

Nikolaj Petersen

Danmark som international aktør 705-2005.

Et essay

Op gennem historien har Danmark været en vedvarende, men meget forskelligartet aktør på den europæiske scene, hvilket afspejler det særdeles varierende handlerum, Danmark har haft. De danske vikinger kunne ekspandere mod vest, mens middelalderens danske konger rettede blikket mod øst og nord. Sveriges opstigning til dominerende Østersømagt omkring 1600 tvang Danmark ind i en rolle som kun en mellemstor magt, der med et vist held praktiserede neutralitet i 1700-tallet. Napoleonskrigene førte til, at Norge måtte afstås til Sverige, og nederlaget i de slesvigske krige gjorde Danmark til småstat, hvilket satte sit præg på det 20. århundredes danske sikkerhedspolitik. Trods eksistenskriser er det mest slående ved Danmark landets 1300 år lange og ubrudte tilstedeværelse som international aktør.

Indledning: Danmark i (mere end) tusind år

Danmarks historie som international aktør er både længere og mere kontinuerlig end stort set alle andre moderne stater. Ganske vist fortaber landets debut som organiseret politisk enhed og ekstern aktør sig i historiens mørke, men allerede fra omkring 700 (lad os bare sige 705) viser påbegyndelsen af forsvarsværket Dannevirke ifølge Esben Albrechtsen i første bind af *Dansk Udenrigspolitikks Historie* (herefter DUH), "at der allerede tidligt i 700-tallet nord herfor har været et stærkt rige organiseret under en konge ..." (DUH, bind 1: 21). Dette riges kontinuitet er nok vanskelig at påvise andet end punktvist de næste århundreder frem til Gorm den Gamle (død ca. 958), men fra da af har der eksisteret en selvstændig og identificerbar aktør ved navn Danmark i international politik. Dette forhold har været en af inspirationskilderne til seksbindsværket *Dansk Udenrigspolitikks Historie*, der begyndte at udkomme i 2001 og afsluttes i foråret 2005 (DUH bind 1-6, 2001-2005).

Aktøren Danmarks politisk-geografiske form har varieret stærkt med Valdemartidens Østersø-rige (1157-1241), senmiddelalderens Kalmarunion (1380/97-1448), konglomeratstaten Danmark-Norge-Slesvig-Holsten (1460-1814), helstaten Danmark-Slesvig-Holsten (1814-64) og vore dages Rigsfællesskab af Danmark, Færøerne og Grønland som markante konfigurationer. Men uanset ekspansion og kontraktion har det geografiske tyngdepunkt været det egentlige Danmark, og det politiske den til enhver tid siddende konge eller regering.

Danmark har ligeledes gennem historien haft forskellige interne organisationsformer, men også her har kontinuiteten været stor. Frem til ind i 1500-tallet var formen et kongedømme organiseret omkring kongens person, der i det følgende århundrede udviklede sig til den moderne stat hvilende på et fast bureaukrati, en stående hær og flåde samt et effektivt skattesystem (DUH, bind 1: 350). Denne stat fik under enevælden (1660-1848) sin klassiske udformning, der i sine grundtræk er bevaret i nutidens demokratiske velfærdsstat.

Den historiske kontinuitet viser sig blandt andet i, at den centrale udenrigspolitiske beslutningstager er forblevet den samme: kongen, siden 1848 dog i skikkelse af hans regering. I praksis har kongen/regeringen dog kun i enevældeperioden været enerådende i udenrigspolitikken, idet han/den ellers har måttet sikre sig rygdækning i successive parlamentariske organer: landstingene, Danehoffet, Rigsrådet og Rigsdagen/Folketinget, der med skiftende styrke har begrænset den centrale beslutningstagers udenrigspolitiske handlerum.

Endelig har Danmark gennem tiderne opereret i skiftende ydre omgivelser, der har udgjort andre vigtige begrænsninger af beslutningstagernes handlerum. Anderledes udtrykt har Danmark ageret i forskellige internationale systemer, dels med rod i nærområdet, dvs. det subregionale niveau, dels det regionale europæiske, dels det globale niveau. Nærområdet har altid været der som ramme om dansk udenrigspolitik, hvad enten den konkrete fokus har været Østersø-området, det nordiske område, det nordtyske område eller Nordsø/Nordatlant-området. I 1500-tallet begyndte Danmark så via sine nordtyske interesser gradvis at deltage i europæisk storpolitik, og fra Tredivårskrigen (1618-48) og frem til 1945 blev det europæiske stormagtssystem den primære referenceramme for dansk udenrigspolitik. Med den Kolde Krig blev rammen udvidet til det globale system, en tendens, der er forstærket efter 11. september. Deltagelsen i Afghanistan- og Irak-krigene er Danmarks hidtil geografisk-politisk mest ambitiøse handlinger som international aktør.

Roller, modes, games og handlerum: Kært barn har mange navne

Sigtet med denne artikel er at belyse det historiske samspil mellem den centrale beslutningstager, dvs. kongen/regeringen, og dennes interne og eksterne omgivelser. Dette samspil kan anskues på flere måder. Én er at se på aktørens rolle i systemet som henholdsvis småstat, mellemmagt eller stormagt, bestemt efter dens indflydelse på systemets struktur og løbende interaktioner. Stormagter definerer systemets struktur og spilleregler og dominerer samtidig interaktionerne i det (Waltz, 1979). Mellemmagter er væsentlige aktører inden for det til enhver tid herskende system, men er uden indflydelse på dets overordnede struktur, mens småstater mangler indflydelse på det overordnede system, samtidig med at de er mindre spillere i den løbende interaktion; de er systemets "bønder".

Set under denne synsvinkel (som ikke skal forfølges videre her) har Danmark gennem tiderne og på de forskellige systemniveauer vekslet mellem rollen som stormagt, mellemmagt og småstat. På det subregionale niveau var Danmarks rolle indtil 1600-tallet ofte stormagts, mest udtalt i Valdemarstidens Østersø-system, Unionstidens nordiske system og den tidlige konglomeratstats nordtyske system (1448-1624). Derefter blev Danmarks rolle i nærområdet mellemmagts, indtil vi efter 1864 gled ned i småstatsrollen i det vigtigste subregionale system, Østersø-systemet, liggende i Tysklands og Ruslands skygge. Det var en rolle, der først blev ophævet med Den Kolde Krigs ophør og lanceringen af en aktiv dansk Baltikum-politik af mellemmagtskarakter, men med strejf af stormagtsambition. I det europæiske system var Danmark fra "optagelsen" i 1500-tallet for det meste en lille mellemmagt, perifer, men ikke uden indflydelse på systemets politik, blandt andet

i kraft af flåden og det slesvigske spørgsmåls placering på den europæiske dagsorden – indtil 1864. Derimod blev Christian 4.s stormagtsdrømme i midten af 1600-tallet knust af den opkommende svenske stormagt. Og fra 1864 gled Danmark et trin ned ad den europæiske rangstige til en decideret småstatsrolle. Endelig blev Danmarks rolle i efterkrigstidens globale system småstatens, i hvert fald indtil efter Den Kolde Krig og især 11. september, hvor ambitionen synes at være en rolle som mellemagt.

En beslægtet tankegang ligger i teorien om *adaptation* (: tilpasning; Petersen, 1977) og dens skelnen mellem fire overordnede udenrigspolitiske *modes* (: handlemåder): dominanspolitik, balancepolitik, *acquiescent* (: tilpasnings-)politik og *quiescent* (: at ligge død-)politik. Disse *modes* bestemmes af to hovedvariabler, dels aktørens eksterne indflydelseskapalet, dvs. evnen til selv at hævde sig over for omverdenen, dels dens stress-sensitivitet over for omgivelserne, dvs. dens følsomhed og sårbarhed over for omgivelsernes påvirkning. Dominans forudsætter stor indflydelseskapalet kombineret med lille stress-sensitivitet, mens balancepolitik hviler på en høj score på begge variabler. Omvendt er tilpasningspolitikken det typiske udfald for en stat med ydre sårbarhed uden tilsvarende indflydelsesmuligheder, mens en stat, der scorer lavt på begge variabler har muligheden for passivitet af typen at ligge død. Overført på Danmark har dominans været stort set sammenfaldende med stormagtsrollen og balancering med mellemmagtsrollen. Indtil 1600-tallet var moderat dominanspolitik den mest karakteristiske danske adfærd, derefter (forsigtig) balancepolitik, indtil 1864-nederlaget aktualiserede kategorierne tilpasning og at ligge død. Begge er typiske småstatspolitikker i kraft af den manglende indflydelseskapalet, men adskiller sig ved forskellig sårbarhed. Den sårbare småstat må aktivt tilpasse sig, mens den mindre sårbare kan søge at holde sig uden for situationer, hvor en tilpasning ellers er påkrævet. I nyere dansk historie repræsenteres de to former for *adaptation* af henholdsvis Erik Scavenius' aktive tilpasning (over for Tyskland), og P. Munchs ligge død-politik, som hvilede på håbet om, at Danmark ved at gøre sig politisk ubemærket kunne afkoble sig fra den farlige storpolitik (Petersen, 1979). Mellem 1864 og 1945 stod valget for danske regeringer mellem disse to, hver for sig uattraktive alternativer; først efter 1945 blev der mulighed for at føre en (forsigtig) dansk balancepolitik. Efter Den Kolde Krig er hovedtrenden fortsat balancering, men forsigtigheden er kastet over bord.

Fokus i artiklen vil imidlertid være på et tredje, endnu ganske udfoldet koncept, nemlig handlerumsbegrebet. Begrebet hører hjemme i studiet af (vest)tyisk udenrigspolitik, hvor det som *Spielraum* eller *Handlungsspielraum* har været brugt til at analysere et centralt aspekt af Forbundsrepublikkens udenrigspolitik fra nul-punktet i 1949 (Simonis, 1972; Baring, 1984; Haftendorn, 1989). Fokus er her ikke på rollen eller politikens overordnede karakteristika, men på beslutningsenhedens muligheder for at realisere sine målsætninger udadtil. Den tyske debat har dog ikke, bortset fra Simonis, ført til nogen teoretisk udvikling af begrebet.

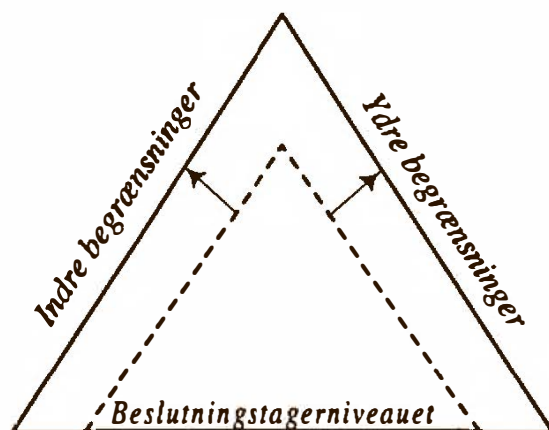
I denne artikel forstås det udenrigspolitiske handlerum som bestemt af tre faktorer: 1) samspillet og den resulterende balance mellem aktøren og dens ydre omgivelser, 2) samspillet og balancen mellem beslutningstagerne og deres indre omgivelser og 3) beslutningstagernes egne målsætninger og ambitionsniveau. Balan-

cen mellem aktøren og de ydre omgivelser kan ses som en funktion af tre faktorer: aktørens indflydelseskapacitet, dens stress-sensitivitet samt graden af forenelighed mellem statens egne målsætninger og dens med- og modspilleres interesser. Alt andet lige udvider høj indflydelseskapacitet, lav stress-sensitivitet og højt interessesammenfald handlerummet for beslutningstagernes politik, mens høj stress-sensitivitet, lav indflydelseskapacitet og interessekonflikter formindsker det. Det interne samspil kan anskues på lignende vis: Jo større kontrol(kapacitet) beslutningstageren har over samfundet, desto større handlerum udadtil, mens omvendt modtagelighed over for interne krav tilsiger potentielle begrænsninger i handlerummet. Igen er forenelighed mellem interesser en væsentlig faktor: Er regeringens ambitioner sammenfaldende med samfundets, øges – alt andet lige – det ydre handlerum og vice versa.

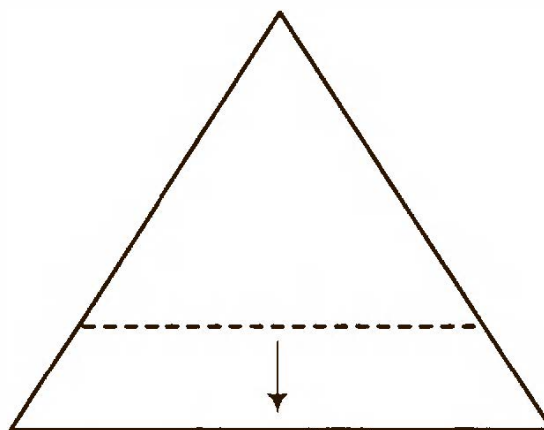
Endelig bestemmes handlerummet af beslutningstagernes egne evner og ressourcer, politikens ambitionsniveau og som nævnt dens samklang med andre aktørers interesser. Et højt ambitionsniveau tilsiger et mere begrænset handlerum end et lavt, ligesom handlerummet vokser med graden af internt og eksternt interessesammenfald. Når Danmarks handlerum i skrivende stund omfatter en aktiv rolle i genopbygningen af fjerntliggende lande som Irak og Afghanistan skyldes det først og fremmest, at regeringens højambitionspolitik er forenelig med unipolens, dvs. USA's interesse. Men samtidig har en svækket indre konsensus begrænset handlerummet for aktiv krigsførelse i Irak (DUH, bind 6: 587-594).

Figurene 1-6 nedenfor illustrerer handlerummet ved en såkaldt strategisk trekant. Hvis det antages, at de tre dimensioner kan antage tre værdier: lav, middel og høj, eksisterer der i alt 27 konfigurationer, der dog ikke alle er lige realistiske eller teoretisk interessante. Udgangspunktet, det "normale" handlerum, vil være en figur, der svarer til middelværdier på alle tre dimensioner (markeret med stiple i figur 1-6). Dette handlerum kan – ved uændret ambitionsniveau – udvides ved lave værdier for de indre og/eller ydre begrænsninger (figur 1). For eksempel skabte situationen efter 1990, dvs. Den Kolde Krigs ophør og genetableringen af hjemlig konsensus, et mulighedernes vindue, som beslutningstageren (Uffe Ellemann-Jensen) resolut sprang igennem (DUH, bind 6: 446). Vinduet kan også udvides, ved at ambitionsniveauet sænkes, for eksempel hvis en ny regering opgiver forgængerens mere ambitiøse politik (figur 2). En anden variant er det forskudte handlerum, som kan opstå, ved at ambitionsniveauet enten hæves ved lavere eller sænkes ved højere værdier på de eksterne eller interne begrænsninger (figur 3 og 4). Den første figur var karakteristisk for sikkerhedspolitikken i 1990'erne, mens den anden aftegnede sig efter Maastricht-afstemningen i 1992, hvor de politiske partier stående over for en indre blokering valgte at rebe sejlene i form af EU-forbeholdene. Endelig indsnævres handlerummet ved høje værdier på de indre og ydre begrænsninger, såfremt ambitionsniveauet fastholdes (figur 5). Det var situationen i fodnoteperioden, hvor krydspresset fra det alternative flertal og de NATO-allierede reducerede regeringens handlemuligheder til det minimale. Det kan endda argumenteres, at handlerummet yderligere indskrænkedes, ved at regeringen havde et højere ambitionsniveau end tidligere regeringer, nemlig ønsket om at blive et "kerne-land" i NATO (og EU) (figur 6).

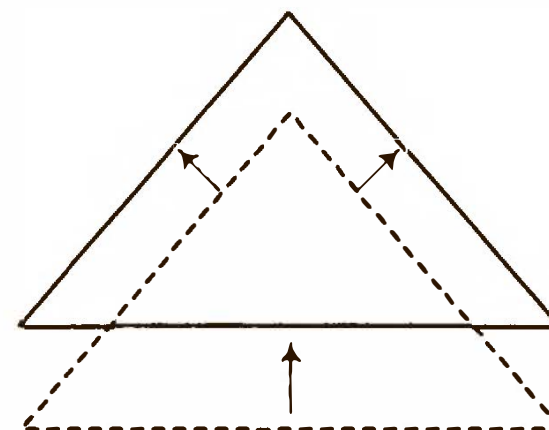
Handlerummets konfiguration



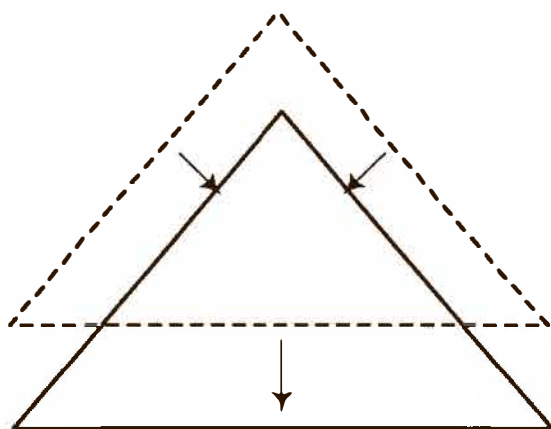
Figur 1. Udvidet handlerum
(lave værdier på indre og ydre
begrænsninger).



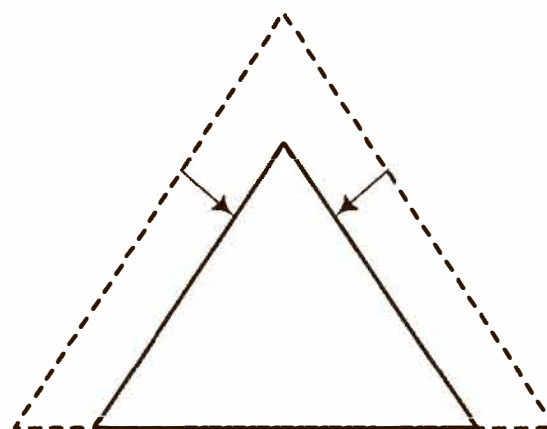
Figur 2. Udvidet handlerum
(sænket ambitionsniveau).



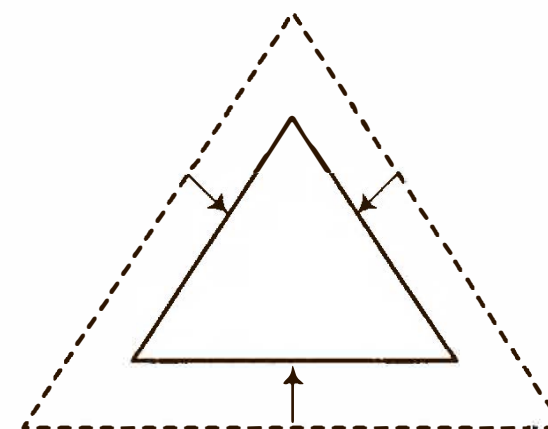
Figur 3. Forskudt handlerum
(lave værdier på indre og ydre
begrænsninger, højere ambitionsniveau).



Figur 4. Forskudt handlerum
(høje værdier på indre og ydre begrænsninger, lavere ambitionsniveau).



Figur 5. Indsnævret handlerum
(høje værdier på indre og ydre
begrænsninger).



Figur 6. Stærkt indsnævret handlerum.

Danmarks internationale handlerum historisk set

Vikingetid og tidlig middelalder (ca. 800-1157)

De første tre århundreder efter år 700 er det ikke muligt at applicere modellen på. Ganske vist var der i vikingetiden (ca. 800-1050) et stort handlerum for aktører fra det dansk-nordiske område i England, Irland, Frankrig og Rusland, men det er højst usikkert, om vikingernes aktivitet var centralt styret. Imidlertid står det klart, at den danske kongemagt omkring år 1000 satte sig i spidsen for, hvad der blev en klar ekspansionspolitik med Svend Tveskægs erobring af England i 1013 og sønnen Knud den Stores kortvarige Nordsø-imperium frem til 1042. Herefter konsolideredes England i en sådan grad, at Nordsø-området ikke længere frembød handlemuligheder for dansk politik. Til gengæld bevaredes den danske overvægt i det nordiske subsystem, der etableredes på den tid, i det store og hele frem til 1600-tallet. Det betød handlemuligheder, selv om omstændighederne varierede meget over tid.

I århundredet efter vikingetidens afslutning (1050-1157) var den danske kongemagts handlerum stærkt begrænset af interne stridigheder i kongeslægten, kulminerende i åben borgerkrig 1146-1157, i kombination med betydelige indre og ydre begrænsninger. De gamle landsting spillede fortsat en rolle, samtidig med at der opstod en ny stærk og uafhængig magtfaktor, kirken, med afgørende betydning for kongemagtens handlefrihed. Den danske kongemagts ydre handlemuligheder afgrænsedes i denne periode af den tyske kejser, som en tid (1134-1182) hyldedes som lensherre af den danske konge, uden at det dog betød det store politisk set. Men med udsondringen af Slesvig som et særskilt hertugdømme, der snart blev bundet op med det tyske Holstens affærer, blev begyndelsen gjort til, at det nordtyske område nu blev dansk udenrigspolitikens vigtigste aktionsramme helt frem til midten af 1900-tallet. Samtidig rettede de slaviske venders togter mod Danmark opmærksomheden mod den østelbiske Østersø-kyst.

Valdemarstid og Østersø-imperium (1157-1241)

Med borgerkrigens afslutning i 1157 indledtes Valdemarstiden, navngivet efter tidens to store konger, Valdemar den Store (1157-1182) og Valdemar Sejr (1202-1241). Perioden prægedes af et stærkt og ambitiøst enkonedømme og vigende begrænsninger indadtil og udadtil. Kongemagtens store projekt var skabelsen af et dansk Østersø-imperium, motiveret af en blanding af imperialism, eventyrlyst og korstogsmentalitet. Gradvis lykkedes det kongemagten at sætte sig på det meste af Østersøkysten, kulminerende i 1219 med erobringen af Nord-Estland og med Dannebrog's dalen ned fra Himlen til de trængte danskere. Imperiepolitikken's succes skyldtes, at det lykkedes at samle og koordinere samfundets voksende ressourcer udadtil, samt at den ydre begrænsning for en tid var beskeden; handlerummet var derfor stort trods et højt ambitionsniveau. Vendertruslen neutraliseredes ved et omfattende fæstningsbyggeri, og snart gik strømmen den anden vej, mod syd og øst mod de hedenske vender og balter. Baggrunden for vendertogene, de unilaterale danske korstog, var en intern konsensus om imperiepolitikken, der tillod kongemagten at slutte en stærk alliance med "rigets bedste mænd" i den opstigende stormandsklasse og med kirken under biskop Absalon.

Samtidig var den ydre kompatibilitet betydelig, idet den danske ekspansion kunne knytte an til tidens to store internationale projekter, den tyske østekspansion og korstogsbevægelsen. Ydermere bevirkede feudaliseringen af Tyskland, at kejsermagten nu mistede indflydelse, og at de gamle stammehertugdømmer opløstes til det kludetæppe af småenheder, der indtil 1800-tallet prægede Tysklands politiske geografi. De nye småfyrster kunne dog ikke på egen hånd hamle op med det danske kongedømme, der med "den gyldne bulle" af 1214 fik suverænitet over al tysk jord nord for Elben samt erobringerne øst herfor. Det var imidlertid en konstruktion på lerfodder. Erobringerne fulgtes ikke op af kolonisation som den tyske, og der skulle blot kongens tilfangetagelse under jagten på Lyø 1223 og et efterfølgende militært nederlag til en koalition af nordtyske småfyrster til, at stort set hele imperiet igen gik tabt; kun Estland, Rügen og dele af Pommern var tilbage. Hermed lukkedes det mulighedernes vindue, som den tyske feudalisering og korstogsmentaliteten havde skabt.

Krisetid (1241-1375)

I det følgende århundrede svækkedes kongemagten af interne familiestridigheder samt alvorlige konflikter med kirken og de stadig mere selvrådige stormænd, der i 1282 aftvang kong Erik Glipping den første håndfæstning. Valdemarstidens koalition af kongemagt, stormænd og kirken var brudt. Desuden trådte en ny, stærk aktør ind på den subregionale scene, nemlig det nordtyske Hansa-forbund, der blev en hovedfaktor i dansk udenrigspolitik de følgende århundreder, enten som ven eller fjende. Samtidig blev magtforholdet til de nordtyske fyrster forringet, ikke mindst på grund af en tidvis ekspansionspolitik under Erik Menved (1286-1319), som der hverken var økonomiske eller politiske forudsætninger for. Det førte til, at stadig større dele af kongens domæne blev pantsat, indtil holstenerne i tiden 1326-40 havde opnået et totalt panteherredømme i Danmark. Den kongeløse tid 1332-1340 blev Danmarks første (kortvarige) ophør som international aktør, for som Albrechtsen bemærker: "Et kongeløst, pantsat og udparcelleret rige fører ikke udenrigspolitik" (DUH, bind 1: 113). Den nye kong Valdemar (Atterdag; 1340-1375) genetablerede dog hurtigt en effektiv kongemagt, og riget blev atter en udenrigspolitisk faktor såvel i det nordtyske som nu også det nordiske subsystem. Det blev optakten til Unionstiden.

Unionstiden 1380-48

I unionstiden frem til 1448, hvor Oldenborgerne overtog kongemagten, var dansk politik fokus rettet mod det nordiske område. Man udnyttede dynastiske krav – og Danmarks fortsatte førerposition i Norden – til at danne en nordisk trerigers union, Kalmarunionen, under dansk ledelse. Unionsbrevet af 1397 proklamerede indbyrdes fred mellem de tre riger og en fælles udenrigspolitik inden for et løst statsforbund. Men over tid bevægede unionen sig i retning af en realunion, båret af regenternes ønske om at skabe en stærk nordisk fyrstestat af kontinental prægning.

Unionens baggrund var foruden det dynastiske element af intrikate arverettigheder ønsket i alle tre lande om fælles front mod de mægtige nordtyskere, dvs. Hansaen og fyrsterne. Unionens udenrigspolitik var da også koncentreret om

Østersøen og med gunstige resultater, i og med at de samlede ressourcer var store nok til skabe den ønskede balance i forhold til de nordtyske byer og fyrster. Det vigtigste resultat i et langtidsperspektiv var indførelsen af Øresundstolden af 1423, der gav den danske kongemagt en uafhængig og med tiden voksende indtægtskilde. Unionens forudsætning var en alliance mellem den danske konge og de tre rigers stormænd. Efter en generations harmonisk samarbejde bragte den udenrigspolitisk ambitiøse kong Erik af Pommern (1397-1439) sig imidlertid i dyb konflikt med Sveriges kirke, rigsråd og almue, og da det danske rigsråd gik sammen med det svenske, fældede de kongen i forening med hansestæderne og Holsten. Unionen holdt et par år endnu, men dens indre sammenhængskraft var borte, og danske kongers forsøg frem til Christian 2. (1513-1523) på at genoprette den førte kun til forbigående succes. Mulighedernes vindue var lukket. Men Norge forblev i en union med Danmark helt frem til 1814 – det, man i Norge kalder 400-årsnatten.

De første Oldenborgere (1448-1588)

Med Oldenborgerne kom et nyt dynasti på tronen med rødder i det nordtyske fyrstesystem. Det førte i 1460 til, at Christian 1. (1448-1481) arvede hertugtitlen til det tyske Holsten, der samtidig forenedes i en "uadskillelig" union med det danske hertugdømme Slesvig. "Det oldenborgske statssystem" (DUH, bind 1: 167) eller konglomeratstaten af Danmark, Norge (med bilande) og Slesvig-Holsten viste sig forbløffende slidstærk, idet den holdt til 1814. Men koblingen til Holsten kostede dyrt i den sidste ende, efter 1814. Fra første halvdel af 1500-tallet begyndte Danmark at blive inddraget i det europæiske statssystem, blandt andet ved at hollænderne efterhånden fortrængte lübeckerne som den dominerende handelsmagt i Østersøen. Men det var fortsat forholdene i det nordiske system og det nordtyske, der bestemte udenrigspolitikken.

1500-tallet karakteriseredes desuden af fyrstestatens vækst; kancelliet styrkedes, finanserne forbedredes, blandt andet ved inddragelsen af kirkegodset, og ved periodens slutning var fundamentet til den moderne danske stat skabt. Men Rigsrådet fortsatte med at være en vigtig begrænsende faktor, især på kongernes lyst til krig med Sverige. Christian 2. knækkede halsen på Sverige efter det stockholmske blodbad i 1520, og Frederik 2.s syvårskrig (1563-70) mod Sverige endte uden klar sejrherre, men med et skærpet modsætningsforhold til denne fremtidige stormagt. Danmarks nordiske handlerum var ved at blive indsnævret. Til gengæld viste der sig muligheder i Østersøområdet, da den tyske ordensstat i Baltikum brød sammen i 1560. Her var Danmarks stående krigsflåde et stærkt trumfkort mod de regionale rivaler, og gradvis modnedes ideen om et dansk Østersø-herredømme, *Dominium Maris Baltici*, nævnt første gang 1574.

Stormagtsdrømme og nederlag (1588-1660)

Under Christian 4. (1588-1648) blev Danmark efter samtidens standard "en usædvanligt stramt styret stat" (DUH, bind 1: 351) med en relativt effektiv beskatning og sunde statsfinanser, der langt hen ad vejen kunne finansiere tidens brug af lejehære. Kongen lagde desuden i 1616 grunden til en stående hær, ligesom man fra tidligere havde en stor flåde – den største efter Spanien, England og Holland.

Ressourcegrundlaget for en aktiv dansk udenrigspolitik var til stede. Internt bestod begrænsningen i Rigsrådet, hvis godkendelse krævedes til at erklære krig og udskrive nye skatter, og som gennemgående fungerede som en bremse på kongens ambitioner, mest dog i sidste del af regeringsperioden. På den anden side lå der i den statslige konstruktion nogle frihedsgrader for kongen, især i den tyske politik, hvor han som hertug af Holsten (og medlem af det tyske rige) kunne engagere sig i nordtyske foretagender, som han ikke kunne som dansk konge. Kongens handle- rum begrænsedes således ikke afgørende af interne faktorer.

Med Christian 4. havde Danmark fået en ambitiøs regent, der både søgte et endeligt opgør med Sverige og så sig i en betydningsfuld rolle i tysk politik. Kalmar-krigen mod Sverige 1611-1613 ville kongen, og den gik godt, i og med at den viste, at Danmark fortsat var svagt overlegen. Tredivåarskrigen (1618-1648) rev definitivt Danmark ud af den nordisk-nordtyske sfære, der havde domineret udenrigs- politikken siden tidernes morgen og ind i europæisk storpolitik. Krigen begyndte som et internt tysk opgør, der dog hurtigt internationaliseredes, samtidig med at den fik karakter af en religionskrig. Grundlæggende var det de katolske Habsburgere i Østrig og Spanien mod de andre, fortrinsvis protestantiske stater. Danmark stod på dette tidspunkt "på et højdepunkt af magt og prestige, som aldrig senere er nået" (DUH, bind 1: 389). Derfor var det naturligt, at de trængte protestantiske fyrster i Nordtyskland søgte at engagere den danske konge for deres sag, samt at andre interessenter, England og Holland, skubbede på. Kongen var let at lokke, ikke mindst på grund af sine mange dynastiske interesser i Nordtyskland, og i 1625 stillede han sig i spidsen for den anti-kejserske koalition. Det skete som hertug af Holsten, da han ikke kunne få Rigsrådet med på Danmarks vegne.

Krigen endte i nederlag for kongen, der i 1629 måtte love at holde sig ude af tyske anliggender, men i øvrigt bevarede skindet nogenlunde på næsen. Handle- rummet havde en overgang været udvidet – men havde lukket sig igen. Og det åbnede sig ikke igen, for nu blev Sverige protestanternes våbenfører og med større held end Christian 4. Foreløbig endte det med Sveriges overraskende overfald på Danmark i Torstenson-krigen 1643-1645 og den begyndende territoriale krymp- ning af riget i Brømsebro-freden 1645.

For Frederik 3. (1648-1670) var revanche over Sverige en naturlig ambition, så meget mere som han så en række alliancemuligheder i europæisk politik efter den Westfalske fred i 1648. I 1657 lykkedes det ham at overtale såvel Rigsrådet som en indkaldt stænderforsamling til krig mod svenskerne – med fatale konse- kvenser. I to hurtige felttog tvang svenskekongen Karl Gustav Danmark til en fred, der drastisk indskrænkede riget, ved at de gammeldanske Skånelande (Skåne, Halland og Blekinge) gik tabt, samtidig med at Sveriges allierede, hertugen af Gottorp, fik status som suveræn fyrste. Det kunne dog være gået endnu værre; faktisk ville rigets fortsatte eksistens have været truet, hvis ikke sømagterne Eng- land og Holland havde grebet ind til fordel for Danmark og gennemtvinget den grænse ned gennem Øresund, der var deres hovedinteresse i Østersø-området. *Dominium Maris Baltici* tilhørte nu sømagterne, og hermed var det nordiske sy- stem koblet fast op i det europæiske stormagtssystem (DUH, bind 2: 76). Dette system var fra nu af den vigtigste ydre begrænsning af det danske handlerum.

Revanchepolitik (1600-1720)

Nederlaget i svenskekrigene fik direkte betydning for kongens interne handlerum ved at muliggøre statsomvæltningen i 1660 og indførelsen af enevælden – endda en meget rendyrket form af denne (se Gorm Harstes artikel i dette nummer). Dansk udenrigspolitik frem til 1848 udformedes nu af kongen og en snæver undergiven kreds omkring ham. Efter Københavnsfreden i 1660, hvor den østlige tredjedel af det egentlige, historiske Danmark var afstået til Sverige, blev det en central målsætning at søge revanche og udnytte Nordens tilkobling til det europæiske system hertil. Målsætningen var dels at genvinde Skånelandene, dels at bryde forbindelsen mellem Sverige og Gottorp. Men forgæves; handlerummet var mindre, end kongen og hans mænd forestillede sig eller håbede. Hverken Frankrig eller sømagterne var interesseret i at forskyde den for dem gunstige nordiske magtbalance og tilbagegive Danmark rollen som hersker over Østersø-indgangene. Trods militære fremgange endte både den Skånske Krig (1675-1679) og Den Store Nordiske Krig (1709-1720) derfor i territorielt status quo, dog med den gevinst, at Sveriges stormagtstid var brudt efter 1720. Danmark var nu "en lille, men ikke uvigtig brik i det store (europæiske) magtbalancesystem" (DUH, bind 2: 195), hvori Østersøregionen fungerede som et særligt undersystem. Inden for dette var Sverige reduceret til en magt i klasse med Danmark, mens Rusland til gengæld var trådt ind på banen som den nye dominerende Østersømagt. En anden ny aktør var Preussen, der i løbet af 1700-tallet blev en vigtig faktor, både i europæisk stormagtspolitik og i det danske nærområde mod syd.

Neutralitetspolitik 1720-1814

Efter Den Store Nordiske Krig bestod den udenrigspolitiske kunst for Danmark i at manøvrere mest hensigtsmæssigt i det efterhånden aleuropæiske system af de tre gamle stormagter, Frankrig, Storbritannien, Østrig, og to nye, Rusland og Preussen. Det var i dette system, at den ydre begrænsning af det danske handlerum lå. Den danske udenrigsledelse reagerede ved at udstikke nye udenrigspolitiske mål, der havde til formål at skabe størst muligt handlerum i det nye system. For det første opgav man revanchetanken over for Sverige, mens bestræbelserne for at sikre sig fuld kontrol over Slesvig-Holsten blev fortsat. For det andet søgte kongens skiftende ministre at finde en udenrigspolitisk niche, der var kompatibel med systemets logik og samtidig sikrede danske interesser under devisen sikkerhed og velfærd. Denne niche hed neutralitet i 1700-tallets mange stormagtskrige kombineret med en til tider aggressiv udnyttelse af det handlerum, som statens neutralitetsstatus gav, til at fremme handel og skibsfart. Selv om den enevældige konge og hans tjenere ikke var underkastet formelle eller reelle interne begrænsninger, fremmedes denne politik dog ved en uformel alliance mellem den opadstigende storborgerklasse og staten om fælles økonomisk gevinst.

Selv om målet var at høste neutralitetens frugter i århundredets storkrige, det store opgør mellem Frankrig og Storbritannien 1756-1763 og fortsættelsen, den amerikanske uafhængighedskrig (1778-1783), var der ikke tale om en alliancefri neutralitet som senere i det 19. og 20. århundrede. Tværtimod deltog Danmark i tidens skiftende alliancesystemer, men uden at påtage sig forpligtelser ud over

neutralitet i krig. Danmark tilhørte først det britiske alliancesystem (1720-1740), dernæst det franske (1740-1765) for fra 1765 at ende i en løs alliance med Rusland.

Hovedproblemet for neutralitetspolitikken var forholdet til havenes behersker Storbritannien, og det indebar indrømmelser. For at danske skibe kunne sejle i krigstid og udnytte neutraliteten til økonomisk gevinst, måtte regeringen give køb på sit grundprincip, at "frit skib betyder fri ladning", dvs. den fulde og uhindrede udnyttelse af neutraliteten til at handle med alle krigsdeltagere. Trods dette blev anden halvdel af 1700-tallet, den "florissante" periode, præget af en kraftig udvidelse af statens oversøiske handel og skibsfart. Under skyldig hensyn til det britiske søherredømme fandt Danmark således et betydeligt handlerum for sine udenrigsøkonomiske interesser. Samtidig blev det gottorpske problem (på det seneste et dansk-russisk problem på grund af en dynastisk forbindelse mellem St. Petersborg og Gottorp) endelig løst, ved at den sindssyge kong Christian 7. (1768-1808) i 1773 blev eneherre i hertugdømmerne. En århundredlang begrænsning af dansk handlerum i form af fjendtlig kontrol over (dele af) Slesvig og Holsten var fjernet. Men det havde holdt hårdt. Året forinden (1772) havde kun Katarina 2.s statskup i Skt. Petersborg forhindret en krig med Rusland om hertugdømmerne, der kunne have fået skæbnesvangre følger for den danske stat. Og, som det skulle vise sig, dukkede problemet snart op i en ny form, nemlig tysk (og dansk) nationalisme.

Den franske revolution og de krige, der opstod i dens følge, omkalfatrede ikke blot Europa-, men også Danmarks-kortet. I stormagtsopgøret med Frankrig var det dansk politik at holde sig ude af direkte krigsførelse, men fortsat at hælde sig mod Rusland, der opfattedes som statens bedste garant mod en fornyet trussel fra Sverige, der siden 1770'erne havde kastet øjnene på Norge. I øvrigt fortsattes den opportunistiske udnyttelse af neutraliteten, som endda blev forstærket, efter at den gamle statsmand A.P. Bernstorff var død i 1797, og den unge kronprins Frederik (6.) havde grebet den udenrigspolitiske ledelse.

Under disse forhold skærpedes modsætningerne til Storbritannien, der reagerede voldsomt på dannelsen af et væbnet neutralitetsforbund i december 1800 mellem Rusland, Danmark, Sverige og Preussen. Danmark afviste et britisk krav om at træde ud af forbundet vel vidende, at det betød krig. Men alternativet var endnu alvorligere: Hvis ikke Danmark tog kampen op mod den overlegne britiske flåde, var truslen, at "Sverige med Ruslands hjælp (ville) bemægtige sig Norge, og preussiske styrker ville besætte Holsten, Slesvig og Jylland. Helstaten ville forsvinde fra europakortet" (DUH, bind 2: 454). Danmark var for alvor "fanget i storpolitikens jerngreb" (sammesteds); handlerummet var svundet ind til valget mellem to eksistentielle trusler, hvoraf krigen med Storbritannien dog var klart den mindste. Resultatet blev, at Danmark efter slaget på Rheden i april 1801 blev tvunget til at suspendere deltagelsen i neutralitetsforbundet og til definitivt at opgive sin offensive neutralitetspolitik.

Efterfølgende nedtonedes ambitionerne, men samtidig blev handlerummet for neutraliteten smallere. 1806-1807 snævrede det ind til næsten ingenting i form af den blokade, som Storbritannien og Napoleons Frankrig anlagde mod hinanden. I denne situation blev den store danske flåde et eftertragtet bytte for begge parter. Briterne handlede hurtigst og bemægtigede sig flåden efter et angreb på Køben-

havn i 1807. Derved blev Danmark tvunget over i den napoleonske lejr, hvor den ny kong Frederik 6. (1808-1839) fastholdt landet til den bitre ende.

Og enden blev bitter: Ved freden i Kiel 1814 – konfirmeret i Wien-freden 1815 – mistede Danmark Norge til Sverige, og konglomeratstaten var sprængt efter at have eksisteret ca. 400 år. Tilbage var helstaten Danmark-Slesvig/Holsten sammen med de norske bilande Island, Færøerne og Grønland. Handlerummet under det endelige opgør med Napoleons Frankrig efter 1807 havde været snævert, men var sandsynligvis gjort endnu snævrere af, at kongen stædigt holdt på den forkerte hest, Napoleon.

Helstaten 1814-64

Danmark efter 1815 var "et lidet fattigt land", som digteren Poul Martin Møller skrev. Det gik kun langsomt fremad igen efter statsbankerotten 1813 og Wien-freden, men omkring 1830 havde "det danske rige atter sikret sig en beskeden, men dog accepteret plads i den europæiske familie" (DUH, bind 3: 47). Denne plads blev i den følgende periode udvidet, idet det slesvigske spørgsmål tilsammen med uklarhed om arveretten til den danske trone placerede Danmark som en vigtig brik i europæisk storpolitik. Men samtidig voksede de interne handlerumsbegrænsninger, den danske ledelse opererede under, efter enevældens afskaffelse i 1848 og umiddelbart før.

I det slesvigske spørgsmål tørnede tre interesser sammen: Kongens og hans regerings ønske om at bevare helstaten intakt (et synspunkt, som der var bred europæisk opbakning om) stod på den ene side over for en opvågning af holstensk-tysk nationalisme, der krævede Slesvig indlemmet i Det Tyske Forbund sammen med Holsten, og på den anden side en slesvigsk-dansk nationalisme, der krævede Slesvigs indlemmelse i Danmark ("Danmark til Ejderen") og dermed en afbrydelse af unionen med det tyske Holsten. I første omgang sejrede helstatsideen ved en kombination af dansk våbenlykke i Treårskrigen 1848-51 og diplomatisk indgriben og pres fra stormagterne. Men kun for en kortere periode.

Forsøgene i 1850'erne på at skabe en demokratisk fællesforfatning for rigets fire dele (inkl. det lille Lauenburg) skærpede de nationale og statslige modsætninger mellem Danmark og Tyskland. Med Grundloven af 1849 fik dansk nationalisme og dens politiske bærer, de Nationalliberale, mulighed for at gøre sig gældende i den officielle politik. Gennembruddet kom i 1860 med regeringen C.C. Hall, der i 1863 søgte at realisere Ejderpolitikken gennem den såkaldte Novemberforfatning i tiltro til den traditionelle russiske og britiske støtte over for de tyske stater. Af forskellige grunde udeblev støtten, og da Bismarck og Preussen stillede sig i spidsen for kravet om forfatningens ophævelse, var 1864-krigen en given sag – og resultatet lige så givet. Hertugdømmerne gik tabt – selv om en del af Slesvig formentlig kunne være bevaret, hvis regeringen havde givet køb på sin principielle holdning om det udelte og danske Slesvig.

I Tysklands skygge 1864-1920

I 1864 blev Danmark reduceret til en nationalstat (bortset fra de nordatlantiske bilande) – men med et irredenta ("ubefriet område"), Sønderjylland. Det yderst

begrænsede handlerum i skyggen af det overmægtige tyske kejserrige fra 1871 bevirkede dog, at genforeningen aldrig kunne formuleres som et officielt udenrigspolitisk mål; dette ville kun have indsnævret rummet endnu mere. Som Carsten Due-Nielsen har påvist (DUH, bind 3), søgte Højre-regeringen i Estrups tid (1875-1894) at udvide handlerummet gennem en stærk forsvarspolitik, men mangelen på ydre alliancemuligheder og forbitret modstand fra Folketingets side neutraliserede bestræbelsen. I stedet søgte skiftende regeringer at skaffe sig et vist handlerum ved en manipulation af det udenrigspolitiske ambitionsniveau. To retninger aftegnede sig: en "Munch'sk", tegnet af Udenrigsministeriets direktør P. Vedel (1858-1901) og den radikale leder P. Munch, der kort gik ud på en afkoblings- eller "ligge død"-strategi, og en anden, tegnet af højrelederen Estrup, venstreføreren I.C. Christensen og den radikale Erik Scavenius, der så aktiv tilpasning til tysk udenrigspolitik som en nødvendighed. Den tysk-hældende neutralitetspolitik under Første Verdenskrig var et udtryk for den sidstnævnte linje, som for så vidt blev fortsat efter det tyske nederlag i form af en yderst forsigtig linje under fredsslutningsprocessen.

Mellemkrigstid og Anden Verdenskrig 1920-45

Versailles-freden i 1919 fik det ønskede resultat, idet Danmark nu blev en "ren" nationalstat uden nævneværdige mindretal inden for eller uden for den nye dansk-tyske grænse. Samtidig gav det nye internationale, men endnu euro-centrerede system efter 1920 småstater som Danmark udvidede handlemuligheder i form af den begyndende multilateralisering af international politik. De blev da også grebet gennem en aktiv dansk deltagelse i Folkeforbundet, dog hvilende på en realistisk opfattelse af, at det nye system ved en ny stormagtskonflikt ikke kunne leve op til den målsætning om kollektiv sikkerhed, som var dets målsætning.

Frygten for Tyskland var en "fremtidens skygge", som blev reel i 1930'erne med et stærkt reduceret handlerum for Danmark til følge. Alliancemuligheder var der ikke (og blev heller ikke søgt), og i stedet forsøgte en ligge død-politik under udenrigsminister P. Munchs (1929-1940) ledelse. 9. april 1940 led denne politik nederlag; Danmark blev besat og var reelt ude af billedet som international aktør frem til 1945. Ikke desto mindre søgte den danske regering at opretholde fiktionen herom ved at søge al officiel kontakt med besættelsesmagten kanaliseret gennem Udenrigsministeriet. Ellers blev bestræbelsen at bevare mest muligt af det indre handlerum for bedst muligt at beskytte den danske *nation*, efter at *staten* var besejret. I denne forstand lykkedes Scavenius' aktive tilpasningspolitik; Danmark blev "overleveren" (titlen på DUH, bind 4). Ikke desto mindre betegner besættelsestiden det andet lavpunkt for Danmark som international aktør.

Kold Krig 1947-89

Koldkrigssystemet efter Anden Verdenskrig indebar et udvidet handlerum for småstater som Danmark, først og fremmest på grund af den forstærkede multilateralisering af international politik, der gav politiske platforme, der ikke tidligere havde eksisteret. I forhold til tidligere blev Danmark da også en aktiv deltager i international politik. Men samtidig stod perioden "i blokopdelings tegn" (titlen på DUH, bind 5), både sikkerhedspolitisk og udenrigsøkonomisk. Sikkerhedspolitisk ind-

tog Sovjetunionen nu Tysklands plads som den nære trussel, men i forhold til tidligere var handlerummet udvidet i kraft af den alliancemulighed, som NATO udgjorde. På den anden side blev Danmark – med basis i den geografiske beliggenhed og en ikke-provokerende udenrigspolitisk tradition – et forbeholdent medlem af NATO.

Også en til tider skeptisk opinion var med til at reducere handlerummet, såvel i sikkerhedspolitikken som i den europæiske politik (DUH, bind 6). Det internt bestemte handlerum formindskedes yderligere i 1980'erne med det alternative flertal imod Schlüter-regeringen – samt af et forhøjet ambitionsniveau: Danmark som "kerneland" i NATO og EF – på beslutningstagerniveau. "Fodnoteperioden" 1982-1988 er formentlig det bedste historiske eksempel på et handlerum, der er blevet indsnævret af høje værdier på alle tre relevante faktorer, jf. figur 6.

Efter Den Kolde Krig 1989-2005

Med Den Kolde Krigs ophør udvidedes det danske handlerum til en historisk set høj værdi. Fra 1988 genskabtes en fast indenrigspolitisk konsensus, der først begyndte at vise svaghedstegn omkring Irak-krigen i 2003 (DUH, bind 6). Frem til da var den politik, regeringerne stod for, i høj grad forenelig med holdninger på parlamentarisk og samfundsmæssigt plan. Endnu vigtigere var det næsten fuldstændige bortfald af de sikkerhedspolitiske begrænsninger på dansk udenrigspolitik. Den direkte sikkerhedstrussel fra Sovjetunionen erstattedes med langt mere diffus indirekte "trussel" fra europæisk uorden og efter 2001 international terrorisme. Dansk politik blev i denne situation orienteret mod at modvirke netop disse trusler – en målsætning, der i høj grad var i samklang med den overordnede systemlogik, særlig den amerikanske unipols politik. Resultatet var, at adskillige "mulighedernes vinduer" åbnede sig – i Baltikum, på Balkan og i Vestasien – for en aktiv dansk sikkerhedspolitik.

Det karakteristiske var, at danske beslutningstagere med Uffe Ellemann-Jensen i spidsen resolut sprang igennem disse vinduer. Samtidig med bortfaldet af mange tidligere interne og eksterne begrænsninger justeredes nemlig ambitionsniveauet opad til den måske mest ambitiøse danske udenrigspolitik siden Christian 4. Og med betydelig større "våbenlykke" end da. Perioden er derfor et markant eksempel på et handlerum, der er forskudt i retning af et højere ambitionsniveau. Måske blev grænserne nået med Irak-aktionen, hvor både de interne og eksterne begrænsninger blev markeret; ved indgangen til 2005 er det et spørgsmål, om ikke det sikkerhedspolitiske handlerum har nået sin maksimale størrelse og er begyndt at skrumpe. I kontrast til sikkerhedspolitikken blev det mulighedernes vindue, der syntes at aftegne sig i europapolitikken i 1990, hurtigt lukket. Det skete ved folkeafstemningen i juni 1992 og den efterfølgende instituering af de fire EU-forbehold, der siden har vist sig som uventet effektive begrænsninger af dansk deltagelse i EU-samarbejdets "vækstområder".

Handlerummet: en opsummering

Artiklen har kredset om en bestemmelse af begrebet handlerum og dets brugbarhed i en makroanalyse af dansk udenrigspolitik gennem 1300 år. Begrebet blev

bestemt som et produkt af dynamikken mellem beslutningsenhedens politiske ambitionsniveau og dens interne og eksterne begrænsninger. Gennem det meste af historien har de interne begrænsninger været af moderat omfang med senmiddelalderen og den demokratiske æra efter 1849 som de perioder, hvor de har været mest udtalte. Men det er karakteristisk for udenrigspolitikens elitære karakter, at vi skal hen efter Anden Verdenskrig, før intern parlamentarisk opposition og den offentlige opinion opstiller signifikante grænser for udenrigsledelsens handlefrihed. Når dette er tilfældet, skyldes det formentlig for en del arven fra enevælden, der i Danmark var mere absolut end i de fleste andre lande.

Den korte gennemgang viser med al ønskelig tydelighed den eksterne begrænsnings fundamentale betydning. Først og fremmest har handlerummet varieret efter karakteren af det dominerende system. Frem til 1600-tallet var dette det subregionale system, dvs. nærområdet af Norden, Nordtyskland og Østersø-området. Dernæst det europæiske stormagtssystem frem til 1945, efterfulgt af det bipolære koldkrigssystem til 1989 og det unipolære USA-dominerede system derefter. I nærområdet var det danske handlerum forholdsvis omfattende frem til 1600-tallet i kraft af Danmarks tendentielle overvægt i forhold til Norge og Sverige såvel som de nordtyske aktører. Det kunne dog hurtigt indsnævres ved en overambitiøs politik som Valdemar Sejrs og Erik Menveds Østersøpolitik eller Christian 2.s Sveriges-politik.

Fra Tredivårskrigen blev nærområdet integreret i det europæiske system. Det betød ikke, at de nære naboer mistede betydning som Danmarks vigtigste med- og modspillere. Fra 1500-tallet til 1720 var Sverige den vigtigste modspiller, men afløstes så af Rusland som den vigtigste magt, som regel som medspiller, indtil Tyskland tog over – som modspiller – fra rundt regnet 1840 til 1945. Herefter arvede Sovjetunionen trusselsrollen frem til 1989. Siden da har ingen af magterne i nærområdet haft en dominerende position rent bortset fra, at man især i 1990'erne så tegn på, at Danmark søgte en rolle som fremtrædende Østersø-magt.

Fra 1600-tallet og frem har det imidlertid været det europæiske statssystemets logik og dets løbende interaktioner, der har været den vigtigste strukturelle begrænsning på Danmarks handlefrihed udadtil. Først og fremmest har det været i denne kontekst, at aktøren Danmark gradvis blev reduceret fra konglomeratstatens mellemmagtsposition til nationalstatens småstatsrolle. En uheldig, til tider hovedløs dansk politik under Christian 4., Frederik 3. og Frederik 6. samt nationalliberalismen var ganske vist medvirkende til de traumatiske tab i 1645-1660, 1814 og 1864, men systemiske kræfter uden for dansk kontrol var afgørende. Deltagelsen i det multipolære europæiske stormagtssystem var ikke nogen lykkelig erfaring for Danmark, hvilket formentlig er med til at forklare de vanskeligheder, som regeringerne i efterkrigstiden har haft med at udforme en rationel og folkeligt accepteret politik over for EU.

Det bipolære koldkrigssystem gav alt i alt øget handlerum via systemets multilaterale karakter og den grundlæggende alliancemulighed. Handlerummet voksede yderligere i det unipolære efterkoldkrigssystem, i og med at den direkte sikkerhedstrussel bortfaldt, og danske regeringer slog ind på en politik, der var forenelig med den amerikanske unipols interesser. Endelig er der beslutningstagervariablen. Den

sikreste lære er her, at en overambitiøs politik bliver straffet. Omvendt kan en politik, der kombinerer et relativt højt ambitionsniveau med en realistisk opfattelse af de ydre begrænsninger, vise sig yderst fremgangsrig. Det klareste eksempel er her neutralitetspolitikken i 1700-tallet, der i hvert fald for en tid optimalt udnyttede de eksterne muligheder. Udenrigspolitikken i 1990'erne kunne være et andet eksempel, om end de ydre betingelser her var gunstigere.

En lignende tilpasning af ambitioner og muligheder – men på et anderledes lavt niveau – prægede perioden 1864-1914, hvor det dog lykkedes at holde landet ude af stormagtsplet ved en kombination af aktiv tilpasning til Tyskland og "ligge død". Omvendt lykkedes en tilsvarende politik ikke i 1930'erne, og Danmark blev i 1940 tvunget til at sænke ambitionsniveauet yderligere til blot at overleve som nation. Besættelsestiden udgør sammen med den kongeløse tid 1332-1340 lavpunktet for Danmark som international aktør, og som det har været vist, har der i visse situationer, 1659-1660, 1772 og 1807, været overhængende fare for statens overlevelse. Alligevel er det kontinuiteten som en international aktør over en 1300-årig periode, der er det karakteristiske, og som har gjort beskæftigelsen med *Dansk Udenrigspolitikks Historie* til en også teoretisk interessant opgave.

Litteratur

- Baring, Arnulf (1984). *Im Anfang war Adenauer. Die Entstehung der Kanzlerdemokratie*, München: dtv.
- DUH 1-6 (2001-05). *Dansk Udenrigspolitikks Historie bd. 1-6*, Carsten Due-Nielsen, Ole Feldbæk og Nikolaj Petersen (red.), København: Danmarks Nationalleksikon.
- DUH, Bind 1: Esben Albrechtsen, Karl-Erik Frandsen og Gunner Lind, *Konger og krige 700-1648*.
- DUH, Bind 2: Knud J.V. Jespersen og Ole Feldbæk, *Revanche og neutralitet 1648-1814*;
- DUH, Bind 3: Claus Bjørn og Carsten Due-Nielsen, *Fra helstat til nationalstat 1814-1914*;
- DUH, Bind 4: Bo Lidegaard, *Overleveren 1914-1945*;
- DUH, Bind 5: Thorsten Borring Olesen og Poul Villaume, *I blokopdelingens tegn 1945-72*;
- DUH, Bind 6: Nikolaj Petersen, *Europæisk og globalt engagement 1973-2003*.
- Haftendorf, Helga (1989). "Aussenpolitische Prioritäten und Handlungsspielraum. Ein Paradigma zur Analyse der Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland", *Politische Vierteljahresschrift*, pp. 32-49.
- Petersen, Nikolaj (1977). "Adaptation as a General Framework for the Analysis of Foreign Policy Behavior", *Cooperation & Conflict*, Vol. 12, pp. 221-250.
- Petersen, Nikolaj (1979). "International Power and Foreign Policy Behavior: The Formulation of Danish Security Policy in the 1870-1914 Period", pp. 235-270 in Kjell Goldmann and Gunnar Sjøstedt (eds.), *Power, Capabilities, Interdependence. Problems in the Study of International Influence*, London: Sage.
- Simonis, Georg (1972). "Aussenpolitischer Handlungsspielraum und politische Autonomie", *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 4, pp. 282-314.
- Waltz, Kenneth Neal (1979). *Theory of International Politics*, New York: McGraw-Hill.