

# Litet på jorden men stort i Nato

## Danmarks säkerhetspolitiska vägval

*Inträdeshandling i KKrVA avd. VI den 26 maj 2021*

*av Ann-Sofie Dahl*

### Résumé

In the last three decades and more Denmark has played a disproportionately prominent role in NATO considering its limited geographical size; always at the military forefront, ready and willing to contribute to international operations side by side with the great powers, be it in ISAF or the Baltic Sea region. That has however not always been the case. During the Cold War, apart from the Danish "footnotes" and objections to primarily NATO's nuclear policies which stirred irritation in the 1980s, Denmark generally pursued a passive and reticent policy as a Nordic "follower" inspired by its nonaligned neighbor Sweden. Two dates are key for the understanding of Danish security policies then and now: 1864, when Denmark lost a third of its territory to Prussia, and 1940, when German forces again crossed the border and occupied the country for the remainder of the Second World War. The militarily activism which has characterized Denmark since 1989 is the result of the lessons drawn from the country's past, and of a conscious strategy that has yielded the country a position and political influence in NATO which far exceed its small-state status.

ALLTSEDAN DET KALLA krigets slut och övergången från bipolaritet till unipolaritet har Danmark utmärkt sig genom en säkerhetspolitisk aktivism som i de flesta avseenden bryter mot de nordiska traditionerna. Som en av Natos mest hårdföra och aktivistiska "krigarnationer" går Danmark idag i sin säkerhetspolitik på många vis tvärs emot det agerande och de värderingar som vanligtvis förknippas med "Norden", där olika former av "soft security" mestadels står i centrum.

I själva verket finns det inte mycket i den säkerhets- och försvarspolitik som Danmark bedriver sedan drygt tre decennier som antyder att landet hör hemma i just vår nordiska del av världen. Alldeles särskilt stort förefaller avståndet vara till det alliansfria Sverige, den geografiska närheten och de

många andra gemensamma beröringspunkterna till trots. De två grannländerna bedriver i många avseenden en diametralt skild säkerhetspolitik.

Danmark är, för att travestera ett gammalt talesätt, förvisso litet på jorden men desto större i Nato. Litet i alla fall om man talar om själva Danmark, och inte det geografiskt betydligt mer vidsträckt *Rigsfællesskabet*. I Nato är det ett av de mest framträdande medlemsländerna vad gäller bidrag till operationer, och dessutom påfallande riskvilligt, med hög toleransgrad för förluster. Inte minst den senare aspekten skiljer Danmark från dess nordiska grannar, och Sverige i synnerhet.

Hur kommer det sig? Hur har Danmark landat i denna position, på många vis så långt ifrån sina grannar som tänkas kan?

Vilka historiska och andra erfarenheter har lett fram till denna politik, och vilka vägval har skett under vägen? Hur kan man förklara att småstaten Danmark, som en gång mest var känt för sin obstruerande fotnotspolitik, idag ofta återfinns allra längst fram vid krigslinjen, alltid redo att ställa upp när Nato – och framför allt USA – kallar? Och hur ser framtiden ut för den danska aktivismen i en tid när hotet från Ryssland är tillbaka med full kraft som Natos främsta prioritet och när behovet av ökade försvarsbudgetar blivit närmast akut i spåren av den ryska invasionen i Ukraina?

## Historiska erfarenheter

För att förstå hur Danmarks utveckling till en aktivistisk krigarnation behöver vi först backa några steg bakåt i historien. Två årtal är centrala för att förstå den danska försvars- och säkerhetspolitiken idag.

Det första årtalet är 1864; det år då Danmark förlorade en tredjedel av sitt territorium med förlusten mot tyska stater med Preussen och Österrike i spetsen i det sklesvigska kriget. Att de tre hertigdömena Schleswig, Holstein och Lauenborg övergick i preussisk och österrikisk ägo efter nederlagen på slagfälten vid Dybbøl och Als och efter återtaget från Dannevirke, var en omskakande upplevelse.<sup>1</sup> Redan dessförinnan hade danskarna tvingats se hur landets territorium under årens, decenniernas och århundradenas lopp successivt krympt och Danmark blivit allt mindre och mindre. Efter 1864 ifrågasattes rentav om ett land av så ringa geografiskt omfång egentligen hade något existensberättigande.<sup>2</sup>

De nordligaste delarna av det territorium som gick förlorat 1864 kom dock tillbaka till Danmark 1920 när Nord Slesvig, med huvudsakligen dansk befolkning, åter blev danskt efter en folkomröstning och skiftade

namn till det danskklingande Sønderjylland. Lärdomarna av 1864 yttrade sig därefter i en passiv och överdrivet försiktig utrikespolitisk linje som avbröts först 1989.<sup>3</sup>

Det andra årtalet som är centralt för förståelse av dansk säkerhets- och försvarspolitik är – givetvis – 1940, när tyska trupper återigen marscherade över den danska gränsen. ”Aldrig mer 9 april” är än idag ett mantra för dansk politik; aldrig mer ska Danmark ockuperas av främmande makt, aldrig mer ska soldater i utländsk uniform patrullera dansk mark som under den tyska *Besættelsen*, och aldrig mer ska lilla Danmark stå ensamt mot en stormakts övermäktiga krigsmakt. Än idag tänds ljus i de danska fönstren på kvällen den 4 maj till minne av befrielsen fem år senare.

Till skillnad från den svenska neutraliteten hade de danska förhoppningarna om att stå utanför andra världskriget inte respekterats av den tyske grannen. Den erfarenheten, som Danmark delade med det absoluta flertalet av Europas småstater, ledde till insikten att försvarssamarbete och säkerhetsgarantier krävdes från Danmarks större och starkare vänner, och den avskräckning som detta innebär, för att förhindra att historien upprepade sig ännu en gång.

Fyra år efter andra världskrigets slut och den danska befrielsen anslöt sig därför Danmark till den krets av grundarländer som undertecknade Natos Washingtonfördrag på State Department i den amerikanska huvudstaden den 4 april 1949, det datum som därefter har betraktats som den västliga försvarsalliansens födelsedag.<sup>4</sup> Dessförinnan hade landet dock först sonderat möjligheterna av att ingå i det skandinaviska försvarsförbundet som drevs under svensk ledning. När USA avslög propåerna om vapenleveranser till ett neutralt försvarssamarbete, och Norge som följd av detta lämnade projektet, gjorde Danmark detsamma. De två skandinaviska

länderna följdes därefter in i Nato tillsammans med den nordiske grannen Island.

Helt okomplicerat var det emellertid inte för det danska medlemskapet i Nato. De kontinentaleuropeiska länder som gemensamt utgjorde den sk Brysselpakten hade helst av allt begränsat medlemsskaran till enbart sig själva plus USA och Kanada.<sup>5</sup> Danmark, menade man i de kretsarna, befann sig liksom till exempel Italien för långt ifrån Atlanten för att räknas i sammanhanget. Men då hade man i hastigheten glömt att *Rigsfællesskabet* förutom Danmark och Färöarna även inkluderar Grönland, som liksom Island, Norge och Portugal kunde förse USA med strategiska *stepping stones* över Atlanten.

Grönlands strategiska betydelse var i själva verket helt avgörande för Danmarks deltagande i den kommande försvarsalliansen. Bo Lidegaard skriver i sin biografi över den legendariske danske Washingtonambassadören Henrik Kauffmann att

(f)ör den amerikanske regering var der allerede fra 1948 en direkte sammenhæng mellem Danmarks mulige deltagelse i det planlagte Atlantpagtssamarbejde og USAs muligheder for at opnå adgang til baser i Grønland og ganske særligt muligheden for at etablere en ny stor luftbase i Thule.<sup>6</sup>

Deputy Secretary of State Robert Lovett hävdade under förhandlingarna rentav att

Greenland and Iceland were more important than some countries in western Europe to the security of the United States and Canada.<sup>7</sup>

Danmark kom därmed med i Nato som ett av 12 grundarländer, och på den klassiska bilden från undertecknandet ses ambassadör Kauffmann just bakom USA:s dåvarande president, Harry S. Truman. Frågan om USA:s strategiska intresse av Grönland aktualiserades återigen när den amerikanske presidenten, Donald Trump, överraskade

den danska regeringen – och resten av världen – med sitt erbjudande i augusti 2019 om att köpa den istäckta ön från Danmark. Men även om Trumps intresse tog sig, diplomatiskt uttryckt, rätt oortodoxa former, och resulterade i en kort period av spända relationer mellan två annars nära allierade, var han långt ifrån den förste amerikanske president att rikta sina blickar mot den gigantiska arktiska ön.

Redan 1867 hade amerikanerna uttryckt intresse av att inkludera Grönland (och Island) i *Alaskaköpet*. Och 1946 erbjöd Harry S Truman Danmark 100 miljoner dollar i köpeskilling för Grönland, som USA haft militär tillgång till under andra världskriget som följd av det avtal som Henrik Kauffmann mer eller mindre på egen hand ingått med den amerikanska administrationen under *Besättelsen*.<sup>8</sup> Även den gången tackade den danska regeringen vänligt men bestämt nej tack till erbjudandet.<sup>9</sup> Några år in på 1950-talet invigdes den amerikanska Thulebasen på Grönlands nordvästra hörn; en central strategisk komponent för att täppa till GIUK-gapet över Atlanten, som idag har fått förnyad aktualitet med det ökande ryska och kinesiska intresset för Arktis.

## Från fotnoter till Nato-aktivism

Danmarks Nato-politik under kalla kriget förknippas ofta, om än en smula orättvist, med den så kallade *fodnotepolitiken*. Bilden av Danmark under de åren är mestadels den av ett besvärligt litet medlemsland som satte sig på tvären mot Natos beslut och därigenom skapade en hel del irritation, inte minst i Washington, D C. Fotnotspolitiken var dock inte den danska regeringens politik, utan resultatet av att ett *alternativt flertal* – alltså en parlamentarisk majoritet i Folketinget bestående av de Nato-kritiska

oppositionspartierna – under denna period dikterade landets utrikes- och säkerhetspolitik, till stor bedrövelse och frustration för den Nato-vänliga Schlüterregeringen. Inte minst var det en smärtsam tid för Uffe Ellemann-Jensen, som i egenskap av utrikesminister var den som under Nato-mötena tvingades framföra de danska invändningarna och reservationerna – som gick under det något missvisande namnet ”fotnoter” – mot alliansens strategi, och som framför allt gällde Natos kärnvapenstrategi.<sup>10</sup>

Men ”fotnotspolitiken” varade i själva verket bara en kort period och ett fåtal år, från 1982 till 1988. Den upphörde när det lilla mittenpartiet Det Radikale Venstre bytte fot efter det val som den konservativa statsministern Poul Schlüter utlyst 1988 om just säkerhetspolitiken, i hopp om att få ett slut på fotnotspolitiken. Det ledde i sin tur till att Schlüter tog med De Radikale i sin nya regeringsbildning samma år och den obstruerande danska hållningen i Nato upphörde därmed en gång för alla.

Förutom den i lika grad uppseendeväckande som destruktiva fotnotsperioden förde Danmark en genomgående ganska stillsam och passiv politik under det långa kalla kriget; en småstatspolitik av klassiskt skandinaviskt snitt. I sin studie av ”Nordicness” i dansk politik karakteriserar Anders Wivel Danmark under kalla kriget som en *Follower*, där den nordiska identiteten var avgörande för de politiska vägvalen.<sup>11</sup> I utrikespolitiken innebar det att Danmark i stora drag följde Sverige och gjorde grannlandets fokus på nedrustning, Nord-Syddialog, fredsbevarande insatser i FN-regi och solidaritet med tredje världen till sin. En viktig skillnad var dock att Nato-landet Danmark höll en betydligt lägre internationell profil, utan de provocerande och ofta antiamerikanska utspel som gav Sverige under framför allt Olof Palme, ett världsomspännande rykte

som en ”moralisk stormakt”.<sup>12</sup> ”Denmark”, skriver Wivel,

was usually one or two steps behind Sweden, following the Swedish lead in principle, but in practice reluctant to challenge any of the superpowers.<sup>13</sup>

Danmark spelade emellertid även en helt annan roll gentemot Sverige under det kalla kriget; som ”Nato-agent” för grannlandet under det topphemliga militära samarbete som föregick parallellt med den officiellt alliansfria politiken från början av 1950-talet och under årtionden därefter. I det samarbetet spelade de båda skandinaviska Natoländerna en nyckelroll tillsammans med USA och Storbritannien. I det danska fallet handlade det i första hand om samordning kring Öresund och Östersjöutloppen.<sup>14</sup>

Alltmedan Danmark således gärna vandrade i svenskarnas fotspår i utrikespolitiken slog det inte helt oväntat följe med sitt allierade grannland när det handlade om säkerhets- och försvarspolitik. Liksom Norge dessförinnan gjort valde Danmark från 1953 att inte tillåta stationering av utländsk trupp eller material i fredstid på sitt territorium (med det för Danmark väsentliga men icke-officiella undantaget för Grönland). Dansk politik under det långa kriget har träffande benämnts som en slags ”latent neutralitet” inom Nato – eller varför inte ”allieret med förbehold”, för att citera en boktitel.<sup>15</sup>

Danish policy to a large extent followed the Norwegian lead, but it was also slightly more characterized by less deterrence, more reassurance, less integration, and more screening,

enligt Magnus Petersson och Håkon Lunde Saxi.<sup>16</sup> Med andra ord även där rätt ”svensk” till sin inriktning.

Med det kalla krigets slut kom även rollen som en *Follower* till landets nordiska

grannar till ett abrupt slut och ett helt nytt kapitel inleddes för dansk utrikes- och säkerhetspolitik. Från den tidigare i huvudsak rätt passiva och avvaktande hållningen med ett ”nordiskt” förhållningssätt till säkerheten gjorde Danmark en helomvändning till en militärt och politiskt aktivistisk linje där de tre sårbara baltiska folken på andra sidan Östersjön stod i fokus för de danska omsorgerna.

I Köpenhamn blev den säkerhetspolitiska huvuduppgiften hädanefter att med varje tillgängligt medel ge sitt stöd till balterna; först i deras kamp för frihet och självständighet från sovjetisk ockupation, och därefter för att lika helhjärtat och energiskt stödja deras förhoppningar om att beviljas medlemskap i Nato – en dröm som länge föreföll snudd på ouppnåelig. Att Danmark i motsättning till många andra europeiska länder aldrig hade erkänt den sovjetiska ockupationen av de baltiska staterna, och dessutom var ett av de första länderna – det allra första, hävdar en del – att upprätta diplomatiska förbindelser med dem i augusti 1991, var definitivt ett plus i sammanhanget.

Så särskilt populär var den danska aktivismen för baltiskt Nato-medlemskap emellertid inte alltid, inte heller internt i försvarsalliansen. Längre var lilla Danmark helt ensamt om att driva frågan i Nato, men det gjorde man å andra sidan desto mer envetet. I Washington där hållningen gentemot balternas förhoppningar länge var betydligt mera avmätt, klagades det vid något tillfälle över vad man uppfattade som ”excessive Danish enthusiasm” för den baltiska saken.<sup>17</sup> Enligt dåvarande utrikesministern Niels Helveg-Petersen utgjordes balternas stödtrupper i Nato ända fram till millennieskiftet uteslutande av två länder: Danmark och USA.<sup>18</sup> Den senare hade då långt om länge kommit med på tåget tack vare en visserligen liten men desto mer övertygad krets i Washingtons

think tank-värld som stod i nära kontakt med den danska regeringen och liksom den insåg faran med att balterna lämnades utan säkerhetsgarantier.

För danskarna handlade det aktivistiska stödet för de baltiska Nato-medlemskapen i första hand om småstatssolidaritet från ett litet, och historiskt utsatt land, till tre ännu mindre och än mer sårbara småstater på tidigare sovjetiskt territorium, med hotet om att hamna i en strategisk gråzon hängande över sig.<sup>19</sup> En utvidgning av Natos medlemskrets till att omfatta också de baltiska staterna i den andra runda som planerades efter den första, som ägt rum 1999 till de tre sk Visegradländerna, skulle därmed också märkbart förbättra Danmarks eget säkerhetspolitiska läge, och markant stärka stabiliteten i hela Östersjöregionen. Med George W Bushs beslut om en Big bang till hela sju ansökarländer 2004, inklusive de tre baltiska, var det målet slutligen uppnått. USA fortsatte till de nya uppgifter som väntade efter 9/11 – och återigen i nära sällskap med Danmark.

## Krigarnationen

Den danska identiteten som ”krigarnation” förknippas kanske främst med insatsen i Afghanistan, där insatserna i den hårda miljön i Helmandprovinsen i syd förärade landet en tragisk förstaplats i antalet förluster, proportionellt sett till befolkningsstorlek. Men det var långt ifrån första gången som Danmark begav sig ut i krig efter kalla krigets slut. Danmark var med redan i det korta Kuwaitkriget mot Saddam Hussein 1991; det unipolära systemets första konflikt, där den enda kvarvarande supermakten excellerade i ett snabbt avklarad ökenkrig med en bred koalition av deltagande länder.

Men det är främst på Balkan, och först i Bosnien, som vi kan se resultatet av dans-

karnas säkerhetspolitiska identitetsbyte från en nordisk Follower till, med Wivels vokabulär, en aktivistisk Forerunner; ett land som tar täten som ”a leader in promoting a new and reformed Nordicness to a wider world”.<sup>20</sup> Denna nya ”Nordicness” handlade alltså om att Danmark bryter sig ut ur den nordiska mallen och går från traditionellt fredsbevarande inom ramen för FN till fredsskapande med militära medel i Nato-regi. Säkerhetspolitiskt är det dessutom en allt mer ”exceptionalistisk” roll vi har sett efter kalla krigsslutet, utan egentligen någon större koppling till det nordiska, eller för den del det europeiska. Däremot desto mer till den atlantistiska agenda som helt och hållet har dominerat dansk politik från tidigt 1990-tal och framåt.<sup>21</sup>

Danmark har därefter följt USA i vått och torrt, och den amerikanska agendan har varit av helt avgörande betydelse för den danska. Storbritannien har periodvis alternerat med USA som Danmarks närmaste partner, framför allt under ISAF-åren i Helmand. Kontakterna har även ökat med Frankrike under de senaste årens operationer i bland annat Mali och i olika insatser för att bekämpa ”pirateri” – ett prioriterat område för Danmark, som har en av världens största handelsflottor. Det vill säga stormakter som samtliga, trots många olikheter i övrigt, ryms inom begreppet ”krigarnationer”; en kategori i vilken numera även småstaten Danmark i högsta grad platsar.

I Bosnien visade danskarna upp de nya krigartakterna som en nordisk forerunner. Under ”Operation Bøllebank” – översatt till svenska ungefär ”Operation ge busarna pryl” – den 29 april 1994 besvarade danska soldater från Jydske Dragonregiment i NORDBAT2 ett bosnienserbiskt angrepp, med hårda strider och 150 döda soldater på motståndarsidan som följd. Det var första gången som Danmark varit i regelrätt strid

sedan 1864. Operationen betraktas som en historisk vändpunkt som legitimerade användandet av militära medel i dansk säkerhetspolitik, och som startpunkten för den militära aktivism som därefter varit Danmarks främsta kännetecken.<sup>22</sup>

I Kosovo deltog Danmark därefter med stridsflyg i Nato-bombningarna 1999 – för första gången någonsin utan att en dansk insats baserades på ett FN-mandat och därmed ytterligare ett viktigt steg för den militära aktivismen. I den officiella Krigsudredningen från 2019 visades en intressant diskrepans mellan den dåvarande Nyrup-regeringens interna och offentliga argumentering för krigsdeltagandet.<sup>23</sup> Medan beslutet om att skicka danska F-16 till Balkan i Folketinget och i debatten presenterades som i första hand en humanitär åtgärd för att sätta stopp för Milosevics etniska utrensningsskampanj betonades solidariteten med Danmarks allierade internt i Statsministeriet. I regeringens interna överläggningar framhölls vikten av ett substantiellt bidrag för att bibehålla – och ännu hellre stärka – Danmarks inflytande och status i Alliansen. För Danmark handlade Kosovoinsatsen med andra ord i stor utsträckning om att framstå som en trovärdig och pålitlig allierad, och om att lägga ytterligare avstånd till 1980-talets destruktiva fotnotspolitik.

I debatten om ”Venus” och ”Mars” – alias Europa och USA – i svallvågorna efter terrortattentatet 9/11 ingick Danmark i både gamla och nya Europa, för att använda Donald Rumsfelds terminologi. Som ett av Natos grundarländer var Danmark givetvis en del av ”gamla” Europa, men med sitt helhjärtade deltagande i den USA-ledda Coalition of the Willing i Irak uppvisade landet betydligt större gemenskap med de nya Nato-medlemmar som ställde upp på supermaktens sida än med de västeuropeiska länder



med Frankrike och Tyskland i spetsen som tog avstånd från Irakkriget.

I Libyenoperationen Operation Unified Protector 2011 var Danmark likaledes en av de mest framträdande bidragsgivarna; så till den milda grad att landet fick slut på sin arsenal av bomber.<sup>24</sup> Danmark visade sig även vara en god granne till Sverige, som man delade postering med på sicilianska Sigonellabasen, genom att på olika vis agera förbindelselänk mellan partnerlandet och Joint Force Command (JFC) i Neapel, varifrån OUP leddes. Danskarna stod likaså beredda att ladda ner och processa spaningsresultaten när de svenska JAS Gripen-planen återvände till basen från sina uppdrag.<sup>25</sup>

Men det var som sagt först och främst under insatsen i ISAF i Afghanistan som danskarnas rykte som hårdföra krigare befästes. I terrorbekämpningen var Danmark återigen, med statsminister Poul Nyrup-Rasmussens ord kort efter 9/11, ”med hele vejen” med USA.<sup>26</sup> Samma målsättning präglade i allra högsta grad hans efterträdare, Anders Fogh Rasmussens många år i Statsministeriet på Slotsholmen. Danska medier fylldes av nyheter om de hårda strider som danska soldater deltagit i och av bilder på kistor med fallna danskar, framför allt under perioden från 2007 när Nato-strategin skiftade till COIN.<sup>27</sup>

I allt 43 danska soldater fick sätta livet till i Helmand, där danskarna inte bara delade läger utan också den osentimentala inställningen till krigföringen med sina brittiska kolleger. Många fler var de danska soldater som återvände hem i rullstol, de flesta efter att ha fått underbenen kapade av vägbomber. Att Danmark till skillnad från flertalet av de övriga deltagarländerna inte omgav sitt bidrag i ISAF med några restriktioner eller ”caveats” var utan tvekan en starkt bidragande orsak till de stora förlusterna och skadorna.<sup>28</sup>

Den höga danska toleransnivån för förluster är på många vis anmärkningsvärd, inte minst i ett nordiskt perspektiv. Det är här som Danmarks strategiska vägval bort från den traditionellt nordiska kontexten – och från tidigare perioder i dansk politik – blir som allra tydligast. Peter Viggo Jakobsen skriver:

Den danske krigsbegejstring er /.../ noget af et mysterium; ikke mindst i lyset af de voksende tab.<sup>29</sup>

Det omfattande folkliga och politiska stödet för den danska krigsinsatsen i framför allt Kosovo, Afghanistan och Irak anses ha flera förklaringar. Dels har danskarnas syn på landets internationella engagemang genomgått en grundläggande förändring sedan 1990-talet, så att användandet av militärmakt inte längre är något som betraktas med obehag. Att lilla Danmark kan bidra till att världen förändras – och förbättras – sida vid sida med betydligt större länder väcker tvärtom nationell stolthet och stor beundran och stöd för de utsända soldaterna.<sup>30</sup>

Dåvarande försvarsministern Hans Hækkerup förklarade redan efter Kosovooperationen – som genomfördes med det största folkliga stödet bland alla Nato-länderna – att

(d)anskerne har ændret sig i løbet af de sidste år. Fra vi sendte Olfert Fischer til Golfen til idag, er der sket noget med danskernes selvforståelse. Vi har opgivet den holdning om, at vi ikke kan gøre en forskel.

Och han fortsätter:

man har følt, at Danmark kunne spille en rolle og kunne være med til at flytte nogle ting.<sup>31</sup>

Politikerna har förvisso också gjort sitt för att bibehålla den höga graden av folklig uppbackning, genom att framhålla och markera att de danska soldaterna förtjänar stöd

och erkännande för sina insatser och inte minst för de stora uppoffringar som ofta följt därmed. Det har också gjorts stora informationsinsatser för att förklara varför t ex Afghanistaninsatsen var betydelsefull med intervjuer och rundresor för journalister och forskare, och Helmand har dessutom kommit rakt in i danskarnas vardagsrum genom en lång rad tv-program och dokumentärer. De olika regeringarna har under årens lopp även noggrant dragit in Folketingets alla partier i beslutsfattandet.

Den militära aktivismen har också medvetet placerats in i en ideologisk ram, med betoning på positiva värderingar som demokrati och mänskliga rättigheter och befrämjandet av den USA-ledda liberala världsordningen. Politiken har dessutom haft en direkt och nära koppling till den inrikespolitiska värdidebatten,<sup>32</sup> i Danmark, som har drabbats av flera terrorattentat, där åtskilliga ytterligare attentatsförsök har kunnat avvärjas och där Muhammedkrisen 2005–2006 var en omskakande upplevelse, har kampen mot den islamistiska terrorn förts såväl på hemmaplan som i operationerna i fjärran land.

## En småstatsstrategi för inflytande

Under de senaste tre decennierna sedan Berlinmurens och östblockets gemensamma kollaps har Danmark således följt en tydlig och medveten småstatsstrategi där lojalitet, samarbete och bidrag har kunnat växlas mot inflytande och respekt i Nato. Genom att alltid beredvilligt ställa upp när alliansens stora – och USA i synnerhet – har kallat, har Danmark försäkrat sig om en position inom Nato som vida överstiger dess ringa geografiska storlek.

Med en aktivistisk utrikespolitik kan man kompensera för att man är ett litet land,

som Anders Fogh Rasmussen har konstaterat.<sup>33</sup> Att både Natos högste politiska och militära företrädare under en period var danskar säger en del om det lilla landets ställning i försvarsalliansen: ovan nämnde Anders Fogh Rasmussen, Natos generalsekretärare 2009–2014, respektive general Knud Bartels, som var ordförande för Natos militärkommitté 2011–2015. Kontakterna med Vita Huset har också varit, och är, nära och täta, och det lilla intermezzot med Donald Trumps raseriutbrott mot statsminister Mette Frederiksen efter att hon avvisat erbjudandet om ett amerikanskt köp av Grönland blev snabbt överståndet.

I samma anda gjorde Danmark tillsammans med Nato en markant u-sväng tillbaka till det kollektiva försvaret och säkerhetsgarantierna i artikel 5 efter den första omgången av rysk aggression mot Ukraina och annekteringen av Krim våren 2014. Det var tillbaka till ruta ett inte bara för Nato utan även för Danmark, som därmed återvände till den arena – Östersjön och Baltikum – som stod i fokus för dansk utrikes- och säkerhetspolitik under åren efter det alla krigets slut. Engagemanget under 90-talet och 00-talet för de baltiska medlemskapen i Nato följdes 2014 upp med, bland annat, danskt deltagande i den brittiskt-ledda stridsgruppen i Estland inom ramen för Natos *Enhanced Forward Presence*.

Åtta år senare ledde den ryska invasionen i Ukraina till ett förstärkt danskt deltagande i Östersjöregionen, inklusive fregatten *Peter Willmoes* och fyra F-16 stridsflyg för luftövervakning i Baltikum och Polen. Dessutom förbereddes utstationeringen av två F-16 på Bornholm och en stridande bataljon om 800 man ställdes till Natos förfogande med destination Lettland. Bataljonen, som ingår i *Nato Readiness Initiative*, ska kunna vara klar för att deployera inom fem dagar (en minskning från tidigare 30 dagar).<sup>34</sup> Danmark befin-



ner sig därmed återigen i framkanten bland Nato-länderna med sitt bidrag till det kollektiva försvaret i Östersjöregionen.

Liksom i flera andra länder resulterade den ryska angreppet på Ukraina i ett snabbt beslut i Folketinget om en höjning av den danska försvarsbudgeten med 18 miljarder kronor årligen fram till 2033, plus ytterligare någon miljard dessförinnan till materielinköp. Det var en senkommen respons på Natos kritik 2018, som upprepades två år senare, mot de alltför låga försvarskostnaderna, och inte minst att den brigad som utlovats från dansk sida inte skulle kunna bli klar enligt tidsplanen.

Kritiken från Bryssel och Washington har från dansk sida länge bemöts med argumentet att det är långt viktigare att se till ett lands faktiska bidrag till Nato och vad som kommer ut därav än till diverse procentsatser, speciellt som försvarskostnaderna ju faktiskt fluktuerar med ett lands ekonomiska utveckling. Ofta har det gjorts med hänvisning till Grekland, som traditionellt hållit sig i den krets av allierade som lägger 2 procent eller mer på försvaret men knappast kan stoltsera med några särskilt imponerande insatser eller bidrag till Natos operationer och övriga verksamhet.

Förutom bidragen till Natos avskräckningsförmåga i Östersjöregionen har Danmark även garderat sig med ett helt nytt grepp för att komplettera samarbetet inom försvarsalliansen. I första hand handlar det om ett bilateralt försvarsavtal som håller på att förhandlas fram med USA, samt ett mindre försvarsavtal med Storbritannien. Det senare ska knyta de två länderna närmare inom ramen för det brittiskleda *Joint Expeditionary Forces*, JEF som har fokus på det regionala samarbetet i Östersjön – vilket återigen bekräftar att det är där, och i den bredare nordisk-baltiska regionen, som

Danmark nu har sin så gott som fulla uppmärksamhet.

Det bilaterala avtalet med USA är desto mer långtgående och varslar om ett kommande brott med den långvariga danska traditionen att inte acceptera utländsk trupp eller förhandslagring av materiel i fredstid på danskt territorium. Det är inspirerat av ett liknande avtal som Norge har förhandlat fram med USA, som dessutom har arrangemang av samma slag med bland annat Polen, Bulgarien och de baltiska länderna.<sup>35</sup>

Den 1 juni 2022 ska danskarna dessutom bege sig till valurnorna för att ännu en gång rösta om ett upphävande av försvarsförbeholdet i EU, för med Ukrainakriget har nackdelarna med det danska utanförskapet i det europeiska försvarssamarbetet blivit allt mer uppenbara och akuta. Det innebär dock inte att Europa och EU är på väg att ersätta Nato som pelaren i den danska säkerhetspolitiken, lika lite som de senaste årens ökande danska engagemang i NORDEFECO är ett utslag för någon form av nordiskt "awakening" i Köpenhamn utan uteslutande en pragmatisk anpassning till det försämrade säkerhetsläget i Östersjöregionen sedan 2014.<sup>36</sup>

För Danmark är och förblir USA dess närmaste allierade och den transatlantiska länken är och förblir likaså fundamentet i den danska försvars- och säkerhetspolitiken. Den försiktiga och avvaktande politiken från tiden före 1989 är därmed i flera avseenden historia: "Vi har lagt 1864 bag os", som en dansk politiker konstaterade vid Folkemødet på Bornholm 2011, och han fortsatte: "vi er ikke længre små og udsatte".<sup>37</sup>

Den helhjärtade satsningen på en aktivistisk politik i Nato har gett mycket god utdelning i danskt inflytande och respekt. Och den visar vilken roll en småstat kan spela för den kollektiva säkerheten sida vid sida med långt större allierade när landet är redo att bidra och inte tvekar att dra sitt strå till den

gemensamma stacken. Det är så Danmark, sin litenhet på jorden till trots, har blivit en stormakt i Nato.

Författaren är docent i internationell politik samt Non resident Senior Fellow vid Atlantic Council (US).

## Noter

1. Tom Buck-Swietny har skrivit en rad populär-historiska böcker om 1864 års krig. *Slagtebænk Dybbøl*, Gyldendal, Köpenhamn 2008, och *Dommedag Als*, Gyldendal, Köpenhamn 2011 beskriver de blodiga slag som har kommit att symbolisera det danska nederlaget.
2. Till gengäld hade det blivit ett befolkningsmässigt homogent land, vilket även det skulle sätta sin prägel på politiken och debatten under lång tid framöver.
3. För en genomgång av betydelsen av 1864 för dansk politik hänvisas till Vedby Rasmussen, Mikkel och Bangerts Struwe, Lars (red): *Læren af 1864 – krig, politik og stat i Danmark i 150 år*, Syddansk Universitetsforlag, Odense 2014.
4. För en genomgång av Natos uppkomst och historia, se min bok, Dahl, Ann-Sofie: *Nato. Historien om en försvarsallians i förändring*, Historiska Media, Lund, första utgåvan 2019 samt en andra uppdaterad utgåva våren 2022. En dansk version, med fokus på Danmark och Nato, återfinnes under titeln *Nato. Forsvar og Fællesskab i Forandring*, DJØF Forlag, Köpenhamn 2021.
5. Kaplan, Lawrence: *Nato Divided, Nato United. The Evolution of an Alliance*, Praeger Publishers, Westport 2004, s 3 och 15, samt Kaplan, Lawrence: *The Long Entanglement. Nato's First Fifty Years*, Praeger Publishers, Westport 1999, s 31.
6. Lidegaard, Bo: *Uden Mandat. En biografi om Henrik Kauffmann*, Gyldendal, Köpenhamn 2020, s 384.
7. Citerat i op cit, Kaplan, Lawrence 1999, se not 5, s 33.
8. Därav boktiteln, *Uden Mandat*. Se op cit, Lidegaard, Bo, se not 6, för en utförlig genomgång av detta avtal.
9. Tuxen, Mathias: ”Medie: Trump overvejer at købe Grønland”, *Berlingske*, 2019-08-15.
10. Uffe Ellemann-Jensen har utförligt beskrivit denna period i boken *Fodfejl. Da Danmark svigtede under den kolde krig*, Gyldendal, Köpenhamn 2004. Generalen Kjeld Hillingsø ger en kompletterande beskrivning av de praktiska konsekvenserna för det militära samarbetet i sin bok, *Trusselsbilledet – en koldkriger taler ud*, Gyldendal, Köpenhamn 2004, speciellt s 64 ff.
11. Wivel, Anders: ”Forerunner, follower, exceptionalist or bridge builder? Mapping Nordicness in Danish foreign policy”, *Global Affairs*, 2018-12-20, s 5 ff.
12. Ibid, s 5 ff. För en analys av den ”moraliska stormakten”, se Nilsson (Dahl), Ann-Sofie: *Den Moraliska Stormakten. En studie av socialdemokratins internationella aktivism*, Timbro, Stockholm 1991.
13. Op cit, Wivel, Anders, se not 11, s 5.
14. Samarbetet redovisades först i SOU-utredningen *Om kriget kommit...*, SOU 1994:11, särskilt kapitel 6. Se även Haglund, Magnus: ”Danmark – ’Nato-agent’ för Sverige? Försvarsattachérapporteringen från Danmark 1960–65”, *Tidskrift i Sjöväsendet*, 2001, samt Holmström, Mikael: *Den dolda alliansen. Sveriges hemliga Nato-förbindelser*, Atlantis, Stockholm 2011. Tillika intervjuer i Köpenhamn.
15. Ibid, sid 6 samt Villaume, Poul: *Allieret med forbehold: Danmark, Nato og den kolde krig*:

- en studie i dansk sikkerhedspolitik 1949-1961*, Eirene, Köpenhamn 1999.
16. Petersson, Magnus och Lunde Saxi, Håkon: "Shifted roles: Explaining Danish and Norwegian alliance strategy 1949-2009", *Journal of Strategic Studies*, 36 (6), 2013, s 765-766.
  17. Zakheim, Dov: "The Role of Denmark in the Baltic Sea: An American View" i Fischer, Kristian och Mouritzen, Hans (red): *Danish Foreign Policy Yearbook*, DUPI, Köpenhamn 1998.
  18. Citerat av den tidigare estniske utrikesministern Trivimi Velliste i ett tal i Köpenhamn i maj 2002. Dahl, Ann-Sofie: *US Policy in the Nordic-Baltic Region. During the Cold War and After*, Santérus förlag, Stockholm 2008, s 72.
  19. Om de baltiska staternas väg till Nato-medlemskap, och Danmarks roll i den processen, se op cit, Dahl, Ann-Sofie 2019, se not 4, s 98 ff, och op cit, Dahl, Ann-Sofie 2021, se not 4, s 79 ff.
  20. Op cit, Wivel, Anders, se not 11, s 10.
  21. Ibid, s 9.
  22. Op cit, Dahl, Ann-Sofie 2021, se not 4, s 94 samt Wivel, Anders: "Danmarks militære aktivisme" i Søby Kristensen, Kristian (red): *Danmark i krig. Demokrati, politik og strategi i den militære aktivisme*, Jurist-og Økonomiforbundets Forlag, Köpenhamn 2013, s 38.
  23. Mariager, Rasmus och Wivel, Anders: *Hvorfor gik Danmark i krig? Uvildig udredning af baggrunden for Danmarks militære engagement i Kosovo, Afghanistan og Irak*, Rosendals, Köpenhamn 2019, s 185 ff, 151 ff.
  24. Danmark stod för 11 procent av Natos totala antal bomber i Libyen. Jakobsen, Peter Viggo: "Hvad vil Danmark betale for sit venskab med USA?", *Ræson*, vinter 2018.
  25. Dahl, Ann-Sofie: "Partner number one or Nato ally twenty-nine? Sweden and Nato post-Libya", Research Paper No. 82, September 2012, *Nato Defense College*, 2012, s 4.
  26. Op cit, Mariager, Rasmus och Wivel, Anders, se not 23, s 209, 352.
  27. För mer om Danmark i ISAF, se op cit, Dahl, Ann-Sofie 2021, se not 4, kapitel 4.
  28. Den enda restriktionen var att den danska ISAF-styrkan, efter beslut i Folketinget, inte kunde överstiga 750 man; en inte särskilt betungande begränsning för ett land av Danmarks storlek. Effekten av olika "caveats" analyseras av Rynning, Sten: *Nato in Afghanistan. The Liberal Disconnect*, Stanford University Press, Stanford 2012, s 124 ff. Boken ger även en mycket grundlig analys av ISAF och Natos uppdrag i Afghanistan.
  29. Jakobsen, Peter Viggo: "Hvorfor er danskerne så krigsglade og tolerante overfor tab?" i op cit, Søby-Kristensen, Kristian (red), se not 22, s 183.
  30. Ibid, s 199.
  31. Citerat i op cit, Jakobsen, Peter Viggo, se not 24, s 17.
  32. Op cit, Jakobsen, Peter Viggo, se not 29, s 199 ff, samt op cit, Dahl, Ann-Sofie 2021, se not 4, s 112 f.
  33. Uttalandet är från tv-programmet "Det politiske talkshow", *DR*, 2021-05-06.
  34. "Danmark vil stille yderligere militære bidrag til rådighed for Nato's kollektive forsvar", Forsvarsministeriet, 2022-03-29.
  35. Suppli Benson, Peter: "Danskerne behøver ikke kigge langt for at forstå omfanget af den militære aftale med USA- Så meget vil USA selv bestemme, når de rykker ind", *Berlingske*, 2022-02-11.
  36. Dahl, Ann-Sofie: "Back to the future: Nordefco's First Decade and Prospects for the Next", *Scandinavian Journal of Military Studies*, nr 4 2021, s 179-180.
  37. Haarder, Bertel: "Tale ved åbning af Folkemødet på Bornholm, 15. juni, 2011".