

Mellem stormagtsinteresser og småstatsidentitet: Dansk diplomati gennem 150 år¹

Hvordan påvirker de indenrigspolitiske og internationale begrænsninger handlerummet for dansk diplomati, og hvordan har dette handlerum og dets konsekvenser varieret over tid? Med udgangspunkt i den observation, at diplomati udfoldes i et handlerum mellem indenrigspolitiske og internationale rammebetingelser, diskuterer artiklen udviklingen i rammevilkårene for dansk diplomati gennem de seneste 150 år og konsekvenserne af denne udvikling.



MIKKEL RUNGE OLESEN
Dansk Institut for Internationale Studier,
e-mail: mro@diis.dk



ANDERS WIVEL
Lektor, ph.d.,
Institut for Statskundskab,
Københavns Universitet,
e-mail: aw@ifs.ku.dk

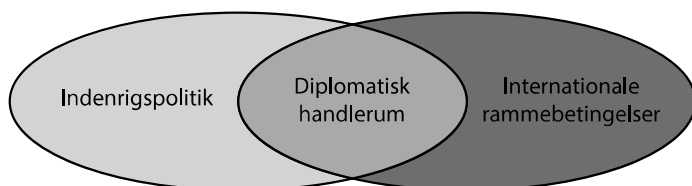
Diplomatiets handlerum

Statens diplomati udfoldes i et handlerum mellem indenrigspolitiske og internationale rammebetingelser. Handlerum angiver den sfære, som de politiske beslutningstagere og deres diplomati selv har indflydelse på. Jo større handlerum, jo mere aktivistiske og ambitiøse vil de diplomatiske målsætninger typisk blive (Mouritzen 2006: 15-16). Selv om handlerummet for suveræne stater formelt er 100 procent, så er det reelt underlagt både indenrigspolitiske og internationale begrænsninger.

De indenrigspolitiske rammebetingelser udgøres væsentligst af politiske magtbalancer, administrative regler, normer og ressourcer samt de grundlæggende ideer om, hvordan, hvornår og hvorfor en stat har ret til, eller oven i købet pligt til, at engagere sig internationalt. Diplomati udfoldes under andre betingelser i et demokrati end i et autokrati, og retsstaten giver andre muligheder og begrænsninger end systemer, hvor den udøvende magt ikke er underlagt demokratisk kontrol, eller personlige relationer snarere end lighed for loven er afgørende for politikens udformning og dens implementering. Ideerne om statens internationale engagement er typisk koblet til en mere grundlæggende statsidentitet, dvs. de værdier, som udgør den legitime basis for lovgivning, offentlig administration og politisk handlen (Østergaard 2000).

De internationale rammebetingelser udgøres væsentligst af globale og regionale magtforhold samt geopolitik og de processer, hvorigennem staterne via deres interaktion ændrer betingelserne for magtpolitikens og geopolitikens udfoldelse. Blandt de væsentligste af disse processer er udviklingen af kommunikations-, transport- og våbentechnologi, som har muliggjort stadig hurtigere og mere omfattende spredning af ideer og en voksende handel med varer og tjenesteydelser på tværs af landegrænser og kontinenter, men som samtidig betyder, at diplomatiske udfordringer og muligheder nu opstår fra langt flere og ofte fjernere steder end tidligere, at de kommer fra mange forskellige aktører, og at deres karakter varierer inden for et langt bredere spektrum end tidligere (Wivel 2009). De globale og regionale magtforhold har betydning, da stormagterne og deres politiske projekter definerer det politiske mulighedsrum i international politik: hvornår, hvordan og hvorfor er det legitimt at handle internationalt? Samtidig kan de geopolitiske vilkår både understøtte og begrænse disse handlinger. Danmarks geopolitiske placering havde betydning for vores mulighed for et aktivt engagement i Baltikum ved den Kolde Krigs afslutning, mens Finlands nærhed til Rusland lagde bånd på landets diplomatiske muligheder gennem den Kolde Krigs supermagtskonfrontation.

NOTE 1 Tak til Caroline Grøn for kommentarer til et tidligere udkast af artiklen.

Figur 1: Rammebetingelser og det diplomatiske handlerum

Spændingsfeltet mellem indenrigspolitiske og internationale rammebetingelser udgør det diplomatiske handlerum (figur 1). I dette handlerum formuleres og implementeres i udenrigspolitikken i mødet mellem værdipolitiske idealer og magtpolitiske realiteter. Både handlerummets størrelse og handlerummets karakter har betydning for de diplomatiske udfoldelsesmuligheder. Størrelsen af handlerummet er afgørende for, hvor aktivt en stat kan forfølge sine interesser internationalt (Mouritzen 2006: 115-116), mens karakteren af handlerummet (f.eks. er det stabilt eller foranderligt? Er det domineret af mønstre af venskab eller fjendskab?) er afgørende for, hvordan interesser forfølges.

Typisk vil det være politikerne, som tager teten i formuleringen af idealerne, og embedsmændene, som er eksperterne på, hvorledes og i hvor høj grad disse idealer kan føres ud i livet, men rollefordelingen er sjældent entydig. Politikerne har eksempelvis en politisk magtbalance både internt i deres eget parti og mellem partier, som de skal tage hensyn til, og embedsmændene er ofte bærere af den kultur og de værdier, som præger landets udenrigspolitiske tradition, og af internationale diplomatiske værdier om, hvordan man kommunikerer og samarbejder internationalt, og hvorfor det er vigtigt.

Fra 1863 til 2013: En småstat krydser sit spor

Handlerummet for dansk diplomati varierer som for alle andre stater over tid. Som påpeget af daværende udenrigsminister Per Hækkerup, så består et lille lands udenrigspolitik ofte af tilpasning til stormagternes beslutninger, men de magtpolitiske realiteter fratager ikke politikerne et moralsk ansvar (Hækkerup 1965). I lange perioder af dansk udenrigspolitik har det imidlertid snarere været undtagelsen end reglen, at Danmark kunne forfølge idealerne endsige føre dem ud i livet. Dette afsnit giver en karakteristik af udviklingen i det danske handlerum fra 1863 til 2013 og konsekvenserne for dansk diplomati.

1863-1945

Siden afslutningen på Treårskrigen i 1851 havde det danske diplomatiske fornemste opgave været at finde en endegyldig løsning på det slesvig-holstenske problem: Hvordan kunne den danske helstat, bestående af Danmark, Slesvig, Holsten og Lauenborg, fortsætte med at fungere i en tidsalder, hvor ikke mindst stridende dansk og tysk nationalisme trak Holsten og Lauenborg mod syd og truede med at trække Slesvig midt over? I 1863 var det efterhånden en udbredt opfattelse i danske politiske kredse, at en sådan helstatsløsning var kørt fast, og at der ikke var andre muligheder end at forsøge at inkorporere Slesvig i Danmark – og betød det tabet af Holsten og Lauenborg, så var

det fuldt ud acceptabelt for de ledende danske nationalliberale politikere (Olesen 2013: 141-43).

På den internationale scene blev de danske planer ikke vel modtaget. Truslen om krig mod de tyske magter (Preussen, Østrig-Ungarn og Det Tyske Forbund) var alvorlig, for disse magter var langt stærkere end Danmark. Men på den anden side var deres indbyrdes forhold anstrengt, og man håbede fra dansk side på militær hjælp fra England, Frankrig og frem for alt fra Sverige-Norge. De danske beslutningstagere havde med andre ord svært ved at identificere både størrelsen (hvor stort et handlerum har vi?) og karakteren (hvilke mønstre af venskab og fjendskab vil være afgørende for vores muligheder?) af det danske handlerum (Olesen 2013: 147-59).

Ikke desto mindre viste handlerummet sig at være ganske smalt, da krigen begyndte i 1864. Ingen af de nævnte magter var villige til at gribe ind på Danmarks side, når det kom til stykket, og de tyske magter formåede, under Bismarcks kyniske ledelse, at holde sammen længe nok til at besejre Danmark. De danske politikere indså imidlertid først sent, præcis hvor dårlige de danske muligheder var. Det førte til den katastrofale Wienerfred i 1864, der kostede Danmark hele Slesvig, Holsten og Lauenborg.

Nederlaget fik afgørende betydning for det danske handlerum i årene fremover gennem den lære, som både den politiske elite og befolkningen drog, mht. hvilke ideer og værdier som i fremtiden kunne danne grundlag for udenrigspolitikken. Militære midler blev efterfølgende betragtet med en vis skepsis af en stor del af befolkningen og den politiske elite. De drog den lære af krigen, at et lille land kun sjældent ville drage nytte af en militær konflikt og derfor burde sigte mod diplomatiske løsninger på internationale konflikter i stedet (Knudsen 2006: 128). Som en konsekvens af nederlaget anså store dele af befolkningen og den politiske elite væbnet magt som nytteløs i forfølgelsen af nationale sikkerhedsinteresser. Samtidig var en væsentlig lære af nederlaget, at danske diplomatiske mål i fremtiden burde forfølges med et stort mål af pragmatisme. Statens politiske elite havde gennem sin forfejlede krig sat landets sikkerhed og overlevelse på spil og dermed misforvaltet sin væsentligste opgave. Nu måtte staten genetablere tilliden gennem en pragmatisk udenrigspolitik (Wivel 2013a). I implementeringen af denne pragmatisme lå imidlertid en dobbelthed, som har præget den udenrigspolitik frem til i dag (cf. Breitenbach og Wivel 2004). På den ene side argumenterede fortalere for 'forsvarssagen' for, at nederlaget viste behovet for et fortsat stærkt militært forsvar, som kunne understøtte de diplomatiske bestræbelser. På den anden side argumenterede fortalere for 'fredssagen' for, at militær oprustning ville være uden virkning eller ligefrem kontraproduktivt i forhold til de diplomatiske bestræbelser: 'Hvad skal det nytte?' lød således spørgsmålet fra Viggo Hørup, da han i 1883 fra folketingets talerstol argumenterede imod, at Danmark kunne basere sin sikkerhed på militære virkemidler.

Helt afgørende i denne pragmatiske politik blev forholdet til Tyskland, der særligt efter sejren over Frankrig og samlingen i 1870-71 udgjorde både en helt dominerende faktor i Danmarks geopolitiske nærområde og den stærkeste magt i Europa. Den danske konseilspræsident og højre-politiker J.B.S. Estrup skrev i 1878 om tysklandsproblematikken, at Danmark måtte søge tilnærmelse til Tyskland, eftersom »[d]en næste Kamp, i hvilken Danmark kom til at staa alene (med Allierede eller ene) mod Tydskland blev sandsynligviis Danmarks *sidste* Kamp ...« (citeret i Bjørn og Due-Nielsen 2003: 362). Tilbage stod nemlig spørgsmålet om, hvorvidt Danmark gennem oprustning kunne gøre sig selv til et mindre attraktivt mål for evt. fremtidig tysk ekspansionspolitik. Spørgsmålet delte det danske folketing. På den ene side talte Højre (forløberen for de Konservative) for, at især Københavns fæstningsværker skulle udbygges. På den anden side stod store dele af partiet Venstre og det spirende nye Socialdemokrati, der mente, at sådanne projekter enten var spild af penge eller, endnu værre, at det måske ligefrem kunne provokere Tyskland. Striden mellem de to grupper var hård og førte bl.a. til Venstres spaltning i Venstre og det Radikale Venstre, men resultatet blev forholdsvis store bevillinger til forsvaret og til Københavns befæstning (Bjørn og Due-Nielsen 2003: 394-409). Således kom den danske sikkerhedspolitik i perioden op til 1. verdenskrig i grove træk til at blive præget af neutralitet i forståelse med Tyskland koblet med et forholdsvis stærkt forsvar.

Denne politik blev hovedsageligt videreført under Første Verdenskrig, hvor den danske udenrigstjeneste under Erik Scavenius formåede at overbevise både tyskerne og briterne om, at dansk neutralitet var i deres interesse set i forhold til alternativet: en regulær tysk besættelse af Danmark (Lidegaard 2003: 128-29). Så udpræget var den danske tilslutning til denne linje, specielt hos de Radikale og hos Socialdemokratiet, at Danmark ved fredsslutningen afstod fra muligheden for en 'stor' grænserevision i Slesvig, der kunne give et stort tysk mindretal. I stedet begrænsede den danske regering sig til at inkorporere den nordligste del af Slesvig efter en folkeafstemning. Her var både Venstre og de Konservative såvel som den danske konge Kong Christian X væsentlig mere risikovillige, hvilket bl.a. førte til den danske indenrigspolitiske krise ved navn Påskekrisen i 1920, der dog ikke formåede at rykke ved den danske linje.

I 1920'erne og især 1930'erne fortsatte de danske debatter om styrken af det danske forsvar. Fra 1929 svingede balancen i det danske folketing imidlertid kraftigt i Socialdemokratisk-Radikal favør. Den danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske linje under statsminister Thorvald Stauning og udenrigsminister P. Munch var centreret omkring begrænsede militæruddgifter og støtte til en styrkelse af international ret gennem Folkeforbundet – forløberen for FN – om end aldrig videre end hvad hensynet til Tyskland tillod (Branner 2000: 210-12). De beskærede militæruddgifter såvel som udviklingen i militærteknologi i perioden betød imidlertid, at den danske neutralitetspolitik op til Anden

Verdenskrig blev væsentligt mindre 'bevæbnet', end det havde været tilfældet op til og under Første Verdenskrig (Rasmussen 2005: 74).

Den danske tilpasningspolitik forhindrede ikke den tyske besættelse af Danmark d. 9. april 1940. Besættelsen betød imidlertid ikke enden for dansk diplomati under Anden Verdenskrig, men må i stedet ses som blot endnu en indsnævring af det danske handlerum. De tyske tropper stod i landet, så nu handlede det om at undgå en nazificering af Danmark såvel som at undgå et direkte tysk militærdiktatur. Erik Scavenius blev, som under Første Verdenskrig, dansk udenrigsminister (fra 1942 også statsminister). Scavenius var således den ledende figur i samarbejdspolitikken indtil den danske regerings suspendering og samarbejdspolitikken formelle ophør i august 1943 pga. folkelige protester, hårde tyske krav og den for Tyskland ugunstige udvikling i krigen (Lidegaard 2003: 528-534). Igennem samarbejdspolitikken søgte Scavenius at begrænse indrømmelserne til tyskerne så meget det lod sig gøre uden at afvise insisterende tyske krav (Mouritzen 1988: 135-39).

1945-1989

Tysklands nederlag i Anden Verdenskrig vendte i den grad op og ned på de mest fundamentale danske pejlemærker i udenrigspolitikken. Tyskland var besejret og besat. Amerikanerne og englænderne bibeholdt, i modsætning til efter Første Verdenskrig, en militær tilstedeværelse på kontinentet. Og samtidig havde Sovjetunionen fået solidt fodfæste i Centraleuropa. Da fronterne mellem Sovjetunionen og Vestmagterne stivnede 1946-48, stod det derfor i stigende grad klart for danske politikere, at Sovjetunionen havde afløst Tyskland som den primære trussel mod dansk suverænitet (Olesen 2013: 263-68).

Den indledende danske strategi var at forsøge at modvirke den øgede spænding mellem stormagterne gennem brobygning. Men efterhånden som håbet til denne strategi begyndte at svinde, og en skandinavisk forsvarspagt ligeledes viste sig uigennemførlig, valgte Socialdemokratiet modvilligt at føre Danmark ind i NATO. Indenrigspolitisk kom det til at markere et afgørende brud mellem Socialdemokratiet og de Radikale. Regeringens beslutning blev derfor ført igennem med Venstre og de Konservatives støtte (Olesen 2013: 272-289).

Danmarks NATO-politik var karakteristisk for den dobbelthed, som havde kendetegnet dansk udenrigspolitik siden nederlaget i 1864. På den ene side arbejdede man for afspænding og for lavere militærbudgetter, og man afviste stationering af fremmede tropper såvel som a-våben i Danmark i fredstid. Danmark var med historiker Poul Villaumes ord 'Allieret med Forbehold' (Villaume 1995). Engagementet i NATO blev set som et nødvendigt onde og forsvarsudgifterne som det kontingent, der skulle betales, for at Danmark kunne bevare sig medlemskab (Ringsmose 2009). På den anden side søgte man øget militær sikkerhed gennem dansk støtte til vesttysk genoprustning

og optag i NATO² og ved at holde sig på god fod med amerikanerne gennem en pragmatisk dansk grønlandspolitik (DIIS 1997: 544-554). Og selv om Danmark deltog i en nordisk blok i FN og derigennem medvirkede til initiativer til afspænding og global udvikling, så var disse ofte på svensk initiativ, og Danmark holdt sig generelt på sikker afstand af emner, som kunne provokere supermagterne (Mouritzen 1995). Danmark udnyttede på den måde det handlerum, som den Kolde Krig trods alt efterlod for de mindre lande til at ytre deres visioner igennem FN-systemet, men respekterede samtidig, at handlerummet var begrænset af, at disse visioner aldrig måtte udfordre supermagternes kerneinteresser. Samtidig efterlod de indenrigspolitiske rammebetingelser netop et handlerum for nordisk samarbejde, da dette samarbejde var tæt knyttet til de værdier, som de nordiske velfærdsstater også var eksponenter for i indenrigspolitikken (Schouenborg 2013a).

Den danske præference for afspænding taget i betragtning var det ikke overraskende, at detente-politikken mellem supermagterne i 1960'erne og 1970'erne blev vel modtaget i Danmark. Detente-politikken sammenbrud skulle dog vise sig at blive startskuddet på en af de mest bitre udenrigspolitiske slagmål i dansk politik i nyere tid: fodnotepolitikken, der endnu engang understregede betydningen af det spændingsfelt, som havde præget den udenrigspolitiske debat siden 1864. Et alternativt flertal, der inkluderede Socialdemokratiet, påbød Firkløverregeringen, ledet af Venstre og de Konservative, at holde fast i en afspændingslinje, der gik imod NATO-flertallets ønske om en mere konfronterende linje over for Sovjet. Regeringen kom dermed til at føre en udenrigspolitik den dybest set selv var imod. Perioden var dermed karakteriseret af et delvist sammenbrud af den gamle alliance mellem Socialdemokratiet, Venstre og Konservative om sikkerhedspolitikken i NATO. En uenighed, der først rigtig stilnede af, i takt med, at den Kolde Krig lakkede mod enden (DIIS 2005 bind 4: 89).

1989-2013

Allerede fra slutningen af 1980'erne stod det klart, at Sovjetunionen var under forandring. Staten viste begyndende svaghedstegn, og styret under Mikhail Gorbatsjov viste desuden i stadigt stigende grad vilje til at forhandle med Vesten om fælles problemer. Dette kulminerede med Sovjetunions regulære implosion i 1991.

Denne udvikling betød både nye muligheder og nye udfordringer for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Fjenden var pludselig ved at forsvinde, og det danske handlerum dermed under kraftig udvidelse. Men hvad skulle man egentlig bruge det til? For Venstre og de Konservative betød det, at fodnotepolitikken i 1988 kunne afvikles. Det skete ved konfrontation om spørgsmålet ved atom-valget i 1988 og efterfølgende med en overenskomst med de Radikale om emnet. En fremgangsmåde, der vel at mærke primært lykkedes, fordi problematikken efterhånden

var blevet gjort irrelevant af den ovennævnte hastige internationale udvikling (Petersen 2004: 356-60).

Konkret gav det nye udenrigspolitiske og indenrigspolitiske handlerum sig udtryk i at Firkløverregeringen, der i 1988 var blevet til VKR-regeringen, pludselig fik mulighed for at agere mere aktivt og værdipolitisk på den internationale scene. Udgangspunktet for denne nye var det såkaldte 'forståelsesbrev' i regeringsforhandlingerne forud for dannelsen KVR-regeringen i 1988 (Elbjørn og Wivel 2006; Ellemann-Jensen 2004: 257-263).³ Med socialdemokratisk støtte sendte regeringen et skib af sted for at støtte USA's krig mod Irak i 1990-91 (Petersen 2004: 451-56). Men måske endnu klarere kom regeringens ønske om en aktiv og selvstændig udenrigspolitik til udtryk i beslutningen om at støtte de baltiske landes selvstændighedsbestræbelser. Netop i forhold til Baltikum vurderede regeringen, at Danmark havde ressourcerne til at forandre det danske nærrområde i en for Danmark gavnlig retning gennem facilitering af selvstændige baltiske demokratier. Denne linje blev fulgt benhårdt, især fra januar 1990, og stadigt mere alvorlige sovjetiske protester blev konsekvent ignoreret. En vital del af denne strategi sigtede på at holde især amerikanernes opmærksomhed rettet mod Baltikum, da kun amerikanerne (og til dels tyskerne) kunne forventes i nævneværdig grad at kunne påvirke de sovjetiske beslutningstagere (Olesen 2013: 327). I den forstand udnyttedes det udvidede diplomatiske handlerum til at søge at påvirke centrale internationale beslutningstagere til at føre en politik, som ville betyde en fastholdelse eller måske oven i købet en yderligere udvidelse af det danske handlerum.

Socialdemokratiet havde kun modvilligt støttet den borgerlige aktivisme i Baltikum, da partiet så med bekymring på den betydning, en for hurtig baltisk selvstændighed kunne få for afspændingen (Olesen 2013: 367-369). Men efter Sovjetunionens sammenbrud begyndte også Socialdemokratiet at bakke helhjertet op om den begyndende aktivistiske danske udenrigspolitik. Derfor var der forholdsvis stor indenrigspolitisk konsensus om politisk at færdiggøre det baltiske projekt gennem hjælp til balternes bestræbelser på at blive medlemmer af NATO og EU (Petersen 2004: 487-495) såvel som militært til den danske politik på Balkan i 1990'erne, der involverede indsættelsen af forholdsvis store troppstyrker (Petersen 2004: 461).

Samtidig fik netop engagementet på Balkan afgørende betydning for danske udenrigspolitiske beslutningstageres opfattelse af, hvornår, hvordan og hvorfor det er legitimt at engagere sig internationalt. Ligesom krigen i 1864 handlede det om anvendelsen af militær magt, men denne gang blev læren en ganske anden. Ildkampen mellem danske tropper, en del af den internationale FN-styrke, og bosniske serbere i den såkaldte 'Operation Bøllebank' i foråret 1994 var første gang i nyere tid, at danske tropper var i direkte kamp i noget, der kunne betragtes som egentlige krigshandlinger, og kampen resulterede i en sejr, som i Danmark medvirkede til at legitimere anvendelsen

NOTE 3 Politikens målsætninger blev formuleret i betænkningen *Udenrigstjenesten mod år 2000* i 1990, og disse målsætninger blev ekspliciteret og uddybet i Udenrigsministeriets redegørelse *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik* i 1993 og herefter udviklet i efterfølgende udenrigspolitiske redegørelser.

af militær som udenrigspolitisk instrument både på grund af de mennesker, som man hjalp gennem kamphandlingerne, og på grund af den internationale anerkendelse, som Danmark modtog som følge af operationen (Wivel 2013b). Men det spillede også ind, at danske interventioner i udlandet kunne ses i et sikkerhedspolitisk perspektiv på lang sigt. Danmark kunne, gennem værn om internationale normer og regler, *indirekte* sikre sin sikkerhed på den lange bane (Forsvarskommissionen 1998: 65-66). Dermed kan spores en kontinuitet tilbage til både Munchs og Hækkerups forsøg på at afbøde magtpolitikken, der nu kunne forfølges langt mere energisk grundet det gunstigere handlerum (Branner 2000: 217-18). Da tiden kom til at tage stilling til situationen i Kosovo, besluttede et bredt flertal i det danske folketing i 1998 at medvirke til NATO's luftbombardement af serbiske styrker i Kosovo og tilmed *uden* FN-mandat (Olesen 2012: 38-41). Efterfølgende kom det militære engagement til at spille en væsentlig rolle i politikken med et markant dansk militært engagement i konflikterne i Afghanistan, Irak og Libyen.

Småstaten synes således at have krydset sit spor: militære midler fået en betydning i udenrigspolitikken, som de ikke havde haft siden nederlaget i 1864. Artiklens sidste sektion diskuterer betydningen af denne udvikling for dansk diplomati nu og i fremtiden.

Gamle spændinger og nye udfordringer: Med dansk diplomati i krig og krise

Både udenrigspolitiske beslutningstagere (Udenrigsministeriet, 1990, 1993; Ellemann-Jensen, 2004) og en række udenrigspolitiske analytikere (Se f.eks. Heurlin 1993; Holm 1997, 2002; Knudsen 2004) har peget på en transformation af de udenrigspolitiske prioriteter og deres implementering væk fra en pragmatisk og reaktiv småstatspolitik i retning af værdibaseret aktivisme gennem de seneste 25 år. Som anført ovenfor betød et øget handlerum, både indenrigspolitisk og internationalt, gode muligheder for at føre netop en værdibaseret og aktivistisk politik, og særligt den militære aktivisme synes at adskille de seneste års danske politik fra tidligere perioder (Wivel 2013b). Samtidig er der dog afgørende træk af kontinuitet i dansk diplomati.

For det første er den pragmatisme, som har været karakteristisk siden 1864, fortsat et væsentligt træk i dansk diplomati. Den er endda øget på baggrund af erfaringerne fra de seneste års krige samt de økonomiske vilkår, som er gældende under den økonomiske krise. Det gælder i den diplomatiske praksis, hvor

den gennem hele perioden har udgjort et anker i forhold til de politiske strømninger. Men det gælder også i de politiske prioriteringer, hvor Danmark har forfulgt sine interesser i mange forskellige fora og i samarbejde med mange forskellige lande alt efter, hvordan samarbejdet kunne fremme dansk interessevaretagelse. Danmark har således i hele perioden sigtet mod både at spille en aktiv rolle i EU, FN, og NATO og samtidig opbygge et stærkt dansk-amerikansk bilateralt forhold. Samtidig har man parallelt hermed fortsat et tæt nordisk samarbejde på områder som klima og miljø, udviklingsbistand, menneskerettigheder, international lov, FN, fredsopbygning, handel og køn (Schouenborg 2013b). Interessevaretagelse præsenteres nu som det centrale fundament for udenrigspolitikken: Danmark skal føre en aktivistisk udenrigspolitik, fordi vi under alle omstændigheder vil blive påvirket af begivenheder ude i verden, og uden en aktiv indsats fra små lande som Danmark overlades scenen til stormagterne (Nyeng 2012; Søvnald, Hækkerup og Bach 2012). Dette ligger også helt i tråd med den danske tanke om gennem en aktiv indsats for internationale normer og regler at kunne forbedre sin egen potentielt udsatte småstatsposition på lang sigt.

For det andet består den dobbelthed af militære og diplomatiske virkemidler i udenrigspolitikken, som har været karakteristisk siden 1864, fortsat. I en vis forstand kan den danske skepsis mht. anvendeligheden af danske militære midler til et dansk territorialforsvar hjælpe til at forklare den hurtige danske omstilling væk fra et fokus på forsvaret af det nationale territorium og hen imod et forsvar fokuseret på internationale operationer for at bidrage til international fred og sikkerhed (Heurlin 2007; cf. Rasmussen 2005). I lande, hvor de militære midler har været anset for afgørende for forsvaret af statens sikkerhed, har denne omstilling både været langsommere og mindre markant. Forholdet mellem diplomatiske og militære midler er dog under forandring. Mens de som udgangspunkt var hinandens modpoler og under Den Kolde Krig befandt sig i et spændingsforhold, så er de i dag stadig tættere forbundne. Det stiller nye krav til diplomatiet på grund af den øgede vægt på civil-militær samtænkning og kombinationen af målrettet militær indsats med diplomatiske og humanitære midler og et øget samarbejde mellem forsvar, diplomati og private aktører, eksempelvis humanitære organisationer og private sikkerhedsfirmaer, og peger på den stigende betydning af hybriddiplomati, hvor udenrigsministeriet må indtage en koordinerende rolle, snarere end at være den eneste eller endda den primære diplomatiske aktør (Marcussen 2013).

REFERENCER

- Bjørn, Claus and Carsten Due-Nielsen (2003) *Fra Helstat til Nationalstat, 1814-1914. Dansk Udenrigspolitik Historie bind 5*, København: Danmarks Nationalleksikon.
- Branner, Hans (2000) 'The Danish Foreign Policy Tradition and the European Context'. I Hans Branner and Morten Kelstrup (red.) *Denmark's Policy Towards Europe Since 1945*, Odense: Odense University Press.
- Breitenbauch, Hans og Anders Wivel (2004) 'Understanding National IR Disciplines outside the United States: Political Culture and the Construction of International Relations in Denmark', *Journal of International Relations and Development* 7(4): 414-443.
- DIIS (2005). *Danmark under Den Kolde Krig: Den Sikkerhedspolitiske Situation 1945-1991 bind 1, 1945-1962*. København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- DUPI (1997) *Grønland under den kolde krig: Dansk og amerikansk sikkerhedspolitik 1945-68*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut.
- Ellemann-Jensen, Uffe (2004) *Fodfjæl*, København: Gyldendal.
- Elbjørn, Kasper og Anders Wivel (2006) 'Forståelsesbrevet', i David Gress og Kasper Elbjørn (red.) *20 begivenheder der skabte Danmark*, København: Gyldendal: 367-385.
- Forsvarskommissionen af 1997, *Fremtidens Forsvar, Hovedbind*, København: Schultz Grafisk.
- Heurlin, Bertel (1993) 'Nye prioriteringer i dansk udenrigspolitik'. I Nikolaj Petersen og Christian Thune (red.) *Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut: 30-50.
- Heurlin, Bertel (2007) 'Det nye danske forsvar: Denationalisering, militarisering og demokratisering', I Bertel Heurlin (red.), *Nationen eller Verden? De nordiske lands forsvar i dag*. Copenhagen: DJØF Forlag: 71 119.
- Holm, Hans-Henrik (1997) 'Denmark's Active Internationalism: Advocating International Norms with Domestic Constraints', i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 1997*, København: Dansk Udenrigspolitisk Institut: 52-80.
- Holm, Hans-Henrik (2002) 'Danish Foreign Policy Activism: The Rise and Decline', i Bertel Heurlin og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2002*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 19-45.
- Hækkerup, Per (1965). *Danmarks udenrigspolitik*. København: Fremad.
- Knudsen, Tim (2006). *Fra enevælde til folkestyre*. København: Akademisk Forlag.
- Knudsen, Tonny Brems (2004) 'Denmark and the War against Iraq: Losing Sight of Internationalism?'. I Per Carlsen og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2004*. København: Dansk Institut for Internationale Studier: 49-90.
- Lidegaard, Bo (2003) *Overleveren, 1914-1945. Dansk Udenrigspolitik Historie bind 4*, København: Danmarks Nationalleksikon.
- Marcussen, Martin (2013) 'Det klassiske diplomati fragmenteres og hybriddiplomati opstår', *Samfundsøkonomen* 2/2013.
- Mouritzen, Hans (1988) *Finlandization: Towards a General Theory of Adaptive Politics*, Aldershot: Avebury.
- 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 (2006) 'A Hundred Years of Danish Action Space'. I Nanna Hvidt og Hans Mouritzen (red.) *Danish Foreign Policy Yearbook 2006*, København: Dansk Institut for Internationale Studier: 114-151.
- Mouritzen, Hans og Mikkel Runge Olesen (2010) 'The Interplay of Geopolitics and Historical Lessons in Foreign Policy: Denmark Facing German Post-War Rearmament', *Cooperation and Conflict* 45(4): 406-27.
- Nyeng, Ole (2012) 'Hækkerup-doktrinen', *Weekendavisen*, 13. januar 2012.
- Olesen, Mikkel Runge (2013) *In the eye of the decision-maker: A Theoretical framework for state reactions to their external environments probed through examinations of key Danish foreign policy decisions since 1864*, København: Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Københavns Universitet.
- Olesen, Mikkel Runge (2012) 'Two Danish Activist Foreign Policies? Changing Perceptions of Threat and »Activism« in Danish Foreign Policy, 1988-2011', *DIIS Rapport*, København: Dansk Institut for Internationale Studier.
- Petersen, Nikolaj (2004) *Europæisk og Globalt Engagement. Dansk Udenrigspolitik Historie*, København: Danmarks Nationalleksikon.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2005) 'What's the Use of It? Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Forces', *Cooperation & Conflict* 40(1): 67-89
- Ringsmose, Jens (2009) 'Paying for Protection: Denmark's Military Expenditure during the Cold War', *Cooperation and Conflict* 44(1): 73-97.
- Schouenborg, Laust (2013a) *The Scandinavian International Society: Primary institutions and binding forces, 1815-2010*. London: Routledge.
- Schouenborg, Laust (2013b) 'Nordisk diplomati: I det skandinaviske internationale samfunds tjeneste?', *Samfundsøkonomen* 2/2013.
- Søvndal, Villy, Nick Hækkerup og Christian Friis Bach (2012) 'En ny sikkerhedspolitik', *Jyllandsposten*, 20. januar 2012.
- Udenrigsministeriet (1990) *Udenrigstjenesten mod år 2000*, København: Udenrigsministeriet.
- Udenrigsministeriet (1993) *Principper og perspektiver i dansk udenrigspolitik*, København: Udenrigsministeriet.
- Villaume, Poul (1995) *Allieret med Forbehold – Danmark, Nato og Den Kolde Krig*, København: Forlaget Eirene.
- Wivel, Anders (2009) 'En småstat som stormagt? Globaliseringen af dansk sikkerhedspolitik. In Marcussen, M. and K. Ronit (red) *Globaliseringens udfordringer. Politiske og administrative processer under pres*, København: Hans Reitzel: 122-143.
- Wivel, Anders (2013a) 'From peacemaker to warmonger? Explaining Denmark's great power politics', *Swiss Political Science Review* 19(3) (under udgivelse).
- Wivel, Anders (2013b) 'Danmarks militære aktivisme'. I Kristian Søby Kristensen (red.), *Danmark i krig*. København: DJØF Forlag: 27-51.
- Østergaard, Uffe (2000). Danish National Identity: Between Multinational Heritage and Small State Nationalism. I Hans Branner og Morten Kelstrup (red.) *Denmark's Policy towards Europe after 1945: History, Theory and Options*. Odense: Odense University Press.