

# Kronik: Hvordan kan vi integrere fredens politik i den danske udenrigspolitik?

Hvem bestemmer i dansk udenrigspolitik?

*Med opbrud i verdensorden, stormagtsrivalisering, svækkede institutioner og stigende globale spændinger står en småstat som Danmark et vanskeligt sikkerhedspolitisk sted. På den baggrund er der en bred erkendelse af behovet for militær oprustning, men erkendelsen af diplomatisk, fredspolitisk oprustning udebliver. Men hvordan kunne fredens politik integreres i dansk udenrigspolitik? I denne artikel fokuserer vi på tre fokusområder: 1) styrket indsats for nedrustningsaftaler og våbenkontrol, 2) opbygning af institutionel kapacitet til fredsdiplomati og*

*3) øget villighed til dialog, også med kontroversielle aktører. Sammenbruddet af centrale atomvåbenaftaler øger behovet for regulering for at sikre stabilitet. Samtidig mangler Danmark institutionelle rammer for proaktivt fredsdiplomati sammenlignet med andre nordiske lande. I en multipolær verden bliver fleksibel og pragmatisk diplomati afgørende. En balanceret kombination af militær styrke og diplomatisk kapacitet er derfor nødvendig for at reducere eskalationsrisici og styrke langsigtet sikkerhed.*

Den internationale orden gennemgår i disse år strukturelle forskydninger af en karakter, vi ikke har set siden afslutningen på den kolde krig - måske siden 1945. Stormagtsrivalisering er igen en organiserende kraft i international politik. Den regelbaserede orden er fortid og formodentlig en mytisk sådan, internationale institutioner er dramatisk svækkede, og væbnede konflikter i Europa og Mellemøsten flettes sammen med globale teknologiske og geopolitiske spændinger (Bramsen, 2025b). Resultatet er ikke blot flere væbnede konflikter (UCDP, 2024), men et højere grundniveau af spænding.

I en sådan kontekst er stabilitet ikke en strukturel baggrundsbetingung, men et politisk produkt. Risikoen for eskalation, fejlberegninger og våbenkapløb øges, når tillidsniveauet falder og kommunikationskanaler svækkes. Den klassiske sikkerhedspolitiske respons på øget usikkerhed er militær oprustning og styrket afskrækkelse. Det stiller småstater som Danmark i en vanskelig situation i forhold til at navigere internationalt og modvirke eskalering af krige og konflikter, hvilket skaber et øget behov for oprustning ikke blot militært men også diplomatisk. Der er både mulighedsrum og behov for en øget diplomatisk aktivisme fra Danmark, da småstater ofte kan spille en mere fleksibel og potentielt afgørende rolle i afspænding af stormagtsrivaliseringer og håndtering af internationale forhold, når organisationer som FN's Sikkerhedsråd er mere fastlåste.

## **ISABEL BRAMSEN**

Lektor, Statsvetenskapliga institutionen,  
Lunds universitet,  
isabel.bramsen@svet.lu.se

## **OLE WÆVER**

Professor,  
Institut for Statskundskab,  
Københavns Universitet,  
ow@ifs.ku.dk



**Danske beslutningstagere har erkendt, at vi i mange år har underprioriteret vores militære kapaciteter og forsøger nu at indhente dette efterslæb. Mindre italesat er det, at vi parallelt har underprioriteret investering i fredens politik**

Danske beslutningstagere har erkendt, at vi i mange år har underprioriteret vores militære kapaciteter og forsøger nu at indhente dette efterslæb (Wæver, 2026). Mindre italesat er det, at vi parallelt har underprioriteret investering i fredens politik: i diplomatisk kapacitet, konfliktanalyse, våbenkontrolarbejde og institutionelle redskaber til deeskalation. Gennem de sidste 25+ år har dansk udenrigspolitik været karakteriseret af en militær aktivisme, der har stået i kontrast til den nordiske diplomatiske aktivisme, som beskrevet af Olsen og Wivel (2015: 14):

*”Den nordiske aktivismes metode er det diplomatiske arbejde i internationale institutioner, men et væsentligt kendetegn ved den danske aktivisme er et stærkt militært engagement, ofte i samarbejde med verdens stærkeste militærmagt USA. Den nordiske aktivismes indhold har været karakteriseret ved målsætninger om en styrkelse af det internationale samfund, afspænding og øget global lighed, men den danske aktivisme betyder deltagelse i militære konflikter uden det internationale samfunds velsignelse og har været ledsaget af begrænsninger i den danske udviklingsbistand.”*

Med en helt anden geopolitisk virkelighed i dag, ikke mindst efter den amerikanske præsident, Donald Trumps trusler mod det danske kongerige, er der grund til at genoverveje grundprincipperne i vores udenrigspolitiske virke. I det følgende vil vi argumentere for, at en integration af fredens politik i dansk udenrigspolitik kunne indebære 1) styrket arbejde for nedrustningsaftaler og våbenkontrol, 2) opbygning af institutionel kapacitet til fredsdiplomati og 3) øget villighed til dialog, også med kontroversielle aktører.

### **Nedrustning i en oprustningstid**

Med afslutningen af New START-aftalen i 2026 står verden for første gang i over 50 år uden bindende regulering af de største strategiske atomvåben mellem USA og Rusland (Svendsen, 2026). Siden SALT-forhandlingerne i 1970'erne har der, trods kriser og konfrontationer, eksisteret aftaler, der satte loft over de strategiske arsenaler. Våbenkontrol fjerner ikke rivalisering, men bidrager til forudsigelighed, gennemsigtighed og risikoreduktion.

Fraværet af regulering kombineret med teknologisk modernisering og multipolarisering af atomlandskabet øger risikoen for nye våbenkapløb og for faktisk anvendelse af atomvåben. New START var ikke kun en numerisk regulering af antallet af sprænghoveder for de to altdominerende atommagter. Der indgik også en vis (om end ufuldstændig og rodet) logik bygget ind i forskellige undergrænser, der sigtede til at undgå ustabile konstellationer, hvor

en krise kan løbe løbsk pga. frygt for at modparten vil slå først. Bortfaldet af aftalen er særligt farlig, fordi det sker på et tidspunkt, hvor begge lande i forvejen var på vej ind i omfattende modernisering af centrale våbensystemer, der nu vil ske uden hensyn til aftaler. Nogle af de aftaler, der faldt bort i de foregående år, var værre for krisestabiliteten, såsom ABM-traktaten mod missilforsvar (1972-2002) og INF-aftalen om mellemdistanceraketter (1987-2019), men netop New START er symbolsk vigtigst, fordi den regulerede verdens største, mest ødelæggende våben.

At de to atommagter med langt de fleste atomvåben ikke længere forsøger at holde sig i skindet, vil give ekko i det internationale system. Afgørende er her traktaten om ikke-spredning af atomvåben (NPT, Non-Proliferation Treaty, i kraft siden 1970), for dette centrale redskab, der med succes har begrænset antallet af nye atommagter til langt færre end frygtet, bygger på et princip om noget for noget: Ikke-atommagter afstår fra at udvikle atomvåben og til gengæld vil atommagterne bistå med atomkraft og ikke mindst: love selv at forhandle i god tro om at nedbringe deres atomvåbenlagre. Ikke-spredningsregimet var i forvejen presset, og det symbolske bortfald af flagskibet af atom-aftaler mellem USA og Rusland forværrer situationen. Verden står potentielt foran en voldsom vækst i antallet af atommagter. Fra Japan og Sydkorea til Tyskland og sågar Norden lyder argumenter for egne atomvåben, fordi den amerikanske "atomparaply" er blevet hullet af tvivl om USA's pålidelighed. Samtidig er forholdet mellem det globale nord og syd så generelt forværret (bl.a. pga. covid-19 og Gaza), at store endnu-ikke-atommagter i syd ser stadig mindre grund til at fastholde NPT som rammen for atomvåben og presser i stedet atommagterne via forbudstraktaten, der har været i kraft siden januar 2021. I princippet er dette et mere radikalt redskab, der anfægter legitimiteten af atomvåben hos de eksisterende atommagter, men uden et passende svar fra dem, kan dette skift vægt fra NPT også blive en åbning for nye atommagter.

En anden faktor, der ligeledes markerer en global decentrering er, at USA hævder, at Kina skal med i en trekantet aftale med USA og Rusland, hvad Kina afviser, fordi de har så langt færre atomvåben end de andre to. Alle disse samtidige udviklinger viser, at selvom de centrale aftaler er et bilateralt anliggende mellem USA og Rusland, er atomvåben et krydsfelt af politiske processer i mange fora. I denne situation kan mindre og mellemstore stater spille en rolle som normative entreprenører og brobyggere i multilaterale fora (Bramsen, 2025a). Danmark står jo ikke helt uden for atomvåbenens verden. I NATO-regi indgår vi i Nuclear Planning Group; og vi har allerede signaleret interesse i at indgå i de (formodentligt tilsvarende) processer, der i Europa er ved at blive bygget op omkring de franske atomvåben. Som deltager på våbensiden er det naturligt at også deltage på nedrustningsaftalesiden.

 **Oprustning og nedrustning er ikke modsætninger, men komplementære strategier: Afskrækkelse kan stabilisere på kort**

## sigt, men uden regulering øges den langsigtede strukturelle ustabilitet

For Danmark indebærer dette, at arbejdet for nedrustningsaftaler ikke bør ses som en rest fra en idealistisk fortid, men som en integreret del af ansvarlig sikkerhedspolitik. Oprustning og nedrustning er ikke modsætninger, men komplementære strategier: Afskrækkelse kan stabilisere på kort sigt, men uden regulering øges den langsigtede strukturelle ustabilitet.

I den europæiske sammenhæng tættest på Danmarks egen sikkerhed kompliceres våbenkontrol og nedrustning af, at de fleste tænker det som kvantitativt og forbundet direkte med en (op)løsning af politiske modsætninger. Modsætningsforholdet mellem Rusland og Europa er ikke en forbigående misforståelse forankret alene i et sikkerhedsdilemma eller lignende problemer med at undgå en militær overbygning på en relation, der ellers er stabil. I dag er der et reelt modsætningsforhold og god grund til at tro, Rusland har viljen til at udnytte militære blottelser. Nedrustning bør tænkes ud fra dette vanskelige vilkår.

Mens det antagonistiske forhold mellem Rusland og vesten, ikke kan tilskrives Rusland alene, men er formet af et sammenspil mellem vestlige og russiske handlinger (Wæver, 2023; Bramsen og Wæver 2025), har vi nu, især efter Ruslands invasion af Ukraine, en militær modsætning, der ikke kan afmonteres med et snuoptag via nedrustning. Våbenkontrol og nedrustning vanskeliggøres i dag af, at alt for mange formodentlig vil tro, det kun giver mening, hvis man har den slags illusioner om at "skabe tillid" og dermed afmontere konflikten. Uanset om man kan forestille sig den slags på langt sigt eller ej, er det aktuelle formål med aftaler på det militære område mere snævert at stabilisere situationen og undgå misforståelser, ikke ulig bevæggrunden for Ronald Reagans møde med Mikhail Gorbachev i Genève i 1985: at modvirke, at tredje verdenskrig skulle begynde på baggrund af en misforståelse. Der er et her og nu behov for at undgå militært ustabile oprustningsmønstre, der øger risikoen for, at kriser løber løbsk og leder til krig ved et uheld. Sat på spidsen bruger vi for meget energi på at undgå en gentagelse af anden verdenskrig, en villet angrebskrig, og for lidt på at undgå første verdenskrig, der i højere grad skyldtes, at situationen belønnede den, der "trak først", og en krise udløste derfor mobilisering og krig. I dag har alle parter en fælles interesse – på trods af den generelle konflikt – i at undgå en sådan uønsket udvikling. Ikke kun på grund af krigsfaren som sådan, men også fordi uhensigtsmæssige våbenanskaffelser kan udløse anskaffelser eller adfærd hos modparten, der øger spændingsniveauet.

Nedrustning i bred forstand skal her ses ikke primært som kvantitative aftaler om lofter på antal soldater eller de primære våbentyper (som i den kolde krigs aftaler om konventionelle styrker i Europa), men snarere fokuseret på særlige våbentyper og mest realistisk i første omgang som øget åbenhed, transparens og gensidig orientering til at undgå misforståelser. Indsigt i modpartens be-

kymringer kan også uden formelle aftaler bidrage til at undgå både kontraproduktive militære dispositioner og farlige episoder. De første aftaler kan handle om selve denne åbenhed.

Institutionelt kunne dette understøttes ved at (gen)oprette et kontor for nedrustning i Udenrigsministeriet, som kan samle ekspertise, sikre kontinuitet i internationale forhandlinger og styrke Danmarks bidrag til multilaterale processer. Ekspertisen bør være militærfarlig såvel som politologisk og juridisk. Erfaringer fra andre lande viser, at institutionel forankring er afgørende for at opretholde politisk opmærksomhed på våbenkontrol i perioder, hvor dagsordenen domineres af akutte kriser.

## Fredsdiplomatisk oprustning

Den danske udenrigspolitiske beslutningsproces er karakteriseret ved en relativt stærk centralisering og ofte præget af tidspres og krisestyring. I en situation med vedvarende kriser er der risiko for, at kortsigtet risikohåndtering fortrænger langsigtet fredspolitik og en smidig diplomatisk praksis, der ikke blot er reaktiv men også proaktiv i forhold til at finde åbninger for at afbøde en eskalation eller tage skridt imod at afslutte en krig.

Fredens politik kræver en evne til løbende at analysere konfliktdynamikker, identificere diplomatiske åbninger og handle hurtigt, når muligheder opstår. For at oparbejde en kapacitet på dette område kunne man etablere en dedikeret enhed, et Dansk Center for Fredsdiplomati, som kan kombinere forskning og analyse med mere praktiske, diplomatiske tiltag. En sådan enhed kunne støtte Udenrigsministeriet, rådgive beslutningstagere, udvikle procesdesign for fredsdiplomatiske tiltag, skabe rammer for uformel dialog og styrke samarbejdet med civilsamfund og internationale partnere. Ikke som erstatning for klassisk diplomati, men som et supplement, der øger smidigheden og handlekraften.

### Danmark er i dag det eneste nordiske land uden en selvstændig, permanent struktur med fredsdiplomatisk fokus

En sådan institutionel forankring vil samtidig placere Danmark tydeligere i en nordisk kontekst, hvor alle vores nabolande allerede har etableret lignende strukturer (Hagemann og Bramsen, 2019). Norge har gennem NOREF opbygget en stærk kapacitet for uformelt diplomati og facilitering, Sverige har Folke Bernadotte Akademiet (FBA), Finland har Crisis Management Institute (CMI), og selv Island og Åland har tilsvarende institutionelle platforme. Danmark er i dag det eneste nordiske land uden en selvstændig, permanent struktur med fredsdiplomatisk fokus (Bramsen og Hagemann 2023). I de seneste år er der givet midler fra forskningsreserven til en opprioritering af fredsforskning på Dansk Institut for Internationale Studier (DIIS), hvilket er en positiv udvikling som formentlig vil forankre Danmark yderligere i den nordiske fredsforskning. Et mere praksisorienteret center kunne, eventuelt

i samarbejde med DIIS, mere direkte understøtte fredens politik i en dansk kontekst ved at stå for at arrangere civilsamfundsdialoger, diplomatiske møder og helt konkret støtte op omkring udenrigsministeriets arbejde, så Danmark for eksempel vil kunne være vært for et møde i ”The Global Alliance for a Two-state Solution“ eller understøtte og vitalisere processen omkring forsoning i den dansk-grønlandske relation, hvor den tidligere grønlandske Forsoningskommission – hvor svært det end måtte være – bør følges op med en dansk-grønlandsk Sandheds- og Forsoningskommission, der netop på grund af den aktuelle politiske kompleksitet kan vinde ved at blive ”professionaliseret” via indlejring i international ekspertise. Det handler ikke blot om at oparbejde ny ekspertise, men også om i højere grad at udnytte eksisterende ekspertise i praksis. For 15 år siden, da borgerkrigen brød ud i Syrien, havde Danmark for eksempel bedre forbindelser og ekspertise end mange andre lande af historiske og institutionelle grunde, men der manglede strukturer til at integrere dette med den førte udenrigspolitik.

Ved at etablere en sådan enhed vil Danmark således ikke blot styrke sin egen kapacitet, men også kunne drage fordel af de eksisterende nordiske netværk, fælles projekter og erfaringsudvekslinger. En dansk platform for fredsdiplomati vil kunne indgå i et tættere nordisk samarbejde om analyse, mægling og dialogformater og dermed forstærke både den nationale og den regionale handlekraft. I en tid hvor nordisk samarbejde på forsvars- og sikkerhedsområdet intensiveres, vil en parallel styrkelse af den fredsdiplomatiske dimension skabe en mere balanceret og strategisk helhedsorienteret nordisk profil. Det vil forankre fredens politik institutionelt i dansk udenrigspolitik og samtidig styrke vores position i en region, der internationalt er kendt for netop at kombinere sikkerhedspolitisk ansvarlighed med diplomatisk aktivisme.

Endeligt kunne man overveje at (politisk) udpege en særlig repræsentant for fred og geopolitik – ikke ulig den særlige repræsentant for FN, der blev udpeget i forbindelse med Danmarks kampagne for at få en plads i FN’s Sikkerhedsråd 2025-2027. En sådan særlig repræsentant kunne holde sig tæt på eksisterende fredsforhandlingsprocesser, afsøge diplomatiske åbninger og opbygge relationer i en verden i opbrud.

## Pragmatisk diplomati i en ny verdensorden

Den sidste dimension af fredens politik, er måske den mest kontroversielle; den vedrører spørgsmålet om dialog med aktører, der opfattes som illegitime. Der er en stigende erkendelse af, at en ny verdens (u)orden kræver pragmatisk tilpasning. Denne pragmatisme kan der også blive behov for i vores diplomatiske praksis.

Efter den kolde krigs afslutning opstod en center-periferi-tænkning, hvor stater og ikke-statslige aktører, der afveg fra den liberale orden, i højere grad blev placeret udenfor det legitime diplomatiske fællesskab. Efter 11. september 2001 blev denne tendens yderligere forstærket gennem terrorlister og lovgiv-

ning, der direkte kriminaliserede kontakt med udpegede aktører. Ikke-engagement blev ikke blot et strategisk valg, men en normativt kodificeret praksis.

Samtidig blev udenrigspolitik i stigende grad genstand for indenrigspolitisk symbolkamp. At afvise dialog kunne fremstå som moralsk konsekvent og politisk risikofrit, mens engagement med kontroversielle aktører kunne udlægges som legitimering. Ikke-engagement blev dermed ikke kun et sikkerhedspolitisk redskab, men også en identitetspolitisk markør.

I en verden præget af relativ amerikansk tilbagetrækning, fremvæksten af nye magtcentre og opløsning af den quasi-unipolære orden ændres betingelserne imidlertid. Stormagter praktiserer allerede en mere pragmatisk diplomatisk praksis, hvor tidligere kontaktforbud udfordres af strategiske hensyn. Den strukturelle bevægelse mod multipolaritet reducerer incitamentet til at opretholde absolutte eksklusionsregimer og øger behovet for fleksible, kalibrerede strategier for hvem vi taler med. USA's præsident Trump har været dobbelt katalysator for et sådant skifte. For det første praktiserer han selv en bevidst uortodoks politik om at tale med alle fra Nordkoreas præsident til de nye magthavere i Syrien. For det andet har hans svigt af allierede fremkaldt en søgen efter nye samarbejds mønstre.

For en lille stat som Danmark rejser dette et centralt spørgsmål: Skal vi fastholde en praksis, hvor fravær af kontakt opfattes som det principielt korrekte udgangspunkt – eller skal vi udvikle en mere differentieret tilgang, hvor dialog betragtes som et instrument blandt flere?

Her kan en styrket fredsdiplomatisk kapacitet spille en afgørende rolle. Uformelle spor, fortrolige sonderinger og tekniske dialogformater kan eksistere parallelt med sanktioner og offentlig kritik. Pointen er ikke at erstatte pres med dialog, men at kombinere dem. I en ustabil verdensorden er fleksibilitet en strategisk ressource.

### En udvidelse af den udenrigspolitiske værktøjskasse

I en verdensorden præget af strukturel usikkerhed og stigende spænding er militær oprustning et forståeligt svar. Men uden parallel investering i diplomatisk kapacitet og fredens politik risikerer oprustningen at bidrage til en selvforstærkende sikkerhedsdynamik, hvor mistillid avler modoprustning, og hvor fraværet af regulering og dialog øger sandsynligheden for fejlregninger og eskalation.

At integrere fredens politik i dansk udenrigspolitik handler derfor ikke om at nedtone sikkerhedspolitiske realiteter, men om at udvide værktøjskassen. Nedrustningsarbejde i en oprustningstid, pragmatisk dialog også med vanskelige aktører og institutionel styrkelse af fredsdiplomatisk kapacitet er forudsætninger for, at en lille stat kan navigere smidigt i en verden præget af stormagtsrivalisering.

## Referencer

- Bramsen, Isabel (2025a), *Fredens logik*, København: People's Press.
- Bramsen, Isabel (med input fra ekspertråd) (2025b), *The Copenhagen Peace Report*, Hesbjerg Foundation, <https://hesbjergslot.dk/fredsrapport/>.
- Bramsen, I. og A. Hagemann (2023), "How research travels to policy: The case of Nordic peace research", *International Affairs*, 99(5): 1953-72.
- Bramsen, Isabel og Ole Wæver (2025), "Conflictualization: Theorizing how relations, societies, and issues come to be formed by the logic of conflict", *Cooperation and Conflict*, 60(4): 978-1004.
- Hagemann, Anine og Isabel Bramsen (2019), *New Nordic peace: Nordic peace and conflict resolution efforts* (Vol. 2019524), Nordic Council of Ministers.
- Olesen, Mikkel R., og Anders Wivel (2015), "Hvad blev der af den klassiske Kold Krigs-aktivisme?: Den nordiske dimension i dansk udenrigspolitik", *Politik*, 18(4): 14-24.
- Svendsen, Jacob (2026), "Det er nok det eneste fornuftige, Putin har foreslået i meget lang tid", interview med Ole Wæver, *Politiken*, 5. februar, <https://politiken.dk/internationalt/art10706016/%C2%BDdet-er-nok-det-eneste-fornuftige-Putin-har-foresl%C3%A5et-i-meget-lang-tid%C2%AB>.
- Uppsala Conflict Data Program (UCDP) (2024), *UCDP Conflict Encyclopedia*, Uppsala University, <https://ucdp.uu.se>.
- Wæver, Ole (2023), "Futures, Events and Excessive Learnings: Review of Forsberg and Patomäki, Debating the War in Ukraine", *Globalizations*, 20(7): 1187-94. <https://doi.org/10.1080/14747731.2023.2228594>.
- Wæver, Ole (2026), "Hvornår er Rusland farligst? Nærlæsning af Forsvarets Efterretningstjenestes trusselsvurderinger og regeringens anvendelse af dem", i Drude Dahlerup, Henning Salling Olesen og Thomas Boje, red., *Kampen om sjælene*, under udgivelse Frydenlund.