

En analyse af vilkår for dansk forsvarspolitik – strategiske valg 2012



Denne analyse er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening af forsvarsforligskredsen. Formålet med dokumentet er at foretage en analyse af de sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik, som kan danne en saglig baggrund for en konkret diskussion af aktuelle sikkerheds- og forsvarspolitiske problemstillinger såvel som af den langsigtede sikkerheds- og forsvarspolitiske udvikling.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab ved Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi, og centrets arbejde danner grundlaget for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og forsvarsforligskredsen.

Denne analyse er baseret på forskningsmæssig metode. Analysens konklusioner kan således ikke fortolkes som udtryk for holdninger i den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

*Læs mere om centret og dets aktiviteter på:
<http://cms.polsci.ku.dk/>.*

Litteraturhenvisninger og henvisninger til andet materiale anvendt i analysen er at finde på <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Projektgruppen:

*Militæranalytiker Esben Salling Larsen, major
Militæranalytiker Flemming Pradhan-Blach, MA, major
Professor MSO Mikkel Vedby Rasmussen, ph.d. (projektleder)
Forsker Lars Bangert Struwe, ph.d.*

Med bidrag fra:

*Seniorforsker Henrik Ø. Breitenbauch, ph.d.
Rådgiver Georg Güntelberg, cand.scient.pol.
Lektor Anders Henriksen, ph.d.
Ph.d.-stipendiat Kristian Knus Larsen, cand.scient.pol.
Forsker Kristian Søby Kristensen, ph.d.
Forsker Adam Svendsen, ph.d.*

Grafisk design:

Signs & Wonders

ISBN 978-87-7393-665-8





1. Introduktion	4
Fremgangsmåde	6
2. Globalisering og global magtforskydning	8
Global magtforskydning	8
Regionale konsekvenser af globalisering	11
Retlig regulering af komplekse konflikter	14
Danske interesser i en kompleks verden	15
3. Strategiske overraskelser	18
4. Alliancekontekst	20
Markedet for dansk alliancepolitik	20
Konsekvenserne af den økonomiske krise for alliance- og forsvarspolitik	21
Fra koncentriske cirkler til alliancenetværk	22
5. Forsvarsplanlægning	26
Internationale tendenser	26
Dansk forsvarsplanlægning	28
6. Missionstyper	32
Forsvarspolitiske valg	33
Militære modeller	35
Langsigtet stabiliseringsstyrke	35
International assistencestyrke	36
Humanitær indsatsstyrke	37
Defensiv forsvarsstyrke	37
Øvrige kapaciteter	38
7. Konklusioner	42
Liste over figurer og tabeller	44
English Abstract	45

Introduktion

Den danske stats sikkerhedskapacitet er det samlede beredskab i statslige myndigheder, såvel som i det civile samfund, der kan bidrage til at analysere, forebygge og handle koordineret i forhold til de trusler og risici, som danske borgere og det danske samfund står over for i et åbent og komplekst internationalt system under konstant forandring. Sikkerhedskapacitetens evne til at være et velfungerende politisk instrument til at tilvejebringe sikkerhed for de danske borgere og det danske samfund afhænger af statens evne til sammenhængende at anvende diverse instrumenter, således at begrænsede ressourcer kombineres bedst muligt til den størst mulige effekt. Det kræver en integration af instrumenter inden for en række ministerområder og integration mellem offentlige og private ressourcer, men først og fremmest kræver det en samlet vision, en strategi og operationel planlægning, hvad angår anvendelsen af disse ressourcer.

Denne analyse ser på forsvarets bidrag til Danmarks sikkerhedskapacitet. Forsvarets bidrag til sikkerhedspolitikken har siden 2001 været domineret af deltagelsen i militære aktioner i Irak og Afghanistan. Med udgangen af 2014 vil disse aktioner være forbi. De ressourcer, som har været bundet i understøttelsen af store landmilitære bidrag i Asien og i den civile indsats for at opbygge de berørte samfund, er nu ikke længere bundet i netop den type missioner. Det giver et nyt forsvarspolitisk råderum og dermed en lejlighed til at revurdere prioritering og organisering af de væbnede styrker. Samtidig har både den tidligere og den nuværende regering lagt op til besparelser på forsvarsbudgettet. Dette må ses på baggrund af en generel udvikling, hvor materiel bliver stadig mere teknologisk avanceret og dyrere at indkøbe, samtidig med at operationer koster mere. Disse øgede udgifter modsvares af en øget efterspørgsel efter forsvarets kapaciteter, samtidig med at forsvarsbudgetterne beskæres i Danmark såvel som blandt vores allierede. I den situation vil det kræve en grundlæggende nytænkning og håndfast prioritering af forsvarets ressourcer, hvis stadig stigende udgifter inden for stadig lavere budgetter ikke blot gradvist skal formindske den sikkerhedspolitiske kapacitet.

Der er brug for at diskutere, hvad forsvaret kan, og hvad dets kapaciteter skal bruges til. Men den diskussion forudsætter en forståelse af, hvad forsvaret overhovedet kan udrette i dag. Vi kan ikke længere diskutere sikkerheds- og forsvarspolitik ud fra, hvor forskellig nutiden

er fra fortidens Kolde Krig – de forskelle hjælper os ikke længere med at forstå den verden, som vi er i. Vi kan heller ikke længere diskutere sikkerheds- og forsvarspolitik ud fra enkeltbegivenheder som terrorangrebene 11. september 2001 – dette perspektiv forhindrer os i at se de lange linjer. Vi har med andre ord brug for en forståelse af, hvor vi er på vej hen, snarere end fortællinger om fortidens eller nutidens begivenheder.

I 2011 udgav The Woodrow Wilson Center en analyse af amerikansk sikkerhedspolitik, der tilsyneladende var skrevet af *Mr Y*. Som *Mr X* havde George Kennan i 1946 skrevet en artikel i *Foreign Affairs*, som ikke alene var med til at sætte dagsordenen for USA's politik under den kolde krig, men som også gav en forklaring på, hvorfor den politik var rigtig for USA. Ved at bruge pseudonymet *Mr Y* ønskede kommandør Wayne Porter og oberst Mark Mykleby at gøre Kennan kunsten efter, ved at fortælle hvordan USA skal finde sikkerhed i et 'komplekst, åbent system i konstant forandring'. De to officerers analyse er netop et forsøg på at fortælle, hvor verden er på vej hen, og hvordan USA skal forfølge sine interesser i den. I Danmark har vi på samme vis brug for en ny fortælling om sikkerheds- og forsvarspolitik.

I de senere år er forsvarets bidrag til missionerne i blandt andet Irak og Afghanistan blevet diskuteret i en kontekst af 'samtænkning' af forsvarets bidrag til missionen og bidrag fra civile aktører (statslige såvel som ikke-statslige). I denne analyse vil vi gerne gå fra at betragte samtænkning som et selvstændigt indsatsområde til at se på sammenhængene mellem civile og militære dele af den danske sikkerhedskapacitet. En lang række af de problematikker, som har været en del af samtækningsdiskussionen, indgår således i en række sammenhænge i analysen. Ikke mindst er forholdet mellem civile og militære indsatser og behovet for sammenhæng mellem dem behandlet i en forsvarsplanlægningskontekst.

Forsvaret står over for en række større materiel-investeringer, blandt andet investering i nye pansrede mandskabsvogne, bestykning af fregatterne (herunder en mulig NATO-missilforsvarskapacitet), udstyr til specialoperationsstyrker og ikke mindst investering i erstatningskampfly. Denne analyse tager ikke stilling til, hvorvidt eller hvordan disse investeringer skal foretages, men forsøger i stedet at give et grundlag for at kunne

vælge inden for de investeringer, som forsvaret står over for. For analysen tager udgangspunkt i mål snarere end i midler. Spørgsmålet om, hvilke materielgenstande Danmark skal købe, må tage udgangspunkt i en analyse af, hvilken militær kapacitet Danmark har behov for for at varetage sine interesser. Ikke alene må materielspørgsmål således besvares med udgangspunkt i en samlet analyse af forsvarets bidrag til Danmarks sikkerhedskapacitet, selve anskaffelsen af materiel er desuden i sig selv et sikkerhedspolitisk spørgsmål. Det er afgørende for Danmarks alliancepolitik, hvilke lande vi køber materiel fra, og i en kontekst af *smart defence* er det lige så afgørende, hvilke lande vi eventuelt vælger at købe og muligvis operere materiel sammen med.

De immaterielle krav, som forsvarets opgaveløsning stiller, er ikke mindre vigtige end de materielle. Forsvarets personale er måske organisationens vigtigste ressource, og det militære personels evne til at varetage sin profession i forskellige missionsmiljøer i samarbejde med andre aktører – danske såvel som udenlandske – er afgørende for, hvor effektivt et bidrag forsvaret kan yde til Danmarks sikkerhedskapacitet. En selvstændig problematik er således, hvordan forsvaret kan udvikle den militære profession, således at den er defineret ved særlige færdigheder og en særlig etos, samtidig med at man sikrer kompetencen til at lede militære styrker i komplekse operationsmiljøer og i en administrativ kontekst, som stiller store krav til at kunne overskue komplekse systemer og indgå i samarbejde med resten af den nationale sikkerhedskapacitet. Udviklingen af forsvarets menneskelige ressourcer bør også ses i et demokratisk perspektiv. De overordnede principper og prioriteter, som kan optimere organisationen i forhold til den strategiske hensigt, handler i høj grad om at se de menneskelige ressourcer som strategisk vigtige og give plads til en fleksibel og missionsorienteret organisation. Derfor må overvejelser om forsvarets medarbejdere ses som en integreret del af den øvrige analyse.

En væsentlig del af personalespørgsmålet er relateret til rekruttering, herunder værnepligt. Værnepligtens fremtid er genstand for et analysearbejde i Forsvarsministeriets regi – et arbejde, som Center for Militære Studier bidrager til. Værnepligten vil således ikke blive særskilt behandlet i denne analyse.

En strategibaseret tilgang er ligeledes nødvendig

for mest omkostningseffektivt at udnytte begrænsede danske ressourcer i en situation, hvor der er få begrænsninger på efterspørgslen efter sikkerhedsydelser. Ved at betragte den samlede strategiske kapacitet er det muligt at identificere og investere i tværgående kapaciteter, som gør andre kapaciteter mere helstøbt. Efterretnings- eller transportressourcer er eksempler herpå.

Analysen tager, som Porter og Mykleby, udgangspunkt i, at det internationale system er åbent, komplekst og under konstant forandring. Kapitel to sætter således den ramme, inden for hvilken forsvaret skal fungere, ved at beskrive en verden præget af globalisering og global magtforskydning. Kapitel to spørger, hvordan Danmark skal forfølge sine interesser i en sådan verden, og skelner i den forbindelse mellem positiv og negativ interessevaretagelse. Men hvad nu hvis de globale tendenser ikke holder? Kapitel tre ser på, hvilke strategiske overraskelser som kan ændre betingelsen for analysen. Dermed ser vi på en vigtig del af enhver sikkerhedspolitisk fortælling i en brydningstid, nemlig den risiko, der ligger i at træffe valg, når man ikke med sikkerhed ved, hvad fremtiden vil bringe. Kapitel fire går fra de globale betingelser for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik til de alliancemæssige betingelser. Ligesom resten af verden er Danmarks allianceforhold præget af nye samarbejdsformer – NATO er i stigende grad et netværk, hvor Danmark skal forfølge sine interesser i bi- og multilaterale koalitioner inden for alliancen. I en verden af globale sammenhænge og alliancenetværk stilles der nye krav til forsvarsplanlægning. Det kommer til udtryk i en professionalisering og formalisering af forsvarsplanlægningen hos vores allierede. Kapitel fem beskriver, hvordan disse tendenser kunne oversættes til dansk. Forsvarsplanlægningen og dermed organiseringen af de civil-militære relationer er et afgørende element i den demokratiske kontrol med de væbnede styrker. Hvordan skal forsvarsplanlægningen så føres ud i livet? Det er emnet for kapitel seks. I dette kapitel opstiller vi en række militære modeller, der skal demonstrere, at forsvaret kan sættes sammen på forskellige måder og dermed bidrage på forskellig vis til Danmarks sikkerhedskapacitet. Analysen afsluttes med en opsummerende konklusion. Først vil vi imidlertid beskrive vores fremgangsmåde. Kapitlerne afsluttes med en række spørgsmål som oplæg til den videre debat.

FREM GANGSMÅDE

Vores formål er at foretage en analyse af de sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik, som kan danne en saglig baggrund for en konkret diskussion af aktuelle sikkerheds- og forsvarspolitiske problemstillinger såvel som af den langsigtede sikkerheds- og forsvarspolitiske udvikling. Analysen er gennemført i bevidsthed om, at sådanne konkrete tiltag må være udtryk for en vanskelig prioritering i en tid med knappe økonomiske ressourcer.

Center for Militære Studier blev anmodet om at udarbejde denne analyse af de politiske partier bag forsvarsforliget 2010-15 på et møde på Christiansborg 26. januar 2012. Analysen skulle fremlægges på en konference i april 2012 og som sådan være en del af de forberedende drøftelser om prioriteringer i forsvaret. Center for Militære Studier nedsatte en projektgruppe til at udføre analysen og bistå Forsvarsministeriet i arrangementet af konferencen. Analysen er således skrevet med henblik på at danne grundlag for en videre diskussion.

Analysen anvender forskningsbaseret metode til at udføre en konkret analyse af dansk sikkerheds- og forsvarspolitik, der skal kunne belyse de centrale problemstillinger med henblik på politisk stillingtagen. Arbejdet med analysen har været præget af et kort projektforsløb og en stram deadline.

Projektgruppen tog udgangspunkt i et ekspertseminar afholdt 1. marts 2012, hvor en række eksperter, interessenter og centralt placerede enkeltpersoner fra forsvaret diskuterede erfaringer og muligheder på baggrund af oplæg af hhv. lektor Peter Viggo Jacobsen og professor Martin Marcusen. På baggrund af de emner, som workshoppen havde identificeret, udarbejdede en række af centrets medarbejdere arbejdsrapporter, der dannede baggrund for projektgruppens arbejde med at udarbejde en egentlig analyse. Disse arbejdsrapporter trak på den viden og indsigt, som centret har bygget op, om strategi, sikkerhedspolitik, forsvarspolitik, NATO og dansk forsvar. I denne forbindelse kan det nævnes, at nogle af projektgruppens centrale diskussioner handlede om implementering af strategi, og disse diskussioner drog nytte af den forskning i strategi og politikimplementering, som udføres på centret. Projektgruppen trak ligeledes på de forskellige fagligheder, der er repræsenteret på centret, herunder de militære officerer og civile medarbejdere fra Forsvarsministeriets område, som er ansat på centret. Ydermere trak arbejdet på et workshopforsløb med Forsvarsministeriet om forsvarets fremtidige kapaciteter, som centret gennemførte i 2011.

Projektgruppens arbejde blev fulgt af en kollega, som fungerede som *red team*. På baggrund af hans erfaring med lignende projekter i NATO var det hans opgave at gøre opmærksom på emner, som projektgruppen overså i skyndingen, og i øvrigt kvalitetssikre produktet.

Kildehenvisninger m.v. er at finde på centrets hjemmeside.





Globalisering og global magtforskydning

I begyndelsen af det 21. århundrede er det internationale system åbent, komplekst og under konstant forandring. Globalisering og global magtforskydning er baggrunden for denne nye organisering af globale risici og muligheder.

Globalisering er en politisk, økonomisk og social proces, der – i kraft af stadig lavere globale transaktionskostninger – muliggør en øget interaktion mellem sociale systemer på globalt og nationalt plan. Globalisering betyder en åbning af systemer, der tidligere var lukket omkring nationale fællesskaber eller domineret af transnationale virksomheder. De åbne systemer er rammer om en social interaktion, som er langt mere kompleks end tidligere, netop fordi politiske, økonomiske og sociale processer ikke er begrænsede og styrbare inden for givne systemer, men under konstant forandring. Globaliseringen redefinerer regeringers magt og muligheder, lige så vel som de åbne, komplekse systemer giver individer og grupper ny magt og nye muligheder. Det skaber en lang række muligheder for forandring, og det er disse forandringer, som definerer den politiske, økonomiske og sociale udvikling i begyndelsen af det 21. århundrede.

Dette kapitel vil først beskrive den globale magtforskydning: I og med at globaliseringen åbner systemer, øges Asiens kapacitet, og Europas andel af

verdens produktion mindskes. Dernæst ser vi på regionale konsekvenser af den globale magtforskydning. Det afsnit tager udgangspunkt i den hidtidige danske analyse af de geostrategiske betingelser for dansk sikkerheds- og forsvarspolitik. På baggrund af den analyse står det klart, at det danske sikkerhedsfokus er så bredt, at det må prioriteres, hvilke mulige missioner der er vigtige for Danmark. Det kræver en stillingtagen til, hvad der er danske interesser. Det er kapitlets tredje emne.

Global magtforskydning

Globaliseringen er rammen om en global magtforskydning på to niveauer. For det første giver de nye åbne og komplekse systemer individer, organisationer og virksomheder muligheden for at handle i politiske, økonomiske og sociale systemer på måder, som de ikke tidligere havde mulighed for. Det betyder ikke, at stater og regeringer er mindre magtfulde (i visse tilfælde tværtimod), men det redefinerer de betingelser, under hvilke de udøver deres magt og opnår indflydelse. Hvis staters suverænitet kan forstås som en måde at definere et lukket politisk system på, inden for hvilket regeringen har det legitime voldsmonopol, så udfordrer globalisering staters suverænitet. Ikke blot fordi nationale sociale, økonomiske og politiske systemer åbner sig for

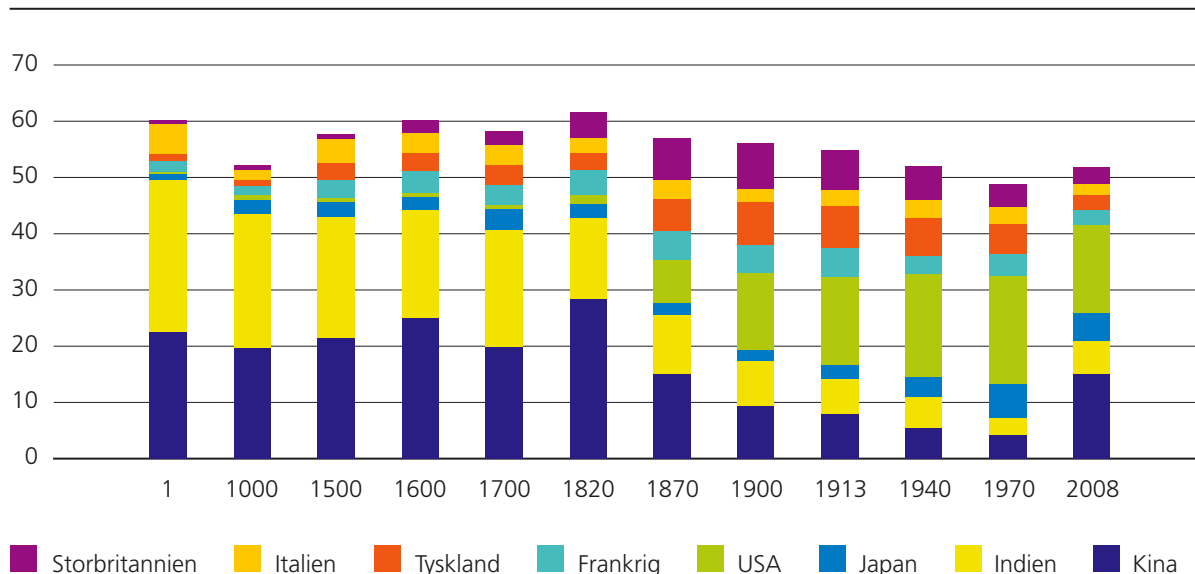
omverdenen, men også fordi en regerings opgaveløsning er blevet mere kompleks, fordi den skal inddrage andre lande, deres sociale virkeligheder og de sociale, politiske og økonomiske virkeligheder, som går på tværs af landene. Det viser sig på det andet niveau af magtforskydning, hvor verdens økonomiske centrum i første omgang flyttes mod Asien.

Globalisering har i stort omfang skabt muligheden for, at Asien – med Indien og Kina i spidsen – er på vej til at opnå den del af verdensøkonomien, som regionen havde, før den industrielle revolution gav det nordatlantiske område en økonomisk vækst, som resten af verden ikke kunne stå mål med. Imidlertid er der ikke meget, som tyder på, at Kina og Indien vil opnå de næsten 50 procent af verdensøkonomien, som landene havde i begyndelsen af det 19. århundrede. Fremtiden indebærer en mere ligelig fordeling af den økonomiske aktivitet i verden. Imidlertid synes vi ved indgangen til det 21. århundrede definitivt at have forladt den periode, hvor Europa havde en uforholdsmæssig stor andel af verdens økonomiske aktivitet. Det er således de europæiske stormagter, og dermed EU, som for alvor 'taber' i den relative fordeling af velstand. Det vil formentlig tydeligt gøre sig gældende, i forhold til hvilke økonomier som kan trække verden ud af den økonomiske krise.

Selvom økonomisk magt ikke umiddelbart kan omsættes til militær magt, så giver de høje økonomiske vækstrater i BRIC-landene (Brasilien, Rusland, Indien og Kina) disse lande mulighed for at foretage investeringer i militærteknologi, uden at de ekstra penge til forsvarsbudgetterne skal tages fra andre samfundsmæssige investeringer. Det giver investeringsmuligheder, som de vestlige lande ikke har. Dette er af afgørende betydning for den langsigtede magtbalance. I dag giver de investeringer, som de vestlige lande med USA i spidsen allerede har foretaget i militære kapaciteter, Vesten en klar militær overlegenhed. Imidlertid forandres militærteknologien i disse år, hvor computerteknologi, droner og lignende skaber radikalt nye kapaciteter til krigsførelse. Den fortsatte vestlige overlegenhed vil afhænge af muligheden for fortsat at investere i nye militære kapaciteter på trods af de øvrige krav til de offentlige budgetter. I de nye vækstøkonomier er der økonomisk overskud til at investere direkte i nye militære teknologier. International Institute for Strategic Studies vurderer således, at Asiens militærbudgetter for første gang i nyere tid vil overstige de europæiske landes forsvarsbudgetter i 2012 i absolutte tal. Imidlertid vil Europa stadig have højere udgifter per indbygger. Det illustrerer det kvalitative forspring, som Vesten har i relation til den militære kapacitet, som disse

Den historiske fordeling af verdens bruttonationalprodukt

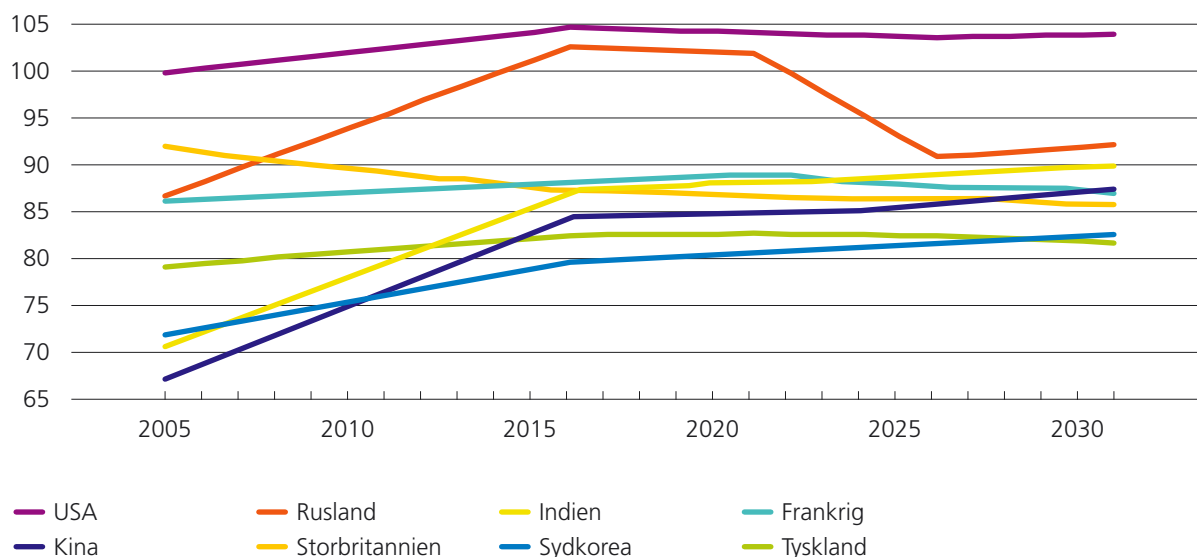
Figur 1



Kilde: China's Economy: Hello America, *The Economist*. 2012.

Kvaliteten i militært materiel

Figur 2



Kilde: Steven Browns and Scott Gebicke, 'From R&D Investment to Fighting Power, 25 Years Later', *McKinsey on Government*, 5 (2010), 70-75.

lande køber for deres forsvarsbudget. Det såkaldte *Military Equipment Quality*-indeks viser netop, hvor stor en investering i forskning og udvikling, der er indeholdt i et lands investeringer i militært materiel. Det viser tydeligt, hvilken afgørende fordel USA har af sine store forsvarsbudgetter, og hvordan manglende russiske investeringer har reduceret landet til en regional magt. Men det viser først og fremmest, hvor omfattende investeringer Kina har gjort i sit militær. I sin *Efterretningsmæssig risikovurdering 2011* konkluderer Forsvarets Efterretningstjeneste, at 'moderniseringen af Kinas forsvar ... i stigende grad [vil] give Kina mulighed for at agere som global militær magt og gøre det til verdens næststærkeste militære magt efter USA'.

De globale forandringer i økonomisk aktivitet har således betydning for fordelingen af militære kapaciteter i verden: Men hvilken betydning har forandringerne for verdenssamfundets evne til at handle? USA's *National Intelligence Council* konkluderer, at det internationale system i 2025 ikke længere vil være et 'internationalt samfund' med fælles værdier baseret på nationalstater. Globaliseringen betyder en redefinering af statens suverænitæt, og Kina vil repræsentere værdier og en samfundsmodel i konkurrence med Vesten. Danmark befinder sig, som resten af den vestlige verden, i en

konkurrencesituation med nye sociale og økonomiske modeller i Asien, primært i Kina. Indien vil her kunne få en ny og interessant position som selvstændig strategisk aktør mellem de vestlige stater og Kina og vil muligvis, som verdens største demokrati, vælge en vestlig tilgang til værdier. I sin *Efterretningsmæssig risikovurdering 2011* konkluderer Forsvarets Efterretningstjeneste således: 'USA's globale dominans bliver svækket på langt sigt, men USA vil stadig være den stærkeste magt. Bevægelser i de globale magtforhold be-tyder usikkerhed og øget risiko for konflikter.'

'The global security environment presents an increasingly complex set of challenges and opportunities to which all elements of US national power must be applied', slås det fast i den strategi, som USA udgav i januar 2012. Det var en revision af *The National Military Strategy of America* udgivet i februar 2011, der definerede elementerne af amerikansk magt som 'an adaptive blend of diplomacy, development, and defense'. USA har et meget veludviklet konceptuelt apparat i relation til definitionen af sikkerheds- og forsvarspolitiske prioriteter, der inddrager både regering og kongressen. I januar 2012 var formålet med strategien at angive en samlet retning, inden for hvilken besparelser på forsvarsbudgettet kunne foretages. Strategipapiret blev således brugt til at prioritere. Obamas regering er meget bevidst om, at Asien og Stillehavsregionen er USA's geostrategiske prioritet. Samarbejdet med Europa beskrives i relation til varetagelsen af USA's globale interesser, og selvom strategien således lægger vægt på, at der eksisterer uløste konflikter i Europa, og at USA har varig interesse i at bevare fred og stabilitet i Europa, så vil USA trække styrker tilbage fra Europa og i højere grad satse på, at europæerne – f.eks. gennem forsvarspolitisk arbejdsdeling – selv kan løse opgaverne. Strategien viser tydeligt, at USA er en global magt, og at USA's forsvarspolitiske prioriteter forandrer sig i takt med den globale magtforskydning.

Netop fordi USA er en global magt, så er europæiske sikkerhedspolitiske spørgsmål kun en del af den amerikanske dagsorden, og hvis europæerne kun kan bidrage til den europæiske del af denne dagsorden, virker deres sikkerhedspolitik mindre relevant og mindre tidssvarende i en amerikansk optik. Behovet for et bidrag fra europæerne bliver ikke mindre af, at selvom USA foretager en geografisk prioritering i sin strategi, prioriterer strategien ikke tydeligt de opgaver, som de amerikanske

styrker skal løse i almindelighed. Der påhviler således stadig USA's Forsvar en betydelig opgave – en opgave som amerikanerne på sigt kan få sværere og sværere ved at løfte. Derfor har USA set med bekymring på de europæiske forsvarsbesparelser. I Washington spørger man sig selv, hvad europæerne vil kunne bidrage med. Det vil være afgørende for USA's europæiske partnere, at de – individuelt og i fællesskab – har et klart svar på, hvad de kan bidrage med i et samarbejde med USA om at opretholde global sikkerhed og stabilitet.

I en situation, hvor det internationale system er under forandring, både med hensyn til den måde det fungerer på, med hensyn til ikke-statslige aktørers øgede indflydelse og med hensyn til magtfordelingen mellem stormagterne, er det afgørende for et lille land, at den globale infrastruktur vedbliver med at være åben for alle. Passable søveje, frie markeder og et velfungerende og uzensureret internet er blot nogle af de områder, der skal fungere, for at globaliseringen vedbliver med at være til fordel for Danmark.

Forandringen af betingelserne for internationale relationer, såvel som af de magtpolitiske forhold, vil sætte dagsordenen langt ind i det 21. århundrede. Det er på denne baggrund, at forandring af alle andre sikkerheds- og forsvarspolitiske forhold skal forstås.

Regionale konsekvenser af globalisering

Det åbne og komplekse internationale system skaber nye rammer for regional sikkerhed. Det er i dag muligt både at importere og at eksportere sikkerhedsproblemer, der tidligere primært havde en regional dynamik. I Danmark har følgen af dette været, at rigets sikkerhed ikke længere blot skulle ses ud fra den sikkerhedspolitiske dynamik i Nordeuropa, men tværtimod at denne 'gunstige sikkerhedsgeografiske situation' (FKOM 98) blev suppleret en række indirekte trusler fra resten af Europa. På den baggrund fandt Forsvarskommissionen af 1998, at Danmark måtte engagere sig, også militært, i europæiske sikkerhedsproblemer, som man havde gjort det i Kroatien og Bosnien, og som man i 1999 gjorde det i Kosovo. Efter terrorangrebene i Washington og New York i 2001 konkluderede man, at Danmark ikke alene måtte have et regionalt sikkerhedspolitisk fokus, men ligeledes måtte se sin sikkerhed i et globalt perspektiv. Truslerne mod Danmark var ikke kun indirekte, men kunne også være direkte i form af

f.eks. et terrorangreb. I den såkaldte Bruun-rapport fra 2003 hed det således: 'Direkte trusler omfatter således såvel den ikke længere aktuelle konventionelle militære trussel mod Danmark som nye asymmetriske trusler af varierende omfang, herunder terrorisme.' I Bruun-rapporten hed det videre: 'Dansk sikkerhed afhænger ikke længere primært af et trusselsbillede i Østersø-området eller i Europa, men tillige af den brede globale situation og udvikling.' I Forsvarskommissionen af 2008 blev dette globale syn på dansk sikkerheds- og forsvarspolitik understreget, idet kommissionens beretning slår fast, at globaliseringen har 'resulteret i et langt mere diffust, komplekst og uforudsigeligt miljø, hvor Danmarks sikkerhed på anden vis udfordres af en række globale trusler, risici og tendenser'. Denne udvidelse af Danmarks sikkerhedspolitiske opmærksomhed har i stort omfang taget udgangspunkt i, at Danmarks nærområde var sikkert. Dermed har Danmark haft en opfattelse af sine sikkerhedspolitiske omgivelser og sit militære råderum, der har været afgørende forskelligt fra den opfattelse, som vi finder i Norge, Sverige og Finland.

Udviklingen i Arktis har på mange måder bragt kongerigets territorium tilbage på den danske sikkerheds- og forsvarspolitiske dagsorden. I Arktis har kongeriget konkrete nationale interesser at varetage. Vores interessevaretagelse i Arktis er i høj grad præget af det internationale systems komplekse og åbne karakter. Selve udviklingen i Arktis er påvirket af klimaændringer. Konsekvenserne af klimaændringerne er yderst komplekse og meget svære at forudsige. De tendenser i den klimatiske udvikling i området, som de fleste landes politik bygger på, kan således forandre sig, i forhold til hvad vi forventer i dag. Samtidig er det politiske svar på klimaændringerne betinget af de nye økonomiske og sociale muligheder og udfordringer, som klimaændringerne giver. Ydermere kompliceres emnet af spørgsmålet om Grønlands fremtidige status inden for kongeriget. Globalisering vil også påvirke tilstanden i Arktis. Ikke-statslige aktører, især transnationale firmaer, spiller en langt større rolle end tidligere. De fleste stormagter koncentrerer sig om problemer i deres nærområde; kun USA er en betydelig magt i alle klodens afkroge. I det omfang denne magt bliver udfordret af f.eks. Kina, kan det få betydning for konfliktniveauet i Arktis. Forsvarets Efterretningstjeneste konkluderer i *Efterretningsmæssig risikovurdering 2011* med hensyn til Arktis: 'Det er i

nogen grad sandsynligt, at der frem mod 2020 vil opstå mindre, militære sammenstød ... Men selv da er det ikke sandsynligt, at det vil udvikle sig til en militær konflikt'. Det mest sandsynlige scenario for Arktis er en samarbejdende orden. Det indebærer, at staterne varetager deres kystvagtsopgaver med henblik på at imødegå de udfordringer, som den øgede tilgængelighed i Arktis medfører, men også med henblik på at demonstrere og understrege de fælles normer for en god opgavevaretagelse, som udvikles på baggrund af det internationale aftalegrundlag. God regeringsførelse handler om at demonstrere, at de arktiske stater ikke kun forfølger snævre nationale interesser, men også varetager almene interesser på vegne af verdenssamfundet, såsom at sikre sejlruiter og miljø. De arktiske stater forventes derfor i dette scenario at yde en robust kystvachtsindsats for at legitimere deres brug af internationale aftaleregimer (UNCLOS) til at fordele territorium og ressourcer imellem sig i Arktis.

Det internationale systems komplekse og foranderlige natur gør, at det er vanskeligt at sige, præcist hvornår og i hvilket område en trussel vil opstå. Krigen i Georgien i 2008 viste, hvor pludseligt en konflikt kan opstå, som bringer NATO tæt på konflikt med Rusland. I Kaukasus, i Ukraine og i Hviderusland eksisterer muligheden for, at der kan opstå alvorlige interne konflikter, der spreder sig til de omgivende lande eller på anden måde inddrager resten af Europa. Disse konflikter har ydermere muligheden for at bringe nære danske allierede f.eks. i de baltiske lande, NATO og Rusland i konfrontation med hinanden. Selvom Forsvarets Efterretningstjeneste således vurderer, at russisk udenrigspolitik er 'pragmatisk', så synes Ruslands geostrategiske prioriteter ikke at være endegyldigt fastlagte. Landet opererer tilsyneladende i høj grad fra situation til situation uden en egentlig langsigtet strategi. Til gengæld har Rusland dygtigt udnyttet landets samlede sikkerhedskapacitet som en ressource i sin udenrigspolitik. Ruslands mindske militære magt er således blevet suppleret med den indflydelse, som en stor olieproducent har, samtidig med at russisk diplomati dygtigt har formået at danne 'antivestlige' koalitioner. Forsvarets Efterretningstjeneste vurderer i sin *Efterretningsmæssig risikovurdering 2011*, at Rusland ser 'den igangværende forskydning af tyngdepunktet i den globale magt fra USA og Europa mod nye magtcentre, især i Asien, ...

som en mulighed for at fremme en verdensorden, hvor USA ikke længere er dominerende. Her vil Rusland forsøge at udbygge sin rolle som stormagt i samspil med de fremvoksende stormagter Kina og Indien.'

Mellemøsten vil også i løbet af de næste 10-20 år have et betydeligt konfliktpotentiale. Det 'arabiske forår' har skabt nybrud i regionen, men også demonstreret en række samfundsmæssige forhold, der gør det svært for en lang række lande i regionen at integrere sig i den globale økonomi m.v. Forsvarets Efterretningstjeneste vurderer i sin *Efterretningsmæssig risikovurdering 2011*, at 'situationen i Mellemøsten og Nordafrika er præget af stor usikkerhed og ustabilitet, og Det Arabiske Forårs konsekvenser rækker langt ud over de berørte lande. Udfaldet af uroen vil være forskelligt fra land til land, og det er langt fra sikkert, at opstandene vil føre til demokratiske styreformer i vestlig forstand'. Regionen vil stadig have afgørende geostrategisk betydning, også selvom denne betydning på lang sigt må forventes at aftage, efterhånden som olie erstattes af andre energikilder. Mellemøsten rejser en række afgørende spørgsmål for Danmarks engagement i internationale operationer. Både Syrien og Iran er potentielle konfliktområder, hvor man kunne forestille sig dansk deltagelse i det interna-

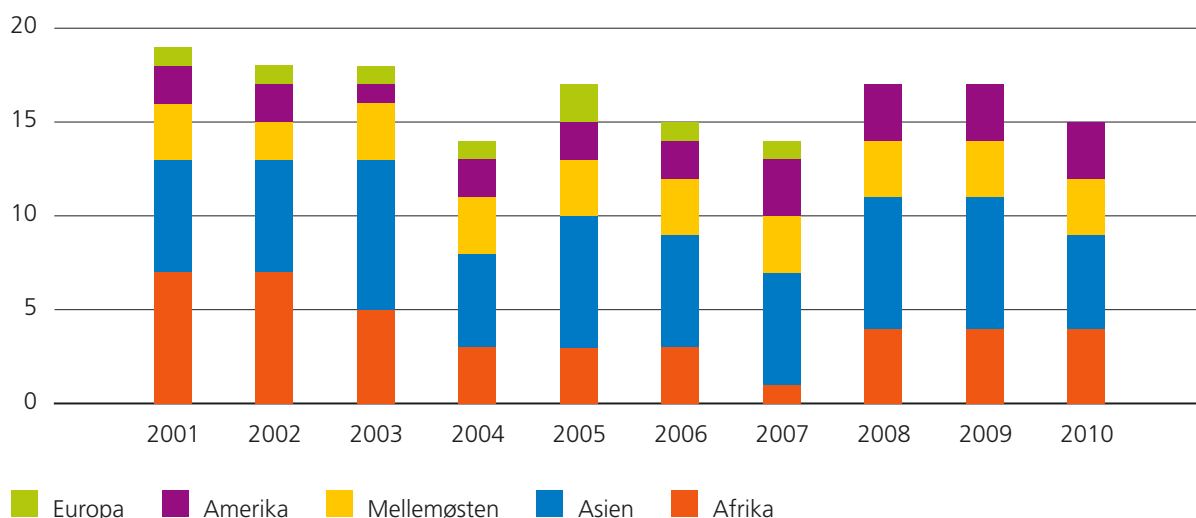
tionale samfunds militære operationer.

Fra at være en verdensdel, hvor Danmark primært var udviklingspolitisk engageret, har Afrika udviklet sig til at være af sikkerhedspolitisk interesse for Danmark med fokus på skrøbelige stater. For eksempel er søværnet engageret i operationer ud for Afrikas Horn, og Danmark er ligeledes engageret i kapacitetsopbygning i Østafrika. Denne interesse følger af det forhold, at Afrika med sine store menneskelige og naturlige ressourcer vil være en af det 21. århundredes centrale skuepladser. I *African Futures 2050* fra det panafrikanske Institute for Security Studies skelner man således mellem muligheden for en 'afrikansk renæssance' og forskellige muligheder for en udvikling, som er gået i stå eller blevet værre. I dette studie identificeres favorable internationale forhold og god regeringsførelse som de afgørende parametre.

Der er ikke nogen modsætning mellem en åben og kompleks verden og et fokus på regionale konfliktmønstre. Konflikter finder sted et sted. Men stedets betydning og omverdenens mulige engagement i dette sted er defineret af de åbne og komplekse sociale systemer, som globaliseringen danner. Danmark har siden murens fald fokuseret på problemer stadig længere væk fra det nærområde, som vores sikkerhedspolitiske

Antallet af konflikter og deres geografiske fordeling

Figur 3



Kilde: SIPRI Yearbook 2011, 64.

fokus var rettet mod under den kolde krig. Dette fokus vil fortsat være relevant og vil sandsynligvis blive udvidet til Afrika. Imidlertid vil kongerigets eget territorium også få ny betydning, for så vidt angår Arktis. Det betyder, at Danmark ikke blot har fokus på den sikkerhedspolitiske udvikling fra Afghanistan til Afrika, men også fra Thule til Cape Town. Det indebærer langt flere problemer, end Danmark kan medvirke til at løse. Forudsætningen for en sammenhængende sikkerheds- og forsvarspolitik, hvor målene har sammenhæng med ressourcerne, er derfor at identificere, hvordan Danmark har en interesse i at deltage. Det næste afsnit vil således beskæftige sig med, hvordan danske interesser identificeres. Før kapitlet ser på definitionen af danske interesser, er det imidlertid værd at se på, hvordan retslig regulering og retslige argumenter i stigende grad er en ramme for de konflikter, som Danmark deltager i.

Retlig regulering af komplekse konflikter

Indholdet af den folkeretlige regulering af krig – *jus in bello* – blev hovedsageligt udviklet i det 20. århundrede, og retsgrundlaget er derfor i sagens natur også udformet med udgangspunkt i det forrige århundredes konflikttyper. Det betyder i praksis, at regelsættet i høj grad er baseret på en række basale sondringer, der ikke alle er relevante for nutidens konflikter. De mest centrale regler findes i de fire Geneve-konventioner fra 1949. Konventionerne er bl.a. baseret på en antagelse om, at krig hovedsageligt udkæmpes mellem to eller flere stater, og at det ikke volder de store problemer at identificere hverken tidspunktet for konfliktens begyndelse eller tidspunktet for dens ophør. Det forudsættes også i konventionerne, at det er relativt nemt at sondre mellem de personer, der tager del i konflikten – de såkaldte 'kombattanter' – og dem, der ikke gør – de 'civile' – ligesom konventionerne er nemmest at anvende, når konfliktens parter alene forsøger at nedkæmpe modstanderens militære kapacitet ved hjælp af konventionelle midler og både internt og eksternt fremtræder som en, i det mindste nogenlunde, organiseret enhed.

De nye typer konflikter, der mødte de vestlige styrker, herunder de danske, på steder som Afghanistan og Irak, er imidlertid af en helt anderledes og diffus karakter, og vi kæmper ikke længere kun mod nationale hære, men i stadig højere grad mod diverse ikke-statslige aktører, der forsøger at bekæmpe en fremmed tilstedeværelse i

deres område ved asymmetriske taktikker, og som stort set kun har det fællestræk, at de forsøger at skjule sig blandt civilbefolkningen. Genevekonventionerne fra 1949 blev suppleret med to tillægsprotokoller i 1977, der bl.a. har til formål at regulere nye typer af konflikter, men det ændrer ikke ved, at krigens væsen har ændret sig, uden at krigens regler er fulgt med. Endelig er der næppe heller nogen tvivl om, at den almindelige samfundsudvikling, herunder den øgede globalisering og fremkomsten af masseterrorismen efter den 11. september 2001, har gjort det stadig vanskeligere at opretholde ellers traditionelt klare retlige sondringer og grænser mellem eksempelvis *krig* og *fred* og *indre* og *ydre* sikkerhed.

Det vanskelige ved at opretholde klare retlige sondringer mellem krig og fred hhv. ydre og indre sikkerhed viser sig tydeligt i begrebet *responsibility to protect* (R2P). Med dette udtryk har det internationale samfund fået et begreb, der ligner et redskab, hvormed man kan påberåbe sig en R2P-situation og skride til handling og intervenere i en suveræn stat. I det globale samfund, hvor man i høj grad arbejder hen mod regulering og juridiske rammer, er R2P – så længe det ikke er blevet en konvention – et politisk redskab, der vil kunne bruges og misbruges. Risikoen ved at gøre det til en konvention er, at man vil kunne bruge det til at legitimere interventioner, hvor årsagen til interventionen er ren magtpolitik og ikke hensynet til borgernes sikkerhed. Danske værdier og den hidtidige danske udenrigspolitiske indsats ligger tæt op ad principperne i R2P, hvor man ikke vil acceptere f.eks. folkemord. Risikoen for, at andre vil misbruge begrebet, gør imidlertid, at Danmark nøje bør overveje brugen af begrebet.

Den øgede betydning og kompleksitet af retlige normer stiller en række ganske særlige – og til dels nye – krav til de stater, der, som Danmark, involverer sig i krige som dem i Afghanistan, Irak og senest Libyen. En konsekvens er, at juraen skal operationaliseres – man taler i den forbindelse om 'legal preparation of the battlespace'. Det er i den forbindelse vigtigt at understrege betydningen af, at processerne indrettes på en sådan måde, at risikoen for brud på retlige normer minimeres. For mens offentligheden generelt har forståelse for, at krig ikke er som andre samfundsforhold, og at lejlighedsvis brud på retlige normer kan være svære at undgå, så er der sjældent den samme grad af



forståelse at spore, hvis de processer, der gjorde brudene på de retlige normer mulige, ikke ændres, når de viser sig at være uheldige. Her må det erkendes, at den nye fokusering på overholdelse af retlige normer – og det deraf følgende behov for effektiv viderekommunikation af respekt for retlige normer – undertiden kan få de krigsførende stater til at føle sig fristet til at manipulere med faktiske forhold eller til at fortie eventuelle brud på retlige normer. Jo mere skadeligt for legitimiteten brud på retlige normer er, jo større vil incitamentet selvsagt være til at forsøge at dække over sådanne brud. Det er imidlertid vigtigt at holde fast i, at civilsamfundet og de civile politikeres muligheder for at udøve effektiv kontrol med det militære apparat er afhængige af åbenhed og sandfærdige gengivelser af krigen og dens forløb.

Den stigende 'retliggørelse' af diskussioner om krig er forbundet med en fare for, at de nødvendige politiske diskussioner af krigen fortrænges af de retlige diskussioner om dens legalitet. Retlige diskussioner er naturligvis væsentlige, men den demokratiske debat om krig skal ikke kun føres med retlige argumenter, og den øgede fokusering på ret og paragraffer stiller derfor krav til de politiske beslutningstageres evne til også at anskue og forholde sig til krigen med andet end retlige briller. Den megen debat om retlige normer må ikke forlede os til at tro, at retten kan give svar på alle de spørgsmål, der opstår i krig. Til syvende og sidst er det Danmarks valg, hvilke missioner vi vil deltage i, og hvordan vi vil udføre disse missioner. For at kunne foretage dette valg må man imidlertid først politisk definere, hvad Danmarks interesser er – det næste afsnit ser på to måder at definere danske interesser på i en kompleks verden.

Danske interesser i en kompleks verden

Siden 1945 har dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik været defineret af en nordisk dimension, en FN-dimension (herunder udviklingspolitik), en europæisk dimension og en atlantisk dimension. Efter afslutningen af den kolde krig prioriterede skiftende regeringer den atlantiske dimension, blandt andet ud fra den betragtning at USA's magt var en konstant faktor for orden og sikkerhed i verdenspolitikken, og at Danmark således forfulgte sine værdier og interesser bedst ved at støtte den amerikanske dagsorden. Den atlantiske dimension fik forrang, da FN i 1990'erne viste sig langt svagere, end man havde troet og håbet lige efter murens fald.

Imidlertid er hverken den amerikanske magt længere given eller det internationale system et lukket system defineret ved en fast magtfordeling mellem stormagter og givne økonomiske ressourcer. Det internationale system er åbent, komplekst og under konstant forandring. Det betyder på den ene side, at dimensionerne i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik ikke kan defineres som før, og på den anden side redefinerer det amerikanske magt og indflydelse. Følgen heraf bliver, at selvom forholdet til USA vil vedblive med at være et centralt element i dansk sikkerheds- og forsvarspolitik, må forholdet til USA i højere grad ses som et middel end et mål i sig selv.

Tværtimod må Danmark i stigende grad definere sin politik ud fra sine egne interesser som et lille land med en stor interesse i et åbent og frit internationalt system blandt andet til gavn for dansk erhvervsliv. Denne tendens bliver forstærket af det forhold, at i en verden af åbne, komplekse systemer er internationale institutioner i stigende grad arenaer, der er rammen om storpolitiske forhandlingsspil om, hvilke koalitioner som skal løse hvilke opgaver. Det gælder også for FN, NATO og EU. Medlemskab af institutioner er således primært en adgang til at deltage i forhandlingsspil, men garanterer ikke i sig selv indflydelse på eller beskyttelse fra institutionerne. At arbejde for stærke institutioner kan således ikke være et mål i sig selv. Danmark må have en klar strategi for, hvad vi vil opnå i internationale fora, og være parat til at indgå i diverse koalitioner for at nå disse mål. Samtidig skal Danmark vælge sine kampe og sine indsatser med omhu.

Hvordan skal Danmark definere sine interesser i en åben og kompleks verden under konstant forandring? Der er en negativ og en positiv definition af nationale interesser. En negativ definition lægger vægt på interesse i at *undgå*, at bestemte ting sker. Fra det synspunkt har Danmark en interesse i at sikre kongerigets suverænitet og således undgå, at Danmark bliver angrebet. Her kan der være tale om både konventionelle militære trusler og ukonventionelle trusler, f.eks. cyberangreb eller terror. Ydermere kan det f.eks. være en negativ interesse at sikre kongerigets kontrol med de områder i Arktis, som kongeriget gør krav på. Varetagelsen af negative interesser behøver ikke at føre til en passiv politik. Når man har argumenteret for, at Danmark skulle sende soldater til Afghanistan for at bekæmpe terrornetværk



og således forhindre et terrorangreb på dansk jord, var det et argument baseret på en negativ opfattelse af interesser.

Ud fra en positiv definition handler interesser om at sikre en bestemt udvikling, som man mener vil gøre Danmark i stand til at *udnytte* nye muligheder og opnå nye gevinster. Ud fra en positiv interessebetragtning skal Danmark investere i forandring snarere end søge en stabilitet, som ikke længere findes i en globaliseret verden, og investere i evnen til at styre risici snarere end søge en endegyldig sikkerhed, som ikke findes i en verden i konstant forandring. En positiv definition af nationale interesser lægger vægt på, at Danmark skal give noget for at få noget igen. Dansk politik skal således være en langsigtet investering i en international orden, der sikrer en international retsorden, der udvikler sig med de nye globale systemer og udfordringer. En international orden, hvor den globale infrastruktur, der sikrer globaliseringen og dermed bidrager til Danmarks velstand, er sikker og kan bruges af alle. Derudover skal Danmark fremme internationale standarder for konflikt og udvikling, som skaber en politisk, socialt, økonomisk og økologisk bæredygtig fremtid.

Det er et reelt politisk valg, om man vil definere danske interesser i positive eller negative termer. Begge valg indeholder risici, og begge valg indeholder muligheder for at skabe kapacitet til at sikre kongerigets sikkerhed. Begge tilgange er aktivistiske i den betydning, hvori man har anvendt begrebet i dansk udenrigspolitik, idet de forudsætter, at Danmark er en del af en global virkelighed, og at Danmark skal og må tage del i den virkelighed – også på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område. Imidlertid er aktivismen ikke længere nok til at beskrive en politisk retning for Danmark, ikke mindst fordi det ikke længere er nok for Danmark blot at deltage aktivt for at varetage sine interesser. Den strategi var effektiv efter afslutningen af den kolde krig. Men som det fremgår nedenfor, indgår Danmark i dag i netværk (også inden for EU og NATO), som kræver, at Danmark er en aktiv spiller på egen hånd. Det er ikke længere nok at være aktiv; vi skal vide, hvorfor vi er aktive, og hvad vi vil opnå.

I et åbent, komplekst og internationalt system er der en række spørgsmål, som kræver politisk stillingtagen, før man kan tilrettelægge den korrekte sikkerheds- og forsvarspolitik. Disse spørgsmål er blandt andet:

- Hvordan varetager Danmark bedst forholdet til USA, i en situation hvor amerikansk magt bliver mindre, og Danmark selv må definere sine interesser?
- I hvor høj grad skal Danmark koordinere sine analyser af sikkerheds- og forsvarspolitiske betingelser med de nordiske nabolande med henblik på koordineret indsats? Og giver dette mening i den globaliserede verden?
- Hvordan skal Danmark forholde sig til sikkerhedsspørgsmål i sit nærområde, og hvordan skal disse hensyn balanceres i forhold til behovet for at deltage i internationale operationer og behovet for en tilstedeværelse i Arktis?
- Skal Danmark definere sine interesser negativt eller positivt?

Uanset om man vælger at definere Danmarks interesser positivt eller negativt, så kræver fokus på interessevaretagelse, at regeringen definerer disse interesser i en national sikkerhedsstrategi og sørger for, at denne strategi bruges til at prioritere brugen af ressourcer i forsvaret gennem en systematisk forsvarsplanlægning. En strategi og forsvarsplanlægning er forudsætningen for, at vi kan indgå i den arbejdsdeling, som i stigende grad kommer til at definere samarbejdet i NATO. Men interesser er kun den ene side af den sikkerhedspolitiske ligning: Den anden side er, hvilke alliancer man vil indgå for at sikre sine interesser, hvilket er emnet for kapitel fem. Først vil vi imidlertid se på, hvordan de forandringer, der er beskrevet i dette kapitel, kan forløbe anderledes, og hvilke potentielt alvorlige konsekvenser sådanne strategiske overraskelser kan have.





Strategiske overraskelser

At sikkerheds- og forsvarspolitikken er defineret af åbne og komplekse sociale systemer i forandring, betyder, at betingelserne for den politik, som man fører, pludselig kan blive grundlæggende udfordret. Sådanne begivenheder bliver omtalt som 'sorte svaner'. Den type problemer er vanskelige at løse, fordi man ikke havde forventet dem (man havde forventet 'hvide svaner') og derfor ikke har kapaciteter til at løse dem. Efter 11. september 2001 har de fleste vestlige strategiske koncepter inkluderet truslen fra det uforudsigelige og beskrevet forskellige måder at komme det uforudsigelige i forkøbet på. Det høje operationstempo efter afslutningen af den kolde krig, og ikke mindst siden 11. september 2001, har forstærket fornemmelsen af, at det ikke er muligt at forudsige, endsize forberede sig på, den næste sikkerhedspolitiske udfordring. Imidlertid er det værd at overveje, at i det øjeblik fremtidige udfordringer bliver en del af nutidens sikkerhedspolitiske overvejelser, så er disse udfordringer ikke længere noget, der kan ske, men noget, der allerede er blevet en del af den sikkerhedspolitiske virkelighed. Hvis man frygter atomspredning, så handler man i dag for at forhindre, at lande udvikler atomvåben. Ud fra denne betragtning er fremtidige trusler ikke uforudsigelige; selve forudsigelsen af en trussel er grundlaget for mange sikkerhedspolitiske tiltag. Der er et massivt fokus på, hvilke af dagens tendenser som kan være fremtidens trusler. Den store udfordring med hensyn til at føre strategi i en verden i forandring er således ikke uforudsigeligheden i sig selv, men at forandringen tvinger alle aktører til at foretage valg under omstændigheder, hvor udfaldet af disse valg og betingelserne for disse valg ikke altid er til at forudsige. Der er således en risiko for at vælge forkert, og den risiko bliver en omstændighed for valget.

En vigtig del af en sikkerheds- og forsvarspolitisk diskussion er således at prøve at identificere, hvilke forhold der kan forandre det nuværende trusselsbillede, og hvilke faktorer der kan ændre de tendenser, som man i dag lægger til grund for sin politik. For forsvarsplanlægningen og de nationale beslutningssystemer er udfordringen

at have den analytiske kapacitet til hele tiden at revidere sit trusselsbillede og sine planer og til at omsætte dette analysearbejde til kapaciteter, der er bredt anvendelige inden for de scenarier, som analyserne beskriver. For testen består ikke i, hvorvidt man kan forudsige en begivenhed. Det er principielt muligt. Den egentlige test består i, hvorvidt man i en given situation er i stand til at tage hånd om en pludseligt opstået sikkerhedspolitisk udfordring. Det handler om forsvarsplanlægning, beslutningssystemer og kapaciteter. I denne forbindelse er en åben og oplyst demokratisk debat et vigtigt element i sikkerheds- og forsvarspolitikken. En sådan debat sikrer ikke alene, at befolkningen er informeret om trusselsbilledet, således at pludselige ændringer i forsvarspolitiske valg ikke fremstår umotiverede og derfor har lille opbakning. En demokratisk debat sikrer også i høj grad, at alle synspunkter, også de ubelejlige, kommer frem. Styrken ved en demokratisk debat er netop, at den skaber mere information og dermed et bedre grundlag for beslutninger.

I det følgende vil vi beskrive begivenheder, som kan udfordre de tendenser, der er beskrevet i den herværende analyse, og som sådan vil være 'sorte svaner' i dansk forsvarspolitik. Disse scenarier er i sagens natur spekulative og baseret på den værst tænkelige læsning af motiver og muligheder. Pointen med disse scenarier er, at de kan afspore de tendenser, som er beskrevet ovenfor, og således udfordre betingelserne for de sikkerheds- og forsvarspolitiske valg, som beskrevet i denne analyse.

Den globale magtforskydning mod Asien, særligt Kina, kan blive dramatisk afsporet af et kollaps i den kinesiske økonomi. Et sådant kollaps vil ikke alene betyde intern uro, måske borgerkrig, i Kina – en konflikt, som meget vel kan få konsekvenser for resten af Asien. Eftersom verdensøkonomien i stigende grad er afhængig af handel med Kina, vil et kollaps dér også få alvorlige følger for verdens vækst og velstand. I magtpolitiske termer vil et sådant dramatisk brud med den gradvise vækst i Kinas rolle i verden kunne føre til en konfrontation mellem det kinesiske regime og omver-

denen. Et økonomisk kollaps ville betyde, at Kina ikke længere kunne forvente gradvis at få en mere central international position, og regimet kunne beslutte sig for at gennemtvinge med militær magt, hvad det ikke længere kunne købe. Et sådant ustabilt og aggressivt Kina kunne ende i konflikt med Indien. Begge stater har lige nu gavn af globaliseringen med en voldsom økonomisk aktivitet til følge. Imidlertid kæmper de to stater om de samme markeder og har uafklarede territoriale forhold, der i 1962 førte til krig. En klassisk magtanalyse vil derfor pege på de mulige spændinger og risikoen for krig mellem disse to stater – hvor lidet sandsynligt det end synes i dag.

Et sammenbrud i Pakistan, hvor Kina og Indien bliver involveret på hver sin side i en borgerkrig, der efterfølgende inddrager USA og dets allierede, er et andet scenario for, hvordan en asiatisk konflikt kunne bringe den fredelige globale udvikling i fare.

Danmark har umiddelbare sikkerhedspolitiske interesser i to regioner: Nordeuropa/Nordøsteuropa samt Arktis. I dag er en konflikt i Arktis det mindst sandsynlige scenario, men det kan ikke udelukkes, at en global stormagtskonfrontation (som beskrevet ovenfor) leder til konflikter i Arktis. Ligeledes kan opdagelsen af nye ressourcer trække nye aktører til området, der etablerer deres egne selvstyrende områder omkring miner eller lignende og på sigt skaber selvstændige områder i konflikt med den lovlige regering. Det vil svække den enkelte regerings suverænitet over det givne område og undergrave det fredelige samarbejde mellem de arktiske stater. I en sådan situation kan mindre konfrontationer hurtigt eskalere i en konflikt, som også inddrager omgivende magter.

Selvom Europa ligeledes er i en historisk unik fredelig situation, så kan et sammenbrud af regimet i Hviderusland med en efterfølgende borgerkrigs-lignende situation ikke alene udløse en humanitær katastrofe i Danmarks nærområde, men tillige have muligheden for at bringe NATO og Rusland i konfrontation. På samme vis kan man forestille sig et scenario, hvor uro og intern konflikt i Ukraine eller i Kaukasus kan udløse en konfrontation mellem NATO og Rusland.

I dag er Danmark ikke en del af EU's forsvarsdimension. Når det kommer til arbejdsdeling og *smart defence*, deltager Danmark således kun inden for NATO-rammen eller i mellemstatsligt samarbejde. Skulle Danmark

imidlertid vælge at deltage fuldt og helt i EU's forsvarsdimension, kan det have konsekvenser for, hvilke arbejdsdelingsprojekter Danmark kan deltage i, og hvilke operationer Danmark kan deltage i.

Denne analyse er baseret på, at Kongeriget Danmark fortsætter i sin nuværende form. Imidlertid er det muligt at forestille sig, at Grønland eller Færøerne vælger at blive selvstændige stater. En sådan udvikling ville påvirke prioriteringerne af de danske militære kapaciteter, særligt i søværnet.

Brugen af atomvåben eller andre masseødelæggelsesvåben i en mellemstatslig konflikt vil formentlig have en stor effekt på, hvordan man i Vesten og i Danmark opfatter missilforsvar, samtidig med at det kan påvirke holdningen til, hvornår og hvordan man skal gribe ind over for regeringer, der udvikler eller truer med at anvende atomvåben. Hvis et mål i den vestlige verden rammes af atomvåben – enten af en fjendtlig stat eller af en terrororganisation – må man forvente en endnu kraftigere reaktion, der også vil omfatte en dramatisk øget efterretnings- og sikkerhedsindsats.

Militærteknologien gennemgår i dette årti en evolutionær udvikling, der resulterer i en stadig større brug af robotter og droner samt mere netværksintegrerede systemer. Den globale militære balance er baseret på eksisterende teknologier og det fremtidige indkøb af kendte platforme (f.eks. femtegenerations kampfly). Imidlertid vil en revolution af militærteknologi, hvor helt nye våbentyper og systemer introduceres, med ét gøre eksisterende teknologier mindre værd og dermed afgørende forrykke den militære balance til fordel for dem, som udvikler teknologien. Særligt for mindre lande med begrænsede budgetter kan det være en fundamental udfordring.

Sikkerhedspolitiske prioriteringer kan også være afhængige af ikke-menneskelige faktorer, såsom epidemier eller naturkatastrofer. En naturkatastrofe kunne påvirke Danmark eller dets allierede direkte i form af ødelagt infrastruktur eller flygtningestrømme. Men det kan også påvirke de enkelte individer eller staters tanker og etablere en frygt eller indadvendthed, som følge af hvilken man uvilkaarligt vil ændre på prioriteringerne. En langt hurtigere afsmeltning fra Nordpolen eller en hurtig indtruffen istid kan påvirke såvel lokalt som globalt med ændrede beboelsesmønstre og mulige flygtningestrømme.



Alliancekontekst

Det danske samfund er tæt forbundet med og dybt integreret i et åbent og komplekst internationalt system. Derfor har internationalt samarbejde og alliancer været grundpiller i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i mere end 60 år. NATO's sikkerhedsgaranti samt de muligheder for at føre udenrigspolitik, som en velfungerende global infrastruktur og internationale institutioner giver Danmark, er afgørende for dansk sikkerhedskapacitet. I særdeleshed på forsvarsområdet er vores allierede en forudsætning for, at Danmark kan føre en engageret sikkerheds- og forsvarspolitik. Kun igennem samarbejde kan Danmark forfølge sine nationale interesser og bidrage til international fred og sikkerhed – kun igennem samarbejde kan Danmark udbyde såvel som aftage sikkerhed.

Betingelserne for Danmarks alliancerelationer er i forandring. En årsag er den økonomiske krise, som får Danmarks primære strategiske partnere gennem de seneste 10 år (USA og Storbritannien) til at revurdere deres forsvarspolitiske prioriteringer og reorganisere deres forsvar. For at minimere krisens konsekvenser forsøger NATO under begrebet *smart defence* at gentænke internationalt forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde i alliancen. Den økonomiske krise er en medvirkende årsag til, at europæisk forsvarssamarbejde – både i EU, i NATO og i samarbejdet de europæiske lande imellem – har fået et nyt liv. Det kan betyde, at Danmarks forsvarsforbehold vil gøre det sværere for Danmark at operere i de europæiske forsvarspolitiske netværk. Samtidig med disse ydre forandringer rammer krisen også det danske forsvarsbudget. Dermed er der en ny situation for dansk alliancepolitik og for, hvordan det danske forsvar forholder sig til sine kapaciteter og sine samarbejdsrelationer. Forsvarspolitiske tendenser blandt Danmarks allierede giver afgørende nye udfordringer og nye muligheder for dansk alliancepolitik og for, hvordan det danske forsvar og dansk forsvarsplanlægning kan understøtte den politik.

Dette kapitel beskriver udviklingen i betingelserne for dansk alliancepolitik. Dernæst stiller kapitlet skarpt på de forsvarspolitiske konsekvenser af den økonomiske krise i et allianceperspektiv. Først vil vi præsentere ideen om alliancepolitikken som et marked.

Markedet for dansk alliancepolitik

Alliancepolitik er et middel blandt andre til at opnå en sikkerhedskapacitet, som er større end det en-

kelte lands egne ressourcer. Særligt for små lande er alliancepolitik således en afgørende parameter i deres sikkerheds- og forsvarspolitik. På den vis eksisterer der et marked for forsvars- og sikkerhedspolitisk samarbejde. Forstået ud fra markedsmetaforen er dansk alliancepolitik en funktion af, hvad Danmark efterspørger, hvad Danmark er villig til at udbyde, og hvilken efterspørgsel der findes. Dermed bliver det afgørende for på den ene side, hvordan Danmark placerer sig på markedet, og på den anden side markedssituationen. Arktis' stigende betydning for kongeriget vil f.eks. ændre Danmarks placering på markedet, lige såvel som udviklingen i Mellemøsten efter 'det arabiske forår' ændrer markedssituationen. Tilsammen fastlægger markedssituationen og Danmarks placering betingelserne for dansk alliancepolitik.

Ved at fokusere på et deployeringsforsvar har Danmark bevidst specialiseret sin forsvarspolitik med henblik på at udbyde militære ydelser, som NATO i almindelighed og vores amerikanske allierede i særdeleshed har efterspurgt – og efter al sandsynlighed fortsat vil efterspørge. Ved således at gøre forsvaret til en 'underleverandør' til britiske og amerikanske missioner har Danmark på den ene side valgt at løse fælles vestlige sikkerhedspolitiske problemer. På den anden side var et vægtigt argument for engagementerne i Irak og Afghanistan, at de samtidig styrkede dansk sikkerhed og mulighederne for dansk adgang til og indflydelse på vigtige alliancepartnere – ikke mindst USA. Denne alliancestrategi har skabt en veldefineret sammenhæng mellem efterspørgsel og udbud, og den har skabt sammenhæng mellem operative og politiske hensyn. Den har skabt en fast placering på et stabilt marked. Denne markedsplacering har gjort det muligt at dimensionere det danske forsvar efter internationale missioner. På den måde har Danmarks placering på alliancemarkedet givet et styringsredskab for militær transformation i Danmark.

Markedssituationen er imidlertid ved at ændre sig. Udbud såvel som efterspørgsel forandres, og dermed ændres også betingelserne for dansk alliancepolitik. Den økonomiske krise i Vesten og USA's orientering mod Asien såvel som NATO's tilbagetrækning fra Afghanistan falder sammen med forandrede danske forsvars- og sikkerhedspolitiske betingelser. Markedet for forsvarspolitisk samarbejde forandres. Derfor undersøger det følgende de forandrede vilkår og deres konsekvenser.

Konsekvenserne af den økonomiske krise for alliance- og forsvarspolitik

Det amerikanske forsvar skal over de næste 10 år spare 489 milliarder dollar. På samme måde skal det britiske forsvar spare 7 milliarder pund og fyre op til 30.000 ansatte. På europæisk plan blev der fra 2008 til 2010 ifølge International Institute for Strategic Studies sparet 7,4 procent på de europæiske forsvarsbudgetter – med udsigt til flere besparelser. Resultatet bliver reducerede militære kapaciteter. Så store besparelser kan mange steder ikke klares udelukkende ved effektiviseringer, men må have reelle følger i form af fjernelse af kapaciteter. En af udfordringerne bliver, om man samtidig får rum til at overveje behovet for nye kapaciteter og eventuelt udvikle dem.

Disse besparelser og deres potentielle konsekvenser kan imidlertid føre til nye måder at opfatte samarbejde på og nye rationaler i forsvars- såvel som alliancepolitikken. Først og fremmest øges den militære og politiske betydning af samarbejde. Selv store europæiske lande er nu i en situation, hvor øget samarbejde – ved f.eks. indkøb og drift af fælles kapaciteter – er forudsætningen for projicering af militær magt. Det er en ny situation, og derfor er der tale om en kvalitativ ny forsvarspolitik integration, der forandrer traditionelle forestillinger om suveræniteten. Politisk enighed om trusler, risici, midler og mål bliver en forudsætning for at handle. Derudover understreger erfaringerne fra Libyen, at det i fremtiden vil være realistisk at forestille sig militære operationer gennemført af ad hoc-koalitioner af villige stater. I en situation, hvor staternes individuelle kapaciteter reduceres, forstærkes betydningen af fælles kapaciteter. Det er på denne baggrund, at Storbritannien og Frankrig har etableret et forsvarssamarbejde. Dermed bliver de valg, som de enkelte stater træffer om samarbejdspartnere, afgørende for, hvilke fremtidige handlinger der vil være mulige.

På alliansens marked for sikkerhed vil Danmark ikke længere blot skulle forholde sig til, hvad NATO som sådan efterspørger. Efterspørgslen vil blive drevet af det udbud af sikkerhedskapaciteter, som kan tilvejebringes i bi- eller multilateralt samarbejde inden for alliancen. Hvor Danmark i forsvarsforliget 2005-2010 valgte at leve op til en række specifikke NATO-målsætninger for udviklingen af medlemslandenes væbnede styrker, så vil Danmark fremover skulle planlægge efter, hvordan

andre lande vælger at leve op til NATO's målsætninger, og hvordan danske kapaciteter kan kombineres med disse lande. Vi skal med andre ord ikke blot se på indretningen af vort eget forsvar, men også indretningen af vores nære allieredes forsvar, og hvordan danske kapaciteter passer ind her. Fælles strategisk kultur og fælles strategisk udsyn bliver afgørende for valg af samarbejdspartnere.

I en kortlægning af konsekvenserne af de nye betingelser for samarbejde blandt Danmarks allierede er to samtidige og modsatrettede tendenser centrale. En tendens mod nationalisering og en tendens mod øget internationalt samarbejde – bilateralt og multilateralt – vil tilsammen spille en afgørende rolle for, hvordan dansk alliancepolitik og forsvarsplanlægning kan understøtte en samlet dansk sikkerhedskapacitet.

Med reducerede ressourcer er der i mange lande en tendens til nationalt at konsolidere investeringerne og fokusere på de traditionelle kerneopgaver for de nationale væbnede styrker. Med dette udgangspunkt bliver hensynet til selvstændigt at kunne opstille og anvende militær magt til at imødegå suverænitetskrænkelser afgørende for forsvarsplanlægningen. Forsvaret bliver her set som en forsikringspolice, hvormed man i økonomisk trængte tider skal købe sig den størst mulige dækning for den laveste pris. Omkostningen er et ufleksibelt forsvar. Den tendens kan for eksempel genfindes i de tyske forsvarsreformer. Et andet eksempel er prioriteringen af den selvstændige a-våben-kapacitet i de engelske forsvarsreformer. Tendensen mod nationalisering falder ofte sammen med ønsket om at fastholde en forsvarsindustribase. Arbejdspladser – i de væbnede styrker såvel som i industrien – og hensyn til lokalsamfunds økonomiske bæredygtighed kan, specielt under økonomisk svære betingelser, have betydning for, hvordan forsvaret dimensioneres. Besparelser på fælles internationale projekter kan være politisk 'nemmere' besparelser end en kasernelukning. Tilsammen skaber traditionelle suverænitetshensyn, industrihensyn og hensyn til samfundsøkonomien en tendens mod øget nationalisering, der leder de enkelte lande til at reducere deres kapaciteter uden hensyntagen til de fælles konsekvenser af reduktionerne.

Samtidig presser den økonomiske situation landene imod øget internationalisering. Siden 1990'erne har man i Europa forsøgt sig med forskellige former for inter-

nationalt forsvarssamarbejde for at øge eller fastholde militær kapacitet. Det europæiske forsvarsagentur (som Danmark ikke deltager i pga. Danmarks forsvarsforbehold) er sat i verden for at fremme dette samarbejde. Imidlertid har succesen været begrænset; kun 22 procent af de europæiske indkøb af forsvarsmateriel sker i samarbejde med andre europæiske lande ifølge det europæiske forsvarsagentur (2010-tal). En af årsagerne til denne manglende evne til at føre forsvarssamarbejdet ud i livet er de store industriinteresser, som er knyttet til indkøb af forsvarsmateriel. Dog betyder det, at man har en række erfaringer at trække på, og forsøgene på at styrke internationalt forsvarssamarbejde intensiveres – bilateralt såvel som inden for en række af multilaterale rammer.

Smart defence sætter to forskellige, men overlappende, dagsordner. Fra et alliancesynspunkt handler *smart defence* om, hvordan man kan frembringe flere og mere anvendelige militære kapaciteter, fordi landene arbejder sammen. Fra et nationalt synspunkt handler *smart defence* om at indkøbe og opstille færre militære kapaciteter, mens man får den samme militære effekt i kraft af arbejdsdeling med andre lande. Hvis disse to hensyn ikke koordineres, er der således en reel risiko for, at de enkelte lande skærer ned i forventning om, at alliancen samlet set kan kompensere for kapacitetstab. Men fordi alle skærer ned, kommer smartforsvar til at betyde mindre forsvar. For at forhindre denne logik er bi- og multinationale aftaler og programmer afgørende.

På langt sigt kan forsvarspolitisk arbejdsdeling virke som den eneste måde at fremskaffe relevante deployerbare militære kapaciteter på i Europa; imidlertid vil der på kort sigt være mange årsager til, at en sådan arbejdsdeling ikke kan gennemføres som et generelt princip. At Europa ikke får et *smart defence*, betyder imidlertid ikke i sig selv, at Danmark og andre mindre lande ikke med fordel kan satse på arbejdsdeling. Hvor de store europæiske lande har flere kapaciteter at tage af og en national forsvarsindustri at tage hensyn til, så er de små lande langt tættere på den nedre grænse for deres kapaciteters anvendelighed. Ydermere har en række mindre lande ikke en forsvarsindustri af større betydning, som alene kan diktere den nationale politik. Danmark kan således vælge at dele sine kapaciteter i samarbejde med et større land, at deltage i puljespecialisering med andre mindre lande eller at indgå med en række mindre lande i et samarbejde med et eller flere store lande, så

kan det være en strategi med henblik på at udnytte begrænsede ressourcer bedst muligt.

Arbejdsdeling kan foregå på mange måder og være fokuseret på operationer såvel som på indkøb. Uanset hvilke former dette samarbejde måtte tage, og uanset hvor succesfuld selve arbejdsdelingsdagsordenen i NATO bliver, understreger debatten Danmarks behov for at have kapaciteter, der er interoperable med større samarbejdspartnere. Danske kapaciteter skal også i fremtiden være baseret på *plug and play*. Det viser desuden, hvordan den strategiske effekt af små kapaciteter bliver mangedoblet ved samarbejde. Imidlertid er forudsætningen for samarbejde, at man kan finde nogen at samarbejde med. De nye betingelser for samarbejde i NATO er emnet for næste afsnit.

Fra koncentriske cirkler til alliancenetværk

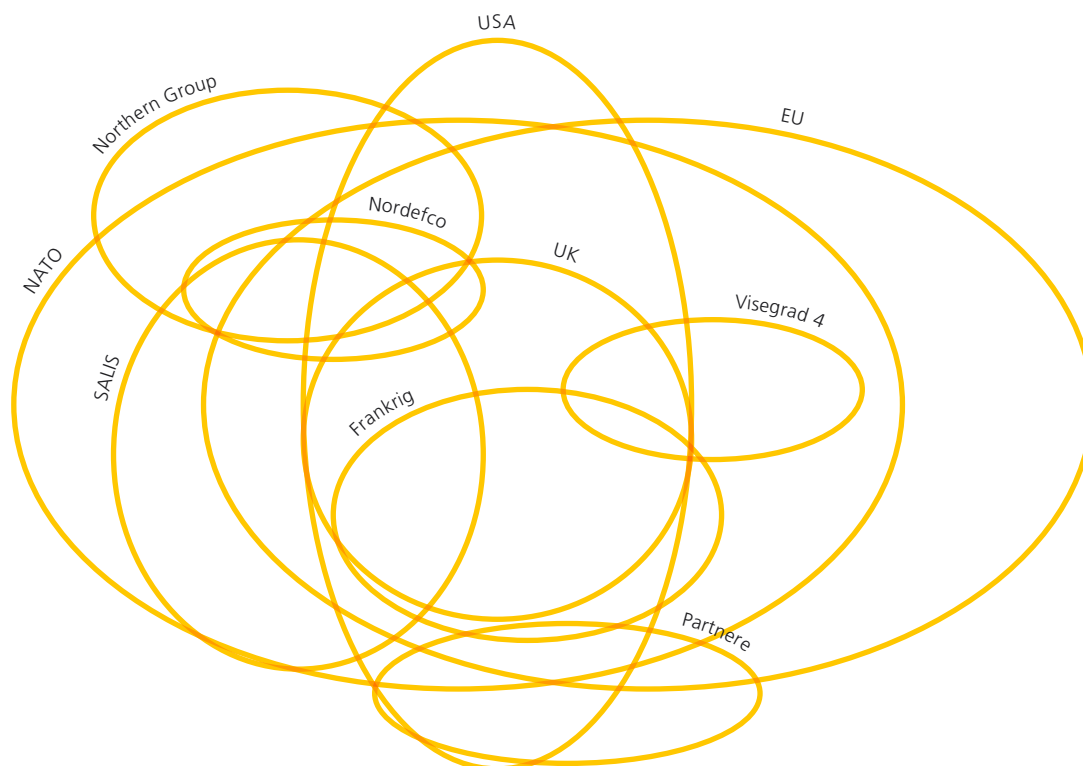
Da Danmark skulle orientere sig i det nye Europa efter murens fald i 1989, gav det mening at se rammerne for det sikkerheds- og forsvarspolitiske samarbejde som en række af koncentriske cirkler – ofte med hver sin sikkerhedspolitiske organisation. Disse cirkler kunne ses som en slags udenrigspolitisk skydeskive, hvor det gav størst indflydelse at engagere sig i midten af skiven. Skulle man opsummere dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik i den periode, gik den ud på at bevæge sig så langt ind mod midten af cirklen i det europæiske samarbejde som muligt. Bidrag til militære operationer blev i høj grad set som et middel til at styrke europæisk integration. På den måde blev sikkerhedspolitik et spørgsmål om at vælge en placering mellem center og periferi.

Den situation er ikke til stede i dag. Der er ikke længere et center at orientere sig i forhold til. Der er ingen europæisk sikkerhedspolitisk kerne, og USA repræsenterer – relativt set – et stadig svagere lederskab. Dermed ændres betydningen af institutionelle rammer såsom NATO og EU, og det samme gør formen og betydningen af de valg, der skal træffes.

Med fraværet af et center er det afgørende valg ikke, om man skal integrere. Det er givet i et komplekst og åbent internationalt system. Afgørende bliver det hvordan, med hensyn til hvad, med hvem og hvor længe Danmark vil samarbejde. Samtidig skal de valg træffes oftere og i forhold til flere mulige partnere. Ikke mindst i en situation, hvor lavere forsvarsbudgetter og stigende udgifter til missioner og materiel gør

Koncentriske cirkler på forsvarsområdet i Europa

Figur 4



Kilde: Center for Militære Studier

specialisering til en nødvendighed. Resultatet bliver et komplekst og diversificeret marked for samarbejde, der består af mange aktører og er præget af fleksible relationer – med hensyn til investeringer, materiel og drift, politik og gennemførelsen af militære operationer. Disse relationer vil være omskiftelige, og deres indbyrdes karakter vil konstant være politisk følsom, idet afgørende sikkerhedspolitiske konsekvenser følger af de valg og beslutninger, aktørerne træffer.

Konsekvensen bliver, at Danmark ikke kan udbyde og aftage sikkerhed i et fast partnerskab eller ud fra en fast forankret position på markedet. Nutidens alliance-netværk har radikalt andre logikker end 90'ernes koncentriske cirkler. Derfor kræves nye analyser og nye strategier for, hvordan Danmark kan håndtere den nye situation og agere internationalt i forhold til at styrke sin sikkerhedskapacitet.

Det komplekse og fleksible alliancenetværk, som Danmark skal operere i, betyder nye udfordringer, men også nye muligheder. For at realisere de muligheder er det nødvendigt at tænke mere fleksibelt i forhold til valg af partnere. I stedet for at søge en fast placering i forhold til et center, bliver målsætningen at etablere en position som en node i et alliancenetværk, der er i kontakt med flest mulige relationer. Dermed skaber man udgangspunktet for at kunne udbyde sikkerhed og samarbejde til mange, og dermed har man de bedste betingelser for at håndtere sin egen sikkerhedspolitiske efterspørgsel. Danmark står, af flere grunde, fordelagtigt i forhold til at etablere en central placering i netværket af alliancerelationer. Alliancenetværk kræver samtidig, at staterne kan foretage hurtige strategiske valg, i modsætning til f.eks. under den kolde krig. I dag skal man finde samarbejdspartnere til

en given politik, der muligvis ikke kan indlejres naturligt i de eksisterende alliancestrukturer, men med kendte alliancepartnere.

Det danske forsvar er afhængigt af kapable partnere for at kunne understøtte dansk sikkerhedskapacitet. Derfor skal Danmark arbejde for øget internationalisering. Endvidere er forsvarspolitisk integration i et lille lands interesse. Med en institutionel forankring forener netværket af alliancerelationer de europæiske stormagter, forhindrer deres enegang og styrker mulighederne for småstatsindflydelse. Samtidig har Danmark et meget begrænset forsvarsindustrielt hjemmemarked og dermed få nationale industrihensyn. Tværtom kan øget internationalisering betyde øget åbenhed og konkurrence på forsvarsindustriområdet, hvilket kan åbne nye markeder for dansk forsvarsindustri. Denne åbenhed og konkurrence vil dog ikke komme af sig selv. Smart defence kan udvikle sig til blot at være industrisamarbejde, og det vil næppe være i små landes interesse. Endelig kræver arbejdsdeling en smart alliancepolitik. Krisen og de nye betingelser for europæisk forsvarspolitik betyder, at kreativitet – i tanke og handling – medvirker til at styrke ens placering i netværket. Der er kort sagt en efterspørgsel efter nye ideer. På grund af sit fleksible forsvar er Danmark godt placeret i forhold til at udnytte den efterspørgsel. Endelig kan en øget arbejdsdeling i alliancen kun for alvor realiseres, hvis man sætter de mennesker, som arbejder i nationale og internationale organisationer, i stand til for alvor at samarbejde. Det kræver kompetenceudvikling og udveksling af medarbejdere. Et middel kunne eksempelvis være en proces, hvor militære uddannelser akkrediteres, således at officerer kan uddannes i hele alliancen og danne netværk.

Dette er nogle af de spørgsmål, som Danmark bør overveje, hvad alliancekonteksten for vores forsvarsplanlægning angår. Blandt nøgleovervejelserne i dansk forsvarsplanlægning må derfor være følgende spørgsmål:

- Skal dansk forsvar betragtes som 'underleverandør' til en eller flere store europæiske magter og kun sammen med disse kunne bidrage til det sikkerhedspolitiske 'marked' i Europa? Eller bør Danmark tværtimod satse på at indgå i samarbejde med en række mindre lande (f.eks. i NORDEFCO) for på denne måde at bidrage til alliancen?
- Kan Danmark identificere nichekapaciteter, der gør Danmark til en interessant partner for mange forskellige lande i forskellige missioner, således at 'markedsværdien' af Danmarks bidrag går op?
- Hvorledes balanceres behovene for nationale operationer, myndighedsopgaver og opgaver i Arktis i forhold til arbejdsdeling i en NATO-kontekst?

I en situation, hvor evnen og viljen til at bidrage med materiel og kapaciteter bliver afgørende for ens placering i netværket af alliancerelationer, tillægges forsvarsplanlægning en betydelig alliancepolitisk rolle. Det er forsvarsplanlægningen, der i sidste ende sikrer tilstedeværelsen af de militære kapaciteter, der understøtter alliancepolitikken. Forsvarsplanlægningen fungerer dermed som det maskinrum, der sikrer en optimal netværksplacering. Derfor har både formen og indholdet af forsvarsplanlægning politisk betydning. Forsvarsplanlægning skal derfor i højere grad end tidligere integreres i strategiske såvel som forsvars- og sikkerhedspolitiske overvejelser. Dermed styrkes overensstemmelsen mellem mål og midler, og dermed optimeres militærrets bidrag til den overordnede danske sikkerhedskapacitet.





Forsvarsplanlægning

I et åbent, komplekst internationalt system under konstant forandring er den første udfordring for en regering at etablere en sikkerhedskapacitet til at tage hånd om en række komplekse usikkerhedsfaktorer i en række sociale systemer. Siden både disse usikkerhedsfaktorer og det internationale miljø som sådan er i konstant forandring, er det en forudsætning for at kunne have en bredspektret sikkerhedskapacitet, at man investerer i en langsigtet planlægning og prioritering af ressourcer, der gør det muligt at analysere, forebygge og handle i forhold til de trusler og risici, som danske borgere og det danske samfund står over for. En sådan helhedsorienteret sikkerhedspolitik handler om risikostyring. Denne risikostyring bliver yderligere nødvendig i en situation, hvor midlerne til at imødegå risici skal findes i samarbejde og arbejdsdeling med andre lande. Forudsætningen for at kunne skabe den fornødne sikkerhedskapacitet i et åbent og komplekst internationalt system er således en systematisk og fremtidsorienteret forsvarsplanlægning.

Forsvarsplanlægning er de processer, der enten adskilt eller i et integreret hele har til formål at skabe det faglige beslutningsgrundlag for fremadrettede beslutninger om forsvarspolitik, herunder strukturer, materiel, personel og processer. Forsvarsplanlægning udføres dermed med henblik på alle forsvarspolitikens overordnede aspekter. Hvordan forsvarsplanlægningen tilrettelægges, er derfor et centralt spørgsmål for alle forsvarspolitikens forvaltere – fra stabsofficerer over embedsmænd til politikere. Tilrettelæggelsen af forsvarsplanlægningen med hensyn til, hvilke processer, analyser og værktøjer den består af, og hvordan disse relateres til hinanden, er derfor et essentielt emne for det forsvarspolitiske håndværk.

Dette kapitel ser først på internationale tendenser i forsvarsplanlægning. Tendenser med hensyn til, hvordan andre sammenlignelige lande udvikler deres forsvarsplanlægning, vil altid være interessante som

inspiration til, hvordan Danmark kan indrette sin egen forsvarsplanlægning. Men Danmark må være særligt opmærksom på disse tendenser i en situation, hvor forsvarssamarbejde i højere og højere grad kommer til at bestå af bi- og multilateralt samarbejde inden for NATO. For at få det meste ud af disse samarbejder må Danmark være vidende om og kunne *plug and play* i andres forsvarsplanlægningsprocesser såvel som i fælles missioner. Herefter ser kapitlet specifikt på dansk forsvarsplanlægning og på, hvilke krav et komplekst og åbent internationalt system under konstant forandring stiller til den.

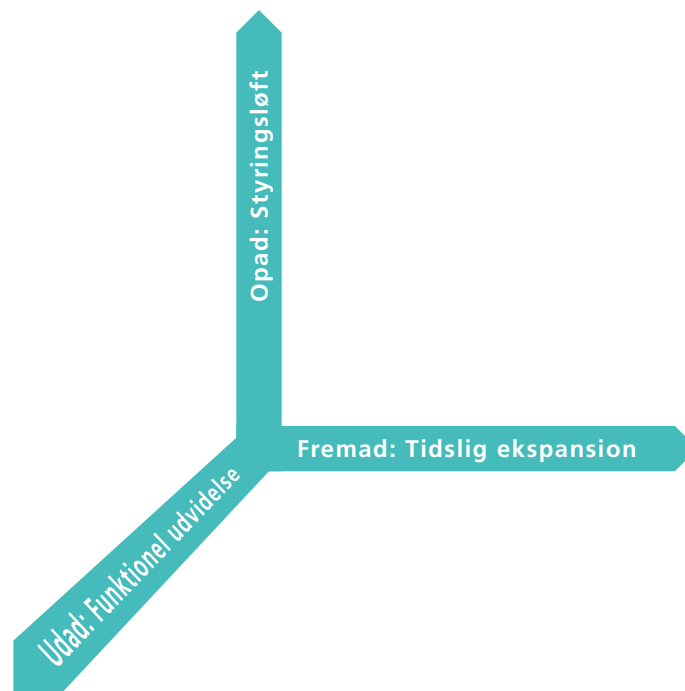
Internationale tendenser

Forsvarsplanlægning kan bedst anskues som et miljø, hvor de enkelte elementer indgår i et kredsløb, der skaber et organisk hele. Totalt set indbefatter forsvarsplanlægningen alle både formelle og uformelle processer, som tilsammen udgør grundlaget for større fremadrettede beslutninger. Det forsvarspolitiske kredsløb må derfor anskues under ét – fra politisk rammesætning i forbindelse med forlig og vedtagelse af forsvarsbudget til de analytiske udviklingsarbejder. Dette afsnit redegør for tre overordnede tendenser i international forsvarsplanlægning. Tilsammen peger de på en overordnet trend mod professionalisering og formalisering af forsvarsplanlægningen – ikke mindst som svar på de komplekse udfordringer, forandringerne i de sikkerhedspolitiske vilkår for forsvarspolitikens virke har betydet. De tre tendenser peger alle på en udvidelse af forsvarsplanlægningens genstand, hvilket er illustreret i figur fem.

Den internationale forsvarsplanlægning er for det første karakteriseret ved en funktionel udvidelse – fra et snævert fokus på skarpe militære missioner til også at inkludere en bredere sikkerhedsadministration, der bygger på et mere holistisk udsyn inklusive konfliktforebyggelse, krisestyring og stabilisering af områder efter konflikter. For det andet er den præget af et

Tre internationale tendenser i forsvarsplanlægning

Figur 5



Kilde: Center for Militære Studier

styringsmæssigt løft. Fra at være en teknisk, og ofte rent militærfaglig, praksis forankret i nationale agenturer for materielforvaltning løftes de forsvarsplanlægningsmæssige spørgsmål højere op og forankres på strategisk militærfagligt og politisk-administrativt niveau. For det tredje er den kendetegnet ved en tidslig ekspansion: fra at være en praksis orienteret mod materielbeslutninger med lille eller ingen integration med overordnet politisk anvisning af fremtidsrettet karakter til at være en praksis med stigende inddragelse af politisk anvisninger, herunder kvalitetskontrol og efterprøvelse af antagelser. Ser man de tre tendenser under ét, peger international forsvarsplanlægning på en øget formalisering forstået som en eksplicitering af processerne i forhold til både at forbinde de enkelte forløb internt, at forbinde dem med hinanden og at knytte dem an til et politisk niveau. Disse formelle processer fordrer en professionalisering af området. En professionalisering, som består af mere formalis-

erede institutionelle processer, herunder kvalitetskontrol og jævnlig evaluering af selve processerne.

De internationale tendenser i forsvarsplanlægning udgør tilsammen en udfordring for tilsvarende danske processer. I en småstat som Danmark kommer udviklinger i styringsparadigmer typisk udefra. Også på dette område er der grund til at måle det danske system op imod de internationale erfaringer. Netop fordi området omhandler statens inderste hensyn – nationens overlevelse og beskyttelse i en international kontekst, hvor andre staters vilkår er umiddelbart sammenlignelige med Danmarks – så er der også af indholdsmæssige årsager tungtvejende grunde til at være opmærksom på udviklingerne og systematisk holde danske erfaringer og processer op imod de internationale.

I et internationalt perspektiv er dansk forvaltningstradition karakteriseret ved en lavere grad af formalisering og mindre intuitiv tiltro til formelt beskrevne admini-



strative processer og til eksplicit dokumentation. I den sammenhæng er det vigtigt at se de internationale tendenser i forsvarsplanlægning i deres styringsmæssige kontekst – som en del af den stadig mere udbredte mål- og rammestyring inden for den offentlige sektor. De internationale tendenser stiller konkrete spørgsmål til dansk forsvarsplanlægning:

- Er der behov for en styrkelse af den politiske eller strategiske styring af dansk forsvarsplanlægning, herunder et løft af processernes styringsmæssige forankring?
- Hvordan og i hvilket omfang adresserer danske processer de nye risici og de organisatoriske udfordringer, som f.eks. arbejdsdelingen i NATO giver?
- I hvilket omfang integrerer dansk forsvarsplanlægning den fremtidsorienterede risikostyring og kapabilitetsbegrebet, som kræver en åbning for produktion og evaluering af alternativer?

Samlet leder disse spørgsmål til tre konkrete udfordringer for dansk forsvarsplanlægning, som enhver reform på en eller anden måde må adressere.

- Integration af NATOs eksisterende forsvarsplanlægning
- Integration af processer for militær rådgivning internt i forsvaret
- Integration af det politisk-strategiske niveau.

Ved at adressere alle tre niveauer kan man skabe et dækkende kredsløb. I forhold til NATO er spørgsmålet, hvordan Danmark bedst kan integrere og udnytte NATOs eksisterende forsvarsplanlægning, herunder den langtidssrettede, i sine egne processer. Integreres den på en systematisk måde, kan man anvende væsentlige og eksisterende analytiske ressourcer. De kan som minimum anvendes som benchmark for diskussion af dansk kapacitetsprioritering.

I forhold til integrationen af den militærfaglige forsvarsplanlægning findes der allerede en række – indimellem supplerende, indimellem konkurrerende – processer i Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og NATO-stabe. Der findes imidlertid ikke et samlet, løbende overblik over de strategiske prioriteringer og alternativer, som udgør forsvarschefens militærfaglige rådgivning af regeringen.

Endelig og i forhold til integrationen af det politisk-strategiske niveau i dansk forsvarsplanlægning er to ting på spil – den ene administrativ, den anden politisk. Den administrative del handler om Forsvarsministeriets

departements funktion i forhold til de formelle processer i forsvarsplanlægningen. Det får negative konsekvenser, hvis ministeriet ikke er stedet, hvor trådene i dansk forsvarsplanlægning samles. En minimumsversion ville indbefatte en central rolle i forhold til at evaluere udkommer af den regulære proces, inklusive processens form og effektivitet, for ministeriet. Men det vil være naturligt, om ministeriet er forankringspunkt for dansk forsvarsplanlægning. Dette både med henblik på styring indadtil og for at vise politikere og borgere principperne for en samlet dansk proces for forsvarsplanlægning.

Dansk forsvarsplanlægning

I et åbent, komplekst internationalt system under konstant forandring er den første udfordring for en regering at etablere en sikkerhedskapacitet til at tage hånd om en række komplekse usikkerhedsfaktorer i en række sociale systemer. Siden både disse usikkerhedsfaktorer og det internationale miljø som sådan er i konstant forandring, er det en forudsætning for at kunne have en bredspektret sikkerhedskapacitet, at man investerer i en langsigtet planlægning og prioritering af ressourcer, der gør det muligt at analysere, forebygge og handle i forhold til de trusler og risici, som danske borgere og det danske samfund står over for. En sådan helhedsorienteret sikkerhedspolitik handler om risikostyring.

Forudsætningen for risikostyring er en national sikkerhedsstrategi. En sådan strategi fungerer som et kompas, der udstikker pejlemærker for sikkerhedspolitikken i en kompleks verden i forandring og således giver mulighed for at prioritere og planlægge i forhold til et bredt spektrum af udfordringer. En national sikkerhedsstrategi er tillige en kontrakt mellem en række aktører. Internt i statsapparatet er en national sikkerhedsstrategi en kontrakt mellem regeringens ønske om at have en given kapacitet til rådighed og de underliggende myndigheder, som skal tilvejebringe denne kapacitet, således at de nødvendige ressourcer m.v. er tilvejebragt, for at strategien kan realiseres. En national sikkerhedsstrategi er også en kontrakt mellem regering og offentlighed om, hvilke sikkerhedspolitiske udfordringer og muligheder Danmark står over for, og hvilke politiske valg der skal træffes på denne baggrund.

En national sikkerhedsstrategi kan ligeledes beskrives som en kontrakt med vores allierede. I en åben og kompleks verden kan intet land opnå sikkerhed alene og på

sine egne præmisser. En national sikkerhedsstrategi for Danmark skal definere vores interesser i og kapaciteter til samarbejde. Det er afgørende at fastholde og styrke en opfattelse blandt vores allierede af, at Danmark er kreativ, troværdig og pålidelig i sin sikkerhedspolitik. At vores politik lever op til disse værdier, således at vores allierede kan regne med os, er mere vigtigt, end om vi altid stiller med den samme type bidrag til operationer med vores allierede. En sådan kontrakt bliver endnu mere vigtig, når Danmark skal indgå i arbejdsdeling med sine alliancepartnere.

En kapacitetsbaseret tilgang, som inddrager ikke alene forsvarets kapaciteter, men hele det danske samfunds strategiske kapaciteter, er nødvendig, for at den danske stat skal kunne sikre danske borgere og det danske samfund i forhold til de trusler og risici, som danske borgere og det danske samfund står over for i et åbent og komplekst internationalt system under konstant forandring.

NATO har siden 1999 haft en kapacitetsbaseret tilgang til forsvarsplanlægning. Det danske forsvar har for alvor siden 2005 fulgt en kapacitetsbaseret tilgang til forsvarsplanlægning. Ved at betragte forsvarets kapaciteter som en del af den samlede strategiske kapacitet bliver det muligt at planlægge indkøb, organisering og anvendelse af forsvarets ressourcer i sammenhæng med den danske stats samlede behov og økonomiske formåen. I den sammenhæng er det vigtigt at betragte ets kapaciteter som en del af, hvad Danmark kan stille til rådighed i multinationale koalitioner. Imidlertid viser erfaringerne igennem de sidste 10 år behovet for at koordinere forsvarets kapaciteter med beredskabets kapaciteter såvel som kapaciteter inden for andre ministerområder. For at være effektiv må den kapacitetsbaserede tilgang således anvendes i forhold til samtlige instrumenter, som bidrager til sikkerhedskapaciteten. Når man tager dette fokus på kapaciteter i betragtning, er det overraskende, at der ikke findes en – offentlig tilgængelig – oversigt over de kapaciteter, som Danmark på et givent tidspunkt har til diverse operationer. Rigsrevisionen har anbefalet forsvaret at redegøre for, hvilke kapaciteter til internationale operationer der er til rådighed.

Hvordan man langsigtet tilpasser forsvaret gennem forsvarsplanlægning, er ikke en ny overvejelse. I forbindelse med forsvarsreformer i starten af 1970'erne var forsvarsplanlægning et selvstændigt emne, blandt andet

for at kunne håndtere de langsigtede konsekvenser af våbenhjælpens ophør. Dansk forsvarsplanlægning var tæt forbundet med NATOs styrkemål og forsvarsplanlægning. Sidenhen kom NATOs forsvarsplanlægning til at spille en mindre direkte rolle i dansk forsvarsplanlægning, og i den nuværende situation kan der være et behov for igen at se på en national planlægningsproces for at bringe det langsigtede perspektiv tilbage i dansk forsvarsplanlægning efter Afghanistan.

En national sikkerhedsstrategi kan tilvejebringe det nødvendige grundlag for styring og koordinering af sikkerhedskapaciteter på tværs af ministerområder og skellet mellem offentligt og privat. En national sikkerhedsstrategi skal desuden tilvejebringe processer og ressourcer for at sikre innovation og læring inden for den tværgående anvendelse af sikkerhedskapaciteter.

Imidlertid har en national sikkerhedsstrategi og de prioriteringer, som den indeholder, ingen effekt, hvis den ikke integreres i den samlede danske forsvarsplanlægning. I det følgende gives et bud på, hvordan man kan imødekomme udfordringerne på én gang. Det vil sige styrke den interne integration af forsvarsplanlægningen, forbedre forbindelsen til det politiske niveau og indarbejde NATO-alliansens forsvarsplanlægning i den danske forsvarsplanlægning. Buddet er beskrevet som en integreret proces byggende på to overordnede statusdokumenter samt en række underliggende dynamiske processer inklusive styringsdokumenter.

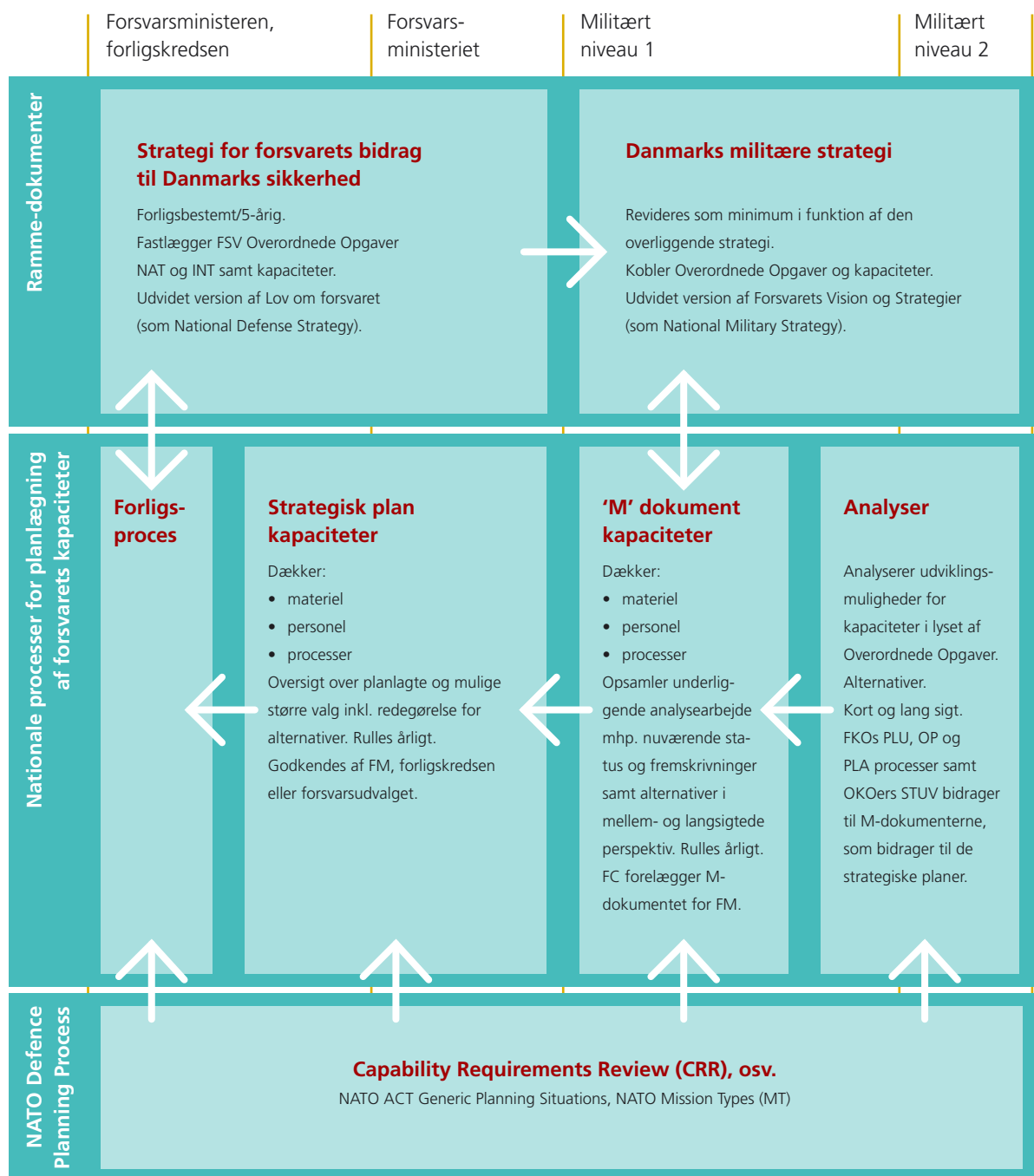
Den overordnede hensigt er at skabe en mere formaliseret proces, som:

- udgør et transparent, sluttet kredsløb
- løber fra det politiske niveau fastlæggelse af rammer og ambitioner til den administrative implementering
- løber fra udviklingen af et militærfagligt og strategisk rådgivningsgrundlag tilbage til det politiske niveau
- systematisk arbejder med alternativer
- respekterer og bygger på de militære og politiske niveauers forskellige rum og faglighed
- indeholder sin egen kvalitetskontrol, som muliggør større strategisk og politisk gennemsigtighed
- i sidste ende skaber et bedre grundlag for strategisk og politisk beslutningstagning.

Processen er beskrevet i figur seks. Figuren læses således: Den øverste linje indeholder den parlamentariske styringskæde fra forsvarsministeren og forligskredsen til underliggende militære myndigheder. Alle

Et bud på ny dansk forsvarsplanlægning

Figur 6



Kilde: Center for Militære Studier

processer, der ligger vandret under ét eller flere af disse niveauer, hører formelt under disse niveauer.

I den venstre spalte beskrives tre funktioner i forsvarsplanlægningen. Øverst er de to overordnede styringsdokumenter, som ændres regelmæssigt, men ikke ofte. Begge er en udvidelse af allerede eksisterende strategiske tekster i dansk forsvarspolitik – nemlig kapitel 1 og 2 i Lov om forsvaret og forsvarets mission og vision. De to styringsdokumenter fastsætter politiske rammer for forsvarspolitikken og forsvarets udmøntning af rammen for at styrke den nedadrettede implementering. Dokumenterne beskrives videre nedenfor. Selvom forsvarsplanlægning ikke omfatter hele forsvarspolitikken, så vil enhver reorganisering af forsvarsplanlægningen samtidig også være en reform af forholdet mellem det civile niveau og den militære organisation i Danmark. Derved berører emnet principielle forhold såsom demokratisk kontrol med den militære organisation, og at de politiske beslutningstagere får mulighed for at modtage rådgivning fra det særlige felt, som de væbnede styrker udgør. Samtidig er det et vigtigt hensyn, at beslutningstagning og rådgivning institutionaliseres i et kredsløb, så de relevante institutioner inddrages i en løbende og systemiseret beslutningsproces. Det er et sådant kredsløb, som løber både oppefra og ned og nedefra og op, og hvor der er klare ansvarsområder til henholdsvis det egentlige politiske niveau, det departementale niveau og de militære niveauer, som figuren beskriver.

På næste niveau ligger den egentlige proces for udviklingen af nye kapaciteter. Rammerne for den proces fastlægges i niveauet over, men her løber processen den anden vej – fra forsvaret og op til det politiske niveau. Også her indgår mindst to overordnede dokumenter. Dels på det politiske niveau en årligt opdateret plan for kapacitetsudviklingen inklusive påtænkte eller undersøgte alternativer, dels på det militærfaglige niveau et lignende, men mere omfattende dokument, som samler de strategiske planer og ikke mindst de alternative muligheder – M'er – som den underliggende forsvarsplanlægning har genereret. Begge disse dokumenter opdateres årligt.

På det nederste niveau findes de processer og produkter, som findes i NATO-sammenhæng. Den danske proces og de danske dokumenter bør systematisk forholde sig til og integrere NATO-sporet på en gennemsigtig måde.

Påstanden i dette kapitel er ikke, at mange af disse processer ikke gennemføres i dag; påstanden er snarere, at det øgede operationstempo og de komplekse operationer, som gennemføres, stiller større krav til overblik og systematiske processer. Ikke mindst fordi de operationer, som Danmark har deltaget i de sidste ti år og med al sandsynlighed vil deltage i de kommende, år, kræver løbende politisk stillingtagen. Politikerne får kun mulighed for at tage dette ansvar, hvis der er systematiske processer, som beder dem tage dette ansvar. På den baggrund er der en række konkrete spørgsmål at diskutere:

- Er der behov for en styrkelse af den politiske eller strategiske styring af dansk forsvarsplanlægning, herunder et løft af processernes styringsmæssige forankring?
- Hvordan og i hvilket omfang adresserer danske processer de nye risici og de organisatoriske udfordringer, som f.eks. arbejdsdelingen i NATO giver?
- I hvilket omfang integrerer dansk forsvarsplanlægning den fremtidsorienterede risikostyring og kapacitetsbegrebet, som kræver en åbning for produktion og evaluering af alternativer?
- Har Danmark behov for en national sikkerhedsstrategi?
- Hvordan følger forsvaret bedst rigsrevisionens anbefaling om at redegøre for, hvilke kapaciteter til internationale operationer som er til rådighed?

En systematisk forsvarsplanlægningsproces er en forudsætning for, at Danmark kan prioritere sine sikkerheds- og forsvarspolitiske ressourcer og indgå i netværk af arbejdsdeling og samarbejde i f.eks. en NATO-ramme. Imidlertid gør gode planer ikke en god politik. Til syvende og sidst er det de mennesker, der gennemfører sikkerheds- og forsvarspolitikken, herunder sætter deres liv på spil for den politik, som er afgørende for, om politikken bliver en succes eller ej. Det er ikke mindst tilfældet i en åben og kompleks sikkerhedspolitisk virkelighed. En vigtig del af forsvarsplanlægningen er således at uddanne militært og civilt personale, som har kompetencerne til at se sammenhænge mellem operative, administrative og politiske problemstillinger. I denne forbindelse er evnen til at se forsvaret som en del af Danmarks samlede sikkerhedskapacitet helt central.

Dette kapitel har set på den overordnede forsvarsplanlægning. Det næste kapitel vil beskrive, hvordan forskellige planer kan udmønte sig i forskellige modeller for, hvordan man sammensætter forsvaret.



Missionstyper

Dansk forsvar har hidtil satset på indsatsklare, fleksible styrker, som kan indsættes i tre dimensioner (land, sø og luft) i forskellige typer af missioner. Prisen for at kunne opstille disse styrker har været færre kapaciteter. Der er sket et politisk fravalg af kapaciteter, eksempelvis ubåde, artilleri og landbaseret luftforsvar. De nuværende kapaciteter har i international sammenhæng primært været indsat i specifikke, afgrænsede missioner. Udsendelsen af bataljonskampgruppen til Helmand, større flådeenheders piratjagt i Adenbugten og F-16-fly i FN-aktionen over Libyen er konkrete eksempler på det. Forsvaret har samtidig bibeholdt evnen til at kunne bidrage til et regionalt NATO-forsvar og til at forsvare og beskytte Danmark samt bibeholdt kapacitet til myndigheds- og suverænitetsopgaver.

Omstillingen fra kollektivt mobiliseringsforsvar i nærområdet til internationalt indsatsklare, helstøbte kapaciteter er i dag stort set tilendebragt. Selvom det således måtte være muligt at finde visse yderligere besparelser på forsvarsbudgettet gennem effektiviseringer, er der ikke længere en 'koldkrigsstruktur' at spare væk. De besparelser, som blev varslet af den tidligere regering og bekræftet af den nuværende, bringer således forsvarspolitikere i den situation, at de skal vælge mellem kapaciteter, der alle potentielt er relevante i forskellige sammenhænge i internationale operationer, og hvor ethvert fravalg vil indebære en større eller mindre risiko for ikke længere at kunne være en relevant bidragsyder i scenarier. Det betyder ikke, at alle besparelser nødvendigvis skal findes ved at skære i kapaciteter. En konkret økonomisk analyse må klarlægge, i hvilket omfang

behovet for besparelser kan dækkes ved effektiviseringer. Imidlertid vil effektiviseringer også have konsekvenser for forsvarets opgaveløsning, og besparelser som sådan vil sætte snævre økonomiske rammer for, hvilke opgaver forsvaret kan løse. Denne økonomiske ramme vil således i sig selv være udtryk for valg og prioriteringer.

Samtidig går vores allierede igennem omfattende besparelser. Det betyder, at danske styrker ikke i samme grad som hidtil kan forvente, at vores allierede vil have en 'overskudskapacitet' inden for f.eks. logistik og transport, som vi kan regne med at kunne udnytte. For eksempel har indsættelsen af danske kampfly i Libyen været afhængig af en amerikansk lufttankningskapacitet etableret i begyndelsen af 1960'erne. Danmark må således vælge mellem kapaciteter, som hver især er relevante for internationale operationer. Disse kapaciteter skal i højere grad end hidtil være helstøbte, i den forstand at de i udgangspunktet selv skal kunne sørge for egen transport og logistik. Ikke alene må Danmark således vælge mellem internationale kapaciteter, disse kapaciteter er også blevet dyrere: Det betyder selvsagt, at man kan opretholde færre kapaciteter inden for et mindre budget.

For at sikre den optimale udnyttelse af begrænsede økonomiske ressourcer må operationer og kapaciteter i størst muligt omfang modsvar hinanden. I et komplekst og åbent internationalt system med diffuse risici kan operationer og kapaciteter aldrig afspejle hinanden fuldstændigt. Hvis de gjorde det, kunne man med nogen ret argumentere for, at Danmark i så fald ville have forberedt sig i forhold til den sidste krig, ikke til den næste.

Imidlertid har Danmark også den mulighed, at vi kan vælge at specialisere os yderligere inden for de typer af operationer, som vi ønsker at udføre. På den måde har Danmark en mulighed for at optimere sin forsvarsorganisation til at varetage specifikke operationer, som større lande med ambitioner om og ressourcer til at ville kunne deltage i alle typer af scenarier og operationer ikke har. Danmark vil i så fald på den ene side være underlagt større organisationers og landes måde at gennemføre operationerne på, men er omvendt fri til selv at vælge sin militære niche inden for disse operationer. Det betyder, at Danmark kan vælge mellem relevante kapaciteter, alt efter hvordan de passer til den militære niche, som man måtte ønske at indtage. Men det betyder også, at Danmark – i modsætning til lande med større forsvarsbudgetter – kan ende med en militær kapacitet, som er fundamentalt begrænset og dermed ikke vil være et efterspurgt og relevant bidrag i alle fremtidige sammenhænge.

Specialisering er imidlertid ikke noget nyt for det danske forsvar. Danmark har ofte haft behovet for at afpasse operationsambitioner til den økonomiske ramme for forsvaret. Under den kolde krig specialiseredes dansk forsvar til at kunne modtage allierede forstærkninger. Man har omtalt denne militære model som et 'brohovedforsvar'. Forsvaret fokuserede de begrænsede ressourcer på den type af militære kapaciteter, som det var sværest for større allierede at transportere til Danmark, og specialiserede de kapaciteter i forhold til den defensive kamp om at købe tid til forstærkningerne. Man udvalgte kapaciteter og optimerede således kapaciteter ud fra et bestemt 'forsvarskoncept'.

I dette kapitel vil vi se på en række mulige militære modeller, som Danmark kan vælge at optimere forsvarets struktur i forhold til i den nuværende situation. En militær model er en idealtipe for, hvordan forsvaret bidrager til Danmarks sikkerhedskapacitet. Modellen beskriver således forsvarets opgave og generiske operationskoncept med udgangspunkt i en strategisk hensigt. I virkeligheden vil forsvarets opgaver, organisation mv. som oftest være sammensat af flere forskellige hensyn – ikke alle af dem strategiske. Formålet med modellen er således *ikke* at beskrive, hvordan forsvaret ser ud eller kan se ud, men derimod at beskrive muligheder for at prioritere ressourcer og de forskellige bidrag, som forsvaret kan yde til den samlede sikkerhedskapacitet.

Danmark kan vælge mellem flere forskellige militære modeller som udgangspunkt for at optimere de militære kapaciteter, alt efter hvor Danmark ønsker at lægge tyngdepunktet i sin sikkerhedspolitiske fokus. I dette kapitel vil vi således først skitsere de parametre, som de forsvarspolitiske valg foretages inden for. Dernæst opstilles en række idealtypiske muligheder for forsvar organiseret til at varetage forskellige af disse missioner. Formålet med kapitlet er således at illustrere valgmuligheder, ikke at definere, hvilke valg Danmark bør træffe.

Forsvarspolitiske valg

Hvilken militær model kan de væbnede styrker optimeres ud fra? Svaret på det spørgsmål har to elementer. Det første svar handler om vægtningen mellem internationale operationer og forsvaret i Østersøområdet samt den militære opgaveløsning inden for kongeriget som helhed. Svaret på dette spørgsmål har i de seneste forsvarsforlig og forsvarskommissioner været, at forsvaret skal optimeres i forhold til bidragene til de internationale operationer. Evnen til at kunne forsvare Danmark inden for rammen af NATO er i stigende grad blevet set som en implicit funktion i den internationale kapacitet. Det er et udtryk for, at Danmarks sikkerhedsgeografiske situation har ændret sig, efter at NATO's grænse er rykket mod øst i kraft af optagelsen af en række østeuropæiske lande i alliancen. Selv hvis en konfrontation med Rusland igen skulle sætte den sikkerhedspolitiske dagsorden, vil det danske forsvar således ikke i første omgang skulle forsvare dansk territorium, men vil skulle bidrage til at forsvare Østersøregionen – f.eks. ved at forstærke forsvaret af de baltiske stater eller Polen. Danmarks rolle som frontlinjestat under den Kolde Krig er således i dag markant ændret på grund af NATO-udvidelsen. Selv i en regional kontekst er Danmark i NATOs kollektive forsvar således gået fra at være en importør til en eksportør af sikkerhed. Det ville være et brud med den nuværende danske forsvarspolitik, hvis Danmark skulle vælge at gå sine egne veje i den sammenhæng og nationalt planlægge ud fra et defensivt forsvar orienteret snævert omkring eget territorium.

Et spørgsmål, som presser sig på ud over prioriteringen af nationale operationer og internationale operationer, er Arktis. Som beskrevet ovenfor betyder udviklingen i Arktis, at kongeriget har fået nye geopolitiske interesser at varetage med sit forsvar. Selvom

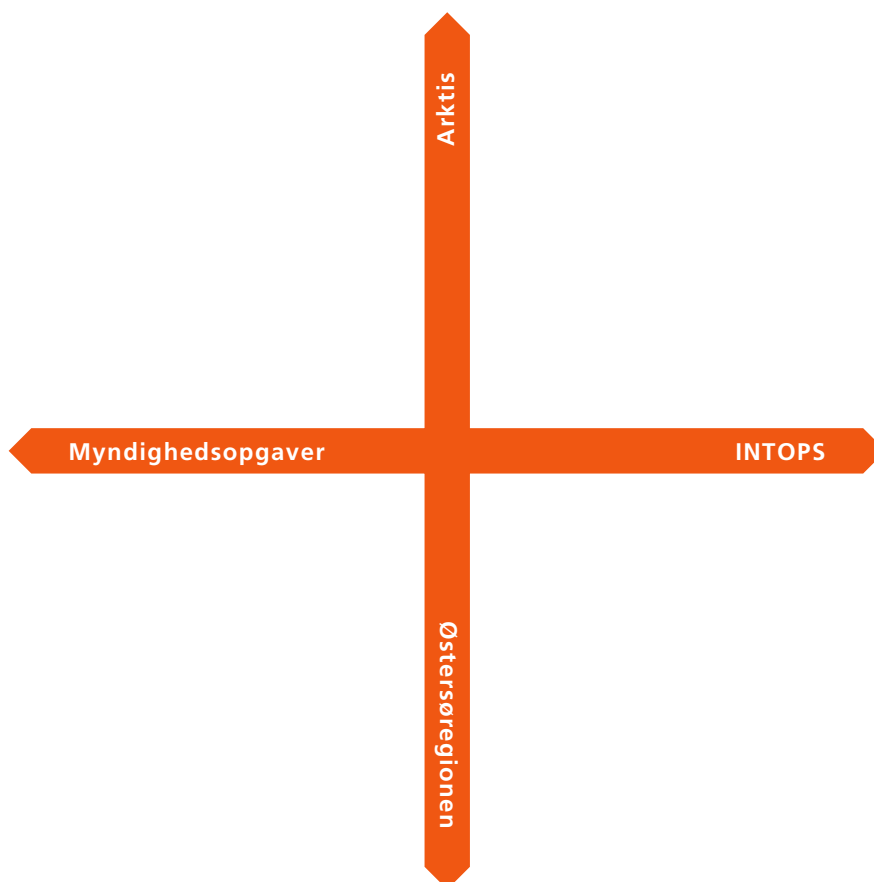
der principielt er tale om nationale operationer, så er forsvaret i Arktis underlagt andre krav til materiel og andre regionale logikker end forsvaret i Østersøområdet. På den baggrund er Arktis blevet et selvstændigt prioriteringsområde inden for forsvarspolitikken. Det betyder ikke nødvendigvis, at Arktis skal prioriteres højt, eller at forsvaret skal løse alle de nye opgaver i Arktis, men det betyder, at kongeriget har konkrete geopolitiske interesser i området, som skal prioriteres i forhold til andre opgaver. Optimalt selvfølgelig under anvendelse af kapaciteter, der ikke udelukkende er anvendelige i denne sammenhæng, men som – efter konkret politisk prioritering i det enkelte tilfælde – også vil kunne være

relevante som bidrag i internationale sammenhænge.

Det næste prioriteringsspørgsmål handler om, i hvilken ramme indsættelsen skal foregå. Skal dansk forsvar indsættes i NATO-regi, i koalitioner, i FN-regi, i nordisk regi – eller i EU-regi, såfremt forsvarsforbeholdet ophæves? Spørgsmålet er således, hvilken alliancemæssig profil vi ønsker at anvendelsen af danske væbnede styrker skal have. Den primære samarbejdsræmme og forankring er i høj grad med til at definere, hvilke typer af missioner det vil være relevant for Danmark at specialisere sig i. Samarbejdsrammen er ligeledes interessant i forhold til den økonomiske ramme, da arbejdsdeling, fælles indkøb m.v. er mere realiserbare i

Prioriteringsakser i dansk forsvarspolitik

Figur 7



Kilde: Center for Militære Studier

en multinational kontekst. Både nordisk samarbejde, EU og NATO åbner mulighed herfor. Imidlertid har Danmark et forsvarsforbehold i EU-kontekst. EU og forsvarsforbeholdet udgør en selvstændig problemstilling. Ikke mindst hvis finanskrisen tvinger de større europæiske lande til at finde fælles forsvarspolitiske løsninger inden for rammen af EU, som Danmark indtil videre ikke vil kunne deltage i inden for EU-rammen. De mulige hermed forbundne uhensigtsmæssigheder for Danmark begrænses i betydeligt omfang af, at det indtil videre er NATO-tilgange og NATO-standarder, som udgør grundlaget for initiativerne i EU, hvorved Danmark i kraft af en fortsat høj profil og stort engagement i NATO-sammenhænge indirekte kan fastholde forudsætningerne for på sigt også at kunne være relevant i EU-sammenhænge.

Det næste element af svaret på, hvorledes forsvaret skal sættes sammen, tager udgangspunkt i længden af de missioner, som de væbnede styrker forventes at udføre. Erfaringerne siden 2001 viser, at det sjældent er muligt at vælge, hvor lang en mission skal være. Til gengæld er spørgsmålet om længden på missioner en afgørende faktor i forsvarets økonomi og evne til også langsigtet at fastholde det politisk tilstræbte kapacitetsniveau.

For at illustrere de valgmuligheder, som Danmark har i opstillingen af sit forsvar, vil vi nedenfor beskrive fire militære modeller. Vi har her valgt at se på værnssfælles funktioner og i den forbindelse også at se på logistik og kampstøttekapacitet som noget værnssfælles, uagtet at dette i dag er organisatorisk placeret i værnene. I det nedenstående anbefales der derfor ikke en bestemt organisatorisk tilknytning for disse funktioners vedkommende, men til gengæld ses ensartede, og til tider overlappende, kapaciteter i forsvaret (eller som tilkøb af civile kapaciteter) under ét.

Militære modeller

I det følgende beskrives, hvordan forsvaret kan fokusere på forskellige tilgange til opgaveløsning. Disse modeller skal betragtes som idealtyper. I praksis vil forsvarets opgaver sjældent blive defineret efter en entydig model; de væbnede styrkers materiel, placering mv. er ofte afgjort af en række faktorer, som er udtryk for en række andre samfundsmæssige hensyn end de rent militære. De her opstillede modeller skal således betragtes som idealtyper, der illustrer valgmuligheder, snarere end de beskriver,

hvordan forsvaret rent faktisk kommer til at se ud. De opstillede idealtyper er:

- langsigtet stabiliseringsstyrke
- international assistencestyrke
- humanitær indsatsstyrke
- defensiv forsvarsstyrke

I det følgende vil hver idealtipe blive kort beskrevet med udgangspunkt i, hvilken opgave forsvaret har i denne type operationer og hvilket generisk operationskoncept operationer gennemføres efter. Dernæst præsenteres en skitse for, hvordan et sådant forsvar kunne se ud.

Langsigtet stabiliseringsstyrke

Opgaven for forsvaret er som langsigtet stabiliseringsstyrke at udsende styrker, der kan stabilisere konfliktområder eller fejlslagne stater, som er blevet udgangspunkt for terrorvirksomhed eller truer med at destabilisere omkringliggende lande eller regioner, hvis der ikke gribes ind. Efter denne model søges Danmarks udenrigspolitiske profil styrket gennem en konstant militær aktivisme. Sådanne operationer vil være baseret på meget robuste mandater. På blandt andet den baggrund må man forvente, at de ofte gennemføres af koalitioner af villige. Danmark vil således typisk skulle kunne gennemføre operationer i samarbejde med USA, Storbritannien og Frankrig.

Det generiske operationskoncept for en langsigtet stabiliseringsstyrke er at fastholde et synligt styrkebidrag permanent i missionsområdet inden for rammen for en international koalition. Forsvarets indsats skal ses som led i en langsigtet militær indsats, der indgår i en samlet bestræbelse for at spore det konfliktramte område i retning af en fredelig udvikling. Det kræver en tilstedeværelse, som kun landmilitære styrker kan give. I den konkrete mission skal en dansk militær indsats i de tidlige faser ses som en begrænset indsats, som støtter koalitionsens normative mål, og som baner vej for den egentlige indsats senere hen, hvor Danmark deler missionens risici på samme niveau som de ledende koalitions partnere. Danske enheder vil være blandt de første, som går ind i operationsområdet, og blandt de sidste, som går ud. Selvom målet med indsatsen er genopbygning og stabilisering, vil konflikten til tider have en høj intensitet, således som det er set i Irak og Afghanistan, og derfor skal Danmark stille med et robust styrkebidrag.

Kernen i operationerne er således robuste enheder, der kan kæmpe i det brede spektrum af operationer, som kan forventes, når kampen finder sted blandt lokalbefolkninger og ikke mellem stater. Der er brug for et højt beskyttelsesniveau for personellet; omvendt er infanteriet, og ikke de tunge våben, det primære våben-system. Ildstøtte og tungere våben som kampvogne, artilleri og infanterikampkøretøjer skal derfor ses som støttevåben til den primære indsats, men vil samtidig være en forudsætning for, at danske bidrag vil være relevante i det fulde opgavespektrum. Specialoperationsstyrker er i en langsigtet stabiliseringsstyrke et velegnet dansk styrkebidrag i indledende faser af en koalitionsindsats i et konfliktområde eller i en fejlslagen stat, der tjener som udgangspunkt for terrorisme. Med det danske militære fokus rettet mod landjorden så er flystyrkernes rolle entydigt at understøtte indsættelsen af det landmilitære bidrag. Flyvevåbnet kan efter denne tilgang målrettes mod taktisk lufttransport, mod støtte af landoperationer, understøttelse af specialoperationer samt af den udsendte hærenheds behov for efterretningsindhentningskapacitet. I en langsigtet stabiliseringsstyrke vil søværnets internationale kapacitet supplere, snarere end direkte understøtte, det landmilitære bidrag, som er i fokus i denne model; søværnets internationale indsats vil således været fokuseret på kapacitetsopbygning samt større enheder og disses evne til at understøtte specialoperationer.

Søværnet (og i mindre omfang flyvevåbnet) vil imidlertid uafhængigt af de internationale operationer have opgaver i Arktis. Dette er et udtryk for, at fokus på langsigtet stabilisering kun vanskeligt skaber synergi mellem myndighedsopgaver, opgaver i Arktis og nationale opgaver. Disse ender således hurtigt med at være i indbyrdes ressourcemæssig konkurrence, hvilket vil fordre en løbende politisk prioritering. Forsvarets Efterretningstjeneste vil i denne missionstype skulle levere såvel strategisk som taktisk efterretningsvirksomhed og vil derfor skulle etablere en stor viden om operationsområdet.

International assistancestykke

Opgaven for forsvaret er som en international assistancestykke at bidrage til sanktioner og embargoer, fredsskabelse og antiterroroperationer inden for rammen af en international koalition med det formål at håndhæve folkeretten og FN's Sikkerhedsråds resolutioner. I dette koncept søges danske interesser forfulgt ved

aktiv militær indsats til håndhævelse af en international orden. For at styrke den internationale orden vil Danmark bidrage til, at Sikkerhedsrådets resolutioner bliver håndhævet, og at det internationale samfund lever op til sin forpligtelse om R2P. Der vil være en bred nordisk opbakning til i hvert fald nogle af den slags operationer, men de vil kræve en robust indsats, som gør, at Storbritannien, Frankrig og USA som oftest må forudsættes også at deltage i operationen.

Operationskonceptet for international assistancestykke er, at Danmark er tydeligt til stede i operationer, hvor det internationale samfund lægger pres på stater, som trods FN-resolutioner, truer global infrastruktur eller er udgangspunkt for terrorvirksomhed. Den danske militære indsats skal understøtte FN og verdenssamfundets legitimitet og handlekraft og skal således være parat til en hurtig indsats, som det eksempelvis skete, da danske kampfly aktivt medvirkede til at hindre Gaddafi-tro styrkers bombardement af Benghazi i marts 2011. De danske væbnede styrker skal således være optimeret til hurtig og effektiv indsats. Det stiller store krav til efterretning, logistik og beredskab. Disse store krav sætter grænser for, hvor stor en sådan styrke kan være. I denne militære model overlades den langsigtede stabilisering af konfliktområder og fejlslagne stater i højere grad til udviklingspolitikken, ligesom stabilisering desuden søges opnået ved at understøtte en præventiv kapacitetsopbygning af sikkerhedskapacitet i potentielle konfliktområder. Forsvarets bidrag til stabilisering mv. vil være kapacitetsopbygningen af sikkerhedsstyrker, hvor erfaringer fra skarpe indsatser kan nyttegøres og dybest set vil være en forudsætning, for at de danske væbnede styrker kan opretholde kompetencer til at være relevante i sådanne sammenhænge.

I en international assistancestykke fokuserer hæren sit internationale bidrag på mindre enheder og specialoperationsstyrker beregnet på effektfulde indsatser med kort varsel. Det kræver logistik og transport til og i operationsområder samt hær- eller flådestyrker, som kan danne rammen om specialoperationsstyrkernes indsats. Indsættelsen af specialoperationsstyrker vil kræve enheder fra alle tre værn på et højt beredskabsniveau. En international assistancestykke vil have tyngde med bidraget fra flyvåbnet og søværnet. Denne type operationer kan have til formål at gennemtvinge en FN-resolution gennem sanktioner og embargoer eller at sikre global

infrastruktur. Dette er i og for sig allerede en traditionel søværnsopgave, og søværnet gennemfører for øjeblikket en sådan opgave ved Afrikas Horn. Luftstyrker har ligesom flådestyrker muligheden for at bidrage til en international assistencestyrke; luftstyrker kan imidlertid gøre det med meget kort varsel (hvad angår både indsættelse og hjemtagning). En international assistencestyrke betyder en prioritering af få højteknologiske og effektfulde flystyrker på højt beredskabsniveau, som kan integreres i koalitionen luftoperationer fra første dag. Kampfly kan således være en kapacitet, der kan give den tyngde, som det kan være svært at opnå med specialoperationsstyrker.

Flådestyrker, kampfly og specialoperationsstyrker vil således give et slagkraftigt bidrag i tre forskellige operationsmiljøer og dermed give Danmark mulighed for at bidrage til mange forskellige operationer. Endelig kan flådestyrker, kampfly og specialoperationsstyrker anvendes sammen i operationer, hvilket giver synergieffekter. Opgaveløsningen i Arktis og en global assistencerolle vil have flere kompetencemæssige overlap, som bør give mulighed for synergi mellem de to opgavetyper. I forhold til et bidragsforsvar inden for NATOs kollektive forsvar i Østersøområdet vil de deployerbare styrker på højt beredskabsniveau også være hensigtsmæssige kapaciteter, og en international assistencestyrke giver mulighed for både at forfølge en international dagsorden i NATO og at berolige de især østlige medlemmer af alliancen, som fortsat lægger stor vægt på den kollektive forsvarsforpligtigelse.

Humanitær indsatsstyrke

Opgaven for en humanitær indsatsstyrke er at bidrage med militære kapaciteter, der sikrer gennemførelsen af en FN-mission, herunder civile missioner. Det danske bidrag vil kunne være elementer af missionen, som er afgørende for dens udførelse, såsom logistik, efterretning, træning eller specialoperationsstyrkebidrag. Disse bidrag kunne med fordel ydes i samarbejde med andre nordiske lande med en høj FN-profil. En humanitær indsatsstyrke er formentlig den model, som lettest kan bane vejen for et omfattende nordisk forsvarssamarbejde.

Operationskonceptet for det danske bidrag til missioner er i denne model FN; Danmark skal kunne fremstå som noget særligt med sin deltagelse i nuværende og fremtidige FN-missioner – det er herunder nødvendigt, at

det danske FN-bidrag gør en reel forskel for missionen. Danmark kan ikke stille store styrker til rådighed for FN-missioner, som lande som Pakistan, Indien og afrikanske nationer gør, men Danmark kan bidrage til en bedre løsning af FN-missionen og yde særlige bidrag, hvor der kan leveres en kvalitet, som andre nationer typisk ikke kan stille til rådighed. FN-missioner er ofte længerevarende, hvorved evnen til at skabe og opretholde organisatorisk udholdenhed kommer i fokus. Der er forskellige måder, hvorpå disse typer af missioner kan støttes. Danmark kan bidrage logistisk både på det taktiske og på det strategiske niveau. Transporthelikoptere eller transportfly er en nødvendig kapacitet i missioner, der spreder sig ud over et stort landareal, mens søtransport (ARK-projektet) kan anvendes til strategisk transport. Træning er et andet område, hvor primært hærstyrker kan træne både lokale styrker og FN-styrker, men det forudsætter samtidig, at danske styrker formår selv at opretholde den viden og de faglige kompetencer, der efterspørges. Vælger Danmark at have en mere permanent lejrkapacitet, vil en mulighed være at opstille og drive en lejr for en FN-mission eller dele heraf. Dele af disse opgaver vil kunne varetages af Hjemmeværnet eller Beredskabsstyrelsen. Hjemmeværnet vil ud over opstilling af lejre også kunne stå for bevogtning. Ud over direkte støtte til en FN-mission kan lejrkapaciteten også ses anvendt som en del af et humanitært bidrag, herunder blandt andet som lejr med lægefaciliteter eller et felthospital.

En humanitær indsatsstyrke har ikke behov for en kampflykapacitet eller tunge landmilitære enheder. Det betyder, at synergien mellem internationale operationer i et rent humanitært FN-regi og nationale operationer, myndighedsopgaver og opgaver i Arktis er lille. Der vil være behov for en særskilt kapacitet til arktiske opgaver og til forsvaret af Danmark, herunder suverænitetshåndhævelse. En humanitær indsatsstyrke kan derfor eksempelvis kombineres med en nationalt orienteret forsvarsstyrke i mindre målestok.

Defensiv forsvarsstyrke

De foregående militære modeller har fokuseret på, hvordan man kan opstille forskellige idealtyper optimeret til forskellige former for international opgaveløsning. Et alternativ kunne være at fokusere på det nære forsvar. NATO har de sidste ti år taget udgangspunkt i, at kapaciteten til det kollektive forsvar tog udgangspunkt i de

deployerbare styrker, men Danmark kunne også vælge at tage udgangspunkt i et forsvar af eget territorium og i de kapaciteter, som er hensigtsmæssige i den sammenhæng. Det ville være et markant brud med dansk forsvarspolitik siden afslutningen af den kolde krig, men er ikke desto mindre en mulighed. Et defensivt forsvar vil i sagens natur være mindre interessant for Danmarks allierede, og de væbnede styrkers bidrag til udenrigspolitikken ville således være markant mindre.

Opgaven for et defensivt forsvar ville være forsvar mod direkte trusler mod Danmarks territorium og integritet. Forsvaret er således en del af den danske sikkerhedskapacitet, men kun for så vidt angår direkte trusler mod dansk territorium, såfremt en konkret modstander måtte materialisere sig i Østersøområdet – og/eller de nordatlantiske områder og Arktis – engang i fremtiden.

Defensivt forsvar bygger på et operationskoncept om sikring frem for tyngde. Forsvar og hjemmeværn skal være i stand til at assistere politiet i sikringsopgaver. Selvom fokus er på territoriet og dermed det lokale forsvar, er der fortsat brug for en operativ reserve, som kan forstærke lokalforsvaret. Defensivt forsvar forudsætter derfor, ud over et lokalforsvar, en felthær, som kan forstærke dette lokalforsvar, samt luftforsvar, der kan sikre lokalforsvarets og felthærens operationsfrihed, samt et kystnært søværn, der kan stoppe eller sinke en modstander, der ønsker adgang til dansk territorium, og som kan give et tilstrækkeligt varsel i krisesituationer.

Et defensivt forsvar er et fravalg af kapaciteter optimeret til at være deployerbare, hvilket reducerer kravene til logistik og mobilitet kraftigt. Generelt kan området nedprioriteres i et sådant forsvar, også fordi der vil være tale om en mobiliseringskapacitet, der vil kunne benytte sig af civile ressourcer inden for landets grænser. Et defensivt forsvar forudsætter et strategisk varsel og dermed opmærksomhed på, hvad der sker i Østersøregionen og i Arktis. Der vil være behov for en taktisk efterretning rettet mod potentielle modstandere og disses konkrete militære kapaciteter og militære evne til at nå dansk territorium.

En fokus på mobiliseringsforsvar og hårde militære opgaver tæt på dansk territorium rummer kun et begrænset potentiale for synergi med forsvarets opgaveløsning i Arktis. Forsvarets tilstedeværelse i Arktis bliver i denne model til gengæld den eneste dimensionerende operation, som foregår langt fra Østersø-

regionen. Det vil give indsatsen i Arktis en væsentlig større plads i den samlede prioritering. Det vil være de arktiske kapaciteter, som er de mest indsatsklare og fleksible. Der vil kun i mindre omfang kunne etableres et sammenfald mellem opgaverne inden for de enkelte militære kapaciteter, således som det også var tilfældet under den kolde krig.

Øvrige kapaciteter

Uanset hvilke militære modeller Danmark måtte vælge til sine væbnede styrker, er der en række kapaciteter, som kan bidrage til samfundets sikkerhedskapacitet. Måden, de bliver nyttiggjort på, vil selvsagt afhænge af den valgte model, men vil, i alle modeller, kunne give vigtige bidrag til den samlede sikkerhedskapacitet. Dette gælder:

- hjemmeværnet
- beredskabsstyrelsen
- cyberforsvar
- missilforsvar
- efterretningstjeneste
- bidrag til internationale stabe mv.

Ved diskussioner om de forskellige modeller kan Hjemmeværnet og Beredskabsstyrelsen indordnes forskelligt, men helt generelt er de relevante og kan bruges på forskellig vis i alle fire typer.

Hjemmeværnet er en landsdækkende frivillig organisation, hvis primære opgave er at støtte forsvaret. Desuden har Hjemmeværnet en vigtig funktion for så vidt angår den folkelige forankring af forsvaret. Efterhånden som forsvarets missioner er blevet internationale har hjemmeværnets støtte bestået i at aflaste forsvaret med hensyn til nationale opgaver, såvel som i at bistå i missionsområder både som enkeltpersoner og som enheder med f.eks. bevogtning. Imidlertid vil hjemmeværnets medlemmers civile kompetencer også kunne anvendes til kapacitetopbygning, hvor de har fordel af, at de militære og civile kompetencer kan bruges samtidig.

At Hjemmeværnet støtter værnene, hænger sammen med en tankegang, hvor luft, sø og land ses som de domæner, hvori kampen foregår. I postmoderne krige, der foregår blandt befolkningerne, er krigen flyttet ind i civile domæner, hvilket bør give anledning til overvejelser om, hvorvidt de mere civilt relaterede internationale opgaver kunne påhvile Hjemmeværnet med henblik på at give opgaven et fokus, som det kan være svært at eta-

blere nede i værnenes organisation, samt med henblik på at udnytte det potentiale, som Hjemmeværnet har som en reserve med en række relevante civile kompetencer. Computernetværkssikkerhed kan være en sådan opgave.

Beredskabsstyrelsen har en lang række af specialiserede kompetencer, der kan bruges såvel nationalt som internationalt. I internationale missioner vil man også i fremtiden skulle kunne stille såvel specialister som større bidrag. Beredskabsstyrelsen indgår som en del af Danmarks samlede sikkerhedskapacitet på to måder: (1) som det statslige redningsberedskab, der kan løse omfattende og komplekse opgaver inden for blandt andet redning, miljø og storbrande, samt (2) yde bistand ved katastrofer i udlandet. Som en del af Forsvarsministeriets område er det muligt at skabe øget synergi mellem forsvarets og Beredskabsstyrelsens kapaciteter. På samme måde kan man bruge Beredskabsstyrelsens kompetencer i militære operationer som brandberedskabet i Libanon i 2010. Samarbejdet mellem Beredskabsstyrelsen og forsvaret bør være præget af pragmatisme og fokus på at løse konkrete opgaver. F.eks. kan forsvaret bistå Beredskabsstyrelsen med transport og mobilitet. Desuden kan forsvaret skabe sikkerhed for Beredskabsstyrelsens medarbejdere såvel som dens materiel, og nødhjælp kan dermed indsættes i områder, hvor sikkerhed ikke nødvendigvis eksisterer.

Computernetværkssikkerhed er en god illustration af, hvordan sikkerhed i et åbent, globaliseret samfund går på tværs af traditionelle skillelinjer. I forbindelse med computernetværkssikkerhed og *computer network operations* (CNO) må man skelne mellem militære styrkers offensive og defensive brug af CNO og samfundets sårbarhed over for cyberangreb. Hvor det første per definition er en militær opgave, er det ikke givet, at sikringen af samfundets civile systemer er en militær opgave.

Missilforsvar udgør en kapacitet, som debatten i NATO sætter på den danske forsvarspolitiske dagsorden. På NATO-topmødet i Lissabon i 2010 besluttedes det at udvikle et missilforsvar i overensstemmelse med den amerikanske tilgang. USA lægger vægt på at udvikle et system, der kan have operationelle såvel som strategiske formål. Missilforsvar i sin nuværende form handler om at opbygge et netværk af detektorer og interceptorer, der kan anvendes til beskyttelse mod en konkret missiltrussel i felten eller i et givent geografisk område. USA har

besluttet at stationere fire missildestroere i Spanien som et led i NATOs missilforsvar. Holland har besluttet at etablere kapacitet på udvalgte flådefartøjer (fregatter) – i første omgang sensorkapacitet gennem opgradering af deres SMART L-radar, som i øvrigt svarer til den, der sidder på de danske fregatter. Rumænien, Polen og Tyrkiet har indgået aftaler om placering af stationære missilforsvarsinstallationer på deres territorium. NATO udvikler en alliancefælles kommando- og kontrolkapacitet inden for missilforsvar, og en initial missilforsvarskommando- og -kontrolkapacitet blev opnået i starten af 2012. Der tegner sig et billede af et system, hvor kontrol og varsling i overvejende grad er en alliancefælles indsats, mens våbendelen opstilles af de enkelte medlemslande.

Set i et transatlantisk perspektiv bidrager Kongeriget Danmark allerede ved at stille jord til rådighed for Thuleradaren. Det danske valg med hensyn til deltagelse i NATOs missilforsvar handler primært om Danmarks europæiske alliancepolitik. Danmark vil formentlig kunne vælge at indgå i NATOs missilforsvar på rotationsbasis med andre landes tilsvarende kapaciteter. Danmark kunne således have en interesse i at demonstrere evnen til at bidrage på en relevant måde til NATOs samlede missilforsvar, men med den mindst mulige binding af organisation og med den størst mulige synergi med anden opgaveløsning, som man samtidig ønsker at udføre. I sidste ende handler det danske valg med hensyn til missilforsvar derfor om, hvorvidt Danmark vil udstyre 1-2 fregatter med radaropdatering samt et begrænset antal missiler og være villig til at binde en fregat til BMD-rollen i kortere eller længere perioder ad gangen. Dette område er velegnet som genstand for arbejdsdeling i alliancen.

Efterretningsvirksomhed kan defineres som indsamlingen og forarbejdningen af information, som har betydning for en regerings handlemuligheder, særligt på det militære og politiske område. Efterretningsvirksomhed er sædvanligvis hemmelig og udført af særlige statslige institutioner. Efterretningsvirksomhed er således en central del af den nationale sikkerhedskapacitet. Det er i høj grad efterretningsvirksomhed, som gør det muligt for en regering at forstå sammenhænge i en kompleks verden, og som danner baggrund for handling. Efterretningsvirksomhed er således et vigtigt bidrag til, hvad man kan kalde kriseerkendelse. Kriseerkendelse skal ske så hurtigt som muligt, så Danmark kan nå at orientere

sig i det internationale system og foretage et sikkerhedspolitisk valg på basis af informationer og efterretninger fra sikkerhedskapaciteterne. Derved kan man eventuelt helt undgå indsættelse af militære kapaciteter. Det må dog overvejes, om man f.eks. i korte perioder kan deployere f.eks. specialoperationsstyrker eller fartøjer, der kan medvirke til at danne et godt efterretningsbillede i kriseerkendelsesfasen.

Særligt efter begivenhederne 11. september 2001 efterspørger regeringer ikke blot efterretning, som informerer og advarer – efterretning har i stigende grad en ledende rolle. Det er efterretning, der kan bidrage til at forudsige, hvilke missioner der er behov for, og det er efterretning, som kan gøre det klart, når logikken i en mission ændrer sig i en mere fredelig eller farlig retning. Men måske vigtigst er det efterretning, som kan klarlægge, hvorvidt en given krise kan løses med andre midler end militære. Det er således efterretninger, som danner grundlag for en vurdering af, hvorvidt militær magt skal anvendes i en given situation, eller om der er andre og mere fredelige alternativer.

Efterretning kan i sig selv være et vigtigt bidrag, som Danmark kan yde i samarbejdsnetværk. Ved statsministerens besøg i USA i februar 2012 fremhævede præsident Obama således dansk-amerikansk efterretnings samarbejde. Forskningen på området taler om 'globaliseringen af efterretning' for netop at beskrive, hvordan samarbejde og arbejdsdeling i stigende grad er blevet en vigtig del af efterretningsvirksomhed.

Ud over de materielle kapaciteter kan forsvarets personel være en immateriel kapacitet for internationalt samarbejde. Danske militære bidrag til internationale stabe, missioner og organisationer er – sammen med udstationerede civile embedsmænd og danskere, der er direkte ansat i internationale organisationer – en vigtig del af den danske sikkerhedskapacitet, fordi de direkte forvalter danske interesser ude i verden. Behovet for, at danske militært ansatte kan indgå på lige fod i allierede praksisfællesskaber, bør medføre overvejelser om, at uddannelsesforløb og udvekslingstjeneste i udlandet i højere grad skal indarbejdes som en vigtig del af fremtidens personale- og uddannelsesstruktur. Militær aktivisme stiller simpelthen højere krav om militærfaglig kunnen, også fordi dansk militær professionalismisme er en del af det samlede billede af den danske indsats. Det handler således ikke alene om, at danske befal-

ingsmænd og officerer kan tilegne sig de operationelt relevante kompetencer, men tillige om, hvor og hvordan de tilegner sig disse kompetencer. Hvis danske officerer tager dele af deres uddannelse i udlandet, kan de hente kompetencer, viden og nye ideer ind i det danske forsvar. Samtidig kan uddannelse i udlandet være en mulighed for at knytte kontakter og danne netværk, som vil være meget værdifulde i de netværk af samarbejder med allierede, som det danske forsvar indgår i. En strategi for, hvordan international uddannelse og træning kan øge kompetencer og danne netværk i forhold til de centrale allierede, må derfor være en integreret del af en fokus på internationale operationer.

For første gang siden 2003 ser det nu ud til, at Danmark efter 2014 ikke længere vil være engageret i en så dimensionerende international mission, at dets behov alene kan ses som definerende for de overordnede krav til forsvarets opgaveløsning. Der er således en potentiel mulighed for at kunne vælge, hvilken type Forsvar vi ønsker os, og dermed for at definere, hvilken militær model de enkelte værn skal indrettes efter og operere under. Jo mere entydigt dette valg er, des større mulighed er der for at optimere forsvarets strukturer i overensstemmelse med modellen. I disse optimeringsøvelser må behovet for besparelser i det danske forsvar såvel som hos vores allierede nødvendigvis spille en stor rolle, for et for entydigt valg af model vil samtidig potentielt kunne have så betydelige konsekvenser for fleksibiliteten i den danske militære værktøjskasse, at danske militære bidrag kunne gå hen og blive irrelevante i visse mulige fremtidige scenarier.

I denne forbindelse må vi i Danmark diskutere fire forhold:

- Hvad er centrale danske sikkerhedspolitiske interesser, og hvordan kan forsvaret bedst indrettes til at forfølge disse?
- Hvilket ambitionsniveau ønsker vi for evnen til at kunne gennemføre eller bidrage til specifikke missions- og opgavetyper?
- Hvilke lande har Danmark mulighed for at samarbejde med, hvis vi vælger en given militær model?
- Hvilke krav stiller den valgte model til forsvaret som organisation, herunder dets personaleforvaltning?



Konklusioner



Fortællingen om dansk sikkerheds- og forsvarspolitik i begyndelsen af det 21. århundrede må tage udgangspunkt i, hvordan Danmark kan forfølge sine interesser. I en globaliseret verden af åbne og komplekse systemer er et land næsten per definition aktivistisk. Aktivisme forklarer således grundvilkårene for vores politik, men aktivisme beskriver ikke vores valg. Og vælge må vi. Danmark kan ikke vælge, om vi vil prioritere, men vi kan vælge, hvordan vi vil prioritere. I modsætning til under den kolde krig er der mulighed for at vælge nicher og scenarier. Hvilke valg man fra politisk hold ønsker at foretage, afhænger i høj grad af, hvordan man fortolker Danmarks interesser.

En sikkerheds- og forsvarspolitik baseret på negative interesser betragter forsvaret som en forsikring. Forsvaret er således en langsigtet investering, der skal sikre nationens suverænitet. Derfor er det ud fra dette perspektiv vigtigst, at forsvaret kan forsvare det nationale territorium og hævde kongerigets suverænitet. Den nationale sikkerhedskapacitet skal først og fremmest sikre nationens borgere og virksomheder mod angreb udefra – gennem efterretningsvirksomhed, Beredskabsstyrelsen, computernetværkssikkerhed og lignende. Forsvaret er således i sin yderste konsekvens et defensivt forsvar, der beskytter nationen og dens territorium. Ud fra denne betragtning fylder regionale spørgsmål – grænsedragninger i Arktis eller Ruslands rolle – mest, mens internationale operationer er vigtige, i det omfang de kan styrke rigets sikkerhed enten ved at holde risici på afstand eller ved at styrke båndene til vores allierede. I sådanne operationer kan Forsvaret fungere som et internationalt assistanceforsvar.

En sikkerheds- og forsvarspolitik baseret på positive interesser betragter forsvaret som et redskab i udenrigs-

politikken på linje med ulandsbistand, handelspolitik og lignende. Forsvaret skal således løbende give et politisk afkast, som gavner varetagelsen af regeringens øvrige politik. Den samlede sikkerhedskapacitet skal således udnyttes til mange forskellige formål. Nationens overlevelse og sikkerhed er selvfølgelig det ultimative mål, men den slags ultimative problemstillinger ønsker man med positiv interessevaretagelse netop at arbejde sig væk fra – så den slags overvejelser er ikke i sig selv dimensionerende. Fokuset på øjeblikkets problemer kan medføre en fokus på den øjeblikkelige stabiliseringsindsats, hvor forsvaret bliver en langsigtet stabiliseringsstyrke, men kan også føre til overvejelser om at udnytte forsvarets kapaciteter til at bistå til at nå mere 'bløde' sikkerhedspolitiske mål som en humanitær indsatsstyrke. Samtidig vil der være et fokus på at sikre den internationale retsorden, hvilket giver forsvaret opgaver som internationalt assistanceforsvar. Konkrete problemer – f.eks. gidseltagninger – kan give anledning til at bruge specialoperationsstyrker på selvstændige missioner.

Det fremtidige operationsmiljø kan siges at være defineret af den stadige integration af åbne og komplekse sociale systemer. Hvor militære styrker i det 20. århundrede kæmpede inden for veldefinerede rammer i et lukket system, vil militære styrker i det 21. århundrede skulle operere i åbne systemer, hvor betingelserne for sejr og nederlag forandrer sig fra system til system. Det gør det særligt vigtigt, at den nationale sikkerhedsstrategi udmøntes i konkrete delstrategier for operationer, som danske sikkerhedskapaciteter deltager i. Disse strategier skal definere den sikkerhedspolitiske narrativ for operationen, såvel som mere konkrete mål og delmål, for således at opstille de betingelser for succes, som er gyldige for den konkrete operation.

fordi sikkerhed ikke skabes udelukkende med militære midler, så er sikkerhedsovervejelser i stigende grad blevet en del af mange sociale, økonomiske og politiske systemer. I mange af disse systemer er skellet mellem indenrigs og udenrigs ikke det mest relevante. Sikkerheden for danske borgere og det danske samfund skal således varetages i mange systemer på samme tid; det er et politisk valg, hvilke indsatser man ønsker at prioritere. For at kunne bidrage til en række forskellige missioner i åbne og komplekse systemer må forsvarets kapaciteter betragtes som moduler, selvstændige enheder, der kan indgå i forskellige operationer og missioner.

Et forsvar organiseret efter et sådant 'legoklodssystem' kan ikke løse alle mulige sikkerheds- og forsvarspolitiske udfordringer, men er prioriteret til at løse veldefinerede og relevante udfordringer. I praksis vil et forsvar altid være organiseret efter mange hensyn, hvor ikke alle er forsvarspolitiske. Samtidig med at man erkender denne politiske realitet, må man imidlertid erkende den forsvarspolitiske realitet, at forsvaret er mest effektivt, hvis det er målrettet, og at forsvaret som organisation fungerer bedst, hvis det har en klar mission og vision at arbejde ud fra. Denne analyse beskriver fire alternative modeller for, hvordan forsvaret kunne specialiseres i forhold til kapaciteten til at udføre en særlig type missioner:

- langsigtet stabiliseringsstyrke
- international assistencestyrke
- humanitær indsatsstyrke
- defensiv forsvarsstyrke

Ud over disse missioner vil forsvaret skulle gennemføre nationale operationer, myndighedsopgaver og opgaver i Arktis. De nye forhold i Arktis har gjort, at indsatsen i denne del af kongeriget må overvejes selvstændigt i relation til den samlede balancering af forsvaret. Det betyder

ikke, at forsvaret skal løse alle nye opgaver i Arktis, eller at opgaver i Arktis nødvendigvis skal prioriteres højt, men det betyder, at opgaveløsning i Arktis har fået en ny betydning. Ud over disse missioner vil hjemmeforsvaret og Beredskabsstyrelsen bidrage til sikkerhedskapaciteten, og computernetværkssikkerhed og missilforsvar vil spille en rolle for, hvordan forsvaret dimensioneres.

For at kunne dimensionere forsvaret til en effektiv indsats – koordineret med resten af den danske stat – i en verden i forandring præget af åbne og komplekse systemer stilles der nye krav til forsvarsplanlægningen. Den skal koordinere og dimensionere mere og oftere. Det stiller særlige krav til, hvordan politiske valg og militær sagkundskab kan være i samspil, på en måde hvor man gensidigt anerkender værdien af begge dele. Netop i et komplekst og foranderligt operationsmiljø kan uformelle strukturer og pragmatiske løsninger stå i vejen for oplyste demokratiske debatter, velovervejede beslutninger og en præcis placering af ansvar. Når beslutningerne er taget, er det imidlertid værd at holde sig for øje, at konflikterne og de væbnede styrker er for komplicerede til, at man kan forvente, at forsvarets kapaciteter kan forandre sig fra den ene dag til den anden. Forsvarspolitikken er særligt kendetegnet ved, at indkøb af materiel, kompetence- og doktrinudvikling og alle de andre forhold, der former forsvaret som et politisk redskab, tager lang tid. Det forsvar, som vi beslutter os for i dag, har vi således ikke i morgen, men langt ude i fremtiden, hvor forholdene kan have ændret sig. Derfor er det vigtigste element af forsvarspolitikken og forsvarsplanlægningen at skabe fleksible enheder, der er omstillingsparate, samtidig med at man har en klar vision og mission, som de mennesker, der er ansat i forsvaret, kan arbejde efter.

LISTE OVER FIGURER OG TABELLER

Figur 1: Den historiske fordeling af verdens bruttonationalprodukt.

Kilde: China's Economy: Hello America, *The Economist*. 2012. [ONLINE]

Tilgængelig på: <http://www.economist.com/node/16834943>. [Accessed 15 March 2012].

Figur 2: Kvaliteten i militært materiel.

Kilde: Steven Browns and Scott Gebicke, 'From R&D Investment to Fighting Power, 25 Years Later', *McKinsey on Government*, 5 (2010), 70-75.

Figur 3: Antallet af konflikter og deres geografiske fordeling.

Kilde: *SIPRI Yearbook 2011* [ONLINE]

Tilgængelig på: <http://www.sipri.org/yearbook/2011/files/SIPRIYB1102-02A-02B.pdf>. [Accessed 15 March 2012], 64.

Figur 4: Koncentriske cirkler på forsvarsområdet i Europa.

Kilde: Center for Militære Studier

Figur 5: Tre internationale tendenser i forsvarsplanlægning.

Kilde: Center for Militære Studier

Figur 6: Et bud på ny dansk forsvarsplanlægning. Kilde: Center for Militære Studier

Figur 7: Prioriteringsakser i dansk forsvarspolitik. Kilde: Center for Militære Studier



English Abstract

This analysis focuses on the armed forces' ability to contribute to the Danish Security Capacity, defined as the coherent effort from all parts of the Danish government and civil society to analyse, prevent and act coordinated against the threats and risks facing Danish citizens and the Danish society in an open and complex international system in transformation. In such an international system 'activism' is a condition for Danish security and defence policy, the analysis concludes, and points to the need for developing a coherent notion of what kind of interests the Danish government wants to pursue. In defining Danish national interests, the way in which climate change is transforming the Arctic environment and Greenland's geopolitical significance has become a more important parameter. While the analysis makes clear that armed conflict is not likely in the Arctic and that the armed forces will therefore primarily be engaged in coast guard duties, the Kingdom of Denmark will need to configure its Security Capacity to deal with a host of new issues in the region.

The primary mission for the Danish armed forces will not be in the Arctic, however. The analysis introduces four 'military models' that present competing visions for what kinds of operations the Danish armed forces should be organised to engage in: a long-term stabilisation force, an international assistance force, a humanitarian deployment force and a defensive defence force. Depending on what kind of force structure Denmark

chooses, there will be different possibilities for cooperating with other nations in coalitions, and these forces will have different relevance in different institutional contexts. These contexts of cooperation are important for Danish security and defence policy not only because Danish contributions to international operations depend on the multinational context in which they are most often deployed, but also because of the way in which Denmark cooperates in an Alliance-framework is important in and of itself. It is from this perspective that the Smart Defence debate in NATO becomes important to Denmark. The analysis points to the possibilities of the Smart Defence agenda, but also warns that unless carefully managed this agenda might actually serve as an excuse for European countries to cut defence budgets in the belief that other nations will supply the capabilities cut away.

The intricacies of Alliance-cooperation in a time dominated by network policy further increase the need for Denmark to adopt a coherent defence planning process that carefully integrates political decision-making with military competences and advice. The need for a coherent defence planning process is all the greater considering that the current as well as the previous government have indicated the need for cuts in the defence budget at the same time as the operations in Afghanistan come to an end. This leaves Denmark with a scope for making strategic choices.



Center for Militære Studier

Institut for Statskundskab

Københavns Universitet

Øster Farimagsgade 5, opgang E, bygning 8

1353 København

