske forsvarsudgifter blev dog stoppet, og der var en svag positiv bevægelse mod målet på 2 pct. (Jakobsen og Ringsmose, 2017; Pedersen, Ohrt og Svendsen, 2023). Under Trump administrationen truede amerikanerne derfor med at ændre og reducere deres engagement i Alliancen, medmindre de allierede, der brugte for lidt, gjorde klare fremskridt med at overholde de forpligtelser, der blev indgået på topmødet i Wales, hvor det blev aftalt, at landene skulle bruge 2 pct. af BNP på forsvar inden for et årti, og 20 pct. af

de 2 pct. skal anvendes på udviklingen af kapaciteter. Trumpadministrationen krævede ikke kun mere input, men ville også have mere output i forhold til balancering af Kina, og den brugte skarpere retorik og truede med mere drastiske foranstaltninger, hvis europæerne ikke overholdt forpligtelserne. Dette ledte til en stigning i forsvarsudgifterne i perioden frem mod 2020. Situationen efter 2014 ledte dog også til en udvikling i det europæiske samarbejde, særligt i EU-rammen, hvor landene i perioden intensiverede arbejdet for yderligere samarbejde om den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik samt den fælles forsvarspolitik, hvor landene forpligtede sig til yderligere koordination på de bredere sikkerhedspolitiske områder samt til at udvikle rammer til at facilitere materiel-anskaffelser (jf. DIIS, 2019). Samlet kan man derfor tale om en udvikling i kravene fra USA til Europa, der relativt bevæger sig væk fra output over imod inputsiden frem til 2014. Udviklingen allerede under Trump, men særligt efter Ukraine-krigen i 2022, har forstærket det amerikanske engagement men har samtidigt også for alvor skubbet på de europæiske investeringer og forsvarsbudgetter, hvilket ser ud til at have givet startskuddet til øget regionalt medejerskab i konflikten og i opretholdelsen af den europæiske sikkerhedsorden. I takt med intensiveringen af den globale rivalisering og stigningen i de regionale trusler har Biden-administrationen dog øget efterspørgslen til europæerne, sådan at de fremover forventes at bidrage på begge parametre, hvor forventningerne til output bliver en kombination af permanente bidrag til afskrækkelsen af Kina i Asien samt ad hoc baserede støttepakker Ukraine (jf. tabel 1).

Tabel 1: Udviklingen i den amerikanske efterspørgsel efter europæiske bidrag

Periode	Eksterne trusler	Forventninger	Efterspørgsel	Eksempler
1989-2001	Ingen direkte trusler mod Europa – output missioner i multilaterale rammer	Regionalt: Løsning af regionale sikkerhedsopgaver i multilaterale rammer	Output over input	Første golfkrig 1991 Kroatien og Bosnien Herzegovina (1990'erne) Kosovo 1999
2001-2014	Ingen direkte trusler med Europa	Øget amerikansk aktivitetsniveau – deltagelse i koalitionskrige med US uden for NATO's område	Output over input	Afghanistan (2001) Irak (2003) Libyen (2011) ISIS (2011) Syrien og Irak
2014-2022	Stigende direkte trusselsniveau fra Rusland, øget stormagtsrivalisering	Regionalt: Afskrækning og territorielt forsvar. Øget europæisk koordinering Globalt: deltagelse i balancering af Kina	Input over output – men med US ønske om øgede bidrag til balancering af Kina, sådan at der skal leveres på både input og output	Militær oprustning i Europa – 2% brugt på forsvar som minimum Deltagelse i flådebidrag i det Sydkinesiske hav

Inspireret af Jakobsen og Ringsmose (2017).

Udviklingen af dansk udenrigspolitisk aktivisme som svar på de amerikanske krav

Litteraturen har knyttet forskellige aspekter til aktivismebegrebet og har set det som et udtryk for så forskelligartede tendenser som pragmatisk tilpasning, status søgning og værdipolitik. Analysen her peger primært på aktivismens funktion i forhold til at fastholde og forankre USA i den europæiske sikkerhedsarkitektur. Tolkningen lægger vægt på, at udviklingen i aktivismen kan ses som en respons på USA's ændrede forventninger til sine europæiske allierede siden den kolde krigs afslutning, hvilket er med til at understrege de tilpasningspolitiske aspekter af strategien.

Aktiv internationalisme (1989-2001)

Med Den Kolde Krigs ophør åbnede »mulighedernes vindue« sig for, hvad der er blevet døbt »den aktive internationalisme«. Det var en ny strategi for udenrigspolitikken, som udtrykte et opgør med den danske tilpasningspolitik under den kolde krig og i perioden før verdenskrigene. Symbolet på denne nye udenrigspolitik var, da besætningen på korvetten »Olfert Fischer« i september 1990 sejlede ud for at deltage i den første Irakkrig, som handlede om at befri Kuwait fra irakisk besættelse. Efter flere år med fodnoter og tilbagetrukken udenrigs- og sikkerhedspolitik ønskede regeringen at markere handlekraft og villighed til at forfølge en mere aktiv kurs internationalt ved at deltage i den internationale koalition i Golfen. Kernen i den nye udenrigs- og sikkerhedspolitik var, at man deltog aktivt og forpligtende i den internationale politik. Det gav sig også udslag i den danske indsats for at få de baltiske lande med i EU og NATO-samarbejdet samt deltagelse i FN's fredsbevarende aktioner på Balkan.

Udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen nåede sammen med den borgerlige regering i 1993 at udmønte visionerne i den danske udenrigspolitik. De socialdemokratisk-ledede regeringer under Poul Nyrup Rasmussen (1993-2001) videreførte stort set principperne i aktivismen med hensyn til prioriteringer og ambitioner. Det gjaldt også krigene i det tidligere Jugoslavien i løbet af 1990'erne, hvor Danmark deltog med talrige militære bidrag. Det gjorde sig ikke mindst gældende, da danske Leopard-kampvogne i 1994 kom i kamp med serbiske styrker.

Slaget var med til at føre Danmark ind på en militaristisk, sikkerhedspolitisk kurs, hvor vægten lå på en robust tolkning af international ordenspolitik. Udadtil var de militære bidrag med til at signalere over for vores allierede, herunder ikke mindst USA, at Danmark mente sin nye udenrigspolitiske strategi alvorligt, og at man kunne regne med Danmark som en loyal allieret. Samtidig var der mandat fra FN's Sikkerhedsråd, hvormed det folkeretlige grundlag for de militære operationer, som Danmark deltog i, var i orden. Dette var aktiv internationalisme med vestligt fortegn.

Danmarks militære engagement fortsatte senere med konflikten i Kosovo i 1999, hvor NATO bombede serbiske stillinger for at beskytte Kosovos ci-

vilbefolkning mod overgreb fra de serbiske tropper. Bombningerne skete nu uden FN-mandat på grund af russisk modstand i Sikkerhedsrådet. Strømpilen i denne gradvise militarisering af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik var, at den skulle udfoldes inden for international lov og orden og så vidt muligt med opbakning fra FN – nemlig gennem en aktivistisk internationalisme funderet i international ret og liberale værdier, gerne med FN og NATO som de centrale arenaer. Kosovo-konflikten viste dog også, at hvis der opstod uoverensstemmelser mellem FN og USA, at Danmark var villig til at lægge sig tæt op af USA, da den transatlantiske relation blev set som en forudsætning for dansk interessevaretagelse og for at fastholde USA i den europæiske sikkerhedsarkitektur (Olesen, 2019).

International aktivisme (2001-14)

Den multilaterale komponent i aktivismen kom under pres efter terrorangrebet på USA den 11. september 2001. Poul Nyrup Rasmussen udtalte ved Folketingets åbning den 1. oktober 2001, at angrebet ikke kun var et angreb på USA, men også på de vestlige værdier og en række af de principper, der er indeholdt i den danske demokratiforståelse og lagde sig derved på linje med de øvrige europæiske allierede. Denne pointe blev understreget, da han en måned senere, ved udskrivelsen af folketingsvalget, pegede på, at Danmark »delte skæbne med USA«, og at man ønskede at stå »skulder ved skulder« med USA i krigen mod terrorisme. Terrorangrebet fik imidlertid den konsekvens, at USA anlagde en mere selvstændig sikkerhedspolitisk linje, hvilket stillede mange allierede i et dilemma om man ville følge den mere selvstændige amerikanske linje eller man ville fastholde et bredere multilateralt udgangspunkt. De danske politikere var langt fra enige om, hvad Danmark skulle gøre i denne vanskelige situation. Forenklet sagt stod Socialdemokraterne, Det Radikale Venstre og venstrefløjen fast på, at Danmark skulle prioritere fastholdelsen af det transatlantiske spor via FN- og EU-arenaerne, mens Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti ønskede at opprioritere en mere direkte bilateral relation i krigen mod terror, hvor det danske bidrag ville opnå en større synlighed i Washington, da man derved ville bryde med den mere forsigtige FN-linje. Regeringsskiftet ved valget i november 2001 afgørende på de parlamentariske dynamikker på det sikkerhedspolitiske område, da der for første gang i 70 år var et flertal til højre på udenrigspolitikken. Den 13. december 2001 bad den danske udenrigsminister, Per Stig Møller, om Folketingets samtykke til dansk deltagelse i en operation i Afghanistan som direkte krigsførende magt under amerikansk ledelse. De danske bidrag var knyttet til FN's resolution 1368. Regeringen udtrykte ønske om at bidrage direkte til en amerikansk-ledet koalition. Dette var i modstrid med socialdemokratiske og radikale ønsker om at fastholde et mere traditionelt multilateralt udgangspunkt for den danske indsats, hvor man skulle bidrage til en FN-indsats efter den amerikanske krig mod Taleban. Spændingen mellem at fastholde en mere »traditionel« aktivisme gennem internationale organisationer og regeringens ønske om en mere »offensiv« aktivisme, som skulle praktiseres gennem en relativt snæver alliance med USA, blev meget tydelig i 2002, da det stod klart,

at USA planlagde en invasion af Irak. Fra efteråret 2002 stod det klart, at den danske regering ønskede at støtte amerikanerne i den forestående invasion. Denne gang sagde den danske opposition dog fra. KV-regeringens begrundelse for den danske krigsdeltagelse fik et særligt ideologisk og værdipolitisk skær, men dækkede på mange måder også som en strategi til at styrke den danske status position i det hierarki, der var opstået blandt de lande der støttede en snæver atlantisk kobling, samtidigt med at man fremstillede sig som en nyttig og relevant allieret. På trods af splittelsen om Irak blev den brede enighed mellem partierne dog hurtigt genetableret, og de senere socialdemokratiske ledede regeringer har fortsat den militariserede linje i den aktivistiske udenrigspolitik. Danmark har fortsat prioriteret at udvise alliance-solidaritet med landets samarbejdspartnere og allierede i de internationale konflikter, som har præget perioden og har engageret sig militært i lang række internationale konflikter.

Da konflikten i Syrien blussede op i 2011, var Danmark tidligt ude med støtte til USA's overvejelser om at iværksætte et bombardement af Assadregimets styrker som straf for dets hårde fremfærd. Senere spillede Danmark sammen med Norge en fremtrædende rolle i forhold til transporten og destruktionsen af regimets kemiske våben, som foregik i FN-regi.

Efter at krigen eskalerede og bredte sig ind i Irak, hvor oprørsgruppen Islamisk Stat gradvist fremstod som den stærkeste af de mange forskellige oprørsgrupper, har Danmark været aktive i den internationale koalition, der har søgt at bekæmpe gruppen. Med sin deltagelse placerede Danmark sig igen i kernegruppen i den internationale krigskoalition. Omfanget af det danske bidrag minder i størrelse og indhold til det, man tidligere bidrog med i forbindelse med luftkrigen i Libyen i 2011. Danmark har desuden deltaget med et transportfly og specialstyrker til en franskleddet operation i Mali, hvor hensigten var at bekæmpe islamistiske oprører (Knudsen, 2014). Samlet set viser perioden en meget aktiv dansk deltagelse, der samlet har dækket over et ønske om at nyttegøre Danmark og de europæiske NATO-lande for amerikanske interesser.

Balancerende aktivisme (2014-)

Perioden efter den russiske annektering af Krim-halvøen i 2014 har grundlæggende ændret rammevilkårene for europæiske sikkerhed og forudsætningerne for den amerikanske støtte til den europæiske sikkerhedsarkitektur. Krigen er delvist en konsekvens af et mere revisionistisk Rusland, men også et symptom på den nye regionaliserede bipolaritet, hvor USA's orientering imod Asien, balancering af Kina samt en mere indadskuende amerikansk position under særligt Trumpadministrationen kombineret med en svag europæisk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Dette har på en række afgørende forhold ændret den amerikanske efterspørgsel til sine allierede, hvor amerikanerne har skruet op for forventningerne til, at europæerne samlet set bliver bedre i stand til håndtere de regionale sikkerhedstrusler. Dette har stillet fornyet forventning til militær oprustning inden for NATO-rammerne, men også en udvi-

delse af det europæiske samarbejde på de bredere sikkerhedspolitiske spørgsmål samt i forhold til øget koordination af våbenproduktion, finansiering og indkøb (DIIS, 2019).

De nye rammer for sikkerhedspolitikken har været genstand for en række danske analyser. Taksørapporten fra 2016 var det første forsøg på en rekonstruktion af den prioriteret version af dansk aktivisme, hvor man opererede med en stærk multilateral forankring af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik og en sondring mellem unikke og ikke-unikke danske interesser (Udenrigsministeriet, 2016). Interessant nok argumenteredes der i rapporten også for et forsigtigt opgør med den værdibaserede militære aktivisme, hvor der blev lagt vægt på, at Danmark i fremtiden skulle føre en mere interessebaseret udenrigspolitik, der i højere grad var tilpasset konturen af den nye verdensorden. Det intensiverede europæiske samarbejde på forsvars- og sikkerhedsområdet medførte også en øget frygt for dansk marginalisering, hvilket gav anledning til en ny undersøgelse af konsekvenserne af det danske forsvarsforbehold. DIIS (2019) pegede i en større analyse på, at Danmark stod over for risikoen for marginalisering i samarbejdet, ligesom den såkaldte Zilmer-rapport fra 2022 klart understregede behovet for en reorientering af den danske udenrigs- og sikkerhedspolitik med fokus på militær oprustning og balancering af Rusland (Forsvarsministeriet, 2022).

Tendensen i disse analyser tegner konturen af en re-orientering i den danske aktivisme som overordnet er designet til at adressere kombinationen af et øget regionalt trusselsbillede og de delvist afledte ændringer i det interne alliancepres fra USA. Danmark har her forsøgt at markere sig aktivistisk ved gennem afskaffelsen af forsvarsforbeholdet at engagere sig dybere i de dele af samarbejdet, der har en forsvarspolitisk dimension, herunder europæisk kapacitetsopbygning og sanktionspolitik i forbindelse med konflikten mellem Rusland og Ukraine. Ligeledes har Danmark reageret stærkt i forhold til at opretholde de baltiske landes suverænitet ved i regi af NATO at udsende en række F16 fly til at patruljere de tre landes luftrum til grænsen til Rusland samt deltaget i Enhanced Forward Presence i Estland. Hertil kommer de frivillige donationer til Ukraine i ad hoc koalitioner.

Udfordringerne for Danmark er dog, at denne nye form for aktivisme, som kan tolkes som en hensigt om at føre en balancerende aktivisme imod Rusland er underfinansieret efter en lang periode med medskæringer og et underfinansieret interventionsforsvar. En af konsekvenserne af den nye europæiske ordens politik er at Danmark skal til at omstille sig til et territorielt forsvar der skal medvirke til afskrækkelse i nærområdet. Dette kræver en delvis omstilling af det i den sammenhæng billigere interventionsforsvar. Efter mange års besparelser og nedskæringer ligger der en stor opgave i denne omstilling. Dette kræver finansiering, hvor forsvarsforligsforhandlingerne i 2023 tegner til at give et markant løft i udgifter fra ca. 30 mia. til mellem ca. 52 mia. og 75 mia. kroner, afhængig af om man går efter en målsætning om at bruge 2 pct. eller 2,5 pct. af BNP på forsvar. En af udfordringerne ved krigen i Ukraine er

dog også behovet for såkaldte ad hoc donationspakker, hvor Danmark officielt i det første krigsår har givet både civil og militær støtte for ca. 6,3 mia. kroner.

Intensionerne bag re-orienteringen af dansk aktivisme kan derved ses som et klart udtryk for en ny tilpasning af den danske kurs på baggrund af den realpolitiske virkelighed men også et udtryk for en aktiv indsats for at fastholde en amerikansk støttet sikkerhedsorden på det europæiske kontinent. Særligt usikkerheden i USA om den fremtidige politiske linje kan medvirke til at forklare den danske indsats på at binde USA tættere til kontinentet. De vese-rende forhandlinger om amerikanske baser, donationspakkerne, Leopard-diplomatiet i kredsen af såkaldte atlantister i EU-kredsen, støtte til udvidelsen af NATO med Finland og Sverige samt ønsket om at forpligte USA på støtten til Ukraine vidner om en øget dansk bevidsthed om, at fastholdelsen af USA's engagement kommer med en høj økonomisk pris. Balancerende aktivisme afspejler en erkendelse af behovet for balancering af regionale trusler gennem aktiv deltagelse i internationale organisationer, hvor særligt EU og NATO har fået fornyet aktualitet. Fastholdelsen af en troværdig afskrækkelse kræver et fortsat amerikansk engagement i Europa, hvilket kræver, at US fortsat betragter Danmark og andre europæiske lande som en troværdig, loyal og relevant allieret. Det betyder et øget dansk forsvarsbudget, deltagelse i det europæiske forsvars- og sikkerhedssamarbejde samt en villighed til mere aktivt at fungere som en aktiv balancepartner i forhold til de regionale trusler og udfordringer Europa står over for.

Fremtiden for den balancerende aktivisme

Udviklingen i den danske udenrigspolitiske aktivisme afspejler grundlæggende det danske syn på udviklingen og dynamikkerne i den internationale orden (tabel 2).

Tabel 2: Faser i dansk udenrigspolitisk aktivisme efter den kolde krigs afslutning

	Aktiv internationalisme 1989-2001	International aktivisme 2001-2014	Balancerende aktivisme 2014-
Arenaer	Styrket dansk engagement i EU, NATO og FN Regionalt og globalt	Mere vægt på alliance med USA og derved nedtoning af FN og EU Globalt fokus	Opprioritering NATO og EU Europæisk og arktisk fokus
Type af indsats	Deltagelse i FN-ledede operationer på blandt andet Balkan med både fredsbevarende, fredsskabende og humanitært sigte	Øget militarisering af den danske internationale indsats inklusive dansk krigsdeltagelse i Afghanistan og Irak under amerikansk ledelse	Territoriel forsvar og afskrækkelse af Rusland i nærområdet. Støtte til Ukraine i form af donationer Diplomatisk og økonomiske sanktioner
Målsætninger	Støtte til en udvidet international retsorden inklusive menneskerettigheder, humanitær intervention og internationale domstole	Liberale frihedsværdier prioriteres højt	Afskrækkelse af Rusland og balancering Fastholde stærk afskrækkelse via samarbejde med NATO og EU

Aktivismen har under sin værdimæssige fernis altid haft et konkret realpolitisk indhold, der har været designet til at positionere Danmark som en relevant alliancepartner. Derved har aktivismen også bidraget til den europæiske sikkerhedsorden og til at fastholde en amerikansk interesse og sikkerhedsgaranti for det europæiske kontinent. Aktivismen i dens første to faser var således designet til at imødekomme USA's ønsker om et »globalt NATO«, hvor de NATO allierede, kunne bruges som en form for »force extension« og mobiliseringspulje for amerikanske interesser. Derved kunne USA fastholde sin garanti, og modydelsen blev for Danmarks vedkommende særligt på output indikatorerne via vores interventionsdeltagelse. Derved tjente sikkerhedspolitikken grundlæggende til at opretholde en europæiske sikkerhedsorden funderet på amerikanske garantier og kapaciteter.

Skiftet i polaritet og USA's strategiske rivalisering med Kina har ændret efterspørgslen fra USA. Det forventes, at de europæiske lande vil støtte USA balancering og inddæmningsstrategi, men også at de europæiske lande i stigende grad skal tage vare på regionale udfordringer og trusler. Det har europæerne været noget tøvende over for, og udviklingen er først blevet accelereret efter annekteringen af Krim-halvøen. Den europæiske maskine er ikke endnu kommet op i gear, men der er tegn på at de europæiske lande også ser balancering af Ruslands forsøg på at etablere regionalt hegemoni som et centralt mål. En udfordring bliver at se disse regionale dynamikker styrket, hvilket alt andet lige betyder, at de regionale stormagter – Tyskland, Frankrig, Storbritannien – men også Polen får et ansvar for at balanceringen kommer til at foregå på en måde, hvor USA fortsat fastholdes som garant for den europæiske sikkerhedsorden. Her bliver den fremtidige koordination internt i NATO vigtig, men relationen mellem EU og NATO vil også få stigende betydning og rejse en række udfordringer i forhold til at balancere europæiske og atlantiske hensyn. For Danmark bliver det en af udfordringerne at manøvre i denne nye situation og arbejde målrettet for at sikre synergi mellem det atlantiske og det kontinentaleuropæiske. Det er afgørende for Danmarks statusposition i det nye hierarki, at den balancerede aktivisme tilpasses den overordnede vestlige strategi, og at bidragene passer med efterspørgslen, hvor overgangen fra output til input kommer til at udfordre den traditionelle danske aktivisme. Fra dansk perspektiv er denne nye form for aktivisme grundlæggende en udfordring, da regionaliseringen af konflikterne kræver flere økonomiske, diplomatiske og forsvarspolitiske ressourcer, som Danmark traditionelt har været mådeholdende med at levere på.

Referencer

- De Carvalho Bruno og Ivar B. Neumann, red. (2015), *Small states og status seeking: Norway's quest for international standing*, London/New York: Routledge.
- DIIS (2019), »Europæisk forsvarssamarbejde og det danske forsvarsforbehold«, København: DIIS.
- DIIS (2020), »Nye sikkerhedspolitiske dynamikker i Arktis Muligheder og udfordringer for Kongeriget Danmark«, København: DIIS.
- Forsvarsministeriet (2022), »Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035«, København: Forsvarsministeriet.
- Holm Hans-Henrik (2002), »Danish Foreign Policy Activism: The Rise og Decline« i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: DUPI, pp. 19–45.
- Jakobsen, Peter Viggo (2014), »The Indispensable Enabler: NATO's Strategic Value in High-Intensity Operations Is Far Greater Than You Think«, i Liselotte Odgaard, red., *Strategy in NATO: Preparing for an imperfect world*, New York: Palgrave Macmillan: pp. 59-74.
- Jakobsen, Peter Viggo og Kristine Kjærsgaard (2017), »Den danske FN-aktivismes storhed og fald 1945-2016«, *Politica*, 49(4): 377-400.
- Jakobsen, Peter Viggo og Jens Ringsmose (2017), »Burden-sharing in NATO: The Trump effect won't last«, Norwegian Institute of International Affairs.
- Jakobsen Peter Viggo og Sten Rynning (2019), »Denmark: happy to fight, will travel«, *International Affairs*, 95(4): 877–95.
- Jakobsen Peter Viggo, Jens Ringsmose og Håkon L Saxi (2018), »Prestige-seeking small states: Danish og Norwegian military contributions to U.S.-led operations«, *European Journal of International Security*, 3(2): 256–77.
- Knudsen, Tonny B (2014), »Danish contributions in Syria og Mali: Active internationalism in a changing world order«, i Kristian Fischer og Hans Mouritzen, red., *Danish Foreign Policy Yearbook 2014*, pp. 76-108.
- Kristensen Kristian S og Kristian K. Larsen (2017), »Denmark's fight against irrelevance, or the alliance politics of "punching above your weight"«, i Michael Wesley, red., *Global Allies: Comparing US Alliances in the 21st Century*, Acton: ANU Press, pp. 59–76.
- Lauritsen, Henrik og Kristian S. Kristensen (2023), »Krig og fred: Orden og forandring i Europa«, *Økonomi & Politik*, 96(2).
- Olesen, Mikkel R. (2017), »Aktivismen med de nordiske "brødre": forsigtig spiren efter lang tids tørke?«, *Politica*, 49(4): 358-76
- Olesen Mikkel R (2019), »Pest eller kolera. En analyse af beslutningsprocessen bag det danske militære engagement i Kosovo 1998-1999«, i Rasmus Mariager og Anders Wivel, red., *Hvorfor gik Danmark i krig? Kosovo og Afghanistan*, bind 2. København: Rosendahls, pp. 7–284.
- Pedersen, Rasmus B (2012), »Danish Foreign Policy Activism: A Case of Differences of Degree?«, *Cooperation og Conflict*, 47(3): 331-49
- Pedersen Rasmus B (2018), »Bandwagon for status: Changing patterns in the Nordic states' status-seeking strategies?«, *International Peacekeeping*, 25(2): 217–41.
- Pedersen, Rasmus B og Jens Ringsmose (2017), »Aktivisme i dansk udenrigspolitik: Norden, FN, NATO og EU«, *Politica*, 49(4): 339-57.
- Pedersen Rasmus B og Yf Reykers (2023), »Invitation games og the politics of joining US-led coalition warfare: a small state perspective«, (under udgivelse) *International Relations*.
- Pedersen, Rasmus B, Anders Ohrt og Gert T. Svendsen (2023), »Free riding in NATO after the Rise of Russia? Cost sharing, free riding og selective incentives in NATO after 2014«, *Journal of Transatlantic Studies*, (Under udgivelse).
- Regeringen (2022), »Udenrigs- og Sikkerhedspolitisk Strategi 2022«, København: Udenrigsministeriet.
- Regeringen (2023), »Udenrigs- og sikkerhedspolitisk strategi 2023«, København: Udenrigsministeriet.
- Ringsmose, Jens (2009), »Paying for protection: Denmark's military expenditures during the Cold War«, *Cooperation og Conflict*, 44(1): 73–97.
- Ringsmose, Jens (2010), »NATO burden sharing redux: Continuity og change after the Cold War«, *Contemporary Security Policy*, 31(2): 319–38
- Ringsmose, Jens og Sten Rynning (2017), »Rutsjebane: udsving og udfordringer i Danmarks NATO-aktivisme«, *Politica*, 49(4): 401-25.
- Rynning, Sten (2005), *NATO Renewed: The Power og Purpose of Transatlantic Cooperation*, New York: Palgrave.
- Udenrigsministeriet (2016), »Dansk diplomati og forsvar i en brydningstid«, København: Regeringen.
- Wivel, Anders (2017), »Aktivistisk med forbehold? Danmark, EU og den amerikanske verdensorden«, *Politica*, 49(4): 426-50