

Fra pragmatisk til ideologisk atlantisme? Danmark i den amerikanske verdensorden

Atlantismen har siden afslutningen af Anden Verdenskrig spillet en central rolle i dansk udenrigspolitik, men den har fået et særligt udtryk i den amerikanske verdensorden, hvor den er knyttet til både overlevelsels- og indflydelsespolitik og har medvirket til en militarisering af dansk udenrigspolitik



ANDERS WIVEL

Professor (mso),
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet

Dansk atlantisme i den amerikanske verdensorden

Få lande er som Danmark indlejret i den amerikanske verdensorden. Danmark har aktivt bidraget til implementeringen af USA's værdipolitiske dagsorden, også når midlet var militær intervention, og en omlægning af det danske forsvar med fokus på internationale, militære operationer frem for territorielt forsvar har understøttet evnen til netop denne type bidrag. De danske udenrigspolitiske beslutningstagere har signaleret risikovillighed, både når det gjaldt placeringen af de danske tropper og dermed risiko for tab af menneskeliv, og når det gjaldt potentielle politiske omkostninger i samarbejdet med eksempelvis nære europæiske samarbejdspartnere. Mens alle nordiske lande er velintegrerede og aktive bidragsydere til den nuværende orden, så lægger de trykket forskelligt: Sverige, Norge, Finland og Island arbejder for en fortsat udbygning af den amerikanske verdensorden, mens Danmark arbejder for at understøtte og udbygge den amerikanske verdensorden (Wivel 2014: 88). Denne indlejring er en central del af den danske udenrigspolitiske aktivisme, der som påpeget af Breitenbauch 'handler om, at Danmark skal være en nyttig partner for de store lande, som vi gerne vil stå os godt med' (Breitenbauch 2015: 28). Blandt disse lande har USA i de udenrigspolitiske beslutningstageres optik været det væsentligste og dermed også det land, som Danmark i særlig grad skulle søge at gøre sig nyttig for.

USA synes således at spille en anden rolle i dansk udenrigspolitik end for få årtier siden. Indtil Anden Verdenskrig spillede USA kun en marginal rolle i dansk udenrigspolitik, der var præget af forholdet til Tyskland, Storbritannien og de øvrige nordiske lande. Efter Anden Verdenskrig var Danmark 'allieret med forbehold' (Villaume 1995) og en del af en nordisk blok, der oftest

under svensk lederskab kritiserede supermagterne og pegede på en tredje vej mellem USA's kapitalisme og Sovjetunionens kommunisme inspireret af de skandinaviske velfærdsstater (Mouritzen 1995). Det er således blevet hævdet, at Danmark trods NATO-medlemskab i en vis forstand fortsatte den neutralitetspolitik, der i forskellige versioner havde været karakteristisk for dansk udenrigspolitik siden 1700-tallet (Holbraad 1990). Samtidig synes den danske atlantisme i modstrid med småstatslitteraturens forventninger til de mindre landes udenrigspolitik. Denne litteratur peger på, at små lande typisk vil søge at styrke internationale institutioner, da disse er med til at skabe fælles spilleregler for staterne og dermed mindske betydningen af magtforskelle, og da de skaber en forudsigelighed i statsrelationerne som stater med få ressourcer har mere brug for en stater med mange ressourcer (Hey 2003; Neumann og Gstöhl 2006). Litteraturen peger endvidere på, at de mindre lande typisk vil anvende diplomatiske midler frem for militære midler i udenrigspolitikken, da det er på det militære område, at deres magtunderskud er størst, og da de i diplomatiet har bedre mulighed for at forfølge 'niche-strategier' med fokus på emneområder, hvor de har særlige kompetencer eller viden (Bailes, Rickli og Thorhallsson 2014). Den danske atlantisme synes med sit fokus på militært samarbejde med enesupermagten USA og sin villighed til at arbejde udenom og eksempelvis i Irak-krigen i modstrid med disse institutioner at afvige fra disse forventninger.

Den danske atlantisme synes således at afvige fra både den traditionelle danske udenrigspolitik, de andre nordiske landes politik i forhold til den amerikanske verdensorden og de forventninger, som vi med udgangspunkt i småstatsforskningen har til små landes udenrigspolitik. Den resterende del af denne

artikel søger med det udgangspunkt at give en karakteristik af den danske udenrigspolitiske atlantismes udvikling gennem tre trin. Først diskuteres, i hvilket omfang og hvordan atlantismen kan sige at være blevet styrket gennem de seneste årtier. Dernæst rettes fokus mod atlantismens indhold: hvad karakteriserer den danske atlantisme i den amerikanske verdensorden, og har dens karakteristika ændret sig afgørende? Endelig diskuteres atlantismens form. Hvilke midler tages i brug i den danske atlantisme, og er disse under forandring? Den amerikanske verdensorden forstås her som en kombination af enesupermagtens styrke, særlig militært, og dens liberale projekt med fokus på at udbrede liberalt demokrati, menneskerettigheder og markedsøkonomi som grundlag for politik i og mellem stater (Hansen 2011). Dansk atlantisme forstås her som en udenrigspolitik, der søger at fremme et tæt samarbejde mellem Danmark og USA ved dels at styrke de bilaterale relationer mellem de to lande og dels i fællesskab at fremme de interesser og værdier, som landene deler i det internationale samfund.

Atlantismens styrke: Fra hjørnestein til fundament?

Danmark var i 1792 den kun anden stat, som anerkendte USA som selvstændig stat efter uafhængigheden, og allerede inden da, i 1783, havde man etableret en handelsaftale mellem de to lande, der siden 1801 har haft formelle diplomatiske forbindelser. I begyndelsen af det 20. århundrede indsamlede danske emigranter til USA midler til skabelsen af en dansk nationalpark i Rebild Bakker, og den første Rebildfest blev afholdt i 1912 med op mod 15.000 deltagere, herunder den nyudnævnte Kong Christian X. Mens dette primært havde symbolsk karakter, koncentrerer den danske udenrigspolitik sig – som det var typisk for småstater i tiden – om det geopolitiske nærområde, ikke mindst forholdet til Tyskland, der siden nederlaget i 1864 havde spillet en afgørende rolle i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Det var også netop truslen fra Tyskland, der i 1914 fik Danmark til i samarbejde med Norge og Sverige at rette henvendelse til USA med henblik på at få USA's støtte til beskyttelse af neutrale lande i konflikten, ligesom Danmark købte patroner af USA under Første Verdenskrig og solgte de dansk-vestindiske øer til USA i 1917, hvor frygten for en tysk overtagelse af øerne spillede en rolle, særligt på den amerikanske side af forhandlingsbordet.

Det var dog først efter Anden Verdenskrig og opgivelsen af den hidtidige neutralitetspolitik, at atlantismen fik central betydning i dansk udenrigspolitik. I daværende udenrigsminister Per Hækkerups sammenfatning hvilede dansk udenrigspolitik på fire hjørnesteine: Én koncentreret om FN med fokus på udviklingspolitik (Nord-Syd) og afspænding (Øst-Vest), én koncentreret om NATO med fokus på sikkerhed og militært forsvar, én koncentreret om Europa med fokus på markedspolitikken og endelig én koncentreret om Norden med fokus på samarbejdet mellem de nordiske lande og udbredelsen af deres værdier (Hækkerup 1965: 43-44).

Hjørnesteinene var alle centrale, men de var ikke lige vigtige, og de tjente ikke samme formål. NATO- og Europa-hjørnesteinene var udgangspunktet for småstatens grundlæg-

gende og defensive interesse i sikkerhed og overlevelse, der på ingen måde syntes givne i en tid, hvor småstatens æra af både politiske beslutningstagere og analytikere i vidt omfang blev betragtet som fortid på grund af de voldsomme forskelle i staternes destruktive magt, som var blevet tydelige gennem Anden Verdenskrig (Fox 1959). Gennem handel, primært med samarbejdspartnere i Europa, kunne Danmark skabe den nødvendige økonomiske vækst og velstand, og gennem sikkerhedspolitisk samarbejde, primært med USA, kunne man mindske risikoen for militære angreb og øge sandsynligheden for at kunne modstå dem. FN- og Norden-hjørnesteinene derimod tjente primært mere offensive mål. Mens man i sikkerhedspolitikken og handelspolitikken i høj grad tilpassede sig de internationale betingelser, så forfulgte man i forhold til Norden og FN en aktiv værdipolitik med vægt på at skabe en mere regelbaseret international orden (Branner 2013), typisk med inspiration i de skandinaviske velfærdsstater og deres vægt på lighed, fredelig konfliktløsning og retsprincipper som grundlag for politisk handling, eksempelvis i forbindelse med højt-profilerede policy-områder som fredsbevarende operationer og udviklingshjælp (Schouenborg 2013). Hjørnesteinene var således udtryk for en bevidst kompartmentalisering af udenrigspolitikken, der tillod Danmark på én gang at føre forsvarspolitik med fokus på den nationale sikkerhed og med udgangspunkt i et tæt samarbejde med USA og de øvrige alliancepartnere i NATO, og samtidig føre fredspolitik med fokus på afspænding, ofte i samarbejde med de øvrige nordiske lande. Denne fredspolitik blev formuleret som en kritik af supermagternes kolde krig og de gamle europæiske stormagters manglende evne til at høre op med magtpolitikken, men den var samtidig betinget af den amerikanske sikkerhedsgaranti og indlejret i euro-atlantiske institutioner som NATO og forløberne for EU (Wivel 2013). Kompartmentaliseringen blev yderligere understreget af, at Danmark på samme tid afviste amerikanske militærbaser i det sydlige Danmark som del af fredspolitikken og accepterede en aftale om amerikansk drevne 'forsvarsområder' på Grønland med 'en næsten uindskrænket bevægelsesfrihed ind og ud af Grønland' for de amerikanske styrker som del af forsvarspolitikken (Olesen og Villaume 2005: 196).

I den praktiske politik var de fire hjørnesteine ofte forbundne (Olesen og Villaume 2005: 16). Eksempelvis argumenterede Danmark og Norge for, at Nordens fortsatte eksistens som lavspændingsområde var betinget af en særlig nordisk balance, som forudsatte, at USA og deres allierede tillod de små nordiske NATO-medlemmer et særligt frirum, hvor de kunne sige nej til både kernevåben og militærbaser på deres territorium. Argumentet var, at de nordiske landes sikkerhed var forbundne og et pres for at 'normalisere' Danmark og Norge inden for alliancen ville føre til et sovjetisk pres mod de neutrale Finland og Sverige, hvilket risikerede at føre til en sikkerhedsspiral, der kunne underminere ikke alene nordiske, men euro-atlantiske sikkerhedsinteresser (Noreen 1983). Samtidig tog Danmark fra midten af 1960'erne en række selvstændige initiativer i NATO med fokus på afspænding og brobygning mellem Øst og Vest, der typisk bragte de danske forslagsstillere i direkte modstrid med USA (Branner 2013: 142).

I den amerikanske verdensorden er betydningen af de fire hjørneste grundlæggende forandret, således at de nordiske dimension i dag har betydeligt mindre vægt, mens de europæiske og atlantiske har større vægt. Dette er dels udtryk for at den Kolde Krigs strid mellem det kommunistiske øst og det kapitalistiske vest gav de socialdemokratiske velfærdsstater i Norden en unik position som modelsamfund for en 'tredje vej', som forsvandt med revolutionerne i 1989, og dels udtryk for en globalisering af sikkerhedspolitikken, hvor Norden i første halvdel af det 20. århundrede i stigende grad blev indlejret i et europæisk kompleks, som fra Anden Verdenskrig kom til at udgøre centret i en global konflikt. Siden 1991 kan den fortsatte globalisering af sikkerhedspolitikken i nogen grad læses som en følge af (eksempelvis udvidelsen af NATO og interventioner i Mellemøsten) og reaktion på (eksempelvis 9/11, det arabiske forår og kinesisk oprustning) USA's prioriteringer i sikkerhedspolitikken. Det betyder ikke, at Europa, Norden og FN har mistet deres sikkerhedspolitiske betydning, men det betyder, at det ikke længere er meningsfuldt at adskille dem, og at atlantismen i stigende grad udgør deres fundament. De to næste afsnit diskuterer indhold og form for dette fundament.

Atlantismens indhold: fra pragmatisk problemløsning til værdipolitisk normspreddning?

Mens udenrigspolitikken kompartmentaliseres under den Kolde Krig blev vurderet som en betingelse for både varetagelsen af danske nationale interesser i snæver forstand og værdipolitikken, så forholder det sig lige modsat i den amerikanske orden. Under den Kolde Krig var det vurderingen blandt de centrale udenrigspolitiske beslutningstagere, at en opdeling af udenrigspolitikken var nødvendig. Kun ved at adskille den langsigtede, ordensskabende værdipolitik fra den mere kortsigtede interessepolitik blev værdipolitikken mulig. Kun ved at sikre, at der aldrig var tvivl om NATO-medlemskabet og den danske forankring i USA's interessesfære, kunne man som lille land forfølge værdipolitiske interesser uden at bringe den nationale sikkerhed i fare, fordi der aldrig blev skabt tvivl om grundlaget for det nationale forsvar. Dette var årsagen til, at den såkaldte fodnotepolitik fra 1982 til 1988, hvor et oppositionsflertal i Folketinget pålagde den daværende borgerlige regering til at tage afstand fra en række NATO-beslutninger og at undtage Danmark fra disse, var kontroversiel og gav anledning til voldsomme diskussioner. Det skyldtes ikke så meget indholdet, som i vidt omfang videreførte den afspændings- og brobygningspolitik, som var velkendt og nød bred opbakning blandt politikere og befolkning, men at politikken ifølge kritikerne risikerede at sætte Danmarks NATO-medlemskab på spil (Elbjørn og Wivel 2006). Det var således kompartmentaliseringens mulige sammenbrud, snarere end politikken indhold, der var stridens kerne.

I dag er truslen om en militær intervention fra nabostater i store dele af verden afløst af en bred vifte af risici, som eksempelvis terrorisme, finansiell ustabilitet samt selvstændigheds- og oprørsbevægelser. Det betyder, at små europæiske lande som Danmark, der typisk er relativt svage, når det gælder konventionelle militære styrker, men samtidig har en række

kompetencer på andre områder, nu både har reel mulighed for og forventes at bidrage til både deres egen sikkerhed og den internationale orden. De små lande går således fra primært at være sikkerhedsforbrugere til også at være sikkerhedsproducenter, men for at kunne varetage denne rolle kræves typisk integration af de civile og militære virkemidler og samspil mellem forskellige organisationer og mellem disse og mere uformelle koalitioner og samarbejdsfora. Samtidig, og som en følge heraf, er alliance- og koalitionsdannelsen i dag langt mere dynamisk end tidligere. Opløsningen af de fasttømrede blokke betyder, at de mindre lande nu må arbejde hårdere for at gøre sig fortjent til supermagts støtte og opmærksomhed (Hansen 2011), og at de danske beslutningstagere løbende må tage stilling til deltagelse i internationale operationer, typisk langt fra det geopolitiske nærområde. Dette er dog ikke en særlig dansk udvikling, men derimod en udvikling, som er typisk for småstaterne i det euro-atlantiske område. Med Løvdals distinktion har grundproblematikken i disse landes udenrigspolitik udviklet sig fra overlevelsesproblematik, hvor det primære formål i udenrigspolitikken var gennem alliancedannelse eller neutralitetspolitik at undgå invasion fra en nærtliggende stormagt, til en indflydelsesproblematik, hvor småstaten hele tiden indgår aktivt i forskellige, undertiden overlappende, forhandlingsspil for at varetage sine interesser (Løvdal 2004).

Den danske håndtering af denne indflydelsesproblematik adskiller sig imidlertid på mindst to måder fra den måde, som de fleste andre europæiske småstater har håndteret problematikken på, og fra tidligere dansk atlantisme. For det første har der – med undtagelse af beslutningen om at deltage i invasionen i Irak i 2003 – været bred konsensus i både elite og befolkning om, at militær aktivisme i tæt samarbejde med USA er positivt. Efter indsatserne i udsendelsen af korvetten Olfert Fischer i Golfkrigen i 1990 og de efterfølgende indsatser i 1990'erne i Kroatien, Bosnien og Kosovo, har der således været både elitekonsensus og stort flertal i befolkningen for en fortsat militær indsats: 'Det var ikke længere et spørgsmål om Danmark skulle yde store militære bidrag til internationale operationer. Spørgsmålene var i stedet, hvilke slags bidrag, hvor de skulle hen, og hvordan man kunne finde soldater nok til at fastholde Danmarks høje internationale profil [...] Militær magtanvendelse blev betragtet som noget positivt på linje med miljøstøtte og ulandsbistand' (Jakobsen 2013: 187-188). Dette var en væsentlig ændring, ikke blot i forhold til fodnoteperioden, men i forhold til størstedelen af perioden under den Kolde Krig, hvor Danmark kun deltog militært med FN-mandat, og hvor vælgerbefolkningens tilslutning til NATO var lav, i perioder under 50 procent, og fredsbevægelser, særligt i 1960'erne, 1970'erne og 1980'erne udtrykte den folkelige skepsis over for militære virkemidler.

For det andet har opbakningen været værdibåret. USA betonedede allerede fra 1990, at politikken mål var en ny liberal verdensorden med fokus på udbredelsen af liberalt demokrati og menneskerettigheder og en afstandtagen fra traditionel magtpolitik, hvor hver stormagt definerede normerne inden for sin interessesfære. Eller formuleret lidt mere kritisk: hele ver-

den var nu enesupermagts interessesfære, og vi var dermed gået fra et internationalt system med flere sidestillede ordener – primært en amerikansk og sovjetisk – til et internationalt system med kun en orden, den amerikanske. Danmark bakkede op om disse mål, også da midlerne til at opnå dem blev skærpet under præsident George W. Bush's såkaldte neokonservative udenrigspolitik, der understøttede udbredelsen af de liberale mål med militære midler (Mouritzen 2007). I kontrast til atlantismen under den Kolde Krig, hvor den danske beslutning om NATO-medlemskab i 1949 var udtryk for en 'nødvendighedens politik', der først blev valgt, efter at muligheden af et skandinavisk forsvarsforbund var undersøgt, så har begrundelserne for atlantismen gennem hele den unipolære periode haft et væsentligt værdielement. Det var tilfældet med daværende udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensens støtte til de baltiske landes selvstændighed ved den Kolde Krigs afslutning og den senere danske støtte til landene efter deres uafhængighed, og det var ligeledes tilfældet med forsvarsminister Hans Hækkerups nære samarbejde med USA om indsatsen i det tidligere Jugoslavien i 1990'erne. Statsminister Anders Fogh Rasmussens begrundelse for den danske deltagelse i Irak-krigen i 2003 betonedes dels den danske moralske gæld til USA opbygget gennem Anden Verdenskrig og den Kolde Krig og dels behovet for at kæmpe for frihed og menneskerettigheder mod autoritære regimer, særligt i Mellemøsten. I forbindelse med det danske bidrag til Afghanistan op gennem 00'erne betonede betydning af at skabe et liberalt demokrati og ikke mindst en samfundsorden med større ligestilling og kvinders mulighed for uddannelsen, ligesom de seneste danske regeringer har anvendt lignende argumenter i forbindelse med støtten til USA's politik i forhold til eksempelvis Libyen, Syrien og Islamisk Stat.

Atlantismens indhold kan på den baggrund siges at have flyttet sig på to afgørende dimensioner. Den er gået fra at være en hjørnesteen i dansk overlevelsespolitik under den Kolde Krig til at udgøre fundamentet for dansk indflydelsespolitik – i det mindste når det gælder sikkerhedspolitikken – i den amerikanske verdensorden. Og den er gået fra at være en pragmatisk 'nødvendighedens politik' under den Kolde Krig til at være en eksplicit værdipolitisk position i den amerikanske verdensorden. Disse forandringer var både initieret og betinget af ændrede sikkerhedspolitiske vilkår, men det er værdt at bemærke, at også små lande kan udfylde og har udfyldt disse rammer forskelligt. Mens alle euro-atlantiske småstater aktivt har tilsluttet sig de grundlæggende værdier i den amerikanske verdensorden, så er det langt fra alle, der i samme grad som Danmark har været villige til at omlægge deres forsvar med fokus på evnen til at udføre militære operationer eller at deltage i disse operationer uden mandat fra FN. Det næste afsnit diskuterer med det udgangspunkt atlantismens form.

Atlantismens form: Fra diplomati til krig?

Små europæiske lande er typisk blevet karakteriseret som 'natural born peacemakers', der i både indenrigspolitik og udenrigspolitik har lagt vægt på fredelig konfliktløsning (Goetschel 2013). Dette har i særlig grad være kendetegnende for de nordiske lande, der i udenrigspolitikken har søgt at fremme de

samme værdier, som karakteriserer de nordiske velfærdsstater (Ingebritsen 2002; Schouenborg 2013). I de seneste årtiers atlantisme har det militære samarbejde med USA imidlertid spillet en afgørende rolle. Målt på antallet af udsendte soldater næsten tredoblede Danmark sit militære engagement op gennem 1990'erne fra 812 samtidigt udsendte soldater i 1990 til 2323 i 1999, ligesom både specialstyrker og alle tre værn deltog i internationale operationer, hvor det kun var hæren som blev udsendt under den Kolde Krig (Jakobsen 2015). USA's globale krig mod terror efter angrebene på New York og Washington i 2001 understøttede en opløsning af skellet mellem militære og diplomatiske indsats og en tæt kobling af udviklingspolitik og militær stabilisering af skrøbelige stater (Breitenbauch 2015) og betød samtidig, at den danske militære indsats gik fra et næsten ensidigt fokus på at implementere FN's resolutioner og sikre våbenhvile til også at sprede demokrati med militære midler (Jakobsen 2015).

Det er dog værdt at bemærke, at atlantismen fortsat er institutionelt indlejret. Det gælder ikke mindst bidraget til internationale operationer, som er muliggjort af det danske forsvars omstillingsproces gennem de seneste 25 år fra territorialforsvar til en kombination af såkaldt totalforsvar, primært rettet mod en række sikkerhedsrisici som terrorisme, og et reaktionsforsvar rettet mod deltagelse i internationale militære operationer. NATO's beslutning om at oprette hurtige reaktionsstyrker for mere effektivt at kunne håndtere de komplekse sikkerhedsudfordringer efter den Kolde Krig var retningsgivende for omstillingen af det danske forsvar og førte konkret til oprettelsen af Den Danske Internationale Brigade i 1993, og NATO's beslutning i 2003 om at oprette en såkaldt NATO Response Force – med fokus på operationer til krisestyring og fredsstøtte samt beskyttelse af central infrastruktur og forberedelse af større troppeudsendelser – blev i Danmark fulgt op af beslutning om oprettelse af en ny professionel reaktionsbrigade i forsvarsforliget 2005-2009 (Jakobsen 2013). Samtidig er langt hovedparten af det danske militære engagement i internationale operationer i den amerikanske verdensorden foregået i regi af internationale organisationer. De væsentligste forskelle i forhold til Kold Krigs-perioden er, at mens de tidligere alle, med undtagelse af den danske kommando i Tyskland efter Anden Verdenskrig, foregik både institutionelt i FN-regi og med mandat fra en FN-resolution, så er dansk deltagelse i internationale operationer gennem de seneste 25 år foregået i institutionelt regi af både FN og NATO, ofte, men ikke altid, med mandat fra FN og suppleret med deltagelse i koalitioner af villige. Der er med andre ord sket en glidning væk fra operationer, som kunne siges at udtrykke det internationale samfunds holdning i form af et FN-mandat, til operationer, der ikke er betinget af et FN-mandat, og hvordan Danmark både magt- og værdipolitisk har vist sig villig til at vælge side i konflikterne (Rynning 2003).

Evnen og villigheden til at yde en militær indsats i samarbejde med USA har haft en betydning for Danmarks status i den amerikanske orden, og dermed for det fremtidige afsæt for atlantismen. Henriksen og Ringsmose peger på, hvordan den danske krigsindsats i Afghanistan og, især, i Irak bidrog til at

styrke det dansk-amerikanske forhold og betød, at Danmark bevægede sig fra at være en del af en større gruppe af værdsatte europæiske allierede til at tilhøre en mindre gruppe af lande, som nød et særligt informationsflow og havde særlig adgang til amerikanske beslutningstagere (Henriksen og Ringsmose 2011), og Breitenbauch rapporterer, hvordan Danmark som det eneste lille land har haft adgang til drøftelser om udfordringerne med Islamisk Stat i Libyen og Syrien (Breitenbauch 2015: 30). Netop det sidste, der foregik i margenen af NATO-topmødet i september 2014, er et godt eksempel på, hvordan en stigende del af sikkerhedspolitikken foregår i en gråzone mellem militær og diplomati og mellem formelle institutioner og uformelle netværk, og at form, indhold og styrke af atlantismen påvirker Danmarks adgang og indflydelse i denne gråzone.

Atlantismen var altid i sit udgangspunkt militær. Rationalet bag politikken under den Kolde Krig var jo netop at sikre forsvaret af det danske territorium. Der er således næppe belæg for, at dansk atlantisme har undergået en militarisering. Tværtimod er atlantismen i dag mere bredspektret end tidligere. Derimod har det atlantiske fundament medvirket til en militarisering af udenrigspolitikken og en opløsning af skellet mellem tidligere adskilte områder som forsvars- og udviklingspolitik.

Atlantisme under forandring?

Atlantismen har spillet en central rolle i dansk udenrigspolitik siden Anden Verdenskrig. Den er således ikke knyttet til den nuværende amerikanske orden, men ligesom dansk udenrigspolitik generelt har den fået et særligt udtryk i den amerikanske orden. Atlantismen har fået en mere central betydning, da den ikke længere primært er knyttet til dansk overlevelsespolitik, men i lige så høj grad udgør grundlaget for indflydelsespolitik-

ken, og i og med at det er stadig vanskeligere at skelne mellem overlevelsespolitikken og indflydelsespolitikken. Der er ikke belæg for at hævde, at atlantismen er militariseret, men dens mere centrale betydning for udenrigspolitikken har medvirket til en militarisering af dansk udenrigspolitik generelt. Samtidig er atlantismens ideologiske indhold blevet ekspliciteret.

Har den danske atlantisme på den baggrund udviklet sig fra at være pragmatisk til at blive ideologisk? Det korte svar er, at den danske atlantisme altid har været – og fortsat er – baseret på en kombination af et fælles værdigrundlag med USA og pragmatiske overvejelser om dansk sikkerhed og indflydelse. Med den amerikanske verdensorden er der imidlertid sket en accentuering af det fælles værdigrundlag med særligt fokus på liberalt demokrati og menneskerettigheder. Det skyldes dels, at det er sværere at argumentere med en nødvendighedens logik, når det gælder militære operationer langt fra Danmark for at imødegå trusler, der er indirekte og muligvis kan ramme på langt sigt, og dels at netop fraværet af en konventionel territorial trussel mod Danmark har medvirket til at demokratisere og politisere den udenrigspolitiske debat. Mens småstatens udenrigspolitik traditionelt har været undtaget fra den demokratiske debat og forbeholdt en elite af beslutningstagere, der søgte at varetage den nationale interesse i en farlig verden, så er den i dag i nogen grad 'normaliseret' i Danmark og en række andre euro-atlantiske småstater. De udenrigspolitiske interesser er ikke i samme grad defineret gennem et snævert handlerum givet af de eksterne betingelser, men derimod genstand for politisk debat. Der er dog næppe tvivl om, at denne debat ville have gavn af en mere grundlæggende diskussion af, hvad der er atlantismens formål og virkemidler, og i hvilket geopolitisk handlerum den udspiller sig.

REFERENCER

- Bailes, Alyson J. K., Jean-Marc Rickli and Baldur Thorhallsson (2014) 'Small states, survival and strategy', i Clive Archer, Alyson J. K. Bailes og Anders Wivel (red.) *Small States and International Security: Europe and Beyond*, London: Routledge: 26-45.
- Branner, Hans (2013) 'Denmark Between Venus and Mars: How Great a Change in Danish Foreign Policy?', i Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2013*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 134-166.
- Breitenbauch, Henrik (2015) *Uendelig krig?*, København: Djøf.
- Elbjørn, Kasper og Anders Wivel (2006) *Forståelsesbrevet*, i David Gres og Kasper Elbjørn, (red.) *20 begivenheder der skabte Danmark*, København: Gyldendal: 367-385.
- Fox, Annette Baker (1959) *The Power of Small States*, Chicago: Chicago University Press.
- Goetschel, Laurent (2013) 'Bound to be peaceful? The changing approach of Western European small states to peace' *Swiss Political Science Review* 19(3): 259-278.
- Hansen, Birthe (2011) *Unipolarity and World Politics: A Theory and Its Implications*, London: Routledge.
- Henriksen, Anders and Jens Ringsmose (2011) *Hvad fik Danmark ud af det? Irak, Afghanistan og forholdet til Washington*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Hey, Jeanne A. K. (2003) 'Introducing Small State Foreign Policy', i Jeanne A. K. (ed.), *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behaviour*. Boulder: Lynne Rienner: 1-11
- Holbraad, Carsten (1990) *Danish Neutrality: A Study in the Foreign Policy of a Small State*, Oxford: Clarendon Press
- Hækkerup, Per (1965) *Dansk Udenrigspolitik*, København: Fremad.
- Ingebritsen, Christine (2002) 'Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics', *Cooperation and Conflict* 37(1): 11-23.
- Jakobsen, Peter Viggo (2013) 'Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante overfor tab?', i Kristian Søby Kristensen (red.) *Danmark i krig*, København: Djøf: 181-205.
- Jakobsen, Peter Viggo (2015) 'Danmarks militære aktivisme fortsætter med eller uden USA', *Politik* 18(4), under udgivelse.
- Løvold, Andreas (2004) 'Småstatsproblematikken i internasjonal politikk' *Internasjonal Politikk*, 62(1): 7-31.
- Mouritzen, Hans (1995) 'The Nordic Model as a Foreign Policy Instrument: Its Rise and Fall', *Journal of Peace Research* 32(1): 9-21.
- Mouritzen, Hans (2007) 'Denmark's super Atlanticism' *Journal of Transatlantic Studies* 5(2): 155-169.
- Neumann, Iver B., and Sieglinde Gstöhl (2006) 'Introduction: Lilliputians in Gulliver's World?', i Christine. Ingebritsen, Iver B. Neumann, Sieglinde Gstöhl og Jessica Beyer (red.) *Small States in International Relations*. Seattle: University of Washington Press: 3-36
- Noreen, Erik (1983) 'The Nordic Balance: A Security Policy Concept in Theory and Practice', *Cooperation and Conflict* 18(1): 43-56.
- Olesen, Thorsten Borring og Paul Villaume (2005) *I blokopdelingens tegn 1945-1972*, Dansk Udenrigspolitisk Historie 5, København: Gyldendal.
- Rynning, Sten (2003) 'Denmark as a Strategic Actor? Danish Security Policy after 11 September', i Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.), *Danish Foreign Policy Yearbook 2003*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 23-46.
- Schouenborg, Laust (2013) *The Scandinavian International Society: Primary institutions and binding forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Villaume, Poul (1995). *Allieret med Forbehold – Danmark, Nato og Den Kolde Krig*. København: Forlaget Eirene.
- Wivel, Anders (2013) 'From Peacemaker to Warmonger? Explaining Denmark's Great Power Politics', *Swiss Political Science Review* 19(3): 298-312.
- Wivel, Anders (2014) 'Birds of a feather flying apart? Explaining Nordic dissonance in the (post)unipolar world', in Ann-Sofie Dahl and Pauli Järvenpää (eds) *Northern Security and Global Politics: Nordic-Baltic strategic influence in a post-unipolar world*, London: Routledge: 79-92.