



HVAD FIK DANMARK UD AF DET? IRAK, AFGHANISTAN OG FORHOLDET TIL WASHINGTON

Anders Henriksen og Jens Ringsmose

DIIS REPORT 2011:14

© Copenhagen 2011, the authors and DIIS
Danish Institute for International Studies, DIIS
Strandgade 56, DK-1401 Copenhagen, Denmark
Ph: +45 32 69 87 87
Fax: +45 32 69 87 00
E-mail: diis@diis.dk
Web: www.diis.dk

Cover photo: Statsminister Anders Fogh Rasmussen
på besøg hos den amerikanske præsident George W. Bush
på Camp David i 2006. AP/Polfoto

Layout: Allan Lind Jørgensen
Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN 978-87-7605-480-9

Price: DKK 50.00 (VAT included)
DIIS publications can be downloaded
free of charge from www.diis.dk
Hardcopies can be ordered at www.diis.dk

*Denne publikation indgår i DIIS's Forsvars- og
Sikkerhedspolitiske Studier, som foretages på
en bevilling fra Forsvarsministeriet.*

Anders Henriksen er lektor ved Juridisk Fakultet, Københavns Universitet
anders.henriksen@jur.ku.dk

Jens Ringsmose er lektor ved Centre for War Studies / Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet
jri@sam.sdu.dk

Indhold

Resumé	5
Introduktion	7
USA i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter 9/11 – den eksisterende forskning	11
Omdømme, adgang og konkrete gevinster som konsekvens af Danmarks krigsdeltagelse	16
Indledning	16
Goodwill / Prestige / Renommé	17
Adgang	20
Konkrete gevinster	24
Adgang kan i sig selv være en konkret gevinst	24
Politisk indflydelse i USA	24
Militær assistance	28
Efterretningsområde	28
Erhvervspolitiske gevinster	28
USA's støtte til Foghs kandidatur som generalsekretær for Nato	30
Muhammedkrisen	31
Vi kunne formentlig have fået flere konkrete gevinster ud af amerikanerne	32
Konklusion	34
Perspektivering	35
Litteraturliste	39
DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier	41

Resumé

Den danske deltagelse i krigsindsatsen i Afghanistan og – navnlig – Irak bidrog til at styrke det danske renommé og omdømme i Washington. Danmark gik fra at tilhøre den store gruppe af nære europæiske allierede til at være i den absolutte top. Det forbedrede danske omdømme i USA betød bl.a., at danske politikere, diplomater, embedsfolk og officerer fik forbedret deres i forvejen gode adgang til de amerikanske beslutningstagere. Statsminister Anders Fogh Rasmussen var en hyppig gæst hos præsident George W. Bush, og på stort set alle niveauer blev det nemmere for Danmark at få præsenteret danske synspunkter for amerikanerne. Og adgang var *i sig selv* af positiv betydning for Danmark.

Danmark forsøgte herudover at omsætte den øgede adgang til at påvirke amerikansk politisk tænkning i en retning, der var forenelig med danske interesser. Det er vanskeligt at fastslå, i hvor høj grad disse bestræbelser har båret frugt. Danmark kan dog meget vel have været i stand til at udnytte den øgede adgang til at 'få noget', som vi ikke ellers ville have kunnet få, for så vidt angår i hvert fald Arktis og Grønland. Det samme kan have været tilfældet i forhold til andre politikområder. Den øgede adgang til amerikanske beslutningstagere har herudover utvivlsomt givet danske politikere og diplomater værdifuld viden om aktuelle amerikanske overvejelser, og det lader også til, at forsvaret har nydt godt af det gode danske forhold til USA. Forsvaret har i hvert fald fået noget udstyr, som det måske ikke ellers ville have fået. Det gode danske omdømme synes også at have bidraget til, at enkelte danske virksomheder har fået lettere ved at byde tidligere og mere kvalificeret ind på kontrakter i USA. Det er til gengæld mere tvivlsomt, om den amerikanske støtte til Anders Foghs Rasmussens kandidatur til posten som generalsekretær i NATO skyldes et ønske om at 'belønne' Danmark og Fogh for krigsdeltagelsen i Irak og Afghanistan. Og selvom man i sagens natur ikke kan vide, om USA ville have været endnu mere tilbageholdende i sin støtte til Danmark under Muhammedkrisen, end tilfældet var, så ser det heller ikke ud til, at det forbedrede danske omdømme var nok til at sikre en utvetydig *officiel* amerikansk opbakning, da danske ambassader stod i brand i februar 2006.

Endelig er det muligt, at Danmark kunne have fået endnu mere ud af det gode omdømme i USA, hvis man fra dansk side havde anlagt en mere instrumentel tilgang.

Introduktion

Terroranslagene i New York og Washington i september 2001 førte til en markant justering af Danmarks overordnede udenrigs- og sikkerhedspolitiske kurs. Med troppebidragene til de amerikanskledede interventioner i Irak og Afghanistan fik den militære aktivisme, som også var ledetråden i 1990'ernes danske sikkerhedspolitik, nemlig et nyt og mere hårdtslående udtryk. Danske soldater blev på en mere umiddelbar facon end tidligere part i væbnede konfrontationer, og hvor forrige årtis militære indsatser på Balkan primært skulle afhjælpe humanitære katastrofer og bringe andres væbnede konflikter til ophør, så handlede 00'ernes operationer i langt større grad om at nedkæmpe – og om nødvendigt eliminere – en direkte modstander. Eller anderledes formuleret: Danmark bevægede sig i retning af at være en 'strategisk aktør' (Rynning 2003).

Det var imidlertid ikke kun den militære aktivismes karakter, som ændrede sig i kølvandet på de tragiske begivenheder den 11. september 2001. Også Danmarks politiske stillingtagen til enesupermagten, USA, blev kursjusteret. Det hang i stort omfang sammen med den nye og mere potente militære aktivisme. Mens allerede Poul Schlüters og Poul Nyrup Rasmussens regeringer havde lagt sig tæt op ad USA's udenrigspolitiske prioriteringer i 1990'erne (Villaume 1999: 56-57; Petersen 2004), så blev den proamerikanske linje i dansk udenrigspolitik yderligere forstærket under Anders Fogh Rasmussen (Wivel 2005). Den atlantiske orientering – der i så udstrakt omfang har kendetegnet dansk udenrigspolitisk tænkning i årene efter afslutningen på Anden Verdenskrig – blev dermed afløst af en form for 'superatlantisme' (Mouritzen 2007). Forholdet til Washington gik således fra at have været varmt i 1990'erne til at blive historisk godt i det nye århundredes første årti. Sammen med Storbritannien blev Danmark USA's foretrukne partner i Europa.

I den politiske argumentation for det seneste årtis hårdtslående militære aktivisme er krigsindsatsen imidlertid kun sjældent blevet koblet direkte til Danmarks relationer til Washington. Kun undtagelsesvist har interventionstilhængerne slået til lyd for, at Danmark skulle tage del i de amerikanskledede missioner, fordi en sådan indsats kunne bidrage til at styrke Danmarks anseelse og indflydelsesmuligheder i USA. Centralt i argumentationen for deployeringen af styrker har i stedet været hensynet til dansk sikkerhed i en snæver / direkte forstand ('Vi skal bekæmpe terroristerne i Helmand for ikke at møde dem på Nørreport Station'), til dansk sikkerhed i en bred / indirekte forstand ('Et vægtigt dansk bidrag vil styrke NATO

og det transatlantiske forhold'), værdipolitiske rationaler ('Vi må være solidariske med vore allierede og bære vores del af byrden') samt et mere idealistisk ønske om at eksportere demokrati og liberale retsstatsprincipper til andre dele af verden. Endelig er det også fra tid til anden blevet argumenteret, at krigsdeltagelsen kan bidrage til at styrke FN (Rasmussen 2003). Overfladisk betragtet har de politiske beslutningstagere således kun i meget begrænset omfang været drevet af hensynet til de dansk-amerikanske relationer.¹

En del tyder imidlertid på, at netop sådanne realpolitiske argumenter *har* spillet en rolle i overvejelserne om at tage aktiv del i missionerne i Irak og Afghanistan. Baggrundsinterviews med flere centralt placerede danske og amerikanske diplomater og embedsmænd indikerer, at hensynet til Danmarks prestige og påvirkningspotentiale i Washington rent faktisk indgik med nogen vægt i beslutningerne om at udsende danske styrker i det første tiår efter 9/11. Denne læsning af bevæggrundene bag 00'ernes militære aktivisme er også udbredt blandt danske udenrigs- og sikkerhedspolitiske eksperter (se f.eks. Petersen 2004: 575ff). Som formuleret af seniorforsker Hans Mouritzen: 'Vi skal imidlertid huske baggrunden for vore engagementer: dansk renommépolitik, primært møntet på Washington og sekundært på London (glem Saddam Hussein!)' (Mouritzen 2011). Eller i lektor Peter Viggo Jakobsens skarptskårne udlægning: 'Vi går i krig for at være med. Og hvis USA og England er glade, når vi tager hjem, har vi vundet' (Jensen 2010).

Hvor meget således taler for, at hensynet til den transatlantiske forbindelse var en præmis for 00'ernes offensive aktivisme, så er der blandt praktikere og eksperter langtfra nogen enighed om, i hvilken udstrækning Danmark rent faktisk opnåede den efterstræbte prestige og indflydelse i Washington.² Og endnu er spørgsmålet ikke gjort til genstand for en systematisk empirisk undersøgelse. Den primære ambition med nærværende rapport er at tage et første spadestik i retning af at råde bod herpå. Hovedformålet med rapporten er med andre ord at afdække, i hvilket omfang Danmark rent faktisk blev honoreret af Bush-administrationerne for den militære indsats

¹ For en interessant undtagelse se Ryborg & Redington. Her citeres statsminister Anders Fogh Rasmussen for følgende udtalelse: "Aktuelt vil jeg sige, at Danmark har en enestående stærk placering i international og europæisk politik. Internationalt har vi direkte adgang til den øverste politiske ledelse i USA, verdens eneste supermagt og den eneste nation, som har global rækkevidde. Derfor skal man selvfølgelig ikke bilde sig ind, at man kan styre sådan et lands udenrigs- og sikkerhedspolitik ... Men alt andet lige har man da en større indflydelse, og det gør også Danmark til en mere interessant forhandlings- og samtalepartner. Både blandt allierede og partnere i de fællesskaber, hvor vi nu er med, og blandt de lande, som måske ikke har den samme lydhørhed hos ledelsen i USA. De kan bruge Danmark som formidler af budskaber" (2006: 8).

² For forskellige syn på det spørgsmål, se Erslev Andersens 2009; Jensen 2010; Aagaard 2011; Brøndum 2011; Ritzau 2011; Jakobsen 2011a/b; Mouritzen 2011; Petersen 2011.

i Irak og Afghanistan. Eller anderledes firkantet formuleret: Hvad fik Danmark – fra amerikansk side – ud af krigsdeltagelsen i årene 2001-2009? I hvilken udstrækning blev Danmarks renommé og adgang til centrale amerikanske beslutningstagere styrket? Og i hvor høj grad udmøntede en eventuel forøget ‘adgang’ sig i reel indflydelse og konkrete gevinster?

Hermed også sagt, hvad rapporten *ikke* handler om. Vi nøjes med at konstatere, at der under Anders Fogh Rasmussen – blandt andre hensyn – var et ønske om at få udbytte af et godt forhold til USA, men vi forholder os *ikke* til, om dette ønske er en legitim eller tilstrækkelig begrundelse for krigsdeltagelsen. Vi tager heller ikke stilling til, om det, Danmark opnåede, stod mål med – eller oversteg – de meget håndgribelige menneskelige og økonomiske omkostninger ved krigen i Irak og Afghanistan. Svaret på det spørgsmål afhænger selvsagt af øjnene, der ser. Vi afholder os endvidere fra at vurdere, hvordan den danske krigsdeltagelse har påvirket vores relationer til NATO, FN, EU eller andre organisationer og stater.³ Endelig forholder vi os ikke til, hvilken betydning – om nogen – det danske regeringsskifte må antages at få for det dansk-amerikanske forhold, herunder for Danmarks renommé og indflydelse i Washington. Vort ærinde er med andre ord begrænset til at kaste lys over de mulige gevinster, som Danmark høstede i Washington i kraft af vores krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan.

Rapportens hovedkonklusion er, at det danske militære bidrag til krigen i Irak og Afghanistan forbedrede Danmarks renommé i Washington i et ganske betragteligt omfang, og at dette blandt andet førte til, at adgangen til de amerikanske beslutningstagere blev mærkbart forbedret. Det blev lettere for danske ministre, diplomater og embedsmænd at få deres amerikanske kolleger i tale. Samtidig høstede Danmark i et vist omfang konkrete fordele i USA. Det er imidlertid vanskeligt at sige noget håndfast om, *hvor* store disse gevinster rent faktisk var. Vi konkluderer dog, at Danmark under alle omstændigheder formentlig kunne have fået mere ud af amerikanerne, hvis man havde anlagt en mindre ad hoc-præget og mere strategisk tilgang. Det er vores opfattelse, at danske beslutningstagere med fordel kan skele til Storbritannien og den større strategiske modenhed, der karakteriserer den britiske tilgang til enesupermagten.

I kildemæssig forstand baserer rapporten sig i stort omfang på interviews med diplomater, embedsmænd og repræsentanter for danske virksomheder, som på den ene eller

³ For en vurdering af, hvordan Danmarks militære aktivisme og forsvarsmæssige omstillinger har påvirket det danske omdømme i NATO, se Ringsmose 2007. Se også Jakobsen 2011a/b.

anden måde var involverede i håndteringen af den dansk-amerikanske forbindelse i årene 2001-2009.⁴ I det omfang det har været relevant, har vi suppleret med skriftligt kildemateriale. Det har af indlysende årsager ikke været muligt at anvende udenrigs- eller forsvarsministerielt arkivmateriale, og rapporten kan derfor også kun betragtes som et første skridt i retning af en større og mere grundig undersøgelse af emnet. Vi er endvidere opmærksomme på, at det betydelige fokus på danske og amerikanske aktører rummer en risiko for bias i den forstand, at flere af de interviewede personer kan have en interesse i at fremstille gevinsterne forbundet med krigsdeltagelsen i Irak og Afghanistan som betydelige. Vi har forsøgt at imødegå denne fejlkilde ved at interviewe flere norske og svenske diplomater med erfaring fra Washington og et nært kendskab til Danmarks forhold til USA. Det ændrer dog ikke på, at vores metode og vort kildemæssige grundlag langt fra er uangribeligt. Vi har imidlertid valgt den ikkeperfekte – men trods alt realiserbare – samtidshistoriske undersøgelse frem for den perfekte – men umulige – analyse.

Rapporten er struktureret på følgende vis: Vi indleder med et kort signalement af den forskningsbaserede litteratur om den militære aktivisme og de dansk-amerikanske relationer i årene efter 2001. I rapportens anden del kaster vi os over fremstillingens kerneelement: den empiriske analyse af de gevinster, Danmark høstede som en konsekvens af de militære bidrag til amerikansklejede operationer i Irak og Afghanistan. Vi lægger ud med en vurdering af, hvordan de danske styrkebidrag påvirkede Danmarks prestige og renommé i Washington. I de efterfølgende afsnit ser vi nærmere på, i hvilken udstrækning renommépolitiske fordele blev omsat til 'adgang' og eventuelle, mere konkrete fordele. Vi afslutter rapporten med en konklusion samt et perspektiverende afsnit om, hvordan Danmark – inspireret af Storbritannien – kan blive bedre til at få udbytte af et godt omdømme og en udstrakt adgang til amerikanske beslutningstagere.

⁴ Vi har i alt interviewet godt og vel 30 personer til rapporten.

USA i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik efter 9/11 - den eksisterende forskning

Indtil nu er de dansk-amerikanske forbindelser i perioden fra 2001 til 2009 kun blev viet en begrænset forskningsmæssig opmærksomhed. Det hænger naturligvis først og fremmest sammen med, at de mest relevante arkiver endnu ikke er blevet gjort tilgængelige for offentligheden, og at perioden fortsat er præget af en vis 'open-endedness' (Petersen 2010: 340). Det er imidlertid allerede på nuværende tidspunkt muligt at identificere nogle rudimentære forskningsmæssige positioner i det endnu spirende felt. De overordnede positioner eller fortolkninger adskiller sig først og fremmest i svarene på to vigtige spørgsmål. For det første: Af hvilke årsager valgte Danmark en kurs så tæt på den amerikanske i Bush-Fogh-æraen? Og for det andet: Hvilke gevinster – om nogen – høstede Danmark som en følge af det tætte parløb med enesupermagten? Hvad der forener praktisk talt samtlige forskningsmæssige behandlinger af emnet, er, at de beskriver forholdet mellem USA og Danmark som varmere i årene fra 2001 til 2009 end nogensinde tidligere.

Hvad angår motiverne bag den meget proamerikanske danske udenrigspolitik og styrkebidragene til krigen i Afghanistan og Irak, er der for det første de forskere, der – som Nikolaj Petersen (2004: 573-595; 2010) – finder dem i en blanding af forskellige ide- og realpolitiske faktorer. Ifølge Nikolaj Petersen havde den stærke orientering mod USA nemlig rødder i – i hvert fald – fire forhold: 1) Det værdimæssige fællesskab mellem regeringerne Fogh og Bush, 2) statsministerens opfattelse af, at Danmark stod i taknemmelighedsgæld til USA for indsatsen under de to verdenskrige og Den Kolde Krig, 3) et dansk ønske om at fastholde USA's sikkerhedspolitiske engagement i Europa og Danmarks nærområde, samt 4) 'ønsket om indflydelse ... således at [unipolen] i videst muligt omfang blev holdt på et multilateralt samarbejdsspor, "FN-sporet"' (2004: 576). Samtidig peger Petersen på, at Fogh med den hårdtslående, internationale aktivisme tilstræbte at 'fuldende Danmarks rolleskift fra småstat til mellemstat' (2007). I denne optik var Fogh-regeringens opslutning om USA nærmest instinktiv, hvilket fører ham til at beskrive den nu forhenværende statsministers verdensbillede som kendetegnet ved en 'Rebildrefleks' (Petersen 2007). Også Torsten Borring Olesen finder årsagerne til Fogh-regeringens proamerikanske udenrigspolitik i en blanding af realpolitiske og værdimæssige overvejelser. I Weekendavisen argumenterede han således i 2007, at '[a]nalyser, som sjældent tilgår offentligheden, er så derudover, at det tjener vores nationale interesser at følge USA, fordi det er en fordel for Danmark, mere

end det er en fordel for Irak. Perspektivet i loyalitetshensynet er jo – ud over det moralske argument – at det tjener Danmark bedst at holde sig tæt til USA' (Døge 2007). Samme betoning af såvel værdipolitiske som strategiske faktorer findes hos Ringsmose & Rynning (2008: 61) samt Rynning (2008).

Det er dog ikke alle, der betoner en flerhed af årsager. Nogle betoner *enten* de idemæssige / moralske *eller* realpolitiske / utilitaristiske motiver bag krigsindsatserne. I Mikkel Vedby Rasmussens tolkning spillede det idealistiske element den største rolle i udformningen af dansk udenrigspolitik i 00'erne. I bogen *Den gode krig* (2011) om Danmarks væbnede indsats i Afghanistan anfører Rasmussen således, at aktivismens 'grundsætning var, at Danmark burde kæmpe ved USA's og Storbritanniens side, fordi det var det rigtige at gøre...' (137). Andetsteds hedder det: 'I Afghanistan blev denne aktivisme knyttet uløseligt sammen med værdikampen, således at fronten mod Taleban blev set som værdikampens yderste frontlinje' (137). Denne tolkning af årsagerne til de danske styrkebidrag finder nogen genklang i Lars Erslev Andersens analyse af Danmarks mellemøstlige aktivisme i begyndelsen af det 21. århundrede (Erslev Andersen 2009). Ifølge Erslev Andersen baserede Fogh-regeringens offensive udenrigspolitik sig nemlig først og fremmest på et stærkt neokonservativt inspireret ønske om at udbrede 'vestlige værdier til alle regioner i verden' (Erslev Andersen 2009: 4). I den optik førte den borgerlige regering overordnet betragtet en 'værdibaseret, aktivistisk udenrigspolitik' (5).

Heroverfor står de samtidshistorikere og politologer, der primært anskuer 00'enes aktivisme som resultatet af utilitaristiske overvejelser. Det er navnlig forskere med teoretiske rødder i det realistiske paradigme. I stedet for værdimæssige faktorer og den neokonservative impuls i Foghs verdensbillede betoner disse med andre ord de snævre nationale interesser bag den førte politik. Denne tolkning kommer tydeligst til udtryk hos Peter Viggo Jakobsen, der i en analyse af aktivismens konsekvenser for Danmarks udenrigspolitiske muligheder argumenterer på følgende vis:

Forsvarets internationale engagement handler derfor ikke kun om at gøre en forskel på slagmarken og indføre demokrati og menneskerettigheder i operationsområdet. Faktisk er det kun en lille del af regnestykket. Det handler i endnu højere grad om at bakke op om de organisationer og lande, som beder om danske bidrag, fordi Danmarks egen sikkerhed i sidste ende garanteres af deres goodwill og levedygtighed (Jakobsen 2011).

I et interview med Weekendavisen gør Jakobsen det klart, at USA er den primære garant for den liberale verdensorden – og at Danmark derfor har en klar interesse i at lægge sig tæt på supermagten:

Når briterne og amerikanerne går i krig, går de ind for at vinde. Stormagter går i krig for at vinde. Det er anderledes med os. Vi går i krig for at være med. Og hvis USA og England er glade, når vi tager hjem, har vi vundet. Vi er ikke i Afghanistan for at vinde, men for at score point i forhold til vores strategisk vigtige allierede i NATO. Især drejer det sig om at have et godt forhold til USA. Og hvis det lykkes, er det en succes (Jensen 2010; se også Jakobsen 2011).⁵

Hvad angår spørgsmålet om, i hvilken udstrækning Danmark rent faktisk profiterede af det nære forhold til USA i 00'erne, er der på den ene side de forskere, der vurderer, at Danmark praktisk talt intet har fået. De fleste af dem anerkender, at Fogh-regeringens udenrigspolitiske linje kan have givet Danmark et bedre omdømme i Washington – og muligvis også større adgang til amerikanske beslutninger – men at det var endog meget småt med de konkrete gevinster. Ifølge Ole Wæver havde det formentlig tjent danske interesser bedre, om man i stedet havde investeret i en mere 'europæisk kurs'.⁶ Ikke mindst fordi Danmark på grund af en historisk gunstig sikkerhedspolitisk situation for indeværende ikke har behov for amerikanske sikkerhedsgarantier. I den udlægning kan det godt være, at Fogh, regeringen og det danske forsvar fik udbytte af forholdet til Washington – men ikke Danmark i en bredere forstand:

Der er selvfølgelig en egeninteresse i regeringen og blandt generalerne. De får respekt, og man lytter. Men jeg tvivler på, at det også tjener Danmarks sikkerhedspolitiske interesser. Hvis det nu foregik i EU-regi, kunne vi måske få større indflydelse på direktiver og handelspolitik ved at være forrest, men det gør det jo ikke (Halskov & Svendsen 2011).

Også Hans Mouritzen sætter spørgsmålstegn ved, om Danmark formåede at få udbytte af det tætte forhold til USA (om end i mindre udstrækning end Wæver). Han anerkender ganske vist, at en tæt kontakt til enesupermagten giver visse fordele:

⁵ Samme betoning af de realpolitiske motiver – om end i en mindre prægnant form – kommer til udtryk i Hans Mouritzens analyse af de dansk-amerikanske relationer i årene efter Den Kolde Krig: "Danish atlanticism can be explained by the wish to prevent influence marginalisation in the shadow of a German-French condominium. After the Cold War, it has also been essential to prevent influence marginalisation vis-à-vis the faraway superpower" (Mouritzen 2007: 159; se også Mouritzen 2011).

⁶ For et lignende synspunkt, se Henrik Breitenbauch i Petersen (2011).

‘... closeness to the superpower administration entails an information advantage and a status in relation to most *European* powers that seems to be valuable’ (Mouritzen 2007: 161). Og videre: ‘Closeness to the US administration enables a more offensive and pro-active course than would otherwise be possible’ (Mouritzen 2007: 162). Men samtidig betragter han det som ‘omstridt, hvad vi fik til gengæld’ for bidragene til krigene i Irak og Afghanistan (Mouritzen 2011). I det hele taget er hans fortolkning af Danmarks meget nære forhold til Washington præget af en vis portion skepsis.

Over for denne læsning står først og fremmest Peter Viggo Jakobsen, der fastslår, at den potente aktivisme har givet fuld valuta: Danmark er i meget vid udstrækning blevet belønnet for krigsdeltagelsen. I en artikel i Weekendavisen citeres Jakobsen således for følgende udsagn:

Lidt kynisk betragtet vil jeg sige, at vores internationale engagement primært handler om at få skulderklap fra USA. Og hvis du spørger mig ud fra den kalkule, om Irak-krigen var en god idé, så er svaret: Ja. Fantastisk! Nu skal vi bare sørge for, at vi ikke tager hurtigere hjem fra Afghanistan end amerikanerne – så har det også været en succes (Jensen, 2010).

I den udlægning er det netop de militære bidrag, der spiller hovedrollen. Og de lader sig ikke erstatte af mindre hårdtslående engagementer, uden at det får konsekvenser for Danmarks internationale prestige og indflydelsesmuligheder:

Hvis Danmark fremover vælger at sige nej til henvendelser fra FN og NATO om bidrag til farlige operationer, vil vi miste den prestige og indflydelse, som de militære indsatser har givet os. Det militære engagement giver prestige og indflydelse, fordi det er en knap og efterspurgt ressource (Jakobsen 2011).

Denne vurdering af krigsdeltagelsens konsekvenser for Danmarks mulighed for at høste konkrete gevinster med amerikansk opbakning finder tilsyneladende ikke megen genklang blandt forskerkolleger.⁷ I hvert fald er synspunktet stort set fraværende i debatten og i forskningsbaserede publikationer. Det kan undre, al den stund synspunktet – ifølge vores interviews med en række nuværende og tidligere topembedsmænd – har en stor udbredelse blandt praktikere og diplomater i administrationen.

⁷ For en undtagelse, se Ole Kværnø i Ritzau 2011.

Afslutningsvis er der grund til at bemærke, at ingen af de ovennævnte positioner og fortolkninger har afsæt i systematiske empiriske undersøgelser af, hvordan Danmarks krigsdeltagelse påvirkede indflydelsesmuligheder i Washington. Det er som allerede nævnt vores håb, at vi med denne fremstilling kan grave et spadestik dybere.

Omdømme, adgang og konkrete gevinster som konsekvens af Danmarks krigsdeltagelse

Indledning

I det følgende skal vi se på, om Danmark har opnået gevinster som følge af deltagelsen i krigene i Irak og Afghanistan. Vi har i den forbindelse valgt at sondre mellem *omdømme*, *adgang* og *konkrete gevinster*. Opdelingen er langt fra problemløs, men tjener udmærket som struktureringsprincip for, hvad der i hovedsagen har karakter af at være en samtidshistorisk undersøgelse. I en vis forstand indgår kategorierne nemlig i et hierarkisk forhold: et godt omdømme vil i reglen være med til at lette adgangen til de toneangivende amerikanske beslutningstagere, mens adgang ofte er en afgørende forudsætning for at få indflydelse på den endelige policyformulering og supermagtens udenrigspolitiske prioriteringer. Samtidig tjener 'adgang' til Det Hvide Hus, Pentagon og State Department også som en væsentlig platform for at få indsigt i den dominerende udenrigs- og sikkerhedspolitiske tænkning hos den til enhver tid siddende administration.

Som nævnt i introduktionen er hovedambitionen med analysen at identificere de mulige gevinster, Danmark har høstet i Washington for de militære bidrag til krigene i Irak og Afghanistan. Vi er meget bevidste om, at det langt fra er nogen let øvelse, for mens det i sig selv kan være svært at skabe et bare nogenlunde overblik over, hvordan Danmark blev betænkt af Bush-administrationen i årene 2001-2009, er det endnu mere vanskeligt at udsondre og isolere effekterne af krigsdeltagelsen. Det er således åbenlyst, at mange andre forhold end 00'ernes militære aktivisme bidrog til at styrke båndene mellem København og Washington. Væsentlig i den sammenhæng er den proamerikanske tone i Fogh-regeringens udenrigspolitik, de varme personlige relationer mellem George W. Bush og Anders Fogh Rasmussen, omlægningen af det danske forsvar og investeringen i deployerbare militære kapabiliteter, Danmarks solide forankring i EU samt den generelt meget positive vurdering af den danske udenrigstjeneste i Washington. Alle disse faktorer bidrog utvivlsomt til at give Danmark et godt omdømme hos den store allierede. Samtidig peger langt størstedelen af vore interviewpersoner imidlertid på, at den afgørende forklaring på Danmarks styrkede position i USA var deltagelsen i krigene i Irak og Afghanistan. Så ja – forholdet til USA ville også have været venskabeligt uden de danske militære bidrag, men de ekstraordinært gode relationer hang uløseligt sammen med deployeringen af danske soldater. Vi mener således, at der er vægtige grunde til at antage, at de mulige 'ekstra gevinster', Danmark høstede i Fogh-Bush-

æraen, for en meget stor dels vedkommende kan tilskrives troppebidragene til de amerikansk-ledede missioner.

Goodwill / Prestige / Renommé

Der hersker næppe tvivl om, at de danske troppebidrag til krigen i Irak og Afghanistan påvirkede Danmarks omdømme i USA i en entydig positiv retning. Danmark fik – i den udenrigsministerielle sprogbrug – et anseeligt ‘plus på kontoen’. Eller som en højtstående dansk embedsmand formulerede det for os: ‘Den danske markedsværdi i Washington steg i et betragteligt omfang som et resultat af Irak og Afghanistan’. Dette indtryk bekræftes af en norsk diplomat i Washington, der mente, at Danmark (i modsætning til Norge) var medlem af den ‘eksklusive inderste cirkel i Washington’. Danmark var allerede inden 2001 at anse som en nær, troværdig og seriøs allieret, men den resolute danske deltagelse i først *Operation Enduring Freedom* i Afghanistan og senere *Operation Iraqi Freedom* i Irak og *ISAF* i Afghanistan forbedrede det danske renommé i Washington mærkbart. I én interviewpersons udlægning førte styrkebidragene således til, ‘at Danmark trådte helt ud af fodnotepolitikens skygge’. Eller som skildret af en tidligere medarbejder i Det Hvide Hus: ‘Anything that was labelled Denmark was wonderful’. Danmark gik fra at have været en ‘nær’ allieret til at blive en ‘nogleallieret’ (se også Mouritzen 2007: 160).

Af størst betydning var deltagelsen i Irakkrigen. Det relativt store og robuste militære bidrag til krigen i Afghanistan vandt (og vinder) ganske vist stor anerkendelse i Pentagon og Det Hvide Hus, men det var alligevel Danmarks forholdsvis langvarige deltagelse i *Operation Iraqi Freedom*, der havde den største politiske værdi set med Bush-administrationens briller. I en situation, hvor visdommen i den amerikanske beslutning om at gennemtvinge et regimeskifte i Irak blev draget kraftigt i tvivl i flere europæiske hovedstæder, blev Fogh-regeringens militære og – måske i særlig grad – politiske støtte til missionen hilst særdeles velkommen i Washington. Det spillede tilsyneladende også en væsentlig rolle, at Danmark var med i Irak *fra starten*, da de relativt få europæiske lande, der støttede op om kursen i Irak fra første færd ifølge en tidligere embedsmand i Det Hvide Hus nød særlig anseelse i Bush-administrationen (se også Mouritzen 2007: 160). Det samme gjorde de regeringer, der – på trods af et stigende hjemligt pres og tiltagende sekterisk vold i Irak – *fastholdt* deres engagement i Irak. Også i det perspektiv leverede Fogh-regeringen. Fra amerikansk side var man helt på det rene med, at Fogh-regeringens beslutning om at lægge sig tæt op ad det amerikanske spor affødte megen kritik såvel indenrigspolitisk som i en europæisk sammenhæng, men det

betød blot, at Danmarks anseelse steg yderligere. Med den førnævnte amerikanske embedsmands formulering:

Fogh Rasmussen took tough decisions and stood by them. Denmark did not run from the decisions it took. What Fogh did was noticed ... Despite our mistakes in the first term, Denmark stood by the US and by the tough decisions. In the second Bush-term we made it easier to be our friend, but Fogh was a friend when it was most difficult for Denmark. That was noticed.

Som renommépolitisk investering blev den danske krigsdeltagelse i Irak dermed mere og mere værd i takt med, at andre koalitionslande trak sig ud.

Det Hvide Hus bed også mærke i, at Danmark i den analyserede periode altid fremførte sin kritik af USA's udenrigspolitiske ageren i almindelighed og håndteringen af Irak-krigen i særdeleshed på en facon, der af amerikanerne blev betragtet som 'pragmatic and mature'. Som en tidligere civil chef i Pentagon pointerede: 'Denmark did not take cheap shots at America'. Den generelle opfattelse synes således at have været, at den danske regering måske nok var uenig med Bush-administrationen i enkelte spørgsmål, men kritikken var altid diskret og afdæmpet (se også Wivel 2005: 417), og den blev altid formuleret på en måde, som tog hensyn til, at dele af den amerikanske udenrigspolitik – i Det Hvide Hus' optik – umuligt lod sig ændre. Det skete eksempelvis i relation til Den Internationale Straffedomstol (ICC), hvor danske beslutningstagere og diplomater var helt på det rene med, at Washington under ingen omstændigheder kunne bringes til at tiltræde den såkaldte Romstatut og dermed underkaste sig ICC's jurisdiktion. Man arbejdede derfor fra dansk side på at opnå en mere begrænset – men sandsynligvis også mere realistisk – bevægelse i den amerikanske stillingtagen i spørgsmålet. Den danske regering 'nøjedes' således med relativt lavmælt at kritisere Bush-administrationen for på forskellig vis at forsøge at obstruere ICC's virke.

En svensk diplomat med erfaring fra Washington forklarede os, at den manglende danske lyst til at kritisere amerikanerne offentligt skabte stor frustration blandt andre europæiske stater, der ofte måtte opgive at få Danmark til at bakke op om en kritisk fælleseuropæisk linje i forhold til dele af Bush-regeringens udenrigspolitik. Det var ifølge diplomaten ret tydeligt, at Danmark ikke ønskede at kritisere amerikanerne eller på anden vis lægge sig ud med Det Hvide Hus.

Det styrkede også det danske omdømme i Washington, at den danske regering ikke – som en række andre europæiske lande – åbenlyst forsøgte få udbytte af den ameri-

kanske velvilje og en forøget goodwill. I modsætning til eksempelvis Polen og Tjekkiet blev Danmark ikke betragtet som en allieret, der udelukkende gik i krig med USA for at få noget for det. Som en tidligere diplomat i Bush-administrationen udlagde det for os: 'It is wrong to do something because it will be perceived as good in Washington. You should do it because it is the right thing to do. And that is what Fogh did'. Amerikanerne så med skepsis på de stater, der søgte at indgå i et 'transactional relationship' med USA. Som en anden tidligere Bush-diplomat udtrykte det:

The Poles thought they were in a bazaar. 'We do not get enough out of it. We want this and that'. That approach was frowned upon in The White House and that was never the Danish approach. Denmark never wanted anything specific in return ... You expect hackling with the Pakistanis, but not with the Danes.

En tidligere chef i det amerikanske udenrigsministerium beskrev det på denne måde: 'Denmark did not push very hard for rewards – but for good reasons. Too much aggressiveness can backfire'. På en lidt paradoksal vis styrkede det dermed Danmarks omdømme i Washington, at danske politikere og diplomater ikke åbenlyst søgte at slå mønt på det gode renommé. Logikken synes således umiddelbart at være, at et godt omdømme kan blive endnu bedre, hvis man ikke alt for oplagt forsøger at omsætte det til konkrete modydelser. Samtidig peger alle vore interviews med tidligere ansatte i Bush-administrationen i retning af, at det gav større anerkendelse i Washington, såfremt de militære bidrag til amerikanskledede operationer i stort omfang var motiveret af værdipolitiske overvejelser om at gøre det 'rigtige'. Den omdømmemæssige gevinst var dermed knyttet til de tilsyneladende motiver.

Flere af de amerikanske diplomater giver endvidere udtryk for, at den særlige danske status i Washington også skal ses i lyset af Danmarks mere generelle omdømme som et land med en overordnet betragtet idealistisk og principbaseret udenrigspolitisk profil. Danmarks almindelige internationale omdømme var med andre ord et aktiv i de renommépolitiske bestræbelser over for USA. For Bush-administrationen var bidraget fra en lille vesteuropæisk allieret med en stærk tradition for støtte til retslig regulering af den internationale sfære samt for robust opbakning til FN og andre multilaterale samarbejdsformer således af større politisk og strategisk værdi end de mere omfattende militære kontingenter fra eksempelvis Ukraine og Georgien. Set fra Det Hvide Hus var tilstedeværelsen af danske styrker i Afghanistan og – i særlig udstrækning – i Irak nemlig særligt legitimitetsskabende. Det gjaldt såvel i relationerne til de internationale omgivelser som over for den indenrigspolitiske opinion.

Den fortolkning finder i øvrigt genklang hos norske diplomater med erfaringer fra USA. Ifølge en tidligere norsk diplomat i Washington var det vigtigt for amerikanerne at have repræsentanter for det, som Donald Rumsfeld en smule nedladende kaldte 'old Europe', med i Irak. For når dele af 'old Europe' var med, så var det lettere for Bush-regeringen at påstå, at de europæiske regeringer, der var meget kritiske over for krigen i Irak, var motiveret af en indenrigspolitisk dagsorden.

Adgang

Der er næppe nogen tvivl om, at et godt omdømme i USA på det helt generelle plan fører til bedre adgang ('access') til amerikanske beslutningstagere. Det måske tydeligste tegn herpå er den måde, hvorpå amerikanerne anvender officielle statsbesøg og 'facetime' med den amerikanske præsident. Tid med præsidenten er nemlig noget, som statsledere skal gøre sig *fortjent* til. Som en tidligere embedsmand med indgående kendskab til det dansk-amerikanske forhold under George W. Bush forklarer, så anvendes tid med præsidenten til at 'belønne' de statsledere, der træffer beslutninger, som USA værdsætter. Som han formulerede det, så er 'time with the President a reward for good behaviour.' Kvaliteten af en stats omdømme i USA kan herved i høj grad aflæses af hyppigheden og karakteren af eventuelle statsbesøg. Jo flere statsbesøg og jo mere 'alenetid' med præsidenten, jo bedre omdømme i USA.

Danmark har historisk haft et ry som en nær amerikansk allieret, og vores interviews efterlader da også det klare indtryk, at danske politikere og diplomater traditionelt har haft ganske god adgang til amerikanske beslutningstagere. Der er dog ingen tvivl om, at Danmarks adgang blev endnu bedre i kraft af det særlig gode danske renommé under Anders Fogh Rasmussen. Den danske statsministers evne til at tage 'tough decisions', der var forenelige med amerikansk politik, åbnede døre i Washington, og ifølge en centralt placeret person i Det Hvide Hus under Bush-administrationen fik Danmark i perioden under Fogh ganske usædvanlig behandling i Washington. Det tydeligste bevis herpå er antallet og karakteren af statsbesøg mellem Fogh og Bush. Anders Fogh Rasmussen var hverken den første eller sidste danske statsminister, der har været på officielle besøg i USA, og George W. Bush er ikke den eneste amerikanske præsident, der har været på officielt besøg i Danmark. Faktisk har både Bushs forgænger, Bill Clinton, og hans efterfølger, Barack Obama, været på officielle statsbesøg i Danmark. Det særlige ved forholdet mellem Fogh og Bush var *hyppigheden* og *karakteren* af statsbesøgene. Der blev under Fogh arrangeret årlige møder med Bush, og som noget ganske ekstraordinært for en dansk statsminister blev Fogh Rasmussen ikke bare inviteret i Det Hvide Hus og til den amerikanske præsidents officielle feriebolig i Camp

David, men også hjem i præsidentens private bolig i Crawford, Texas. De hyppige statsbesøg var et direkte resultat af det forbedrede danske omdømme i USA (Petersen 2004: 586). Som en central amerikansk kilde forklarer om de daværende amerikanske bevæggrunde for at invitere den danske statsminister til Camp David: "Let's invite Fogh to Camp David to reward his tough decisions and good behaviour."

Anders Fogh Rasmussens særlige adgang varetages til den amerikanske regeringstop begrænsede sig imidlertid ikke til diverse statsbesøg og dertil hørende 'facettime' med den amerikanske præsident. Ifølge en central kilde i Det Hvide Hus kunne Fogh således som noget ganske atypisk altid få en telefonsamtale med præsident Bush, hvis han måtte have behov for at vende et forhold med Det Hvide Hus. Dertil kommer, at Bush udvidede kredsen af stater, der blev hørt og konsulteret inden større amerikanske udenrigs- og sikkerhedspolitiske beslutninger, med blandt andet Danmark. Hermed gjorde Bush op med den traditionelle diplomatiske arbejdsgang i Washington, hvorefter de amerikanske relationer med Europa varetages med hovedstæderne London, Paris og Berlin. Under Bush var Danmark således blandt 'the first tier of states that was informed about major US policy decisions, such as Iraq.' Det lukkede ikke blot Danmark, men også Fogh personligt på i den forstand, at han herved i en indenrigspolitisk dansk sammenhæng kunne forberede sig på eventuelle amerikanske kursskift. Som kilden forklarer: 'Consultation with key allies was important in the White House and DC did not want to make Fogh look bad domestically by not preparing him for major US policies.' Foghs øgede adgang i Washington var med andre ord ikke kun i Danmarks, men i høj grad også i Foghs og dermed regeringens interesse.

Møde	Mødested
Marts 2002	Fogh på besøg i Det Hvide Hus
Maj 2003	Fogh på besøg i Det Hvide Hus
April 2004	Fogh på besøg i Det Hvide Hus
Maj 2004	Fogh på besøg i Det Hvide Hus
Maj 2005	Fogh på besøg i Det Hvide Hus
Juli 2005	Bush på besøg i København og på Marienborg
Juni 2006	Fogh på besøg hos Bush på præsidentens landsted Camp David, Maryland
Februar-marts 2008	Fogh på besøg hos Bush på præsidentens ranch i Crawford, Texas

Det forbedrede danske omdømme i Washington åbnede ikke kun døre på statsministerniveau. Danske diplomater blev ved flere lejligheder inviteret med i særlige fora, der er forbeholdt USA's allernærmeste allierede. Som noget ganske usædvanligt indgik Danmark eksempelvis i en lille kreds af otte nære allierede, der med jævne mellemrum deltog i morgenmadsmøder i Det Hvide Hus med præsidentens nationale sikkerhedsrådgiver. Disse møder fungerede ikke kun som et forum for drøftelse af aktuelle sikkerhedspolitiske spørgsmål, men også som et sted, hvor USA's nærmeste allierede blev orienteret om væsentlige kommende amerikanske sikkerhedspolitiske beslutninger. Danske diplomater lader også til at have haft særlig god adgang til amerikanerne på det folkeretlige område. Den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan bidrog eksempelvis til at gøre Danmark til en del af en såkaldt 'West Point Group', hvor den øverste juridiske rådgiver i det amerikanske udenrigsministerium med mellemrum mødtes med de øverste juridiske rådgivere fra en række europæiske staters forsvars- og udenrigsministerier. Diplomater fra Folkeretskontoret i Udenrigsministeriet indgik også som en fast bestanddel i 'The Bellinger-dialogue'⁸, hvor USA forsøgte at skabe mere konsensus på det folkeretlige område mellem USA og Europa. Ifølge en central amerikansk kilde var den juridiske rådgiver fra Udenrigsministeriet 'among the most active' i dette netværk.

På et mere *uformelt* plan bidrog det gode danske omdømme i USA også til at øge Danmarks adgang i USA. Ifølge en central placeret amerikansk kilde fra Det Hvide Hus behøvede den danske ambassadør eksempelvis aldrig en særlig formaliseret aftale for at kunne møde op i Det Hvide Hus for at drøfte et forhold med de amerikanske topembedsmænd. Ambassadøren behøvede blot at ringe til Det Hvide Hus og sige, at han var på vej. En højtstående dansk embedsmand på det forsvarspolitiske område forklarer endvidere, at han fik en mere direkte adgang til højtstående personer i den amerikanske administration end hans danske forgængere. Samme toner lyder fra højtstående danske officerer og en person med forbindelse til den danske forsvarsindustri i Danmark, der forklarer, at den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan gjorde det nemmere at få åbnet de relevante døre i USA og få de relevante folk i tale: 'Nu ved folk, hvad Danmark er', og der er generelt en markant større velvilje mod Danmark og danske produkter. Eller som en person med kendskab til det politimæssige samarbejde med amerikanerne siger: 'Førhen tog alting meget lang tid og processerne var ofte meget omstændelige. Nu har vi ofte en person, vi bare kan ringe til.'

⁸ Se også her: <http://belfasttobrussels.wordpress.com/tag/bellinger/>

Det gode danske omdømme i Washington har også gjort det muligt for danske politikere og danske embedsfolk at skabe mere *personlige* relationer til betydningsfulde aktører i den amerikanske administration, som man fra dansk side efterfølgende har kunnet drage lejlighedsvis professionel nytte af. Det politiske system i USA er enormt, og ifølge en af de interviewede danske diplomater er det af den grund bydende nødvendigt for en lille stat som Danmark at få opbygget personlige relationer til dem, 'der kan flytte bolden'. Fogh havde tydeligvis et godt personligt forhold til Bush, og flere af de interviewede personer giver endvidere udtryk for, at daværende udenrigsminister Per Stig Møller også fik et ganske godt personligt forhold til Condoleezza Rice, der fungerede som Bushs nationale sikkerhedsrådgiver i årene 2001-2005 og udenrigsminister i 2005-2009. Per Stig Møllers gode personlige forhold til Rice gav den danske udenrigsminister en mere uformel – og dermed på nogle punkter også mere umiddelbar – adgang til den amerikanske politiske top. En centralt placeret dansk diplomat giver på samme måde udtryk for, at det ikke havde været muligt for ham at opbygge et så personligt forhold til sin amerikanske modpart, som han gjorde, hvis ikke den danske regering havde ført den udenrigspolitik, den førte. Det gode personlige forhold betød, at diplomaten havde relativt nemt ved at få adgang til ikke blot sin amerikanske modpart, men også til dennes chef, den amerikanske udenrigsminister.

Det hører afslutningsvis med til historien, at den øgede danske adgang til amerikanerne ifølge flere danske diplomater har givet Danmark en særlig privilegeret rolle i Norden. Det har skabt en vis misundelse i de andre skandinaviske hovedstæder, at det har været lettere for danske diplomater at få møder på højt niveau i Washington. Som en central placeret kilde i Washington forklarer om det diplomatiske styrkeforhold i Norden under Bush: 'The Swedes, Norwegians and Finns were very jealous and pissed off at the level of Danish access. They could not get access.' En tidligere norsk diplomat i Washington fortæller på samme måde, at der på den norske ambassade i Washington var en misundelse over det gode forhold mellem Danmark og USA og den udstrakte adgang, som det gav danskerne. Ifølge den norske diplomat fik Danmark flere briefinger, og disse var formentlig af en bedre kvalitet end dem, som norske diplomater fik. Det samme indtryk var der på den svenske ambassade, hvor det ifølge en svensk diplomat med erfaring fra Washington var tydeligt at se, at Danmark 'gjorde sit yderste for at glæde amerikanerne'. Der var, ifølge diplomaten, 'mildest talt tale om en charmeoffensiv', og der blev ifølge den svenske diplomat i europæiske diplomat kredse talt om, hvor tydeligt det var, at Danmark forsøgte at 'indsmigre' sig hos amerikanerne. Det klare misforhold i omfanget af adgang betyder ifølge en dansk diplomat i Washington, at nogle af dennes nordiske kolleger af og til gerne vil have

fælles nordiske møder med amerikanerne, da de så ved 'at det er lettere at få adgang til højtplacerede folk herovre.' I kraft af Danmarks privilegerede adgang har danske diplomater herved – i teorien i hvert fald – kunnet indtage en koordinerede rolle i forhold til nogle af de øvrige nordiske landes adgang til amerikanerne.

Konkrete gevinster

Adgang kan i sig selv være en konkret gevinst

Øget adgang til amerikanske beslutningstagere kan *i sig selv* være en gevinst, fordi adgang giver oplysninger og dermed også viden om, hvordan amerikanerne tænker og forholder sig til aktuelle politiske problemstillinger. Flere af de danske diplomater, som vi har interviewet, har da også understreget netop betydningen af information og oplysninger om amerikansk tænkning for deres arbejde i USA. Som en tidligere dansk diplomat forklarer, så 'famler man i blinde' som en lille stat som Danmark, hvis man ikke ved, hvordan amerikanerne tænker. Den øgede danske adgang til amerikanerne under Fogh gjorde det med andre ord også nemmere for Danmark at forberede sig på kommende amerikanske politiske udmeldinger, herunder eventuelle amerikanske kursskifter. Det hører også med til historien, at den øgede adgang til amerikanerne ofte har gjort dagligdagen nemmere for danske embedsfolk og officerer, der undertiden har kunnet spare ofte meget tidskrævende bureaukratiske arbejdsgange ved på et mere uformelt plan at tage kontakt til relevante personer på den amerikanske side.

Politisk indflydelse i USA

Danske politikere og diplomater har i vid udstrækning forsøgt at bruge den udbredte adgang til amerikanske beslutningstagere til at påvirke den politiske tænkning hos amerikanerne ved at plante ideer og forsøge at skabe lydhørhed for danske interesser og danske mærkesager. Flere af de interviewede personer giver i den forbindelse udtryk for, at privilegeret adgang til amerikanerne er særlig værdifuld for et lille land som Danmark, der ofte kan have endog meget svært ved at skabe international opmærksomhed om en given problemstilling af national interesse for Danmark. Spørgsmålet er selvfølgelig, om de danske bestræbelser har båret frugt. Har vi med andre ord fra dansk side været i stand til at bruge den øgede adgang til at påvirke amerikansk politisk tænkning i en retning, der har været forenelig med danske interesser?

Som en indledende betragtning skal det understreges, at det naturligtvis er særdeles vanskeligt at måle, om – og i givet fald hvorledes – politisk tænkning påvirkes. Og

usikkerheden i denne rapport om effekterne af de danske bestræbelser på at påvirke amerikansk tænkning bliver selsagt ikke mindre af, at konklusionerne som tidligere berørt hovedsageligt er baseret på interviews med personer, hvoraf de fleste har en interesse i at lade det fremstå, som om Danmark fik meget ud af det tætte forhold til USA. Det skal i øvrigt også bemærkes, at det jo også for de interviewede personer selv kan være vanskeligt at vurdere, om Danmark har kunnet påvirke amerikansk tænkning.

Det britiske Underhus' "Foreign Affairs Committee" offentliggjorde i marts 2010 en større rapport om det britisk-amerikanske forhold, hvor Underhuset noterede sig, at det britiske diplomati er af den opfattelse, at det i kraft af sin vide adgang til amerikanske beslutningstagere er i stand til at udøve 'subtle influences on both the substance and presentation of US security and foreign policy'. Konklusionerne i Underhusets rapport er imidlertid mere tilbageholdende, da 'hard evidence of these assertions is hard to find' (House of Commons 2010: 55). Et af de indkaldte vidner bemærker i den forbindelse følgende i rapporten:

The truth is we can go and talk to the Administration about any issue that we want to, if it matters to us and it matters to the Administration or on the Hill, we have access. We are very fortunate, and I think it is the case that we probably have as good access as anybody, and probably better than most. Access doesn't necessarily mean that what you ask for you are going to get, of course, and I think we need to be realistic about that (Sir David Manning, House of Commons 2010: 56).

Underhusets tilbageholdenhed synes velbegrunderet, og selv nære amerikanske allierede skal formentlig være varsomme med at overvurdere den praktiske betydning af et godt omdømme i USA. Som et ekspertvidne udtaler i rapporten fra det britiske Underhus om det påståede 'særlige forhold' mellem USA og Storbritannien: 'If the special relationship is hyped too much, expectations are exaggerated about what it can deliver and what to expect from it.' (House of Commons 2010: 22 – Sir David Manning).

Det er ikke desto mindre vores generelle indtryk, at Danmark på enkelte punkter *formentlig* har været i stand til at udnytte den øgede danske adgang til amerikanske beslutningstagere til at påvirke amerikansk politisk tænkning i en retning, der har været forenelig med danske interesser. Stort set alle de personer, som vi har interviewet, har i hvert fald uafhængigt af hinanden peget på enkelte udvalgte områder, hvor

Danmark efter deres opfattelse har udnyttet den gunstige adgang til at få indflydelse på udformningen af amerikansk politik.

Det er for det første vores indtryk, at Danmark har fået noget ud af den øgede adgang i forhold til *Arktis og Grønland*. Danmark har i kraft af rigsfællesskabet med Grønland store interesser i den fremtidige udvikling af de arktiske områder, og vi har som en lille stat en særlig interesse i at fremme samarbejde og nedtone potentielle spændinger i Arktis (Nikolaj Petersen 2009). USA er ikke part i FN's Havretskonvention, og ifølge flere diplomater var det en stor diplomatisk sejr, at det lykkedes Danmark at få amerikanerne til at støtte op om den såkaldte 'Ilulissat-erklæring' fra 2008, hvor de fem arktiske stater (Danmark, Norge, Canada, Rusland og USA) genkalder sig betydningen af det eksisterende folkeretlige regelsæt for løsningen af udfordringer i området i netop FN's Havretskonvention (Petersen 2009: 35). Ifølge en dansk diplomat med indgående kendskab til forløbet brugte Danmark den øgede adgang til amerikanerne, herunder ikke mindst gode personlige relationer til folk i den amerikanske administration, til at få USA overbevist om det fordelagtige ved at få skabt enighed om de folkeretlige spilleregler for Arktis. Ifølge diplomaten var Arktis slet 'ikke på amerikanernes radar', og uden den meget nære kontakt til personer i den amerikanske administration havde det ikke været muligt at få deklarationen i hus. Ifølge en amerikansk diplomat var Ilulissat da også en 'achievement of Danish foreign policy'. En anden amerikansk diplomat giver på samme måde udtryk for, at Danmark rådgav USA i forhold til Grønland, og at 'Denmark was able to influence US policy on Greenland because of Denmark's access.'

Vores interviews efterlader også det indtryk, at Danmark i et vist omfang *kan* have været i stand til at bruge de åbne amerikanske døre til at påvirke amerikansk tænkning på andre dele af det sikkerhedspolitiske område. Vi bruger med vilje ordet 'kan', fordi vi ikke kan vide, om Danmark ville have været i stand til at påvirke amerikansk tænkning på disse punkter *under alle omstændigheder*, og altså også uden den særlig privilegerede adgang til amerikanerne. Ifølge flere af de interviewede personer har Danmark i løbet af årene under Fogh under alle omstændigheder haft held til at fastholde et amerikansk engagement i institutionaliserede former for samarbejde i Norden og Baltikum. En af de amerikanske diplomater forklarer bl.a., at det ikke mindst var et insisterende dansk pres, der gjorde, at USA involverede sig i det såkaldte *Enhanced Partnership in Northern Europe (e-PINE)*, der er et samarbejde mellem USA og de nordiske og baltiske lande på bl.a. det sikkerhedspolitiske område. Andre af de interviewede personer med erfaring fra den amerikanske side af Atlanten peger på, at Danmark også var i stand til at påvirke amerikansk tænkning omkring såkaldt *air policing* over

de baltiske lande. Ifølge de amerikanske kilder var den amerikanske forsvarsminister Donald Rumsfeld indstillet på at standse det amerikanske bidrag, indtil den danske forsvarsminister Søren Gade udnyttede sin gode adgang til at få ham overbevist om at lade det fortsætte. Enkelte af de interviewede personer har endvidere givet udtryk for, at det gode danske omdømme i USA havde betydning for, at Danmark var den første stat, der i februar 2004 fik frigivet en af sine statsborgere fra den amerikanske militære fangelejr på Guantanamo, Cuba. En amerikansk diplomat med indgående kendskab til fangelejren på Guantanamo forklarer herudover, at den danske krigsdeltagelse i Irak og Afghanistan også betyder, at Danmark ikke presses nær så hårdt som andre stater af amerikanerne i forhold til at tage imod fanger fra Guantanamo. Som diplomaten forklarer, så har Danmark i kraft af sin krigsdeltagelse 'earned the right to say no.' Endelig har enkelte af de interviewede personer givet udtryk for, at det er lykkedes for Danmark at påvirke amerikanerne på *Comprehensive Approach*-området i NATO, det vil sige inden for samtænkning af militære og civile indsatser.

På andre områder er det derimod væsentligt mere tvivlsomt, i hvor høj grad – om nogen – Danmark har været i stand til at udnytte den øgede adgang til amerikanerne til at påvirke amerikansk tænkning. Flere af de interviewede personer har ganske vist givet udtryk for, at Danmark efter deres opfattelse har været i stand til at påvirke amerikanerne inden for vægtige områder som klimapolitikken og Mellemøsten, og det gælder endda en person, der ellers forholder sig særdeles kritisk til, om Danmark har fået noget ud af det tætte forhold til amerikanerne under Fogh. Ifølge en central placeret dansk diplomat var det i betydelig grad Fogh, der fik Bush overbevist om, at det var på tide, at USA engagerede sig i *klimadebatten*. Ifølge kilden var Bush slet ikke optaget af klimaspørgsmålet, og han gjorde det kun til et amerikansk emne, fordi Fogh i kraft af sin personlige relation til præsidenten var i stand til at påvirke ham i en gunstig retning. På samme måde anfører enkelte af de andre interviewede personer, at Danmark var i stand til at bruge de åbne amerikanske døre til at præge amerikansk tænkning vedrørende *Mellemøsten*. Den danske udenrigsminister Per Stig Møller var stærkt optaget af udviklingen i Mellemøsten, herunder udviklingen i konflikten mellem israelere og palæstinensere, og hvis vi skal tro en af de amerikanske diplomater, var den danske udenrigsminister en af de få statsledere, som Condoleezza Rice lyttede til. Ifølge flere danske diplomater blev udenrigsministerens arbejde på den såkaldte 'roadmap for peace' nemmere af, at Danmark 'leverede internationalt'. Det er muligt, at Danmark i et eller andet omfang var (og er) i stand til at udnytte den megen adgang til amerikanske beslutningstagere til at påvirke amerikansk tænkning på klimaet og Mellemøsten, men vi kan ikke undgå at notere os, at danske diplomater ikke er de eneste diplomater, der mener, at de har påvirket amerikansk tænkning på

netop disse områder. Det samme mener eksempelvis diplomatiet i Storbritannien, at britiske diplomater har gjort (House of Commons 2010: 55-56).

Militær assistance

Flere af de personer, som vi har interviewet, har fortalt, at det danske forsvar på mange måder har nydt godt af det tætte danske forhold til USA. Ifølge en dansk embedsmand med indgående kendskab til området har det gode danske omdømme i USA bl.a. konkret betydet, at forsvaret har fået hurtigere – og til tider privilegeret – adgang til forskelligt militært udstyr i forhold til de væbnede styrker i andre stater. Det gælder eksempelvis særlige køretøjer, der er beregnet til at modstå miner, et såkaldt Blue Force Tracker-system (et GPS-system, der beskytter mod 'friendly fire') samt særlige natkikkerter. Som den danske embedsmand kort og godt forklarer, så har Danmark 'fået noget udstyr før de andre.'

Efterretningsområde

Det er på baggrund af de gennemførte interviews vores generelle indtryk, at samarbejdet mellem de danske og amerikanske efterretnings tjenester er endog særdeles godt, og flere af de interviewede personer har givet udtryk for, at samarbejdet blev endnu tættere under Fogh-Bush. Det har imidlertid afklassificeringssyn ikke været muligt for os at få konkrete eksempler på, hvorledes det forbedrede samarbejde er kommet til udtryk. Dertil kommer, at der meget vel fra tjeneste til tjeneste og fra sag til sag kan være betydelig forskel på, hvor tæt samarbejdet mellem USA og Danmark er og dermed også forskel på, om det forbedrede danske renommé i USA har haft nogen positiv betydning.

Erhvervspolitiske gevinster

Vi har ved flere interviews spurgt, om det har været muligt for Danmark at 'veksle' det forbedrede omdømme i USA og den øgede danske adgang til de amerikanske beslutningstagere til konkrete erhvervsfordele for danske virksomheder. Nedenstående tabel viser, at dansk handel og danske investeringer i USA steg endog ganske betydeligt i 00'erne. Tilbagemeldingen fra de interviewede personer har imidlertid ikke været helt entydig, og det kan bl.a. hænge sammen med, at der er forskel på, hvem de danske virksomheder handler med i USA. Virksomheder, der handler direkte med den amerikanske regering, herunder i særdeleshed med det amerikanske forsvarsministerium, vil i højere grad end virksomheder, der afsætter deres produkter på det amerikanske privatmarked, kunne notere sig en positiv effekt af det gode danske omdømme i USA.

En tidligere dansk diplomat er af den opfattelse, at dansk erhvervsliv har haft klar fordel af det gode danske omdømme, og en repræsentant fra en større dansk virksomhed på det forsvarsindustrielle område forklarer da også, at den aktivistiske danske udenrigspolitik under Anders Fogh Rasmussen *har* gjort det nemmere for hans virksomhed at afsætte sine produkter til bl.a. det amerikanske forsvarsministerium. Udenrigspolitikken har skabt respekt om Danmark, og det er noget, som virksomheden kan mærke, når den taler med kunderne. Den danske krigsdeltagelse har også på et mere indirekte plan gavn timer virksomheden i den forstand, at den nu kan vise potentielle kunder, at dens produkter rent faktisk bruges af det danske forsvar på slagmarken. Det skaber respekt om produktet, for: 'Hvis Danmark – som rent faktisk bruger deres militære udstyr – kan gøre brug af udstyret, så må det være godt.' En anden dansk virksomhed med årelang erfaring med det amerikanske forsvarsministerium er imidlertid knap så positiv. Som en person med erfaring fra virksomheden udtalte, så var det svært for ham at se, at hans daværende arbejdsplads 'fik noget ekstra ud af, at Fogh var gode venner med Bush.' Og at den pågældende virksomhed var i stand til at tage markedsandele i løbet af 00'erne og fik store lukrative kontrakter med den amerikanske regering, 'handler mere om kvaliteten af koncernens produkter end om Danmarks omdømme og soldater på slagmarken.' En anden repræsentant fra samme virksomhed udtaler på samme måde, at de intet har fået forærende i USA, for, som han siger, så bliver 'der overhovedet ikke givet ved dørene'.

Vi har talt med repræsentanter fra Danish-American Business Forum, der i generelle vendinger har givet udtryk for, at de har endog særdeles vanskeligt ved at se, at danske virksomheder generelt skulle have haft nogle fordele ud af det gode danske omdømme i Washington. Som en af dem bemærker: 'Jeg kan ikke sige, at der er nogle ordrer, som vi har fået, og jeg kan ikke se nogen steder, hvor de her processer er blevet nemmere af, at vi har været i krig med USA.' Samme tilbagemeldinger har vi fået fra et flertal af de interviewede repræsentanter fra store danske virksomheder, der mere eller mindre samstemmende giver udtryk for, at det er de almindelige markedsvilkår *alene*, der er styrende for, om danske virksomheder kan afsætte deres produkter i USA – ikke om danske soldater kæmper med amerikanerne i steder som Irak og Afghanistan. Flere af de interviewede personer anerkender dog, at den danske krigsdeltagelse på et helt generelt plan kan have gjort det nemmere for visse industrier at få *adgang* til de centrale beslutningstagere i USA, ligesom de anerkender, at enkelte danske virksomheder i stigende grad kan have fået relevante oplysninger om mulige amerikanske behov for virksomheder fra andre stater. Det lader med andre ord til, at det er blevet nemmere for i hvert fald nogle af de danske virksomheder, der forsøger at afsætte deres produkter til den amerikanske regering, at komme i en position, hvor man kan byde tidligt og

kvalificeret ind på konkrete kontrakter. De fleste af de interviewede repræsentanter fra de danske virksomheder understreger imidlertid samtidig, at dette *ikke* også betyder, at det af den grund er blevet lettere at få kontrakterne i hus. Som en person med en lang erfaring fra en større dansk koncern forklarer: 'Ja, man få skulderklap derovre for at være dansk, men man kan ikke lave et direkte link til kontrakter.' Flere af de amerikanske diplomater, som vi har interviewet, har da også i klare vendinger givet udtryk for, at et forbedret renommé i USA ikke er en genvej til at sælge flere varer. Det er i den forbindelse også værd at understrege, at selv Storbritannien har haft særdeles vanskeligt ved at få en aftale med USA i hus, der ville give britiske virksomheder særlige eksportfordele i USA (House of Commons 2010: 29-30).

Danmarks handel med USA og investeringer (Foreign Direct Investment) i USA

Land	Vækst i eksport til USA 2001-2010	Vækst i FDI i USA 2001-2010
Belgien	53,09 %	176,75 %
Danmark	76,46 %	400,00 %
Frankrig	26,13 %	19,21 %
Norge	33,59 %	302,33 %
Sverige	17,81 %	95,91 %
Tyskland	39,53 %	31,17 %

Kilde: U.S. Census Bureau; Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce.

USA's støtte til Foghs kandidatur som generalsekretær for NATO

Vi bad de interviewede personer om at give deres vurdering af, om den amerikanske støtte til Anders Fogh Rasmussens kandidatur som generalsekretær for NATO var en form for belønning for den danske deltagelse i krigen i Irak og Afghanistan. En amerikansk diplomat med indgående kendskab til forholdet mellem Danmark og USA under Fogh / Bush fortalte, at Det Hvide Hus første gang hørte om Foghs ønske om at blive generalsekretær under den danske statsministers besøg i præsidentens private bolig i Crawford, Texas, i februar 2008. Fogh havde luftet sit ønske for den amerikanske præsident under en privat køretur, hvor han ved samme lejlighed havde bedt om USA's opbakning til sit kandidatur. Det havde han fået.

For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt støtten til Fogh var belønning eller ej, er tilbagemeldingerne ikke helt entydige. Der lader imidlertid ikke til at være nogen tvivl blandt de interviewede personer om, at Fogh næppe ville være kommet i betragtning

som generalsekretær i NATO, hvis *ikke* han havde besluttet at lade Danmark deltage i Irak og i Afghanistan, og der synes derfor under alle omstændigheder også at være en klar forbindelse med det gode danske omdømme i Washington og den amerikanske støtte til Fogh. Det er imidlertid langt fra oplagt, at den amerikanske støtte alene skal forstås som 'tak for hjælpen' til Fogh og Danmark for den danske krigsdeltagelse. Der kan have været et element af 'belønning' af Fogh, men vores interviews efterlader i større grad det indtryk, at amerikanerne først og fremmest følte, at Fogh delte USA's udenrigspolitiske verdensbillede og strategiske visioner for udviklingen af NATO, og at Foghs beslutning om at sende Danmark i krig i Irak og Afghanistan viste, at den danske statsminister var i stand til at træffe overordentlig vanskelige beslutninger. Og *derfor* kunne Fogh være brugbar for amerikanerne i NATO. Fogh fik med andre ord først og fremmest USA's støtte, fordi amerikanerne ligesom Fogh mente, at der var behov for reformer af NATO, og fordi amerikanerne var af den opfattelse, at Fogh havde bevist, at han var en type, der ville kunne løfte denne opgave. Det er i den forbindelse også værd at bemærke, at det jo ikke var George W. Bush, men derimod hans efterfølger, Barack Obama, der skulle bære udnævnelsen af Fogh igennem de afgørende forhandlinger i NATO-kredsen.

Muhammedkrisen

Vi bad også de interviewede personer om at forholde sig til, hvilken betydning det gode danske omdømme i Washington havde for den amerikanske reaktion på *Muhammedkrisen* i 2005. Den første officielle amerikanske reaktion på den eskalerende krise kom i form af en pressemeddelelse fra det amerikanske udenrigsministerium, der den 3. februar 2006 erklærede, at USA 'fully recognize and respect freedom of the press and expression', men at dette 'must be coupled with press responsibility. Inciting religious or ethnic hatreds in this manner is not acceptable' (U.S. Dept. Of State, 03.02.2006). Først den 4. februar 2006 kommenterede Det Hvide Hus udviklingen i en pressemeddelelse, hvor USA fordømte afbrændingen af den danske og norske ambassade i Syrien. Det Hvide Hus påskønnede i samme anledning Foghs 'responsible statements in recent days urging tolerance and respect for all faiths and for freedom of the press', inden det blev gjort klart, at USA 'stand in solidarity with Denmark and our European allies in opposition to the outrageous acts in Syria today' (The White House, *Statement on U.S. Condemnation of Embassy Burnings in Syria*, 04.02.2006.). De amerikanske diplomater, som vi har interviewet, anerkender, at den indledende *officielle* amerikanske reaktion ikke var en entydig opbakning til Danmark. Ifølge en af de amerikanske diplomater var Muhammedkrisen 'a delicate issue inside the White House', og der var intern uenighed om, hvordan man skulle reagere. Mens nogle i Det Hvide Hus mente, at USA burde gå ud med en stærk støtteeerklæring til en nær

allieret, var andre mere optagede af at pleje relationerne til den muslimske verden. En anden amerikansk diplomat, der var i Det Hvide Hus på daværende tidspunkt, forklarer, at *timing* af krisen gjorde det vanskeligt for præsident Bush at komme med en meget stærk støtte til Danmark. Det gik ikke så godt på daværende tidspunkt i Irak, og Bush stod allerede med et 'Arab / muslim problem' på hænderne, og han var derfor ikke 'eager to get involved'.

Ifølge en af de danske kilder var der udbredt skuffelse i Statsministeriet over, at det tog så lang tid for Det Hvide Hus at reagere på situationen, og at den indledende amerikanske støtte til Danmark ikke var stærkere. Ifølge kilden illustrerer forløbet omkring Muhammedkrisen, at amerikanerne i virkeligheden slet ikke var villige til at gå 'en ekstra mile for Danmark, som nogle havde troet'. Og, fortsætter kilden, 'det skuffede København'. En anden tidligere dansk diplomat forklarer da også, at Det Hvide Hus først reagerede officielt på krisen, efter at Danmark havde 'talt med meget store bogstaver' over for amerikanerne. Flere af de amerikanske diplomater understreger, at den officielle amerikanske reaktion ikke fortæller hele historien om USA's reaktion på Muhammedkrisen, og at USA ad *uofficielle* kanaler gjorde, hvad man kunne for at hjælpe Danmark. Det forlyder således fra flere sider, at Washington instruerede de amerikanske ambassader om, at de skulle gøre deres yderste for at bistå Danmark under krisen, herunder om nødvendigt bistå med at evakuere nødstedte danske diplomater. Samme forklaring lyder fra en dansk diplomat, der forklarer, at det på den uofficielle plan var meget tydeligt at mærke, at USA gerne ville hjælpe Danmark under krisen.

Vi kunne formentlig have fået flere konkrete gevinster ud af amerikanerne

Vores interviews har altså vist, at den øgede danske adgang til amerikanske beslutningstagere på mange måder har gjort hverdagen nemmere for danske politikere, diplomater, embedsfolk og officerer, og at danske politikere og diplomater har forsøgt at omsætte den gode adgang til andre og mere konkrete gevinster, men at disse bestræbelser formentlig kun på enkelte punkter har båret frugt. En af de væsentligste grunde hertil er selvfølgelig, at det ikke er helt ligetil at omsætte et forbedret omdømme i USA til konkret udbytte, men det er imidlertid vores indtryk, at det også hænger sammen med, at Danmark aldrig pressede særlig hårdt på for at få noget til gengæld. Som en amerikansk diplomat med indgående kendskab til Danmark forklarede os: 'Denmark did not push very hard for rewards.' Som berørt tidligere var det amerikanernes indtryk, at Danmark tog et internationalt ansvar og deltog i Irak og Afghanistan, fordi man fra dansk side mente, at det var det rigtige at gøre, og ikke fordi Danmark hermed kunne få noget ud af amerikanerne. Og det var da også en

af grundene til, at Danmarks omdømme blev så godt, som det gjorde. I modsætning til hvad angik eksempelvis Polen, var det danske forhold til amerikanerne netop ikke 'transactional', og det styrkede Danmarks omdømme.

Det hører imidlertid også med til historien, at mange af de interviewede personer – herunder flere af de personer, der forklarede os, at man fra amerikansk side satte pris på, at den danske regering ikke var særlig ivrig efter at 'veksle' Danmarks omdømme til fordele – ikke desto mindre også gav udtryk for, at Danmark formentlig godt *kunne* have fået mere ud af det gode omdømme i USA. Fogh-regeringen kunne med andre ord nok godt have gjort mere for at omsætte det gode renommé og den øgede adgang til mere håndgribelige tjenester. Eller som en anden med erfaring fra Det Hvide Hus under Bush kort og godt udtalte: 'The Prime Minister could probably have asked for more' Det er i den forbindelse ganske interessant, at det samme indtryk synes at være at finde blandt danske diplomater. Som en af dem sagde til os, så har Danmark været en god allieret i lang tid, men 'nu skal vi måske også til at høste lidt mere konkrete frugter. Som briterne og canadierne.' For, som han fortsætter, så har vi 'ikke bedt om at cashe ind på det, som vi har hjulpet dem med'.

Konklusion

Vores interviewundersøgelse har vist, at den danske deltagelse i krigsindsatsen i Afghanistan og – navnlig – Irak bidrog til at styrke det danske renommé og omdømme i Washington. Danmark gik så at sige fra at tilhøre den relativt store gruppe af nære europæiske allierede til at være i den absolutte top. Det forbedrede danske omdømme i USA betød bl.a., at danske politikere, diplomater, embedsfolk og officerer fik forbedret deres i forvejen ganske gode adgang til de amerikanske beslutningstagere. Statsminister Anders Fogh Rasmussen var en hyppig gæst hos præsident George W. Bush, og på stort set alle niveauer blev det nemmere for Danmark at få præsenteret danske synspunkter for amerikanerne. Og adgang var *i sig selv* af positiv betydning for Danmark.

Danmark forsøgte herudover at omsætte den øgede adgang til at påvirke amerikansk politisk tænkning i en retning, der var forenelig med danske interesser. Det er på baggrund af vores interviews vanskeligt at udtale sig skråsikkert om, i hvor høj grad disse bestræbelser har båret frugt. Danmark kan dog meget vel have været i stand til at udnytte den øgede adgang til at 'få noget', som vi ikke ellers ville have kunnet få, for så vidt angår i hvert fald Arktis og Grønland. Det samme kan have været tilfældet i forhold til andre politikområder, men her er der formentlig grund til at være mere tilbageholdende. Den øgede adgang til amerikanske beslutningstagere har herudover utvivlsomt givet danske politikere og diplomater værdifuld viden om aktuelle amerikanske overvejelser, og det lader også til, at forsvaret har nydt godt af det gode danske forhold til USA. Forsvaret har i hvert fald fået noget udstyr, som det måske ikke ellers ville have fået. Det gode danske omdømme synes også at have bidraget til, at enkelte danske virksomheder har fået lettere ved at byde tidligere og mere kvalificeret ind på kontrakter i USA. Det er til gengæld mere tvivlsomt, om den amerikanske støtte til Anders Foghs Rasmussens kandidatur til posten som generalsekretær i NATO skyldes et ønske om at 'belønne' Danmark og Fogh for krigsdeltagelsen i Irak og Afghanistan. Og selvom vi jo i sagens natur ikke kan vide, om USA ville have været endnu mere tilbageholdende i sin støtte til Danmark under Muhammedkrisen, end tilfældet var, så ser det heller ikke ud til, at det forbedrede danske omdømme var nok til at sikre en utvetydig *officiel* amerikansk opbakning, da danske ambassader stod i brand i februar 2006. Endelig gav mange af vores interviewpersoner udtryk for, at Danmark formentlig kunne have fået endnu mere ud af det gode omdømme i USA, hvis man fra dansk side havde anlagt en mere instrumentel tilgang.

Perspektivering

Som beskrevet i ovenstående er der altså noget, der tyder på, at Danmark fik ganske stor adgang til amerikanerne ud af krigsdeltagelsen i Irak og Afghanistan, men at det til gengæld var vanskeligt for Fogh-regeringen at omsætte den øgede adgang til konkrete gevinster i USA. Vi er af den opfattelse, at det bl.a. skyldes, at den danske tilgang til amerikanerne var ad hoc-præget og ikke specielt fokuseret og strategisk. Danske politikere og diplomater kunne formentligt – og vel at mærke uden at være blevet slået i hartkorn med deres mere anmassende polske kolleger – have sikret et større afkast på den renommépolitiske konto, såfremt man mere systematisk havde søgt at udnytte de påvirkningsmuligheder, som den forøgede goodwill og adgang skabte. Og i den sammenhæng taler meget for, at Danmark med fordel kunne have søgt inspiration i Storbritannien og i de gentagne britiske overvejelser om, hvordan et godt omdømme og et såkaldt 'special relationship' kan bringes til at tjene Londons interesser. Det er ganske vist også uklart, hvor stort et konkret udbytte briterne får af deres tætte forhold til USA, men den britiske tilgang vidner ikke desto mindre om, at det britiske diplomati i hvert fald er klar over, at dets chancer for at få *et eller andet* ud af amerikanerne øges, hvis Storbritannien anlægger en strategisk tilgang.

Rapporten fra det britiske Underhus fra 2010 om det britisk-amerikanske forhold vidner om, at britiske beslutningstagere og diplomater i udstrakt grad tænker strategisk i forholdet til Washington. En af rapportens centrale præmisser er, at Storbritannien ofte har sammenfaldende sikkerhedsinteresser med amerikanerne, hvilket i sig selv taler for en udenrigspolitisk kurs tæt på den amerikanske, men at britiske bidrag til amerikanskledede militære operationer ikke desto mindre alligevel i størst muligt omfang bør dimensioneres på en sådan måde, at de maksimerer britisk indflydelse i Washington. Som den tidligere britiske udenrigsminister Sir Douglas Hurd citeres for i rapporten:

The US is the world's pre-eminent power; its engagement and decisions are vital to nearly all priorities for British foreign policy – from negotiations to combat climate change and to control nuclear non-proliferation to stabilizing Afghanistan. It is natural for British policy-makers to be as close to their US counterparts as possible and try to influence policy choices ... At the heart of the relationship lies a simple fact. British defence policy rests on the assumption that we will not fight a major war except in partnership with the United States. It follows that it is crucially in our interest to understand and

influence American foreign policy. Moreover, our standing in the rest of the world will be shaped in part by the perceived extent of that influence (House of Commons 2010: 14).

Andetsteds i rapporten citeres Nick Witney fra *The European Council on Foreign Relations* for følgende udsagn: 'In the last major Defence White Paper in 2003, we are saying that the job of the British armed forces is to be sized and shaped so that we can make a chunky contribution to an American-led operation. That will get us to the table, so that we can be there when the decisions are taken' (House of Commons 2010: 32).

Storbritanniens bestræbelser på i størst mulig udstrækning at omsætte militære missionsbidrag til indflydelse på amerikansk udenrigspolitik afspejler sig også i den britiske administrations løbende overvejelser – manifesteret i flere rapporter og strategipapirer – om, hvorledes forsvarspolitikken bedst kan understøtte påvirkningsmulighederne i Washington. Ønsket om at sætte fingeraftryk på USA's internationale ageren har helt åbenlyst været et væsentligt pejlemærke for den britiske styrkeplanlægning i en lang periode. I flere år var den almindelige antagelse i det britiske system, at Storbritannien for at vinde indflydelse i amerikanskledede koalitioner måtte stille med 15 procent af det samlede antal styrker. Mod slutningen af 00'erne havde denne enkle antagelse antaget form af en veletableret og udbredt accepteret "15 per cent rule". I forbindelse med udarbejdelsen af Defence Strategic Guidance fra 2008 (DSG2008) blev 15-procent-reglen imidlertid afløst af en mere fleksibel tilgang til spørgsmålet, der tilsagde, at det ikke nødvendigvis var bidragets størrelse, der gjorde udslaget. Ifølge DSG2008 var der nemlig

no specific capability that must be provided, or specific task or mission undertaken, to guarantee influence in coalitions. The UK can maximise its potential to gain influence by maintaining a sufficiently broad range of capabilities to fill critical capability gap within the coalition to be attractive as the partner of choice.

I 2010 igangsatte den nytiltrådte forsvarsminister, Liam Fox, endnu en analyse (med titlen: *UK Defence Policy and Influence over the US. Review of Existing Policy and Operational Analysis*) af sammenhængen mellem den britiske forsvarspolitik og indflydelsen på amerikansk udenrigspolitik. Undersøgelsens hovedresultat var, at der eksisterer en signifikant korrelation mellem på den ene side "influence in coalitions" og på den anden side "overall national military power, commonality of

language and culture” og “hosting the forces of the coalition leader on a nation’s own territory”.⁹

Samlet betragtet efterlader disse overvejelser det klare indtryk, at britiske embedsmænd og beslutningstagere er meget opmærksomme på, at parløbet med USA ikke udelukkende har rødder i overlappende interesser og fælles idealer, men i høj grad også i ønsket om at påvirke den store allierede. De mange politikere, diplomater og akademikere, som kommer til orde i House of Commons-rapporten, er ganske vist langt fra enige om, hvorvidt de sikkerheds- og forsvarspolitiske investeringer har resulteret i passende gevinster, men det er heller ikke det afgørende for diskussionen i denne rapport. Det væsentlige på dette sted er, at der i Storbritannien rent faktisk *føres* en strategisk debat om, hvordan goodwill og “access” omsættes til størst mulig indflydelse.

Det er vores opfattelse, at danske politikere og diplomater med inspiration fra Storbritannien kan få mere ud af de renommépolitiske investeringer og det gode omdømme i Washington, end det var tilfældet i 00’erne. En mere gennemtænkt og strategisk tilgang til de dansk-amerikanske relationer kan således i vor optik være med til at sikre en mere effektiv udnyttelse af den adgang og prestige, Danmark nyder i USA. Platformen er tilvejebragt, men afkastet kan blive større. Det betyder imidlertid også, at dansk strategisk tænkning ikke kan starte og slutte med overvejelser om, hvordan Danmark mest hensigtsmæssigt anvender væbnet magt til at realisere de relativt snævert definerede kampagnemål, som en given koalitionsindsats sigter mod at realisere. Det er ikke tilstrækkeligt at gøre sig strategiske overvejelser om, hvordan Danmark bedst bruger sine militære styrker og bedst får den relativt begrænsede styrke, som Danmark trods alt har, til at virke sammen med dansk diplomati og udviklingshjælp. Danske politikere og diplomater må – nøjagtig som deres britiske kolleger – tænke indsatsen som et middel til fremme af målsætninger, der er knyttet til såvel den specifikke kampagne som den transatlantiske forbindelse. I eksemplet Afghanistan er det således ikke tilstrækkeligt at opstille mål, prioriteter og ressourceanvendelsesplaner for, hvordan danske soldaters indsats skal bidrage til at skabe fred og stabilitet i en mindre del af Helmandprovinsen. Selvom den danske indsats næppe bliver udslagsgivende for krigens gang, er den slags strategiske refleksioner selvsagt væsentlige, men danske beslutningstagere bør også i større omfang end hidtil tænke strategisk over, hvordan den goodwill, der opspares i Washington, bedst anvendes som ressource til at fremme danske interesser i andre sammenhænge. Og det uanset om man betragter det forbedrede omdømme som det væsentligste mål med indsatsen i Afghanistan eller som en behagelig sidegevinst.

⁹ Interview med embedsmand i det britiske forsvarsministerium, 1. september 2011.

Skal Danmark i større udstrækning blive i stand til at få udbytte af de renommé-politiske og adgangsmæssige gevinster ved krigsdeltagelsen, kræver det imidlertid to ting. Det er for det første afgørende, at danske beslutningstagere mere eksplicit gør det klart for sig selv og omverdenen, hvilke politiske mål man ønsker at nå med amerikansk opbakning. Det kan umiddelbart synes som en banal betragtning, men det er det ikke. For i modsætning til eksempelvis de baltiske lande eller Polen, så har Danmark ikke i den nuværende situation den store direkte sikkerhedspolitiske nytte af et tættere forhold til Washington. Ej heller har Danmark som en række mellemøstlige og afrikanske lande et akut behov for økonomisk eller militær bistand.¹⁰ Derfor stiller spørgsmålet krav om en mere tilbundsgående strategisk diskussion: Hvad skal Danmark egentlig bruge USA til? Skal danske beslutningstagere 'trække på indflydelseskontoen' i relation til eksempelvis de arktiske områder, den globale klimapolitik, erhvervspolitiske interesser, udbredelsen af retslige normer i den internationale sfære eller styrkelsen af multilaterale institutioner som FN eller NATO? Der er selvfølgelig god grund til at holde sig for øje, at Danmarks indflydelsesmuligheder i Washington altid vil være begrænsede, men det betyder ikke, at der ikke er områder, hvor den amerikanske administration via en mere målrettet indsats kan bevæges i en retning, som i større udstrækning flugter med danske interesser.

Det er for det andet centralt, at danske embedsmænd og deres politiske herrer – når det først er blevet klarlagt, hvad man ønsker at opnå – målrettet og koordineret former en strategi for, hvordan den opsparede goodwill og den vidtstrakte adgang til den amerikanske administration mest hensigtsmæssigt bringes i spil. Med afsæt i et overblik over mål og midler skal strategien således formuleres med input fra alle relevante ressortområder. Og i den sammenhæng kunne der måske være grund til at overveje, om det nuværende udenrigsministerielle embedsapparat rummer den fornødne kapacitet til at løfte en sådan opgave. I hvert fald gav et par af vores interviewpersoner med omfattende erfaring fra flere dele af centraladministrationen udtryk for, at en mere strategisk approach forudsætter, at der etableres en ny administrativ enhed med kompetence til at koordinere blandt andet Danmarks USA-politik. Det kunne eksempelvis være i form af en national sikkerhedsrådgiver med direkte reference til Statsministeren.¹¹

¹⁰ Når vi spurgte diplomater og embedsmænd med erfaring fra Bush-administrationen om, hvorvidt Danmark kunne have opnået mere i Washington, svarede størstedelen på omtrent samme vis: "Ja, den danske regering kunne måske nok have fået mere. Men hvad mere kunne den ønske sig?"

¹¹ For en analyse af Danmarks behov for en national sikkerhedsrådgiver (og national sikkerhedsstrategi), se Breitenbauch (2008).

Litteraturliste

- Aagaard, Charlotte. 2011. Danskernes selvforståelse på anklagebænken. *Information* 22. januar.
- Breitenbauch, Henrik. 2008. *Kompas og kontrakt. For en dansk sikkerhedsstrategi*. København: Dansk Institut for Militære Studier.
- Brøndum, Christian. 2011. Krigene var ikke prisen værd. *Berlingske Tidende* 9. august.
- Dørge, Henrik. 2007. Småstatens dilemma. *Weekendavisen* 28. september: 3.
- Erslev Andersen, Lars. 2009. Kulturkamp eller politisk realisme. Danmarks Mellemøstpolitik i transatlantisk perspektiv. Forsvarsakademiet.
- Halskov, Lars & Jacob Svendsen. 2011. Stormagtsdrømmene er forbi. *Politiken* 2. oktober. PS: 3
- House of Commons, Foreign Affairs Committee. 2010. *Global Security: UK-US Relations*. Sixth Report of Session 2009-10. London: House of Commons.
- Jakobsen, Peter Viggo. 2011a. Forsvarets deltagelse i farlige missioner giver prestige, indflydelse og sikkerhed. *Det Krigsvidenskabelige Selskab*.
- Jensen, Jesper Vind. 2010. I krig med eliten. *Weekendavisen* 29. oktober: 1.
- Mouritzen, Hans. 2007. Denmark's Super Atlanticism. *Journal of Transatlantic Studies* vol. 5, no. 2: 155-67.
- Mouritzen, Hans. 2011. Danmarks nye råderum – efter Libyen. *Politiken* 12. maj.
- Petersen, Nikolaj. 2004. *Europeisk og globalt engagement, 1973-2003*. Dansk Udenrigspolitisk Historie, bd. 6. København: Gyldendal.
- Petersen, Nikolaj. 2007. Nøgler til Fogh. *Weekendavisen* (Ideer) 28. september.
- Petersen, Nikolaj. 2010. Hinsides Den kolde Krig: Danmarks internationale ordenspolitik 1990-2009. I *Nye fronter i Den kolde Krig*, red. Carsten Due-Nielsen, Rasmus Mariager & Regin Schmidt. København: Gyldendal.
- Petersen, Nis Frederik. 2011. Eksperter om forsvarsbesparelser: politikerne må tage ansvar for, hvad vi ikke mere skal kunne. *Ræson*. <http://raeson.dk/2011/eksperter-om-forsvarsbesparelser-politikerne-ma-tage-ansvar-for-hvad-vi-ikke-mere-skal-kunne/>
- Rasmussen, Anders Fogh. 2003. Hvad kan det nytte? *Berlingske Tidende* 26. marts.
- Rasmussen, Mikkel Vedby. 2011. *Den gode krig. Danmark i Afghanistan 2006-2010*. København: Gyldendal.
- Ringsmose, Jens. 2007. *Danmarks NATO-omdømme. Fra prægelnabe til duks*. København: Dansk Institut for Militære Studier.

- Ringsmose, Jens & Sten Rynning. 2008. The Impeccable Ally? Denmark, NATO and the Uncertain Future of Top Tier Membership. I *Danish Foreign Policy Yearbook 2008*, eds. Nanna Hvidt & Hans Mouritzen. Copenhagen: Danish Institute for International Studies.
- Ritzau. 2011. 49 pct.: Afghanistan-krig var en fejl. *Jyllandsposten* 8. september.
- Ryborg, Ole Vigant & Noa Redington. 2006. Fogh: Danmark må gøre op med småstatsmentaliteten. *Mandag Morgen* 11. september.
- Rynning, Sten. 2003. Denmark as a Strategic Actor: Danish Security Policy after September 11. I *Danish Foreign Policy Yearbook: 23-46*. Per Carlsen & Hans Mouritzen, eds. Copenhagen: DIIS.
- Rynning, Sten. 2008. I USA's fodspor. I *Helt forsvarligt? Danmarks militære udfordringer i en usikker fremtid*, red. Hans Mortensen: København: Gyldendal.
- Villaume, Poul. 1999. Denmark and NATO through 50 Years. I *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*. Copenhagen: DUPI.
- Wivel, Anders. 2005. Between Paradise and Power: Denmark's Transatlantic Dilemma *Security Dialogue* vol. 35, no. 5: 417-421.

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier på Dansk Institut for Internationale Studier.

Forskning og formidling indenfor De Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier er inddelt i seks hovedområder: Globale sikkerhedsforhold og FN, Det transatlantiske forhold og NATO, Europæiske sikkerhedsforhold og EU, Dansk forsvars- og sikkerhedspolitik, Militær magt, krisestyring og operationer, og endelig Nye trusler, terror og spredning af masseødelæggelsesvåben.

Forskningsopgaver formuleres i samarbejde med Forsvarsministeriet. Forskningen og konklusionerne af denne er uafhængige, og afspejler hverken de involverede ministeriers synspunkter eller en officiel DIIS-holdning til det givne spørgsmål.

Resultaterne af de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier tager mange former – fra 'research briefs' til artikler i internationale videnskabelige tidsskrifter – for at leve op til vores mål om at foretage forskning af høj kvalitet og formidle denne til offentligheden.

Fagligt panel

Ian Anthony, Senior Fellow and Programme Leader, SIPRI Arms Control and Non-Proliferation Programme

Christopher Coker, Professor of International Relations, London School of Economics and Political Science

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for Enlargement

Lene Hansen, Professor, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, Lektor, Københavns Universitet

Dietrich Jung, Professor, Syddansk Universitet

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet Professor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Professor, King's College London

Daryl Howlet, Senior Lecturer, Southampton University

Iver Neumann, Professor, Norsk Utenrikspolitisk Institut (NUPI)

Norrie MacQueen, Head of Department of Politics, University of Dundee

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

Robert C. Nurick, Director, Carnegie Endowment for International Peace,
Moscow

Mikkel Vedby Rasmussen, Professor MSO, Københavns Universitet

Sten Rynning, professor, Syddansk Universitet

Terry Terriff, Senior Lecturer and Director of the Graduate School of Political
Science and International Studies, University of Birmingham

Ståle Ulriksen, vicedirektør og leder af FN-programmet, NUPI

Michael C. Williams, Professor, University of Wales at Aberystwyth

Clemens Stubbe Østergaard, Lektor, Aarhus Universitet

Camilla T. N. Sørensen, Adjunkt, Københavns Universitet

Bertel Heurlin, Jean Monnet Professor, Københavns Universitet