

Ekspedition

Overassistent Børge Olsen
Frederiksberg Slot
Postboks 214
2000 Frederiksberg
Telefon 3616 2244 lokal 312

Tidsskriftet redigeres af redaktionen inden trykning, derfor anmodes - om muligt - kommende artikler indsendt på diskette (MS Word eller WordPerfect). Artikler kan også sendes på e-mail (nbagge@post3.tele.dk). Næste nummer planlægges udsendt primo oktober, hvorfor indlæg til dette nummer bedes indsendt senest den 2. september.

OBS!

Selskabet er kommet på Internettet på adressen: www.dkvs.dk, her vil man kunne finde praktiske oplysninger om bl.a. foredragssæson til efteråret som supplement til udsendt information.

Husk at meddele flytning! Manglende flyttemeddelelser giver Selskabets ekspedition et stort og unødvendigt ekstraarbejde!

På mindre end et minut kan et postkort vedrørende flytning udfyldes... Landets postkontorer udleverer gratis specielt udformede postkort til anmeldelse af flytning...

De sendes oven i købet portofrit...

Indholdsfortegnelse

Forord	238
Jo mere vi er sammen: NATO's udvidelse og nye udfordringer Mikkel Vedby Rasmussen	240
Like a Bridge over Troubled Waters? Ph.D. Christilla Roederer-Rynning	254
Rejsebrev fra USA: USA, NATO og Europa efter 11. september kst. Forskningschef Lykke Friis	268
Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement Senior Lecture Viatcheslav Morozov	278
Erfaringer fra NATO's seneste udvidelse Generalløjtnant Ole Kandborg	290
Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu Brigadegeneral Michael H. Clemmesen	296
NATO kommandostrukturens 3. niveau i lyset af NATO/EU-udvidelsen Generalløjtnant Ove Høegh-Guldberg Hoff	308
Ukraine - uden for alting? Oberstløjtnant Claus Mathiesen	323
Militær Strategi Oberstløjtnant K. Nødskov	334
Hærens fremtid Oberst Bjarne Hesselberg	353
Alle taler om det - men ingen gør noget ved det! Oberstløjtnant Steen Flügge	358
Boganmeldelser af:	
Kurt Klaudi Klausen: <i>Skulle det være noget særligt?</i> Anmeldt af cand.mag. Peter Sjøstedt.	365
Lars Erslev Andersen & Jan Aagaard: <i>Den afghanske forbindelse.</i> Anmeldt af major Claus E. Andersen.	370
Michael I. Handel: <i>Masters of War.</i> Anmeldt af major Claus E. Andersen.	372
Beatrice Heuser: <i>Reading Clausewitz.</i> Anmeldt af major Claus E. Andersen.	374
Wolfgang Schneider: <i>Hitlers Hjemmefront.</i> Anmeldt af major Claus E. Andersen.	376
Beretning om Det Krigsvidenskabelige Selskabs virksomhed 2001-2002	377
Det Krigsvidenskabelige Selskabs bestyrelse 2002-2003	383

Forord

I andet halvår af 2002 bliver der efter al sandsynlighed truffet to store beslutninger, der vil få afgørende betydning for Europas politiske udvikling og sikkerhed, herunder ikke mindst for det transatlantiske forhold og NATO's fremtid samt for forholdet mellem Rusland og Vesten.

På NATO-topmødet i Prag i november vil NATO invitere et antal central- og østeuropæiske lande til forhandlinger om medlemskab. Hvor det indtil for godt et år siden var usikkert, om alliancen ville blive udvidet, er det i dag blot et spørgsmål om hvilke lande, der kommer med i denne omgang. De tre baltiske lande, hvis medlemskab længe har været en dansk mærkesag, synes sikre på at blive inviteret. Det centrale spørgsmål er således ikke længere, om NATO vil blive udvidet, men hvad konsekvenserne af udvidelsen bliver for alliancens fremtidige rolle og handlekraft; om det alliancen måtte tabe i handlekraft vil blive opvejet af udvidelsens bidrag til den politiske stabilitet i Europa. NATO er det organisatoriske udtryk for det transatlantiske forhold; derfor skal udvidelsen og NATO's fremtidige rolle også ses i sammenhæng med den sikkerhedspolitiske udvikling i USA, hvor terrorangrebet den 11. september 2001 har haft større indflydelse på de sikkerhedspolitiske prioriteringer, end det synes at være tilfældet i Europa.

Også i EU står efteråret 2002 i udvidelsens tegn. Det var under det forrige danske EU-formandskab i 1993, at den nuværende og mest omfattende udvidelsesproces blev indledt, og med det formandskab, der indledtes den 1. juli i år, er det faldet i Danmarks lod at sikre den positive afslutning på denne proces, så den kan bekræftes på topmødet i København til december. Ikke alene er EU's udvidelse med central- og østeuropæiske lande et længe næret og højt prioriteret dansk ønske; sikringen af udvidelsen er også en af de største og mest komplicerede opgaver for dansk diplomati i mange år. De udestående forhandlingsspørgsmål - landbrug, regionalpolitik og budget - er de vanskeligste i hele udvidelsesprocessen. Og som det er tilfældet med NATO, rejser også EU's udvidelse afgørende spørgsmål om organisationens fremtidige beslutningsdygtighed.

Hverken Rusland eller det ofte oversete Ukraine er kandidater til medlemskab af NATO og EU inden for den tidshorisont, der gør det muligt at foretage realistiske vurderinger. Ingen vurdering af konsekvenserne af NATO's og EU's udvidelse er imidlertid fuldkommen uden analyse af, hvordan de to lande, der er afgørende for den politiske stabilitet i Europa, forholder sig til udvidelserne.

Dette temanummer af Militært Tidsskrift er helliget NATO's og EU's kommende udvidelser. De otte artikler giver et nuanceret billede af de problemer og perspektiver, der tegner sig som en konsekvens af de to udvidelsesprocesser, der til sammen vil bygge bro over den kløft, der blev skabt af den kolde krig, men som samtidig rejser

nye spørgsmål om Europas fremtid, det transatlantiske forhold og samarbejdet med de stater i øst, der ikke er omfattet af udvidelserne.

Efter gennemgang af temet fortsættes med en artikel af oberstløjtnant K. Nødskov om anvendelsen af begrebsapparatet "militær strategi" belyst gennem krigshistoriske eksempler, to artikler, der med udgangspunkt i den logistiske verden kommenterer "de fire obersters" artikel om hærens udvikling. Der argumenteres for større accept af komplementariteten mellem operationer og logistik og dermed behovet for at afsætte yderligere midler til specielt den logistik, der skal understøtte hærens reaktionsenheder.

Der afsluttes med et antal boganmeldelser af såvel militærhistoriske som ledelsesmæssige publikationer samt et fyldigt referat af generalforsamlingen i Det Krigsvidenskabelige Selskab.

Redaktionen ønsker endnu engang god læselyst og håber samtidigt, at læserne alle må få en god sommer.

H. BRØCHMANN LARSEN

Jo mere vi er sammen: NATO's udvidelse og nye udfordringer

Mikkel Vedby Rasmussen, Forsker, projektkoordinator, DUPI

Det hænder at succes er en større udfordring end fiasko. Havde de der spæde NATO's sammenbrud i begyndelsen af 1990'erne fået ret, ville NATO's hovedkvarter sikkert stadigvæk være befolket med diplomater der levede et stille liv med lange møder og kalorierig belgisk mad, mens de vigtige sikkerhedspolitiske beslutninger blev taget et andet sted. I stedet blev NATO navet i en ny europæisk sikkerhedsorganisation, der langsomt rullede østpå.

I dag tjener alt til en så stor udvidelse af alliancens medlemskare at NATO vitterlig bliver den al-europæiske sikkerhedsorganisation, alliancen har bestræbt sig på at blive. Med Rom-deklarationen af maj 2002 har NATO formået at realisere sin nye rolle uden at aktivere et sikkerhedsdilemma i forhold til Rusland. NATO's strategi har været en bragende succes.

Men hvad stiller man op efter en succes? Der er de der mener at NATO er nået til sidste punkt på sin dagsorden. Der er ikke mere tilbage for NATO at gøre i Europa, og ikke noget medlemmerne er villig eller i stand til at bruge NATO til uden for Europa. Den nye sikkerhedspolitisk dagsorden som blandt andet terrorisme sætter har ikke et punkt der hedder NATO, lyder dette synspunkt.

Denne artikel vil argumentere for at NATO's succes ikke nødvendigvis leder til fiasko. De der argumenterer herfor fokuserer på NATO's funktion. Derved bliver deres argument uvægerligt tilbageskuende: de ser hvad NATO kan og bør gøre udfra hvad alliancen tidligere har ment at den burde og kunne gøre. Betragter man imidlertid NATO fra et kulturelt synspunkt, står det klart at den sikkerhedspolitiske *kultur* der definerer NATO foreskriver en stadig forandring. Alliancens succes har bestået i at gøre forandring til sin ven, snarere end sin fjende. Hvis alliancen fortsat kan gøre det, har den en fremtid.

For at undersøge denne fremtid, tager artiklen udgangspunkt i den igangværende udvidelsesproces og søger at følge denne proces' konsekvenser, såvel som konsekvenserne af de andre sikkerhedspolitiske udfordringer tiden giver NATO.

Udvidelse

Efter at have optaget Polen, Tjekkiet og Ungarn i alliancen,¹ besluttede NATO på sit topmøde i Washington i 1999 at iværksætte en medlemskabshandlingsplan (på engelsk: Membership Action Plan, MAP).² Handlingsplanen er det kort ansøgere skal følge for at blive medlemmer af NATO. MAP tilbyder først og fremmest ansøgerlandene råd og vejledning i at reformere deres væbnede styrker.

NATO's udvidelse og nye udfordringer•

MAP er inspireret af EU's Europa-aftaler. Da NATO i modsætning til EU ikke har et *acquis* ansøgere må leve op til, eller forhandle om, så er MAP en mere politisk og mindre gennemsigtig proces end EU's udvidelsesforhandlinger.

Da NATO ikke har juridiske standarder for hvad der vil sige at være medlem, bliver optagelsesprocessen meget vigtigt. MAP har således ikke alene et materielt formål ved at tilpasse ansøgernes forsvarsstrukturer til alliancen, men er på mange måder tillige en socialiseringsproces der skal lære en ansøger at fungere som medlem.

I modsætning til EU's optagelsesforhandlinger er der således heller ikke noget løfte om optagelse i NATO hvis man følger MAP-anvisningerne. Medlemskabshandlingsplanen understreger i sit første afsnit at de reformer som alle ansøgerlande gennemfører på baggrund af MAP træffes og gennemføres ene og alene på det berørte lands ansvar.³ Når talen falder på dette emne, har man i NATO en tendens til at fremføre at de central- og østeuropæiske lande har behov for reform af deres væbnede styrker – uanset om de bliver medlem af NATO eller ej. Men i selve MAP processen ligger der et implicit løfte om at optagelse i det mindste vil være mulig. Det er netop dette løfte, hvor vagt det end måtte være, der giver NATO's råd vægt.

De stater der har klaret sig godt i MAP-processen står således godt i medlemskabskalkylen. F.eks. Litauen har givet øget sine, og dermed de andre baltiske landes, chancer for optagelse ved at klare sig godt i MAP. På nuværende tidspunkt står alle MAP landene imidlertid på 'bruttolisten' for optagelse. Man taler således i sommeren 2002 om optagelsen som et spørgsmål om hvorvidt det er 7 eller 9 stater der skal optages.

I praksis betyder det om de baltiske lande, Slovakiet, Slovenien, Rumænien og Bulgarien skal have følgeskab af Albanien og Makedonien på vej ind i NATO.⁴

Måske bliver udvidelsen knap så omfattende. Makedonien og Albanien har næppe chance for at blive optaget. Når man som Makedonien for øjeblikket har NATO-styrker på sit territorium for at sikre stabiliteten, er der et stykke vej til at blive medlem af alliancen. Albanien vil formentlig heller ikke blive betragtet som stabilt nok til optagelse. Med USA i spidsen har de vestlige lande klart tilkendegivet overfor de slovakiske vælgere at hvis Vladimir Meciar danner regering efter valget i september 2002, vil man ikke være overbevist om landet demokratiske sindelag, og Slovakiet vil derfor ikke kunne blive medlem af alliancen.

MAP kan have virket dårligt for Rumænien og Bulgarien, idet processen har givet NATO indblik i hvor meget der skal til før de to lande har moderniseret deres væbnede styrker. Det kan tale imod deres optagelse. På den anden side vil en række sydeuropæiske NATO-lande mene at udvidelsen ikke blot skal foregå i nord. Spørgsmålet om Rumænien og Bulgarien kan derfor meget vel blive afgjort i sidste øjeblik – som det skete ved beslutningen om den første udvidelse af alliancen i Madrid i 1997.

Hvordan NATO

NATO vil blive udvidet. I modsætning til optakten til Madrid-topmødet i 1997, er spørgsmålet som analytikere stiller højt i de 30 sekunder tv-nyhederne giver dem, og det spørgsmål som mere kyniske embedsmænd visker i korridorerne, *ikke* hvorvidt udvidelsen af alliancen er en god ide. Udvidelsen er kommet til at definere NATO's mission. Op til topmødet i Prag i november 2002 starter de spørgsmål folk inden for og uden for processen stiller ved udvidelsen med *hvordan*: hvordan vil en større udvidelse påvirke alliancens arbejdsgange? Hvordan vil forholdet mellem Rusland og NATO blive? Og ikke mindst hvordan kan NATO fortsat være omdrejningspunktet for den vestlige verdens sikkerhedspolitik i terrorens tidsalder.

Hvad man spørger til er således selve den måde hvorpå NATO fungerer. 'Hvordan'-spørgsmål problematiserer de regler hvorefter NATO handler. Regler skal her forstås som langt mere end de formelle regler nedfældet i den Nordatlantiske traktat, strategiske koncepter eller doktriner.

Mange af de centrale elementer af den måde NATO fungerer på er ikke formelle regler men uformelle regler udviklet i NATO gennem årene.

Det overrasker de fleste at man kun yderst sjældent stemmer i det Nordatlantiske råd, og at stater ikke formelt nedlægger veto selvom alliancens beslutninger tages efter konsensusprincippet. NATO virker i kraft af uendelige diskussioner af de givne emner i et utal af komiteer og ved et utal af frokoster i kantiner, hvis indretning leder tanken hen på et vestjysk motel i 1970'erne.

Den uformelle karakter af NATO's beslutninger kan kun fungere fordi alliancens medlemmer har en fælles referenceramme. Det strategiske koncept er toppen af isbjerget af denne fælles referenceramme.⁵ Det viser hvordan NATO-medlemmerne opfatter den sikkerhedspolitiske situation, hvordan sikkerhed kan opnås i en sådan situation og hvordan NATO kan bidrage til at skabe denne sikkerhed. For at nå til disse fælles konklusioner kræver det imidlertid at NATO-medlemmerne deler en fælles opfattelse af hvad sikkerhedsproblemer er, og ikke mindst hvordan man diskuterer sine forskellige opfattelser af hvilke sikkerhedsproblemer der er de vigtigste, hvordan man bedst løser dem osv. Der er med andre ord en praksis for at diskutere sikkerhedspolitik i NATO, og denne praksis definerer regler for hvordan man forstår sikkerhedsproblemer og deres løsning.

NATO har en sikkerhedspolitisk praksis. Begrebet praksis beskriver hvordan alliancens medlemmer handler i NATO og hvordan de kollektivt handler gennem NATO. Denne handling er defineret af regler; såvel som at handlinger kan ændre reglerne. Tilsammen kan regler og praksis siges at udgøre en kultur. Denne sikkerhedspolitisk kultur definerer den måde arbejdet foregår på i NATO. Denne sikkerhedspolitiske kultur fungerer på samme måde som kultur kan definere den måde mennesker arbejder sammen på i virksomheder. Selvom to virksomheder producerer det samme produkt, kan de arbejde vidt forskelligt fordi den måde arbejdet defineres på er vidt forskellig.

NATO's udvidelse og nye udfordringer

På samme måde kan nationer have forskellige kulturer. Har man prøvet at vente på bussen i henholdsvis London og København, vil man vide at briter har en helt anden køkultur end danskere. Det er et lille eksempel med stor gyldighed, mener såkaldt konstruktivistisk samfundsvidenskab.⁶ Ifølge denne teori er kultur helt afgørende for hvordan man forholder sig til andre mennesker, og dermed helt afgørende for de handlinger men udfører i interaktion med andre mennesker (på arbejde, i køen ved bussen eller i det Nordatlantiske Råd).

Vil man forstå enhver organisation, må man således forstå den kultur hvorefter den arbejder. Denne kultur rummer de regler hvorefter medlemmerne handler og den praksis deres handlinger skaber. For de nye medlemmer af alliancen, eller for nye diplomater fra gamle medlemslande, er det at arbejde i NATO en læreproces. I kraft af sine nederlag og succeser lærer man hvordan man kan handle og efter hvilke regler man bør handle.

Når der sker noget omkring NATO, som f.eks. at Muren falder, Jugoslavien bryder sammen eller terrorister angriber New York og Washington, vil NATO og dets medlemmer i første omgang søge at forstå hvad der sker og hvad de bør gøre efter deres sikkerhedspolitiske kultur. Når de handler på baggrund af denne kultur, så opstår der imidlertid en praksis som på visse punkter vil udfordre kulturen – og måske ændre den. Efter afslutningen af Den Kolde Krig måtte NATO således definere sin sikkerhedspolitiske mission på ny.

Ny konstruktion af NATO

Under Den Kolde Krig forholdt både teoretikere og politikere sig til alliancen ud fra hvad den var. NATO var en del af den amerikansk ledede vestlige alliance der med Kenneth Waltz' ord var en pol i den bipolære internationale situation.⁷ I den bipolære verden var det definerende spørgsmål hvilken side man var på. For NATO-medlemmerne var svaret klart, og derfor var NATO mest interessant i forhold til den funktion alliancen havde i Den Kolde Krig. Lord Ismays sarkastiske definition af NATO's opgaver som at 'holde russerne ude, tyskerne nede og amerikanerne inde' er et udtryk for denne funktionalistiske tankegang. For politikere handlede det om at fastholde denne funktion – eller bryde med den, hvis man som de Gaulle fandt at amerikanerne var lige vel integreret i europæisk politik.

Efter Den Kolde Krig stod NATO for nye udfordringer der gjorde det på sin vis mindre interessant hvad alliansens funktion var. De der forudså NATO's snarlige sammenbrud i begyndelsen af 1990'erne fokuserede netop på NATO's funktioner under Den Kolde Krig og hvordan Den Kolde Krigs forsvinden betød at NATO ikke længere kunne bruges.⁸ Dette argument overså at NATO ikke blot havde en funktion, men også havde en kultur. Og denne kultur var unikt egnet til forandring. Eller rettere sagt: der var elementer af NATO's kultur der havde fyldt meget i 1950'erne, men mindre i 1970'erne og 1980'erne, der kunne genoplives.

NATO havde altid haft en afgørende funktion i forsvaret mod det sovjetiske imperium; men NATO havde ikke alene tjent en funktion udad til. En ligeså vigtig opgave havde været at socialisere Vesttyskland til at blive en del af den vestlige

NATO's udvidelse og nye udfordringer

sikkerhedskultur. Det var denne del af NATO's funktion som alliancen genoplivede i 1990'erne. Den Nordatlantiske Traktat er, ifølge NATO's generalsekretær Lord Robertson, konstitueret af 'fælles værdier, ikke blot den fælles trussel'.⁹ Lord Robertson mener at disse værdier var grundlaget for at skabe 'et sikkerhedsfællesskab mellem Europa og Nordamerika'.¹⁰

Et centralt element i NATO's sikkerhedskultur er dette fokus på hvad man kan kalde værdibaseret sikkerhed. Ifølge det strategiske koncept fra 1999 er det således alliansens opgave at:

'at udgøre en af de uundværlige grundpiller for et stabilt euro-atlantisk sikkerhedsmiljø, baseret på fremvæksten af demokratiske institutioner og viljen til fredelig bilæggelse af stridigheder, hvor intet land vil være i stand til at true eller intimidere noget andet land ved trussel om eller anvendelse af magt'.¹¹

Centralt for NATO's sikkerhedskultur er troen på at demokratiske værdier former regeringers udenrigspolitik i fredelig retning. NATO's værdibaserede kultur betyder således at kulturbegrebet ikke blot beskriver NATO; det er også sådan NATO beskriver sig selv. Ud fra den betragtning fører NATO en konstruktivistisk politik hvor man søger at konstituere det europæiske sikkerhedssystem efter Den Kolde Krig efter NATO's værdier. Det gør man fordi man mener disse værdier skaber sikkerhed.

NATO er således meget bevidst om at alliancen fører en politik der bryder med hvordan NATO blev opfattet under Den Kolde Krig. 'NATO misforstås fortsat ofte – hvad dets karakter såvel som dets politikker angår, ' siger Lord Robertson således med beklagelse; 'alt for mange analytikere har stadig en tendens til at måle NATO efter Den Kolde Krigs forældede alen'.¹² Lord Robertson mener at NATO i dag er defineret af forandring. Derfor er de der vurderer alliancen efter fortidens alen galt på den: ikke alene har NATO forandret sig, men NATO er tillige i gang med at forandre Europa.

Lord Robertson mener at det er kendetegnende for i 'det nuværende sikkerhedsmiljø er det faktum at praksis konstant er forud for teori. Hver gang teorien fortalte os at der var noget vi ikke kunne gøre, så havde vi allerede gjort det!'¹³ Den teori Lord Robertson afviser er den realistiske opfattelse af at afslutningen af Den Kolde Krig intet har betydet for NATO's funktion og at alt talen om værdibaseret sikkerhed blot er retorik. Retorik der dækker den amerikanske ledede alliances ønske om at sikre sin position på verdens store skakspil.

Udtalelsen fra Lord Robertson skal ikke blot ses som et udtryk for at teorier om international politik og den udenrigspolitiske praksis hænger sammen. Udtalelsen er lige så meget et udtryk for at i en tid i forandring så er fortolkningen af hvad man kan vente sig af verden afgørende for hvilken politik man fører.

Sikkerhedsdilemmaet, udvidelsen og Rusland

Hvis NATO tror på sin kultiverende mission, så bør alliancen udvides. Hvis NATO, eller alliancens kritikere, forstår NATO's udvidelse i geopolitiske termer, så er udvidelsen en ualmindelig dårlig ide. Da vil udvidelsen betyde at det såkaldte sikkerhedsdilemma træder i kraft.¹⁴ Logikken bag sikkerhedsdilemmaet er at sikkerhed er relationelt: sikkerhed er ikke noget man skaber for sig selv; både sikkerhedsstrusler og deres løsninger findes i samspillet med andre lande. Sikkerhedsdilemmaet har tragediens logik fordi man, uden at ville det, skaber usikkerhed, hvor man ville skabe sikkerhed.

At Rusland mente at NATO udvidelse ville skade Ruslands sikkerhed betød at NATO ikke kunne undgå at skabe mere usikkerhed med udvidelsen. Uanset hvor meget NATO kunne kultivere Europa, ville Ruslands øgede frygt som følge af alliancens udvidelse skabe mere usikkerhed. NATO havde kun en mulighed: at kultivere sit forhold til Rusland.¹⁵ NATO's bedrift er at alliancen synes at have afværget sikkerhedsdilemmaet. Det har NATO gjort ikke ved at afvise Ruslands synspunkter, men ved at skabe et forum, NATO-Rusland Rådet, hvor forskellige synspunkter kan brydes.

Rådet er konstruktivistisk løsning i sig selv: at finde løsninger i diskussion, snarere end ved at søge at dominere med en kultur. Når det er sagt, er der imidlertid ingen tvivl om at en konstruktivist strategi er at søge at lede denne dialog i en retning hvor den fungerer som en socialiseringsproces i de værdier NATO ønsker at fremme.

Dermed fortsætter NATO den strategi som alliancen har forfulgt siden afslutningen af Den Kolde Krig: at skabe fora hvor omgivne lande kan blive socialiseret ind i NATO's kultur. NACC, PøP og MAP er eksempler herpå.

NATO-Rusland Rådet baner vejen for Ruslands accept af en udvidelse af NATO der endda omfatter tidligere sovjet republikker som de baltiske lande. Det betyder ikke at Rusland synes udvidelsen er en god ide. En talsmand fra det udenrigsministerium, der tilhører den mest skeptiske fløj af den russiske regering, gentog således på den dag hvor Putin underskrev Rom-deklarationen om NATO-Rusland Rådet at udvidelsen var en 'fejltagelse' der hverken ville øge de nuværende eller kommende NATO-medlemmers sikkerhed.¹⁶ Selvom Rusland stadig måtte anse udvidelsen for en fejltagelse, mener man ikke længere at det er en fejltagelse med tragiske konsekvenser. Den russiske holdning synes at være at ingen bliver mere sikre af udvidelsen, men at der på den anden side heller ikke er nogen der bliver mere usikre.

Den vigtigste faktor bag denne ændrede holdning var terrorangrebet på New York og Washington 11. september 2001. Terrorangrebet var *ikke* årsagen til at Rusland ændrede holdning til NATO-udvidelse og en række andre emner (f.eks. missilforsvaret) der skilte USA og Rusland før 11. september. Terrorangrebet var snarere en udløsende faktor der gav Putin administrationen mulighed for selv at føre en konstruktivistisk politik. Hvor Jeltsin kun havde haft mulighed for at forholde sig til Vestens politik, og brugte Ruslands reaktion som afpresning af

NATO's udvidelse og nye udfordringer

Vesten, så gav 11. september Putin muligheden for at skabe en hel ny dagsorden med Vesten. En dagsorden der behændigt undgik de emner hvor Rusland stod svagt, og fokuserede på kampen mod terrorisme. Et område hvor Ruslands geostrategiske placering og engagement i Asien gjorde at Rusland var stærkere.

Ser man på rækken af emner NATO-Rusland Rådet skal kunne behandle er det 'terrorismen' der fylder det meste. Rådet skal kunne beskæftige sig med alle 'områder af fælles interesse', men partnerne udtrykker i Rom-deklarationen deres særlig interesse i at samarbejde om 9 områder: 'kampen mod terrorisme', 'krisestyring', 'ikke-spredning', 'våbenkontrol og tillidsskabende foranstaltninger', 'regionalt missilforsvar', 'redning til søs', 'militært samarbejde og forsvarsreform', 'civilt beredskab, samt 'nye trusler og udfordringer'.¹⁷

Rusland og NATO kan imidlertid godt være enige om at disse er centrale problemer, uden at de er i stand til at finde fælles løsninger. Det er formentlig stadig den russiske regerings holdning, selvom det ikke siges særligt højt, at 'der er en voksende tendens til at skabe en unipolær verdensstruktur, hvor USA er dominerende med hensyn til økonomi og magt'.¹⁸ Det er formuleringen i det russiske udenrigspolitiske koncept fra 2001. Dette koncepts liste over de sikkerhedsproblemer verden står over er bemærkelsesværdigt lig den NATO's strategiske koncept og andre NATO dokumenter har.¹⁹ Men hvor NATO's dokumenter ser NATO's, og per implikation USA's, magt som løsningen på disse problemer, står den vestlige magt som en del af problemets årsag i Kremls øjne. Det er USA's overvældende magt der modvirker de tendenser til samarbejde der ellers kunne udgøre grundlaget for 'en mere stabil og kriseresistent verdensorden'.²⁰

'Rusland vil forsøge at få skabt et multipolært system af internationale relationer, der reelt kan afspejle den moderne verdens forskelligartethed med dens mangfoldighed af interesser.'²¹

Ud fra den betragtning kunne man spekulere over om Rusland opfatter NATO-Rusland Rådet på samme måde som NATO. NATO ser rådet som et led i sin kultiverende mission. Er det så sådan at Rusland ser rådet som institutionaliseringen af en traditionel alliance? I så fald vil Rusland være parat til at bryde alliancen, hvis der opstår problemer. At tage NATO med på råd vil ikke være et mål i sig selv, men et middel til at opnå sikkerhed. Hvis Rusland mener at kunne opnå sikkerhed på andre måder, så vil Rusland det. Der er således de der frygter at russisk deltagelse i alliancen, hvor isoleret den end måtte være, vil nedbryde NATO's kultur: at det vil gøre alliancen til en traditionel alliance, snarere end et kultiverende sikkerhedsfællesskab.

De der for alvor tror på NATO's socialiserende evner, vil imidlertid mene at det ikke betyder alverden hvilke intentioner Rusland har for at tage NATO med på råd. Efter denne opfattelse er det afgørende at Rådet eksisterer. Rådets praksis vil så langsomt kunne socialisere Rusland. Og Rusland vil have en interesse i dette, lyder argumentet. Præcist ligesom Vesttysklands regering kunne bruge NATO, og EU, til

NATO's udvidelse og nye udfordringer

at forankre reformeringen af den tyske politiske kultur, kan Putin administrationen bruge samarbejde med NATO, og EU, som billetten til interne reformer og integration i den globaliserede verdensøkonomi. Den fortolkning bliver bakket op af det faktum at det er kredsen af økonomiske rådgivere omkring præsidenten, snarere end folkene i udenrigsministeriet eller forsvarsministeriet, der tilsyneladende har fået Putin til at styre den vestvendte kurs.

Imidlertid er der stadig de der mener at Rusland er for kulturelt forskelligt fra resten af NATO's medlemmer til at blive en del af alliancen. De mener at enhver alliance med Rusland kun kan være midlertidig, og at Rusland formentlig vil bruge en sådan alliance til at bryde sammenholdet i alliancen op. Dette argument flytter fokus fra NATO's forhold til omverden til de udfordringer alliancen selv står overfor efter aftalen med Rusland, 11. september og udvidelsen.

Identitetskrise?

Rom-deklarationen er et udtryk for 'NATO's identitetskrise', skriver den liberale russiske avis Kommersat; 'trods alle NATO's aktiviteter er alliancens eksistensberettigelse bragt stadig mere i tvivl ... NATO vil dø langsomt'.²² I Vesten vil man nok være tilbøjelig til at mene at et sådant argument er en projektion af Ruslands egen identitetskrise, snarere end en skarpsindig analyse af NATO. Imidlertid er der også de i Vesten der mener at NATO's forandringskultur relativiserer de værdier NATO var skabt til at forsvare. Hvis hele alliancens mission er blevet at integrere og kultivere den østlige del af Europa efter sin sikkerhedspolitiske opskrift, hvad er så selve alliancens indhold? Er NATO blot et stort sikkerhedspolitisk flyttefirma der slæber nye beboeres habengut til NATO's hovedkvarter på Boulevard Leopold III i Bruxelles og til SHAPE i Mons, men ikke har nogen forestilling om hvad alliancen skal gøre med disse nye medlemmer, når de har indrettet deres kontorer? Man kunne endda frygte at NATO også flytter en masse historisk bagage med der vil skabe konflikter inden for alliancen.

Efter vedtagelsen af det første NATO-Rusland Råd (the NATO Russia Joint Council) i 1997 konkluderede Christopher Coker:

'Det NATO kan tilbyde synes ikke at være udvidelsen af den vestlige alliancen som den blev undfanget i 1949. Det ser ud som om vi kan vente os skabelsen af et europæisk sikkerhedsfællesskab som Rusland en dag kan blive del af. Et meget løsere fællesskab af europæiske stater, noget der måske i fremtiden vil absorbere eller erstatte Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa [OSCE]'.²³

Det blev ikke til virkelighed den gang - blandt andet fordi Kosovo-konflikten paralyserede rådets arbejde. Men hvis alle lande kan blive medlemmer af NATO blot fordi de geografisk hører til Europa og hvis selv en euro-asiatisk magt som Rusland kan blive (semi) medlem, hvad er NATO da andet end en regional samarbejdsorganisation, et europæisk FN, på line med OSCE? Igen skal man passe

NATO's udvidelse og nye udfordringer

på ikke at vurdere NATO, eller OSCE, i funktionelle termer. Også organisationer har en historie og en plads i historien; og den er afgørende for den rolle de indtager.

OSCE blev undfanget netop som et europæisk FN. Ideen med OSCE var at binde Sovjetunionen til en række vestlige værdier og forpligte Sovjetunionen på de østeuropæiske stater selvstændighed. For Sovjetunionen tjente OSCE således som en måde at overbevise Vesten om sine gode hensigter. Hvis Sovjetunionen havde bestået, ville OSCE givet vis have været navet i den nye sikkerhedsorden i Europa. Da Sovjetunionen brød sammen, så Vesten imidlertid muligheden for at sætte NATO i centrum. Den nye sikkerhedsorden skulle ikke være et kompromis, men realiseringen af de værdier Vesten mente var betingelsen for fred og stabilitet.²⁴

NATO kan aldrig blive et OSCE. NATO's historiske rolle er en anden. Men derfor kan udvidelsen godt udvande NATO. Ved at basere den europæiske orden på NATO snarere end OSCE ønskede de vestlige lande at bevare en handlekraftig sikkerhedsorganisation og at basere denne organisation på de vestlige værdier som alliancen var blevet grundlagt til at forsvare. I dag, lyder kritikernes argument, er truslen mod NATO at disse værdier bliver udvandet fordi lande der ikke deler dem kommer ind i alliancen. Manglende fælles værdier vil gøre NATO mindre handlekraftig. Det er NATO imidlertid også, lyder det fra kritikerne, fordi fokuset på den kultiverende mission i 1990'erne har gjort at NATO i alt for ringe grad har udviklet sin militære formåen til at passe til det sikkerhedspolitiske miljø efter Murens fald.

Værdier

Hvad spørgsmålet om NATO's fundamentale værdier angår, er det vigtigt at holde sig for øje at ingen værdier er uforanderlige. Værdier er konstitueret af kultur og forandres med dens praksis og regler.

Det er ikke kun Rusland der forandrer sig. Den måde de stater der underskrev den nordatlantiske traktat i 1949 opfattede deres samfund på har forandret sig op til i dag - og den vil fortsat forandre sig. Derfor er hverken de gamle eller de nye medlemmer af alliancen en given størrelse. Udvidelsen betyder givet at deres værdier, særligt på det sikkerhedspolitiske område, vil blive påvirket af hinanden, fordi de nu er en del af en fælles praksis.

Set fra et russisk synspunkt, er det et rigtigt godt argument for associering med NATO. En del stater med en ikke særlig harmonisk historie med Rusland bliver medlemmer af alliancen. Hvis de ikke skal skabe en anti-russisk holdning i omkring bordet i det Nordatlantiske råd, må Rusland hellere se at blive en del af NATO's praksis.

Selvom alle kulturer er foranderlige, er ikke alle kulturer ens. Ej heller er der alle steder den politiske vilje til at blive en del af andre værdifællesskaber.

Denne runde af NATO-udvidelse vil blive så omfattende at NATO meget vel kan komme til at opleve den første af sådanne kulturelle stopklodser for hvor langt udvidelsen kan gå. Slovenien vil med al sandsynlighed blive inviteret til at blive en del af alliancen, men ifølge meningsmålingerne, kan slovenerne meget vel ende med

NATO's udvidelse og nye udfordringer•

at stemme nej til NATO-medlemskab i en eventuel folkeafstemning.²⁵ Der kan også være stater NATO ikke ønsker at optage: vil de kaukasiske stater passe ind i NATO? Vil Ukraine?

Disse spørgsmål kan kun besvares af den udvikling alliancen selv gennemgår. Imidlertid er det på tide at NATO, og alliancens individuelle medlemmer, begynder at spørge sig selv om der er institutionelle alternativer for stater som NATO ikke ønsker som medlemmer eller som ikke ønsker at være medlem af NATO. Efter at NATO blev den nål der syer den nye europæiske sikkerhedsorden sammen, kom NATO-medlemskab til at synes som det eneste svar på usikkerhed og ustabilitet. Men hvis der ikke er andre svar, så bliver NATO's handlekraft og organisation uvægerligt udvandet. NATO's udfordring i tiden efter den anden udvidelse bliver derfor at finde alternativer til medlemskab af alliancen.

Militær formåen

Selvom NATO's politiske mission står overfor store udfordringer, er der ingen tvivl om at den har været en bragende succes. NATO-Rusland Rådet er kronen på et værk der har sikret en ny europæisk sikkerhedsorden efter NATO's opskrift, og sikret at et udvidet NATO ikke blev et sikkerhedsproblem i sig selv. Imidlertid er der få ting så udfordrende for en organisations eksistens som succes.

NATO's kritikere mener at alliancen har forladt den militære rolle den havde under Den Kolde Krig til fordel for en ren politisk rolle. Det er et andet element af kritikken af 'NATO som et nyt OSCE'.

For kritikkerne af NATO's militære formåen er NATO-medlemmernes beslutning om at betragte terrorangrebet 11. september 2001 som et angreb der faldt ind under artikel 5²⁶ et skræmmende eksempel på hvordan NATO ud fra et militært synspunkt er en tom tønde – uanset hvor meget alliancen måtte buldre politisk.

På trods af reformforsøg, er NATO's kommando- og styrkestruktur stadig indrettet som om den primære trussel mod alliancen var den røde hær. Begivenhederne 11. september 2001 viser netop hvordan trusler i terrorens tidsalder kan komme fra fjerne egne og alligevel slå til i centrum af ens byer. Disse angreb følger ikke det konfliktmanuskript NATO øvede sig på under Den Kolde Krig. Her er ikke tale om angreb fra konventionelle væbnede styrker som et resultat af en politisk krise. Terrorangreb er pludselige og udført af flygtige transnationale netværk. De kan ikke imødegås ved et konventionelt forsvar. Den mulighed for intervention i Vesten som globaliseringen giver den tredje verdens terrorister, kan kun besvares militært med en modintervention. USA's svar på angrebet den 11. september var således at sende en ekspeditionsstyrke til Afghanistan.

NATO har ikke denne interventionsformåen. NATO's kommandostruktur er indrettet til at styre forsvaret af Europa; ikke at gribe ind i fjerne egne af verden. Det er et stort problem.

Kommandostrukturen er der alliancen først og fremmest har en fælles militær praksis. NATO har ingen fælles væbnede styrker, men NATO medlemmernes

NATO's udvidelse og nye udfordringer•

styrker har fælles kommando. Hvis denne fælles kommando er irrelevant for de opgaver NATO's styrker skal foretage, er der ingen grund til at bruge NATO. Da kan NATO blot tjene et politisk formål, som en politisk organisation der sikrer diplomatisk støtte til aktioner. NATO primære militære opgave bliver således at sikre interoperabilitet mellem medlemmernes styrker.

Oven på oplevelsen af at føre Kosovokrigen 'per komite', er der mange i USA der mener at det er sådan NATO skal fungere i fremtiden. NATO skal være et styrkereservoir. De enkelte NATO-lande skal så i den konkrete situation indgå i koalitioner af de der har den militære formåen og viljen til at løse den givne opgave.

Denne opfattelse forstærker hvad mange betragter som en renationalisering af NATO's strukturer. I NATO-systemet påpeges det ofte at flere og flere poster står tomme i multinationale hovedkvarter. Det er hovedkvarter oprettet efter bilaterale aftaler mellem europæiske lande der i stigende grad tager opmærksomheden væk fra de transatlantiske strukturer.

Renationalisering kan gøre de nye medlemmers integration i alliancen vanskelig. De har brug for at blive socialiseret i NATO-kulturen ikke i nationale eller bilaterale kulturer, hvis deres medlemskab skal bidrage til alliancens samlede formåen.

Denne renationalisering som følge af den amerikanske a la carte tilgang til alliancen og de europæiske allieredes fokus på nationale ressourcer forstærkes af udviklingen af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik.

Europæisk forsvarspolitik

Hvor Kosovokrigen betød at USA foreløbigt besluttede sig for ikke at ville bruge NATO til at føre krig med, betød Kosovokrigen at europæerne indså at de måtte gøre noget ved deres militære formåen. Det konkrete mål for den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik er per 2003 at opstille en styrke på 60.000 tropper der kan udsendes i et år.²⁷ Der har været stor amerikansk skepsis overfor hvorvidt udviklingen af en europæisk militær formåen ville skabe en europæisk blok i NATO, og dermed skabe en alliancen med et indbygget modsætningsforhold mellem USA og Europa (og dermed mindske USA's indflydelse).

I sommeren 2002 ser det imidlertid ud som om at man i Washington har indset at den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik ikke bryder med NATO-kulturen. Tværtimod er de europæiske institutioner stærkt inspireret af dem NATO har, og EU forventer at bruge NATO's næstkommanderende som chef for sin styrke. Derfor er stadig flere i Washington begyndt at se den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik som det bedste middel til at sikre at europæerne reformerer deres væbnede styrker. Fordi EU integrerer mere end den forsvarsministerielle del af regeringen, er det muligt at mønstre et langt større pres for forsvarsreformer, og gøre det til en langt større politisk gevinst hvis de lykkes, i EU-regi end i NATO-regi.

Udfra denne betragtning er det ganske afgørende hvorvidt nye medlemmer af NATO bliver medlemmer af EU. Det er også vigtigt hvordan de lande der ikke er medlemmer af både den europæiske forsvars- og sikkerhedspolitik og NATO

NATO's udvidelse og nye udfordringer•

påvirker alliancen. Nogle af disse lande har i kraft af deres neutrale traditioner en anden sikkerhedspolitik. Jo mere den spiller ind i den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, jo mere vil symbiosen mellem de europæiske og atlantiske institutioner komme under pres.

Konklusioner

Jo mere vi er sammen, jo mindre er sandsynligheden for konflikt. Under forudsætning af at 'vi' er demokratiske, vestlige lande. Det er NATO's opskrift på fred i Europa i det enogtyvende århundrede. Derfor er det en stor succes for NATO's strategi for hvordan den europæiske orden skal se ud efter afslutningen af Den Kolde Krig at alliancen nu er i stand til at foretage en stor udvidelse af alliancen, samtidig med at man bringer NATO-landene og Rusland sammen i et fælles råd. For NATO tror ikke alene på at demokratiske lande skal holde sammen og skabe fred. NATO tror også på at den demokratiske kultur i et land kan styrkes, hvis man er sammen med det i et partnerskab. NATO-Rusland Rådet er derfor næste etape af NATO's kultiverende mission.

Hverken NATO-Rusland Rådet eller den markante udvidelse af alliancen vil få NATO til at bryde sammen. NATO's kultur gør forandring til selve pointen med organisationen. Derfor vil forandring ikke nedbryde NATO. Det er manglende forandring der vil kunne nedbryde alliancen.

I sig selv vil udvidelsen med nye medlemmer formentlig ikke betyde den store forandring for alliancens praksis. Det kan meget vel være at nogle arbejdsformer vil være for tunge med f.eks. 26 medlemmer. Men man skal næppe forvente at de institutionelle arrangementer vil blive ændret med rotationsordninger el.lign. der vil nedbringe antallet af medlemmer involveret i en beslutning. Suveræne stater vil have lov til at blive hørt, og det vil man ikke kunne nægte dem.

Imidlertid er de formelle regler og møder langt fra det vigtigste ved alliancen. Det vigtigste er den fælles sikkerhedspolitiske kultur alliancen har opbygget. Hvis NATO kan integrere de nye medlemmer med succes, vil de nye medlemmer acceptere alliancens syn på hvad der er problemerne og hvilke mulige løsninger der er på disse problemer. Da vil nye medlemmer fordele sig inden for de eksisterende grupperinger inden for alliancen.

Det samme gælder for spørgsmålet om Ruslands rolle i alliancen. Hvis NATO ikke vil undermineres af russisk indflydelse, så bliver alliancen det heller ikke. NATO's kultur er alt for stærk og forandningsorienteret til at blive truet af at tage Rusland med på råd. Spørgsmålet er snarere hvor langt NATO er parat til at gå for at socialisere Rusland ind i alliancen. På det punkt kan nye medlemmer med et anstrengt forhold til Rusland komme til at spille en negativ rolle.

NATO vil heller ikke bryde sammen i fald alliancen ikke får reformeret sine kommandostrukturer og i fald de europæiske lande ikke er villige til at begynde en militær transformation. NATO's kultur kan eksistere uden formelle strukturer. Under forudsætning af at de europæiske allierede formår at stille blot nogle militære styrker til fælles aktioner med USA, og at disse operationer suppleres med træning

NATO's udvidelse og nye udfordringer

og andre former for interoperationalitetsopbygning, vil den transatlantiske alliance kunne fungere.

Men alliancens beståen på disse vilkår vil være en praksis *der på sigt* nedbryder den fælles sikkerhedspolitiske kultur. Hvis europæerne ikke vil reformere deres styrke til at imødegå en ny tids trusler og hvis amerikanerne ikke har respekt for europæernes holdninger til hvordan disse trusler skal imødegås, så forsvinder den fælles diskussion der har dannet grundlaget for alliancen. Da vil alliancen blot være en tom tønde der buldrer om vestlige værdier og deres forsvar.

NATO er det konkrete udtryk for det abstrakte begreb den vestlige verden. Hvis NATO ikke har et konkret indhold, vil den praksis der understøtter det vestlige sammenhold om en række værdier forsvinde. Og da, men først da, vil de værdier som den mest succesfulde forsvarsalliance i historien skabte sikkerhed efter selv været blevet historie.

Noter

Tak til Lykke Friis for hendes kommentarer til første udkast af artiklen. Jeg vil gerne takke Statens Samfundsvidenskabelige Forskningsråd og DUPI's sikkerheds- og forsvarspolitiske studier for finansiering af den forskning denne artikel er baseret på. I artiklen anvendes ny kommatering.

¹ Dette afsnit er baseret på min *Jo flere, jo bedre? Perspektiver på NATO's anden udvidelse* (København: DUPI, 2001), 24-28.

² NATO, *Medlemskabshandlingsplan*, udsendt på Det Nordatlantiske Råds møde i Washington, D.C. den 23. og 24. april 1999, gengivet i *NATO Nyt*, sommer, 1999.

³ NATO, *Medlemskabshandlingsplan*, §1.

⁴ Kroatien er først kommer med i MAP fra maj 2002 og står derfor ikke i optagelseskøen.

⁵ NATO, *Alliancens nye strategiske koncept*, som aftalt mellem de stats- og regeringschefer der deltog i mødet i Det Nordatlantiske Råd i Rom den 7.-8. november 1991. Gengivet i *NATO-Nyt*.

⁶ Se min *A Time for Peace* (København: Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, 2001), kapitel 2. For en generel indføring i socialkonstruktivisme, se Kenneth J. Gergen, *An Invitation to Social Construction* (London: Sage, 1999), eller Iver B. Neumann, *Mening, materialitet, makt: en innføring i diskursanalyse* (Bergen: Fagbokforlaget, 2001) eller Niels Åkerstrøm Andersen, *Diskursive analysestrategier: Foucault, Kosselleck, Laclau, Luhmann* (København: Nyt fra Samfundsvidenskabernes, 1999). For en redegørelse for måder at anvende socialkonstruktivisme på inden for studiet af international politik, se Emanuel Adler, 'Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics', *European Journal of International Relations*, 3:3, 1997; John Gerard Ruggie, 'What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge', *International Organization*, 52:4, 1998.

NATO's udvidelse og nye udfordringer

⁷ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979).

⁸ John Mearsheimer, 'Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War', *International Security*, 15:1, 1990, Stephen Walt, 'Why Alliances Endure and Collapse', *Survival*, 39:1, Spring 1997, samt hans *The Origins of Alliances* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1990).

⁹ Lord Robertson, *European Security in the 21st Century – Completing Europe's Unfinished Business*, 29 March, 2001, Warsaw University, (Bruxelles: NATO, 2001). Alle engelsksprogede citater er oversat af forfatteren.

¹⁰ Lord Robertson, *Speech at Moscow State Institute of Foreign Relations*, Moscow 21 February 2001, (Bruxelles: NATO, 2001).

¹¹ NATO, *Alliancens strategiske koncept 1999*, §10.

¹² Lord Robertson, 'NATO and the Challenges of the New Millennium: Public Lecture, University of Dundee, 17th February 2001' (Brussels: NATO Office of Information and Press, 2001), §3, 1.

¹³ Lord Robertson, *NATO's Partnerships*, Speech to the Atlantic Club of Bulgaria, Sofia, 12 October 2000 (Bruxelles, NATO, 2000).

¹⁴ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1976); Herbert Butterfield, *History and Human Relations* (London: Collins, 1951); John Herz, *Political Realism and Political Idealism* (Chicago: Chicago University Press, 1951).

¹⁵ Jeg har uddybet dette argument i *Jo flere, jo bedre?*

¹⁶ Citeret i Richard Balmforth, 'Russia Against NATO Enlargement on Eve of Summit', Reuters, Moscow, 27 May 2002.

¹⁷ NATO-Russia Relations: A New Quality, Declaration by Heads of State and Government of NATO Member States and the Russian Federation, Rome 28 May 2002, (Bruxelles: NATO, 2002).

¹⁸ *Den Russiske Føderations Udenrigspolitiske Koncept*, godkendt af Den Russiske Føderations præsident, Vladimir Putin, 28. juni 2000, dansk oversættelse ved Lars Poulsen-Hansen, upubliceret, 2.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Den Russiske Føderations Udenrigspolitiske Koncept*, s. 2.

²¹ *Den Russiske Føderations Udenrigspolitiske Koncept*, s. 3.

²² Citeret i Vibeke Sperling, 'Russisk skepsis over for NATO', *Politiken*, torsdag 30. maj 2002, s. 8.

²³ Christopher Coker, *Twilight of the West* (Boulder, Col.: Westview Press, 1998), 108

²⁴ Dette argument er baseret på kapitel 6 i min, *A Time for Peace*.

²⁵ Frygt for dette scenario kan gøre at Slovenien ikke bliver inviteret.

²⁶ NATO, *Statement by the North Atlantic Council*, 12 September 2001, NATO Press Release (2001)124.

²⁷ *Presidency Conclusions, Annex IV*, Helsinki European Council 10-11 December 1999

Like a Bridge over Troubled Waters? The Danish Presidency and EU Enlargement

Ph.D. Christilla Roederer-Ryning, Danish Institute of International Affairs

Introduction: Enlargement Between Scylla and Charybdis

Monday 1 July 2002 will inaugurate Denmark's sixth Presidency of the Council of the European Union (EU).¹ Denmark will thereby have a unique opportunity to reassert its influence in EU politics after a decade of lukewarm engagement. These six months will also mark a turning-point in the history of the EU for the negotiations on the fifth EU enlargement are due to be completed by the end of 2002, allowing up to ten candidate countries to join the Union in 2004.² This enlargement is not just the single-largest in the history of the EU; it will also close the fifty-year parenthesis of the Cold War by bringing "Eastern" and "Western" Europe together under the same political roof.

Denmark possesses three assets to carry out this assignment. It benefits from a presumption of innocence, which results from the fact that small states are often less "cluttered with important interests to defend on almost every topic" than larger states.³ Furthermore, its geographic position at the crossroads of Scandinavian Europe and continental Europe, Western Europe and Eastern Europe makes it a fitting candidate to build bridges between "old" and "future" members of the EU. Finally, Denmark can draw upon a rich experience with enlargement negotiations, both as a candidate itself in the 1970s, and as a full member of the EU. It was indeed under the Danish Presidency in Copenhagen in 1993 that the EU launched the enlargement process. It is now in Copenhagen again that EU top leaders are due to celebrate the end of this process. The wheel will finally have gone full circle - or will it?

¹ The author thanks Lykke Friis for her comments and suggestions, and Sofie Brøndt Jørgensen and Louise Mariegaard for their research assistance.

² This group of countries includes Cyprus, Malta, and eight Central and Eastern European Countries (CEECs): the Czech Republic; Estonia; Hungary; Latvia; Lithuania; Poland; Slovakia; Slovenia. Bulgaria and Romania will join at a later point.

³ Fiona Hayes-Renshaw and Helen Wallace, *The Council of Ministers*, London, MacMillan, 1997, p.147.

Like a Bridge over Troubled Waters •

These six months will certainly not be a dance on roses. Denmark takes over the Council Presidency at arguably the most difficult point in the negotiations, when enlargement is caught between the Scylla of internal budgetary discipline and the Charybdis of equal treatment between “old” and “new” members. If all proceeds under the Spanish Presidency as expected in the “road map” established by the Commission in the fall 2000, only the so-called “money chapters” will be left for the Danish negotiators: agriculture; regional policy; and financial and budgetary provisions.⁴ One can hardly think of more controversial issues. Agriculture and regional policy already represent close to 80% of the EU budget today; and absorbing these ten countries promises to send EU expenditures to record-high ceilings, for most of the applicants will be prime recipients of regional and agricultural funds. The Danish negotiators must all and at once respond to the special needs of the candidate countries, respect the EU imperatives of budgetary discipline within the EU, and give the incumbent recipients of EU farm and regional money sufficient reassurance that they will not be the “victim” of enlargement.

Who will pay the bill? New or old members? Among old members, those who are the prime recipients of farm and regional money or those who are the richest? Should one first reform the internal policies of the EU - especially the Common Agricultural Policy (CAP) - in order to release money for the newcomers? Or should one offer these countries gradual membership in the EU in order to spread the cost of enlargement over time? The number of countries who will join the EU in 2004 depends in large part on the response to these questions. This article explores what room for maneuver the Danish negotiators will have to break the enlargement catch-22.⁵ Part I takes stock of the enlargement negotiations. Part II examines the main hurdles standing in the path of the Danish Presidency, namely

⁴ See Alan Mayhew, “The Negotiating Position of the European Union on Agriculture, the Structural Funds and the EU budget,” *SEI Working Paper No.52*, Sussex European Institute, 2002a.

⁵ This article does not examine the impact of the opt-outs inherited from the ratification of the Maastricht Treaty in 1993 on the Danish Presidency. Indeed, the issues covered by the opt-outs (defense matters, immigration and asylum policy, the single currency, and EU citizenship) are peripheral to the enlargement process and will therefore not have a direct consequence on the accession negotiations since the chapters are already closed. For a detailed discussion of the Danish opt-outs, see Lykke Friis, “The Danish EU Presidency - A Two-Thirds Presidency?” in *Danish Foreign Policy Yearbook*, edited by Bertel Heurlin and Hans Mouritzen, Copenhagen, Danish Institute of International Affairs (DUPI), 2002, pp.46-64.

Like a Bridge over Troubled Waters •

the budgetary aspects of the enlargement. Finally, part III explores what lessons can be drawn from previous presidencies in order to make the most of the Copenhagen Summit on 12-13 December 2002.

A Ten-Year-Old Process

Enlargement is not a new item on the EU agenda. In fact, it has been discussed for more than a decade, as a result of the fall of the Iron Curtain in 1989 and the ensuing reunification of West Germany and East Germany in October 1990. These events suddenly forced EU leaders to think anew their relationship to Central and Eastern Europe. The parenthesis of the Cold War at last could be closed; Europeans could finally put an end to the political barrier that had artificially divided their continent for nearly half a century.

Enlargement was by no means a self-evident solution to the “problems” raised by the transition from Communism. Politically, enlargement was a divisive issue among the “Big Four”, pitting the proponents of a “widening” of the EU (United-Kingdom) against the proponents of a “deepening” of the EU (Italy, France). France was especially wary to see reunified Germany become the center of gravity of a new Mitteleuropa, which explained President Mitterrand’s attempt to temporize by calling for the emergence of a “European Confederation.” Other arrangements - e.g. trade agreements - would also have enabled the economic integration of these countries at a lower cost.

That enlargement eventually imposed itself as the blueprint to reunify the European continent owes a great deal to the activism and entrepreneurship of the European Commission and European Parliament’s President Willy De Clerq.⁶ By invoking the founding myths of the European Community and self-images of an open community of liberal, democratic, welfare states, key top officials in the European Commission like President Delors and Commissioner Andriessen contributed to set enlargement on the EU agenda. Later in the process, the Commission played a key role in negotiating an accession strategy with each candidate (screening process), monitoring their progress in adapting to EU legislation (progress reports), and setting a detailed, chapter-by-chapter, timetable for the negotiations (roadmap). In other words, the Commission has acted both as an entrepreneur and as the informal negotiator of enlargement, even if its formal

⁶ As Sedelmeier and Wallace show, Jacques Delors made adroit use of the political “mandate” given by the G7 Summit in July 1989, by initiating the Phare program on behalf of Western industrialized countries: see Ulrich Sedelmeier and Helen Wallace, “Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?” in *Policy-Making in the European Union*, edited by Helen Wallace and William Wallace, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp.433.

Like a Bridge over Troubled Waters •

role in the enlargement process is only described as that of a “secretariat of the Council.”

Eventually, however, it is the positions of EU member-states, which have determined the salience of enlargement on the political agenda of the EU. The conclusions of the successive presidencies of the EU Council gives a good overview of the ups and downs in the enlargement process over the last decade. The process started officially in June 1993 in the *Copenhagen European Council*, when member-states approved the principle of enlargement, provided the prior fulfillment of political and economic criteria by the candidates and the EU alike - the so-called “Copenhagen criteria.”⁷ Landmarks in the enlargement process subsequently included: the *Madrid European Council* in December 1995, where member-states agreed on the broad timetable of the negotiations; the *Luxembourg European Council* in December 1997, where member-states agreed to open as soon as possible the negotiations with the Czech Republic, Cyprus, Estonia, Hungary, Poland, and Slovenia;⁸ and the *Helsinki European Council* in December 1999, where member-states opened the negotiations with Bulgaria, Latvia, Lithuania, Malta, Romania, Slovakia.⁹

More than four years have now passed since the Foreign Ministers of the EU launched the accession negotiations with the first group of candidates in March 1998. The negotiations cover in all 30 chapters, which represent the entire *acquis communautaire*: from specific policy areas (such as environmental or social policy) to broad budget and institutional issues. After a long period of slow progress, the negotiations picked up pace in 2001, first under the Swedish presidency and then

⁷ The candidate-related criteria are: 1) political: candidates must achieve “stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities;” 2) economic: “membership requires “the existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union;” and 3) related to the *acquis communautaire*: candidates must be able to “take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.” The EU, as far as it is concerned, must be able to “absorb new members, while maintaining the momentum of European integration” (Presidency Conclusions of the Copenhagen European Council, 21-22 June 1993).

⁸ These countries are often referred to as “the Luxembourg countries” or “the Luxembourg Six.”

⁹ These are the “Helsinki countries.”

Like a Bridge over Troubled Waters •

under the Belgian presidency.¹⁰ Again, the European Commission played a significant role in getting the negotiations off the ground, by producing in the fall 2000 a detailed “road map,” which attributed the successive Presidencies of the EU Council clear priorities in terms of negotiation chapters. By the end of April 2002, the negotiators had made good progress. Cyprus came ahead in the chapter race, with 27 provisionally closed. Most of the ten candidates to enter the EU in 2004 had closed 24 chapters or more, followed unexpectedly close by Bulgaria with 17 chapters. Yet, heavyweight candidates like Poland and Hungary still had not closed delicate chapters like competition, transport (Poland), or justice and home affairs (Hungary).

In all likelihood, Denmark will thus have to carry out the bulk of the negotiations on the heavy chapters - agriculture, regional, and budget - while closing the negotiations on the pending chapters. This task will by no means be easy.

Last but Not Least: The “Money Chapters”

Money is at the core of the negotiations raised by the last three chapters. Together, agriculture, regional policy and the budget constitute a “Trinity that cannot be separated.”¹¹ It is precisely why they have been put on ice until the very last stretch of the negotiations

The problem in *agriculture* is quite simple. The CAP represents about 45% of the EU budget today, despite the fact that the farm sector employs less than 5% of the population of the EU and generates a gross value added of only 2% of the GDP of the EU.¹² The growth of this policy and the chronic inability of EU top officials to reform it in earnest have resulted in striking imbalances between the member-states which are net contributors to the EU budget and those which are net recipients of EU fund. Integrating the future members will be a costly endeavor if

¹⁰ One observer noted with alarm at the end of 2000 that “there is a strong case for insisting that the negotiations have not yet begun” (See Alan Mayhew, *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries*, Sussex European Institute Working Paper No. 39, 2000, p.8). For the CEECs, the 1998-2000 period was frustratingly quiet. As far as they were concerned, the negotiations had not really started, and their emissaries denounced the lack of commitment of EU officials: see Lykke Friis and Anna Jarosz-Friis, *Countdown to Copenhagen: Big Bang or Fizzle in the EU's Enlargement Process?* Copenhagen, DUPI, 2002, pp.23.

¹¹ Friis and Jarosz-Friis 2002, p.49.

¹² European Commission, *EU and Enlargement*, Directorate-General for Agriculture, Brussels, 2001a, p.4

Like a Bridge over Troubled Waters •

one bears in mind that agriculture continues to play a central economic and social role in many of the applicant countries. On average, agriculture represents 20% of total employment in the CEEC-10, i.e., more than four times as much as in the EU. Together, Poland and Romania had more people employed in the farm sector in 2000 (7.5 million) than the EU-15 (6.7 million).¹³ In addition, the wealth generated by agricultural value added represents 4.6% of their GDP, i.e., more than the double of the EU-15.¹⁴ Finally, integrating the CEEC-10 will increase the total utilized agricultural area of the EU by 45%.¹⁵ These perspectives are not especially joyful for whoever is concerned to keep farm expenditure under control because a lot of the current farm payments continue to be tied to production output.

The problem in *regional policy* is also one of financial transfers. Applicant countries are on average much poorer than EU countries. The “income gap” between incumbent and applicant members is in fact nearly 75% greater in the Eastern enlargement than in the case of the Mediterranean enlargements (i.e., Greek accession in 1981, Spanish and Portuguese accessions in 1986).¹⁶ The structural gap between EU countries and the CEECs has reduced along with the candidates’ efforts to restructure their economies. Yet, bridging the gap is a long-term endeavor, and the overall level of prosperity of the EU will fall as a result.¹⁷ The direct consequence is that significant budgetary transfers are likely to take place between the “old” recipients of regional funds and the “new” members, which will receive important support under “Objective 1” of regional policy, targeting the regions with a GDP of less than 75% of the EU average. By way of illustration, the Commission estimated that “under the present rules [and provided candidates are fully integrated in regional policy from day-one] 15 EU regions will lose Objective 1 regional aid after the first enlargement to ten candidate countries” and that “another

¹³ European Commission, 2001a, p.4.

¹⁴ European Commission, 2001a, p.4.

¹⁵ European Commission, 2001a, p.4.

¹⁶ European Commission, *The Economic Impact of Enlargement*, Brussels, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2001b, p.7.

¹⁷ The Commission estimated that “the GDP per capita of EU-27 [i.e., including Bulgaria and Romania] would be 15 per cent lower than the EU-15 level” of 1998; European Commission 2001b, p.7.

Like a Bridge over Troubled Waters •

eight EU regions will lose regional aid” after the accession of Romania and Bulgaria.¹⁸

The problem for the EU *budget* ensues from the previous two considerations. Farm and regional expenditures are almost inevitably likely to soar in the wake of enlargement at the same time as the GDP of the EU will be falling significantly. This poses a twofold problem of budgetary redistribution: in the EU, between net contributors to the EU budget and net recipients of EU money; and of course between the EU and the CEEC. Who should pay the enlargement bill? It depends on the answer to two questions: Should the overall resources of the EU be raised (the so-called issue of the “own resource” ceiling)? And, should one reform the CAP and regional policy before enlargement in order to free up money for the newcomers? Four scenarios are possible (figure 1). In the first scenario, there is no reform of the internal policies before the accession of the candidates and there is no revision of “own resource” ceiling. This means that the “new” members are excluded, temporarily or permanently, from a great deal of regional and farm aids, while the pattern of budgetary transfers among “old” members is preserved. This scenario can be called: “new members pay the bill.” In the second scenario, internal policies are reformed before enlargement, but there is no revision of the “own resource” ceiling. Equality of treatment between “new” and “old” members is achieved through a renegotiation of the budgetary transfers among “old” members at the detriment of the prime recipients of farm and regional money. This scenario can be called: “net recipients pay the bill.” In the third scenario, there is no reform of internal policies before the accession of candidates, but incumbent members accept to raise the “own resource” ceiling. The status quo between current net contributors and net recipients is allowed to continue without sacrificing the equality of treatment between “old” and “new” members. This scenario can be called: “net contributors pay the bill.” In the last scenario, there is a reform of internal policies before enlargement and member-states raise the “own resource” ceiling. Accordingly, equality of treatment between “old” and “new” members is achieved in farm and regional policies, as a result of the joint effort of net contributors and net recipients. This scenario can be called: “old members pay the bill.”

Figure 1 - Who Pays the Enlargement Bill?

¹⁸ See Euractiv, “The Financing of Enlargement: Regional Policy”
http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/589176-89?714&1015=9&1014=en_regio

Like a Bridge over Troubled Waters •

Reform before enlargement?		
“Own resource” ceiling raised?	No	Yes
No	New members pay the bill	Net recipients pay the bill
Yes	Net contributors pay the bill	Old members pay the bill

At present, the position of the EU is close to the “new members pay the bill” scenario. Indeed, EU member-states in the *Berlin European Council* in March 1999 agreed not to raise the “own resource” ceiling of the EU budget, set at 1.27% of the EU’s GNP, and adopted a modest CAP reform. For the first time, the EU thus set out to enlarge without raising its resources. Budgetary discipline was stronger than the consideration of the needs of the future members. One consequence of this agreement was that the future members would, at least until 2006, be excluded from direct farm payments, which represent more than half of the CAP budget. This decision aroused fierce opposition on the part of candidate countries, who pointed to the clearly discriminatory and economically distortive implications of such exclusion.¹⁹

The Commission has since proposed to modify the Berlin agreement in order to find a middle-ground position between the EU imperative of budgetary discipline and the CEECs’ demand for equal treatment. In its “Information Note” of 30 January 2002, prefiguring its draft common position on the budgetary aspects

of enlargement, the Commission thus proposed to “phase in” direct payments in candidate countries over a ten-year period from 2004 to 2013. In addition, it proposed that rural development aid be topped up by 50% compared to the amounts devoted to EU countries (figure 2).

Figure 2: Towards a Compromise? The Commissions Proposals (30.01.2002)

EU Members (Berlin, 1999) ↔ Commission ↔ Applicant Countries

¹⁹ See Roederer-Rynning, *Intet Nytt Under Solen? Landbruget i østvidelsen*, Copenhagen, DUPI, 2002.

Like a Bridge over Troubled Waters •

No direct payments to new members



Equal treatment

LESS “DIRECT PAYMENTS” MONEY THAN IN EXISTING MEMBER STATES

- ❖ Are phased in during 2 stages from 2004 to 2013. During the first stage, candidates receive 25% of direct payments in 2004, 30% in 2005, and 35% in 2006. During the second stage, direct aid to candidates is further increased to reach 100% in 2013. National aids can top up EU money provided that the total support per scheme granted in a new member-state does not exceed the level applicable under the same scheme in the existing member-states. The candidates can opt for the simplified system in 2004-2006 (+ 2years). This system is simple to administer (it does not require IACS) and does not exert pressure for investment in intensive production methods (aids per hectare are decoupled from production). There is no obligation to produce but the area must represent a minimum of 0.3 ha.

BUT MORE “RURAL DEVELOPMENT” MONEY

- ❖ Rural development allocations are increased by 50% compared to the normal EU level; the EU co-funding rate is raised to 80% (compared to 75% under current SAPARD programs).
- ❖ The Commission proposes the creation of a new measure, “semi-subsistence farm aid,” to address the special needs of the candidate countries.
- ❖ Other measures include: 1) Section Guarantee of EAGGF: early retirement of farmers; less favored areas or areas with environmental restrictions; agri-environmental programs; afforestation of agricultural land; and setting up of producer groups; and 2) Section Guidance of EAGGF: investment in agricultural holdings; aid for young farmers; training; other forestry measures; improvement of processing and marketing; adaptation and development of rural areas.

AND FULL INTEGRATION INTO MARKET INTERVENTION

Full integration means that the new members will be subject to quotas and other supply management instruments from Day 1 of accession. The references for quotas and direct payments are the following: Arable crops: 1997/1999 for reference area and 1994/95-1998/99 for reference yields; Sugar: 1995/99; Milk and potato starch: 1997/99; Beef, Suckler cows, Bovine adult, Calves slaughter, Ewes, and Sheep: 1998/2000.

Source: Christilla Roederer-Rynning, *Intet Nyt Under Solen? Landbruget i Østvidelsen*, Copenhagen, DUPI, 2002.

However, fierce opposition arose again, this time on the part of both candidate countries and EU's "net contributors." While the former rejected the proposals for being unfair and discriminatory, the latter (especially Germany, the Netherlands, and Sweden), have deemed the proposals too generous and have been calling for an urgent reform of the CAP instead.²⁰ The member-states are to adopt a common position in the Seville Summit on 21-22 June 2002. Yet in all likelihood, the issue will not be settled before the inception of the Danish Presidency. Indeed, one of important steps will take place in the summer of 2002 in conjunction with the release on 10 July of the so-called "mid-term review" of the CAP - a comprehensive examination of the CAP, mandated by the member-states in Berlin in 1999, with a view to suggest needed policy modifications. The net contributors have already announced their intention to seize this opportunity to foster their reform agenda, despite the resistance of the prime recipients of farm benefits (France, Italy, Spain, and Greece).

The Danish Presidency will thus begin in an electric climate. It must solve a difficult two-level negotiation game, taking place on the internal EU front as well as on the EU-CEEC front.

Building Bridges: Three Golden rules

The Danish Presidency will operate under severe time constraints. Finalizing the enlargement in six months will be a real challenge if the negotiations must start from scratch on the money chapters, and *a fortiori* if compromises are pending on other chapters like transportation, competition, and justice and home affairs.²¹ Unexpected items can, in addition, hit the EU agenda and force an across-the board

²⁰ For a debate on the Commission proposals, see Alan Mayhew, "The Commission's Proposals for the Enlargement End-Game: Breaking the Golden Rules," 17 April 2002 vs. Fraser Cameron, "Enlargement: Winning Over the Public," 2 May 2002b, on The European Policy Centre website: <http://www.theepc.com>

²¹ It is often said that 80% to 90% of the agenda of a Council Presidency is constrained by the work of previous Presidencies. See Rikart Bengtsson, "Securing Europe: The Swedish Presidency and EU Enlargement," Paper prepared for presentation at the conference on "EU Enlargement and the Swedish Presidency," Budapest, Hungary, June 26-27, 2001, p.3.

Like a Bridge over Troubled Waters •

reworking of the Presidency's agenda: a "No" to a Second Irish referendum on the Nice Treaty; a deadlock on the Kaliningrad and/or on the Cypriot issues; notwithstanding a security crisis, or simply the escalation of EU-US commercial tensions into a full-blown trade crisis, which the Danish presidency would have to tackle at the outset of its mandate.²² Looking back at previous Presidencies, however, it is possible to identify three "golden rules" or key preconditions of success: keeping items from interfering with enlargement agenda; using the Commission's input; and precluding last-minute opt-outs.

Undoubtedly the most important precondition of success consists in *keeping the agenda focused and manageable*. The historical record suggests that the number of priorities should be few and clearly indicated. Sweden thus simplified its original "4+2" program - encompassing four domestic areas and two foreign policy issues - into a more straightforward and workable "Three E's" program (Employment, Environment, Enlargement).²³ Furthermore, experience from past Presidencies and previous enlargements suggests that it is crucial to keep reform talks separate from enlargement talks. The enlargement to Portugal and Spain shows that the inability or unwillingness to settle the link between reform and enlargement is a cause of delay. The sense of political urgency transpires in the preparatory work for the Danish Presidency. The three key figures of the government (Prime Minister Anders Fogh Rasmussen, Foreign Minister Per Stig Møller, and EU Affairs Minister Bertel Haarder) have all made it clear that no other issues will be allowed to interfere with the enlargement negotiations - not even a debate on agricultural reform.²⁴ The Danes' interpretation of the "Three E's" would thus be something like "Enlargement-Enlargement-Enlargement."²⁵ The signal has been reinforced by

²² See Politiken 2 Maj 2002.

²³ Rikard Bengtsson, 2001, p.3.

²⁴ On the issue of agricultural reform, Bertel Haarder made it clear that "regardless of how far we are in this process, [it] must not stand in the path of the negotiations" *Mandag Morgen* 2 December 2001, p.18-19. Per Stig Møller declared to the Danish press that "the reform of the structural funds, of regional policy and of the Common Agricultural Policy must not be coupled with the enlargement" *Jyllands Posten* 22 January 2002.

²⁵ Friis, 2002, p.56. Charlotte Antonsen, a parliamentarian from the liberal (*Venstre*) ruling party has since evoked the priorities of the Danish Presidency in the following terms: "we have three priorities... enlargement, enlargement, enlargement. It is very important that we do not mix up enlargement with various new issues", see Parliamentary questions, Thursday 18 April 2002.

Like a Bridge over Troubled Waters •

the government's backing of the Commission proposals of 30 January 2002. Under other circumstances, one would have expected the Danish government to join the ranks of the dissatisfied net contributors asking for an urgent reform of the CAP.

Using the Commission's input will be a very valuable source of support throughout the negotiations. The Commission has exerted a real influence at all stages of the process. First of all, the Commission is an important agenda-setter. The Berlin negotiations showed how the Commission shaped the agenda by producing a seminal document on EU finances, accompanied by various scenarios to reduce the imbalances between net contributors to the EU budget and net recipients of EU money.²⁶ The Commission can also press the Council of Ministers to raise beyond the least-common denominator during the decision-making phase. This was visible in the Berlin negotiations, when the Commission refused to back a deal worked out between France and Germany on 9 March on the ground that it was too status quo-oriented. This action led to a more ambitious agreement on 11 March, which was hailed as a victory for the Commission. Finally, the Commission's influence extends beyond the EU, as European civil servants play the role of "informal negotiators" with the delegations of the candidate countries, helping the latter define their negotiation mandate and monitoring their progress in adopting the *acquis communautaire*. Compared with the Council Presidency, the Commission has two jockeys at its disposal, when dealing with candidate countries: it can build on continuity and expertise; and it does not represent any member-states. The Commission acts as a "third party." In fact, it may be the most committed party to enlargement, as Commissioner Verheugen's "tireless insist[ence] on the absolute priority to be given to enlargement and the need to meet the 2004 deadline" shows.²⁷ Thus, it has been said that, in external affairs, it is not "the logic of involving both the Commission and the Council presidency [which] is [at] issue," but "rather what level of intensity, attention and resources can be deployed collectively."²⁸ The enlargement negotiations suggest that there are great collective action gains to be derived from a cooperation between the Council Presidency and the Commission.

Finally, a robust agreement must *anticipate and preclude the possibility of last-minute opt-outs*. A basic rule of thumb is that one should pay special attention to the parties with a major interest at stake. The corollary is that "face-savers" are often useful to win over the adhesion of reluctant partners. The negotiations of the Berlin

²⁶ European Commission, *Financing the European Union*, Brussels, Directorate-General for the Budgets, 1998.

²⁷ Mayhew 2002b, p.1.

²⁸ Hayes-Renshaw and Wallace 1997, p.150.

Like a Bridge over Troubled Waters •

agreement in March 1999 provide a good illustration of the dubious surprise resulting from Franco-German discord. The two countries are at the core of an agreement on EU finances - France being the major recipient of farm money; Germany the single-largest net contributor to the EU budget. Eager to reduce their contribution to the budget, the Germans had long used the threat of putting agricultural reform to vote in order to bypass French resistance. When put into practice, however, this "solution" proved counter-productive. The agreement reached in the Agriculture Council on 11 March 1999 by qualified majority despite the objections of the French delegation was undone at the last minute by French President Chirac in the Berlin Council.

Conclusion: Where East Meets West

Will the Danish Presidency succeed in completing the enlargement negotiations on schedule? The task may appear daunting; but the mission is not impossible. Much depends on the ability of EU members to agree on a financial deal. A robust agreement, not undone at the last minute by a frustrated party, implies the inclusion of the most sensitive interests and the tactical use of "face-savers." Until now, the insistence of Danish officials on placing the enlargement at the center of the EU agenda and holding reform proponents at bay is a promising indicator. The Danish Presidency can count on the support of the Commission, which is dedicated to enlargement, is still relatively immune from suspicions of political preference, and has developed invaluable expertise on budgetary and policy issues.

How many countries will make it to the other side of the bridge when Heads of states and governments depart from Copenhagen after the fateful Friday 13 December summit? Once an internal EU agreement is reached on the money chapters, the negotiations will have gone through the roughest part. EU top leaders should still expect bitter discussions with the candidate countries. Yet, the latter bargain from a weak position because *they* must adapt to the EU (and not the other way round), and because much of the negotiations takes place in bilateral fora. If there is one clear lesson from past enlargements, it is that it is better to "get in first and renegotiate after." In the end, paradoxically, the most difficult task may thus not be to convince the Central and East European elite of the well-foundedness of EU proposals, but for the same elite to convince their fellow countrymen at home on the eve of the ratification of the accession treaties. This will crave political adroitness and pedagogic sense.

List of References

Avery, Graham, "The Commission's Perspective on the EFTA Accession Negotiations," Sussex European Institute Working Paper, 12, 1995.

Like a Bridge over Troubled Waters •

- Cameron, Fraser, "Enlargement: Winning Over the Public," 2 May 2002, The European Policy Centre, <http://www.theepc.com>.
- Euractiv, "The Financing of Enlargement: Regional Policy" http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/589176-89?714&1015=9&1014=en_regio.
- European Commission, *EU and Enlargement*, Directorate-General for Agriculture, Brussels, 2001a.
- European Commission, *The Economic Impact of Enlargement*, Brussels, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2001b.
- European Commission, *Financing the European Union*, Brussels, Directorate-General for the Budgets, 1998.
- Friis, Lykke, "The Danish EU Presidency—A Two-Thirds Presidency?" in *Danish Foreign Policy Yearbook*, edited by Bertel Heurlin and Hans Mouritzen, Copenhagen, DUPI, 2002.
- Friis, Lykke and Anna Jarosz-Friis, *Countdown to Copenhagen: Big Bang or Fizzle in the EU's Enlargement Process?* Copenhagen, DUPI, 2002.
- Hayes-Renshaw, Fiona and Helen Wallace, *The Council of Ministers*, London, MacMillan, 1997.
- Kerremans, Bart, "Do Institutions Make a Difference? Non-Institutionalism, Neo-Institutionalism, and the Logic of Common Decision-Making in the European Union," *Governance* Vol. 9, No. 2, pp. 217-40, 1996.
- Mayhew, Alan, "The Negotiating Position of the European Union on Agriculture, the Structural Funds and the EU budget," *SEI Working Paper No.52*, Sussex European Institute, 2002a.
- Mayhew, Alan, "The Commission's Proposals for the Enlargement End-Game: Breaking the Golden Rules," The European Policy Centre, <http://www.theepc.com>, 17 April 2002b.
- Mayhew, Alan, *Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations with the Central and Eastern European Candidate Countries*, Sussex European Institute Working Paper No. 39, 2000.
- Roederer-Rynning, Christilla, *Intet Nyt Under Solen? Landbruget i Øststudvidelsen*, Copenhagen, DUPI, 2002.
- Sedelmeier, Ulrich and Helen Wallace, "Eastern Enlargement: Strategy or Second Thoughts?" in *Policy-Making in the European Union*, edited by Helen Wallace and William Wallace, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- Sherrington, Philippa, *The Council of Ministers: Political Authority in the European Union*, London, Pinter, 2000.
- Tallberg, Jonas, "The Power of the Chair in International Bargaining," Paper prepared for presentation at the ISA Annual Convention, New Orleans, March 24-27, 2002.
- Westlake, Martin, *The Council of the European Union*, 2nd revised edition, London, John Harper, 1999.

Like a Bridge over Troubled Waters •

Rejsebrev fra USA: Alene hjemme - USA, NATO og Europa efter 11. september

Lykke Friis, kst. Forskningschef, DUPI

”NATO is getting bigger, but what is it for?”

I 1999 var det ikke altid lige sjovt at være dansker på rundtur i Washington. Ofte kunne man opleve, hvordan foredragsholderne midt under deres ”slideshow” nærmest ledte efter et Dannebrog blandt deltagernes navneskilte på bordene for at udbryde -”Og til dig fra Danmark vil jeg bare sige. Glem Baltikum. Balterne kommer heller ikke med i NATO næste gang”. Når man i foråret 2002 foretager nogenlunde samme rundtur, er stemningen en ganske anden. Ingen gider bruge krudt på at diskutere Baltikum, eller for den sags skyld om udvidelsen nu overhovedet er en god ide. Det, der derimod nu bringer gemytterne i kog er, om NATO overhovedet har en fremtid efter 11. september. Som New York Times formulerede det i midten af maj – ”NATO is getting bigger, but what is it for?”. Er udvidelsen en livsforlængende foranstaltning for alliancen – et slags kunstig åndedræt? Eller skal udvidelsen snarere gøre det af med patienten, dvs. klassificeres som aktiv dødshjælp? Onde tunger i den tidligere Clinton-administration kan i hvert fald ikke dy sig for at antyde det sidste: Bush-administrationen er slet ikke interesseret i et stærkt NATO og derfor egentlig ganske tilfreds med, at udvidelsen kommer til at udvande alliancen.

Formålet med dette rejsebrev fra en to måneders rundrejse i USA er ikke at give noget endegyldigt svar på det afgørende NATO-spørgsmål eller for den sags skyld andre spørgsmål. Som alle andre rejsebrev er der snarere tale om en stemningsrapport, som giver et øjebliksbillede af USA.¹ En af hovedkonklusionerne af rundrejsen er imidlertid også, at man p.t. skal være varsom med at drage alt for klare konklusioner om USA’s udenrigspolitik. Debatten om de mere langsigtede konsekvenser af terrorbegivenheder i september 2001 er nemlig knapt nok kommet ud af starthullerne. Krigstid er ganske enkelt ikke tidspunktet, hvor amerikanske politikere, forskere etc. kaster sig ud i lange debatter om amerikansk udenrigspolitik. Ingen har derfor hidtil stillet spørgsmålet, om USA for alvor bør ændre kurs. Hvis

¹ Denne artikel bygger på rejseindtryk fra et to måneders ophold i USA (”Eisenhower Fellowship”). I perioden 25. marts - 25. maj interviewede jeg amerikanske embedsmænd, forskere etc. om amerikansk udenrigspolitik efter 11. september i Philadelphia, Kent (Ohio), Dallas, Houston, Austin, Tuscon, Portland (Oregon), San Diego, San Francisco, Monterey, Boston og Washington D.C. Stort set alle interview blev gennemført under betingelse af, at udsagn ikke måtte kunne føres tilbage til interviewpartneren.

USA, NATO og Europa efter 11. september

det var muligt at rulle tiden tilbage, skulle USA så i lyset af 11. september have ført en anderledes udenrigspolitik under Den Kolde Krig? Faktisk er amerikanske aviser næsten kemisk rensset for provokerende og debatskabende artikler. Kammertonen hos stort set alle samtalepartnere er da også, at "det er upatriotisk at stille kritiske spørgsmål midt under en krig. Så hvis vi overhovedet skal have nogen debat, er vi faktisk afhængige af, at I europæere tager bladet fra munden".

Rejsébrevet indledes med en gennemgang af USA's dobbelte udvidelsespolitik, NATO og EU. Ikke overraskende lægges vægten på NATO-udvidelsen. Herefter rettes blikket mod det politikområde, der p.t. dominerer dagsordenen i USA - *Homeland security*. Hvor langt er Bush-administrationen nået på dette felt, og hvilke udfordringer ligger stadig forude i kampen mod terrorismen? Afslutningsvis vendes blikket kort mod det transatlantiske forhold. Hovedpointen er her, at forholdet knager så meget i furerne, at det ikke kan afvises, at Europa meget vel snart kommer til at forholde sig til følgende: Hvordan sikres det, at europæerne ikke pludselig er "home alone", fordi amerikanerne ikke længere finder det umagen værd at blive i Europa?

Fra ægtemand til "serial dater"

Da George W. Bush trådte til i januar 2001, var der nogen usikkerhed, om han ville støtte NATO's fortsatte udvidelse. Mange af hans rådgivere fra Bush Seniors tid (f.eks. Condoleezza Rice) var således bekymrede for, at endnu en udvidelse kunne forværre forholdet til Rusland. Spekulationerne om Bush's udvidelsespolitik blev dog stort set stoppet den 15. juni 2001 i Warszawa. I en tale understregede præsidenten, at han ligesom Clinton opfattede udvidelsen som et afgørende fredsprojekt, som Vesten også havde en moralsk forpligtelse til at fortsætte: "[...] *our goal is to erase the false lines that have divided Europe for too long ... All of Europe's new democracies, from the Baltic to the Black Sea and all that lie between, should have the same chance for security and freedom - and the same chance to join the institutions of Europe - as old democracies have...*". Ved at optage landene kunne man kaste det anker, hvortil de unge demokratier kunne knytte deres demokratier og dermed forebygge tilbageslag til tidligere tiders ustabile Central- og Østeuropa. Bush's ambitionsniveau fejlede heller ikke noget: "*As we plan the Prague Summit, we should not calculate how little we get away with, but how much we can do to advance the cause of freedom*".

Da terroristerne slog til imod World Trade Center og Pentagon fik spekulationerne om Bush's NATO-politik for en kort periode ny nærring. Hurtigt viste det sig dog, at 11. september blot bestyrkede Bush-administrationen i troen på, at NATO skulle udvide. Med terrortrusler på hjemmefronten og en krig i Afghanistan var det blot endnu vigtigere at færdiggøre arbejdet med udvidelsen. Ellers kunne amerikanerne jo pludselig risikere at stå med konflikter på to fronter. Dertil kom, at krigen mod terror satte en tyk streg under, at allierede også kan "hjælpe USA" på andre måder end blot ved at stille styrker og kapabiliteter til rådighed. I marts 2002 formulerede viceudenrigsminister Richard Armitrage det på følgende måde:

USA, NATO og Europa efter 11. september

"The attacks of September 11 showed us that we cannot have too many Allies, too many countries committed to defend the values we share. The threats we now face have changed the way we think about defending ourselves and broadened the scope of possible contributions of the common defense. Forces in the field remain indispensable, but other contributions are just as important. Law enforcement, intelligence sharing, controlling the flow of terrorist financing are essential weapons in responding to today's threats".

Endelig hører det med til billedet, at 11. september og Ruslands mere afslappede holdning til NATO-udvidelsen trak de sidste tænder ud af NATO-modstanderne i Washington. For når nu selv russerne ikke længere var imod, hvem kunne så være det?

I stedet for at lægge udvidelsen på køl slog USA i forsommeren 2002 derfor til lyd for en "robust" udvidelse. Selvom det ikke præciseres, hvor mange det drejer sig om, er diskussionen i hvert fald udvidet fra "kun" at dreje sig om fem lande (Estland, Letland, Litauen, Slovakiet og Slovenien) til nu også at omfatte Bulgarien og Rumænien.

Selvom udvidelsen i hvert fald i retorikken nu betegnes som endnu vigtigere, er der dog ingen tvivl om, at udvidelsen er rykket ned af den amerikanske dagsordenen. Hvor Prag tidligere tegnede til at blive et udvidelsestopmøde, indgår målsætningen nu i en triade af prioriteter: *Nye kapabiliteter, nye medlemmer og nye relationer*. Netop nødvendigheden af i lyset af 11. september at diskutere nye kapabiliteter har især fået senator Lugar til at insistere på, at udvidelsen ikke må udvande NATO. Hvis NATO's nye mål er at bekæmpe terrorisme, er det afgørende, at de nye lande rent faktisk kan bidrage til indfrielsen af dette mål.

Mange forskere men især også ansatte i den tidligere Clinton-administration antyder i samtaler, at Bush-administrationen måske slet ikke er så ked af, hvis NATO-alliancen bliver udvandet og i højere grad udvikler sig fra at være en militær til en mere udpræget politisk organisation. Når det kommer til stykket, har Administrationen ikke vist den store interesse for NATO (og for den sags skyld andre multilaterale organisationer). Tværtimod, Bush-administrationen foretrækker en "do it alone-politik", hvor individuelle anmodninger om lån af baser etc. og opbygningen af ad hoc-koalitioner erstatter de træge, multilaterale diskussioner. Når det kommer til stykket, er det nemlig ikke umagen værd at lægge anmodningerne om hjælp over i det multilaterale NATO-forum, eftersom europæerne ikke har det store at bidrage med. Og når nu USA's sikkerhed står på spil efter den 11. september, skal man i hvert fald ikke underlægge sig komplicerede, multilaterale beslutninger.

En af administrationens forsvarsrådgivere, den altid bramfrie Richard Perle har sammenfattet denne unilaterale tilbøjelighed på følgende måde: *"...the price you end up paying for an alliance is collective judgment, collective decision-making. This was a disaster in Kosovo ... I think it is time for us to say to the world if necessary that we have been attacked, a war was initiated against us, and we are going to defend ourselves, and we are not going to do that, the manner in which we do it, the targets we select to decide by a slow hands of countries, whose interests cannot be identical to our own and have not suffered what we have suffered".* En

USA, NATO og Europa efter 11. september

kommentator i New York Times har tyet til kærlighedsverdenen for at anskueliggøre skiftet i USA's politik: "*Once upon a time, the US felt it had to marry its allies - pledge fidelity and build an understanding that would last ... These days, the US looks more like a 'serial dater' - love of many, husband of none*".

Følger man denne logik, står udvidelsen pludselig i et noget andet lys. Ja, USA støtter primært udvidelsen, fordi administrationen er overbevist om, at optagelsen er et sikkerhedspolitisk og moralsk imperativ. Og da NATO alligevel ikke kommer til at spille den store rolle fremover, gør det faktisk ikke noget, at det fremover bliver vanskeligere at træffe beslutninger i NATO. Eller som en tidligere Clinton-ansat formulerer det: "For Bush-administrationen er NATO nu primært en politisk alliance. Europæerne har jo ikke noget militært grej og vil givetvis ikke sætte forsvarsbudgetterne op foreløbigt. Så hvorfor skal en administration, der i forvejen helst vil agere på egen hånd dog så gå igennem NATO? Præcis fordi NATO ikke længere spiller nogen praktisk rolle, er der ingen problemer i at optage så mange lande som overhovedet muligt. Tværtimod, på den måde kan USA sikre sig en række gode venner i de kommende år".

Problembarnet Slovakiet

Som allerede antydnet er det ikke fordi Washington svirrer af rygter om, hvilke lande der vil få det blå stempel på NATO-topmødet. Dette skyldes også, at Administrationen (og resten af NATO) har en interesse i ikke at afsløre dette før i sidste øjeblik. Ellers risikerer man, at landene slapper af og sænker tempoet i deres optagelsesbestrebelse.

Interviewer man hele vejen rundt i Washington, er budskabet dog konsekvent det samme: de baltiske lande og Slovenien er "home safe". Albanien og Makedonien kommer ikke med i denne omgang. Spændingen knytter sig derfor til Slovakiet, Bulgarien og Rumænien – og måske er der en forbindelse mellem disse tre lande.

Spændingen omkring Slovakiet skyldes hovedsageligt det kommende parlamentsvalg i september, hvor Vladimir Meciar kan få et politisk comeback. Som bekendt var Meciar-regeringens problemer med at overholde menneskerettighederne hovedårsagen til, at såvel EU som NATO ikke inviterede Slovakiet ind i varmen sidst.² Allerede omkring juletid meddelte, den amerikanske ambassadør i Slovakiet, at et goddag til Meciar ville være et slovakisk farvel til NATO. Spekulationerne i Washington går nu på, om et farvel til Slovakiet kan få konsekvenser for Bulgarien og Rumænien. Hvis Slovakiet får et nej op til Prag, kan det i hvert fald ikke afvises, at nogle lande vil tage det store forstørrelsesglas op af lommen og se mere koncentreret på Bulgarien og Rumænien. Når nu Slovakiet ikke er klar på det politiske plan, kan man så virkelig hævde, at Bulgarien og Rumænien

² I EU-sammenhæng måtte Slovakiet i 1998 blive ude for forhandlingsdøren. EU-landene ville ikke åbne optagelsesforhandlinger med Slovakiet så længe Meciar var ved magten.

USA, NATO og Europa efter 11. september

er det? Hvad f.eks. med korruptionen i Bulgarien? Netop fordi svaret kan være nej, kan det slovakiske valg pludselig få betydning ud over landets grænser.

Andre derimod slår på, at NATO efter at have givet en kurv til Slovakiet vil være endnu mere opsat på at optage Bulgarien og Rumænien - bl.a. for at hindre, at en "Meciar-lignende politiker" kommer til der.

Hvor der ikke er enighed om Slovakiet-spørgsmålet, er der konsensus i et helt andet spørgsmål, nemlig om hvorvidt EU's og NATO's udvidelse kan påvirke hinanden. Kammertonen i Washington er her ganske klar - da NATO vil krydse udvidelsesmålstrægen for EU, er der ingen grund til at antage, at NATO-udvidelsen vil blive påvirket af EU-udvidelsen. Hvis der er nogen, der bliver påvirket, er det faktisk snarere EU-landene. EU's udvidelse er dog ikke noget som amerikanske embedsmænd ønsker at blande sig i. For at citere en højtstående embedsmand: "Vi blander os ikke i EU's udvidelse. Det er europæernes sag. Hvis vi ville optage British Columbia, ville vi heller ikke diskutere det med Jer, men med Canada". Generelt indtager Administrationen dog et "jo flere, jo bedre synspunkt" for dermed at få stabiliseret flest mulige central- og østeuropæiske lande. Allerhelst ser man, at EU (af geopolitiske grunde) også optager Tyrkiet. At Tyrkiet p.t. ikke opfylder de politiske kriterier for medlemskab - og at et land ikke bare kan overtage EU's 80.000 siders lovgivning i et snuptag - er det stadig vanskeligt at vinde større forståelse for i USA.

National sikkerhed er "homeland security"

Uanset hvilke underliggende forklaringer der er for USA's udvidelsespolitik, er der ingen tvivl om, at USA har rykket fokus væk fra Europa. Den 11. september blev det amerikanske hjemland angrebet for første gang siden Pearl Harbour. Hermed var det ikke alene slut med post kold krigs-æraen, men også med Europas helt centrale placering i amerikansk sikkerhedspolitik. "During the cold war and also the post cold war era Europe was the main battleground for the US; now it is unfortunately the United States' own homeland", som en analytiker formulerer det.

Skiftet i amerikansk forståelse af national sikkerhed er til at få øje på. Hvor national sikkerhed før september 2001 primært var knyttet til trusler langt væk fra det amerikanske territorium, lige fra Vietnam til Balkan, er begrebet nu uløseligt knyttet til forsvaret af det amerikanske folk og territorium. Den 11. september var det dermed slut med at skelne imellem "homeland security" og "national security". Forsvaret af "homeland" er national sikkerhed. Officielle rapporter fra f.eks. det nyoprettede *Office of Homeland Security* lægger alt andet end fingrene imellem, når de skal beskrive truslen: "... *Our nation learned a painful lesson on September 11. American soil is not immune to evil or cold-blooded enemies capable of unprecedented acts of mass murder and terror ... Today's terrorists can strike at any place, at any time, and with a wide variety of weapons ... Not since the Second World War have our American values and our way of life been so threatened*".

Det nye fokus på "homeland security" har bevirket, at Bush-administrationen med turbøghastighed har skullet udvikle en "homeland security policy", altså en

USA, NATO og Europa efter 11. september

politik der i størst mulig omfang kan forhindre nye terrorangreb på USA. Pludselig skulle et land, hvor f.eks. kontrollen ved indenrigsflyene var lige så ikke-eksisterende som ved busafgangen mellem København og Århus til at opstille regler for, hvordan størstedelen af passagererne skal kropsvisiteres!

Penge og nye love har det ikke skortet på. I 2001 bevilgede Kongressen 10.6 milliarder dollars til Homeland security. Da USA var blevet ramt af luftvejen, blev størstedelen af pengene kanaliseret mod lufthavnene. 8.000 soldater (*National Guards*) blev placeret ved indcheckningen i lufthavnene og antallet af "sky marshalls" blev sat betydeligt op. Derudover blev der oprettet en ny føderal enhed (Transportation Security Administration; TSA), der skulle udvikle en fælles politik for lufthavnssikkerhed. Allerede den 6. oktober 2001 kunne det nyoprettede Office of Homeland Security rykke ind i Eisenhowerbygningen, hvor Bush's nærmeste rådgivere sidder. To dage efter skulle kontoret – med dets seks ansatte – reagere på en ny trussel, miltbrand. Ikke overraskende bevirkede dette, at store dele af budgettet gik til netop at købe miltbrandmedicin.³

I oktober 2001 vedtog Kongressen den første egentlige anti-terrorlov, den såkaldte PATRIOT ACT, der bl.a. giver politimyndigheder ret til at aflytte og "scanne" mistænkte internet- og telefonkommunikation. Mindst lige så afgørende er det, at lovmyndigheder nu også kan lytte med, når en advokat taler med sin klient.

I marts 2002 lancerede kontoret for homeland security et nyt varslingsystem med fem forskellige farver. Hermed har USA nu fået en fælles terminologi, så alle kan være klar over, hvilket trusselniveau der hersker på et givent tidspunkt. I foråret 2002 gav Kongressen grønt lys for yderligere to love. Den første drejer sig om lufthavnssikkerhed og vil koste astronomiske beløb. Loven foreskriver bl.a., at der fremover ved hvert "check-in point" i lufthavnen skal stå en føderal sikkerhedsvagt. Kufferter og passagerer skal "screenes" af over 60.000 ansatte, der ligeledes nu sorterer under den nye føderale enhed, TSA. Derudover skal der investeres i store maskiner, der kan "screene" al bagage. En maskine koster 750.000 dollars, og når man skal bruge over 1.000 af slagsen bliver udgiften voldsom. Den anden lov drejer sig om indvandring. Af centrale nyskabelser kan her nævnes et nyt computersystem, der gør det muligt for myndighederne at holde øje med udenlandske studerende. Som bekendt var en række af highjackerne fra 11. september kommet ind i USA på studenter-visa. Omkostningerne til computersystemet beløber sig til 36,8 millioner dollars.

³ I maj 2002 er antallet af ansatte oppe på 100. Målet er 130 ansatte – ligeså mange der arbejder i staben for National Security Council. I maj rykkede størstedelen af staben ind i en bygning, som ganske symbolsk tidligere blev brugt til at tackle en anden af USA's største sikkerhedspolitiske trussler, kampen mod Nazismen. Konkret var bygningen hovedkvarter for de eksperter, der skulle knække Hitler-tysklands koder.

USA, NATO og Europa efter 11. september

P.t. arbejder kontoret på den første nationale strategi for homeland security, som skal lanceres til efteråret. Kongressen er i færd med at behandle Præsidentens 2003-budget for homeland security, som er på 37,7 millioner dollars. Homeland security kontoret har her udvalgt fire satsningsområde for 2003.

Det første satsningsområde knytter sig til de såkaldte "first responder", f.eks. det lokale politi og brandvæsen, som er de første, der rykker ind i tilfælde af et terrorangreb. Forslaget er her, at der skal bruges 3.5 milliarder dollars på nyt udstyr.

Det andet satsningsområde er "bio-terrorisme", hvor næsten 6 milliarder dollars er afsat til bl.a. at købe medicin for og til at udvikle et "early warning-system". Det tredje satsningsområde er øget kontrol ved USA's grænser. 11 milliarder dollars skal bruges til at kontrollere USA's 7.500 mil lange grænse til Canada og Mexico. Pr. år kører 11,2 millioner lastbiler, 2,2 millioner togvogne og 500 millioner mennesker over grænseovergangene, medens 51.000 skibe lægger i havn. For at forbedre kontrollen har Administrationen bl.a. foreslået, at der skal udvikles et nyt "entry-exit" visum-system, som kan muliggøre kontrol af f.eks. turistvisa ved ind- og udrejse. P.t. er der kun kontrol ved ind- men ikke udrejse.

Det sidste satsningsområde er high tech. Hvordan kan det 21. århundredes informationsteknologi bruges i kampen mod terror? Hvordan kan der f.eks. udvikles computersystemer, der gør det lettere for de forskellige myndigheder at udveksle informationer?

"Homeland Insecurity?"

Selvom aktivitetsniveauet har været ekstremt højt og ressourcerne stort set ubegrænsede, er der almen enighed om, at der endnu er langt igen på dette politikområde. Udover at politikområdet er helt nyt, er der tre forklaringer, der presser sig på. De første knytter sig til selve politikområdet. Pr. definition er homeland security et særdeles fragmenteret område, der spænder lige fra cyber-terrorisme over grænsekontrol til miltbrand-bekæmpelse. Konsekvensen er, at over 40 myndigheder (agencies), såsom FBI, CIA og kystvagten skal koordinere deres indsats. Da der næsten har været vandtætte skotter mellem f.eks. FBI og CIA, er det lettere sagt end gjort. Samarbejdet lettes heller ikke af, at den koordinerende myndighed, kontoret for homeland security, kun har retten til at koordinere, men slet ikke har nogen sanktionsmuligheder, f.eks. i form af at stoppe for pengestrømmen.

Som en ansat i det nye kontor formulerer det: "Condoleezza Rice har et let job. Hun skal bare overbevise Donald Rumsfeld og Colin Powell, så er hun færdig med dagens arbejde. Når vi har klareret Rumsfeld og Powell, begynder det rigtige arbejde først for os. Så går vi i gang med de 40 myndigheder".

Fragmenteringsproblemet kan næppe løses i et hug, især fordi hver myndighed har sin egen lobby, der kæmper for enhedens fortsatte eksistens. En tidligere justitsminister (Dick Thornburgh) så således opgivende på mig, da jeg spurgte om ikke bare told, grænsevagterne og kystmyndigheden kunne lægges samme: "Det prøvede vi også i 1970'erne, da jeg var justitsminister, og når det ikke engang kunne

USA, NATO og Europa efter 11. september

lykkes efter den 11. september, så ved jeg ikke, hvad der skal til". Det skal dog nævnes, at det p.t. diskuteres om kontoret for homeland security skal opgraderes til et egentlig ministerium. Tom Ridge, chefen for kontoret, fungerer i øjeblikket således "kun" som Bush rådgiver, men er ikke medlem af regeringen som sådan.

Det andet problem på homeland security fronten knytter sig til USA's føderale system. Som bekendt er systemet udstyret med så mange "check and balances", at der nærmest er en indbygget garanti for, at der ikke bliver truffet for mange (og hurtige) beslutninger. Når man dertil lægger, at især det republikanske parti har en indgroet aversion over for at delegerer magt opad ("less government the better"), har man en afgørende forklaring på, at det ikke er muligt at udvikle en "harmoniseret Anti-terrorstrategi". Staterne nægter at afgive kompetence og kører i stort omfang deres eget løb. Det føderale niveau kan give gode råd og opfordre til samarbejde, men heller ikke mere. F.eks. er det op til hver stat, om det overhovedet vil deltage i det "incidence command system", der fastslår hvilke myndigheder, der gør hvad i forbindelse med terroranslag. Et besøg i Texas viste desuden, at der ikke er nogen forbindelse mellem f.eks. Houston og Dallas' homeland security politik: "Det skal vi til at udvikle, men p.t. kan vi ikke kommunikere over vore radioer, da vi har forskellige systemer".

Endelig hører det med til billedet, at det amerikanske samfund generelt lægger stor vægt på borgerrettigheder (civil liberties). Et klassisk amerikansk citat af Benjamin Franklin slår her hovedet på sømmet: "*Those who would give up essential liberty to purchase a little safety deserve neither liberty nor safety*".

Selvom USA har vedtaget nogle særdeles barske love, såsom PATRIOT Act, er der derfor klare grænser, hvor langt regeringen kan gå på denne front, før store befolkningsgrupper opponerer. F.eks. vil det givetvis være særdeles upopulært, hvis regeringen indfører et identitetskort eller bare et føderalt kørekort! Da den almene amerikaner (med undtagelse af beboerne i New York og Washington) ikke virker synderlig nervøse for terror, vil kritikken af de allerede vedtagne love hurtigt tage til. Allerede i foråret 2002 var der ved at være optræk til debat om "racial profiling" - hvorfor er det primært udlændinge, der bliver kontrolleret i lufthavnene, og kan det virkelig være rigtigt, at det kun er amerikanske statsborgere, der kan ansættes som "screenere" i lufthavnene?

Bag disse problemer lurer bekymringen for, at de amerikanske myndigheder har forfærdelig travlt med at planlægge at vinde den sidst tabte krig. Giver det f.eks. mening at poste milliarder ud til flysikkerhed, når truslen måske snarere kommer fra cargo-trafik, bioterror eller noget helt tredje? Og hvor effektiv kan hele politikken overhovedet blive, når man ikke ønsker at omdanne USA til en politistat?

I realiteten er situationen derfor den, at amerikanerne har fundet ud af, hvad det rigtige spørgsmål er - homeland security - men er langt fra at kunne besvare det. Som både forskere og embedsmænd bemærker, er amerikanerne dog her flere skridt foran europæerne. For har europæerne overhovedet erkendt, at terroristerne næste gang lige så godt kan slå til i Paris og London som i Philadelphia og Los Angeles? Med andre ord: Er europæerne og amerikanerne enige om, hvad der er den centrale

USA, NATO og Europa efter 11. september

sikkerhedspolitiske trussel efter den 11. september? Og selv hvis svaret er ja, kan de blive enige om, hvordan truslen skal bekæmpes? Hermed er vi fremme ved rejsebrevets sidste tema, det transatlantiske forhold.

Det transatlantiske forhold - Cowboys og tøsedrenge

Den amerikanske forsker og tidligere ansat i Clinton-administrationen, Ron Asmus, har sammenfattet udfordringen for europæerne og amerikanerne på følgende vis:

"In the 1990's the question was whether you could stabilise the rest of Europe, the east and the Balkans without a train wreck with Russia. Today having largely succeeded in that and now after 9.11 the question is: Can the United States and Europe come up with a common strategy to deal with this new challenge of the greater Middle East? If NATO does not address the central issue of our time, which is terrorism, weapons of mass destruction and the remaking of the Middle East, it will cease to be America's premier alliance". Ron Asmus' sammenfatning kan sagtens sættes yderligere på spidsen: Hvis ikke USA og Europa finder fælles fodslag om terrorudfordringen, begynder "home alone scenariet" for Europa langsomt at tone frem i horisonten.

Set med amerikanske briller er det ikke fordi, europæerne har lang tid til at gruble over svaret. To afgørende lakmusprøver kan meget vel være lige rundt om hjørnet, nemlig en amerikansk anmodning om henholdsvis at støtte USA's angreb på Irak og om at udlevere arresterede Al Qaeda folk fra Europa til USA, på trods af at de hermed risikerer dødsstraf. Europæisk tøven vil her blot bekræfte amerikanernes værste fordomme - I europæere dur jo ikke til noget alligevel, så hvorfor skal vi overhovedet bekymre os om Jer? Et gennemgående træk hos næsten samtlige samtalepartnere var en udpræget frustration og utålmodighed med europæerne ("I snakker altid om at blive konsulteret, men så skal I altså levere varen"; "Det nytter jo ikke noget med Jer. I kan jo ikke engang levere én samtalepartner til USA").

Læser man amerikansk presse og tænder for de utallige Tv-talkshows, er der heller ingen tvivl om, at "euro-bashing", altså at tale nedladende om Europa, nærmest er blevet en ny nationalsport. Aften efter aften fremstilles Europa som blødsøden, uduelig på den militære scene og senest som antisemitisk ("Europæerne støtter Palæstina, og det gør de fordi, de er antisemitter. Se bare hvordan fascismen vinder frem i Frankrig, Holland og Danmark"). Melder hjemveen sig efter København, London, Berlin osv. kan man sætte sig ind på en café armeret med Financial Times og Frankfurter Allgemeine Zeitung og hurtig forvisse sig om, at "US-bashing" er på mode i Europa. USA fremstilles som en skydegal cowboy, samtidigt med at præsidenten fremstår som den højtråbende og komplet udvidende amerikanske turist, man kan være så uheldig at sidde ved siden af på en flyrejse over Atlanten ("Er Danmark hovedstaden i Stockholm?"). Hvis denne gensidige karikering af hinanden fortsætter meget længere, vil den hurtigt blive selvforstærkende: Hvis europæerne fortsætter med nærmest at se ned på USA, vil amerikanerne blot blive endnu mere opgivende over for Europa og dermed i endnu

USA, NATO og Europa efter 11. september

højere grad agere som en "lonely Cowboy" (uden at tage europæerne med på rejserne).

Dilemmaet for Europa (og Danmark) er til at få øje på: På den ene side synes mange amerikanske forskere (men også store dele af Bush senior- og Clinton staben) at dele europæernes nervøsitet over den amerikanske politik efter 11. september ("Hvad skal der ske med Irak, hvis Saddam afsættes? Hvad er egentlig konsekvenserne?"). Med andre ord: europæerne kan pludselig blive presset til at støtte et særdeles risikabelt projekt.

På den anden side er der næppe tvivl om, at en europæisk tøven vil udløse en stærk reaktion i Washington. Selvom statsminister Anders Fogh Rasmussen i foråret 2002 efter sit besøg i Det Hvide Hus kunne meddele, at det dansk-amerikanske forhold er bedre end nogensinde før, kan situationen derfor meget hurtigt ændre sig. Ja, måske bliver det store spørgsmål for dansk udenrigspolitik i de kommende år, hvordan kan man kan "holde amerikanerne inde" i Europa. Det siger vist sig selv, at dette spørgsmål ikke bliver mindre presserende for Danmark på grund af forsvarsforbeholdet.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement: Westernisation, Europe, and the War against Terrorism

Viatcheslav Morozov, Senior Lecturer at the St. Petersburg State University.

One does not have to be an expert in Russian foreign policy to observe that Russia's position in relation to the enlargement of NATO and the European Union has undergone dramatic changes in the last several months. Russian attitude to NATO in general has moved from hostility to genuine interest mixed with residual suspicion, and the assessment of the future enlargement is shifting accordingly. The upcoming enlargement of the EU, on the other hand, is still officially welcomed, but the Russian political elite is increasingly becoming aware of the difficulties Russia will have to face when its neighbours join the Union.

This changing Russian attitude towards the parallel processes of NATO and EU enlargement is the subject of this article. Unlike most other studies of the matter, this one will focus on identity politics to look for the explanations of the Russian position and its evolution at the present stage. The method I select for dealing with identities and their transformation is discourse analysis, which has recently been elaborated and established as a distinct and, in my view, rather useful methodology¹. I adopt the definition, offered by Jens Bartelson and accepted by the majority of scholars in the IR field, of discourse as "a system for the formation of statements"². While not denying the importance of the "hard" factors (power, economic interests, etc.), discourse analysis aims at finding explanations for political acts in the language we use to talk about politics, and in the way our linguistic practices shape our understanding of social world. My basic starting point is that, before trying to evaluate Russia's stance as regards the enlargement, we have to find out what "Russia" means for the majority of the authorised speakers³, of those

¹ In particular, my methodology has been informed by the works of Jennifer Milliken and Ole Wæver. See, for instance, Jennifer Milliken, "The Study of Discourse in International Relations: A Critique of Research and Methods", *European Journal of International Relations*, Vol. 5, No. 2 (1999), pp. 225–254; Ole Wæver, "Identity, communities and foreign policy. Discourse analysis as foreign policy theory", in Lene Hansen and Ole Wæver (eds) *European integration and national identity: the challenge of the Nordic states*. London, New York: Routledge, 2002, pp. 20–49.

² Jens Bartelson, *A Genealogy of Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 70.

³ Jennifer Milliken, "The Study of Discourse", p. 233.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

entitled to speak either on behalf of the Russian state or as experts possessing some socially significant knowledge. It is not the same whether we assess the possible consequences of both enlargements for Russia defined as a great power with a mission to stop the spread of the western influence, or identified as an integral part of the “civilised world”. In particular, I find the notion of Europe as a friendly Other very important for the definition of Russian identity, and I therefore to a large extent build my analysis upon an examination of the role the idea of Europe in the Russian discourse and of its interaction with other concepts.

This article does not aim at a comprehensive review of the Russian discussion or of all the issues relevant for Russia’s relations with NATO and the EU in view of the future enlargement of both organisations. I will instead concentrate on the distinctive features of the Russian discourse about the outside world that are important for our understanding of the Russian reaction and, accordingly, for making informed political choices in the future. On the other hand, in order to achieve this goal, I have to touch upon some of the issues not directly related to the topic of the article, such as various aspects of the war against terrorism.

Russia and the Enlarging NATO: Uncertain Identity and the Fear of Westernisation

To begin with, it is necessary to consider the reasons for Russia’s opposition to NATO enlargement – one of the most significant international controversies in Europe during the last decade. There are several major discourses present in Russian society, and they all offer different pictures of the Self and the Other, on the basis of which Russian societal identity is formed. However, the most widespread is the view that the world is formed by cultures, nations, civilisations, rather than independent individuals. The dominant Russian discourse (Ted Hopf calls it “liberal essentialist”⁴) has a very strong appreciation of an individual’s national identity: a person is understood first and foremost through her belonging to a nation, human existence acquires its full value only through membership in a wider community, and therefore the meaning of history “consists in preserving the identity of a given subject – of a people”⁵. This discourse treats individual freedom and intra-societal diversity with suspicion, but values very high the multiplicity of cultures in the world.

This Hegelian worldview is by no means unique for Russia, but its impact on the political practice in this case is really impressive. In particular, the conservative Russian political philosophers have produced a very sophisticated and comprehensive framework for the analysis of international relations, which goes far

⁴ Ted Hopf, *Social Origins of International Politics. Identities and the Construction of Foreign Policies at Home*, Cornell University Press, forthcoming, ch. 4.

⁵ Alexandr Panarin, *Revansh istorii: rossiyskaya strategicheskaya initsiativa v XXI veke*. Moskva: Logos, 1998, p. 48.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

beyond geopolitics in combining classical German idealism with the philosophy of life as well as with clear references to the post-modernist philosophy. As a result, Russia's position vis-à-vis the West and international institutions is to a great extent shaped by the concept of westernisation and the danger of entropy it brings with itself. It is assumed that the Western civilisation has the ambition of remodelling the entire world according to its own notions of good and bad. If this universalising project is allowed to succeed, the sources of human energy in the world will be exhausted, and entropy will prevail⁶.

In this context, the Russian elite often sees the Russian culture as the key stronghold against entropy, and the Russian state is therefore called upon to resist westernisation at all costs, since the process constitutes an existential threat not only to the Russian culture, but to the mankind as a whole. The process of NATO enlargement is equalled to the progress of westernisation for three reasons. Firstly, NATO is perceived as one of the main institutional embodiments of the West. Secondly, in Kosovo NATO has allegedly shown its disrespect of state sovereignty as the key principle of international law and one of the main safeguards against Western preponderance in the world. The third reason is the importance of territory for Russia's identity and for the foreign policy thinking. The phrase "not a single inch of our soil will we give to the enemy" is an essential part of all the heroic historical narratives – be it about resisting the German crusaders, Napoleon, or Hitler. Very important tool in conceptualising territory in international affairs is of course geopolitics, and this results in the Eastern boundary of NATO being interpreted in geopolitical terms as the frontline between the Eurasian and the Atlantic worlds. In broader historiosophical terms, however, this it is described as the boundary between diversity and entropy, between the good and the evil forces. This latter variant of terminology is of course rare in applied IR studies and political statements, but the arguments used by analysts and policy makers to substantiate their geopolitical concerns usually proceed exactly from these assumptions.

These are the basic building blocks of the dominant foreign policy discourse. To understand why it occupies such a dominant position, however, one has to turn to historic explanations. Johan Matz has shown how after the break-up of the Soviet Union, in a situation of acute identity crisis, Russian policy makers chose to define Russia as "the Continuer-state" of the USSR and thus as a great power, and how this immediately made them vulnerable to the challenge of the nationalists⁷. This identity, fixed in the discursive structure as early as 1992–3, predetermined the defensive nature of the foreign policy discourse: if, indeed, Russia is simply the present-day USSR, it can be defined only in opposition to the West, its institutions (such as NATO) and values. What follows is that Russia is a weakened and

⁶ Alexandr Panarin, *Revansh istorii*, p. 50.

⁷ Johan Matz, *Constructing a post-Soviet international political reality. Russian foreign policy towards Newly Independent States 1990–1995*. Uppsala: University of Uppsala, 2001.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

weakening USSR, which predetermines a defensive position and provides plenty of openings for turning identity into a referential object of security discourse.

In sum, Russian opposition to NATO enlargement has been driven by much deeper concerns than the “technical” issues of military security. Russia is a society uncertain about its new post-Soviet identity, and the fear of losing distinctive features that constitute the very core of “Russianness”, the feeling of community, of “we-ness”, has been extremely strong. The North Atlantic Alliance, for its part, has been perceived as the key instrument of this totalising westernisation, of bringing the diversity of cultures in the world to a sort of a lowest common denominator. The change of the Russian position has therefore required first of all an increase in self-confidence among Russian political elite and in the society as a whole.

Viewed in this light, the creation of the new NATO – Russia Council may indeed be taken to signify the end of the Cold War and a completely new turn in Russia’s attitude towards the West. Without trying to downgrade the importance of this event, however, one should warn against premature optimism, which may lead to severe disappointment when one suddenly stumbles upon some of the “old” issues that remain on the agenda. But before turning to these “new old” issues, let us briefly look into Russia’s attitude to the enlargement of the European Union. Despite its being a very different story, it is still inextricably linked to the same crucial problems, which have to do with the Russian images of the world, of Russia itself and, in this case, of Europe as an important part of Russian identity.

Russia and the EU: Partnership under Strain

Russia’s attitude to the enlargement of the European Union has from the very beginning proceeded from the assumptions very unlike those valid for the discourse about NATO. While the North Atlantic alliance figures in the Russian discourse as an embodiment of *the West* and a docile instrument of the US, the European Union is usually taken as an incarnation of the idea of *Europe* – a concept that has much more positive connotations. Even during the Soviet era, the Soviet propaganda preferred to depict the European Communities as a sort of “false” Europe⁸, a capitalist bloc acting against the true interests of Europe and its peoples. “Europe” thus remained a positive marker, and in part for this reason it was so easy for Gorbachev to sell to the Soviet public his idea of a “common European home”. When the Soviet ideology was finally discarded in the early 1990s, it was only natural to associate the positive idea of Europe with European integration and its most visible manifestation – the European Communities. In a way, the (Western) European integration was contrasted to the post-Soviet disintegration, and the EU’s success has become even more visible against the background of the failures of the Commonwealth of Independent States. This positive interpretation of the EU has

⁸ The distinction between the “true” and “false” Europe in the Russian discourse was introduced by Iver Neumann: Iver Neumann, *Russia and the idea of Europe. A study of identity and international relations*. London, New York: Routledge, 1996.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

proven so powerful that it has survived into the twenty-first century, despite the unwillingness of the Union to open up its markets to the Russian exporters, its criticism against Russia for the two Chechen campaigns, and the development of the military capabilities, which could theoretically have led to drawing parallels with NATO. It has been repeatedly pointed out that the new barriers likely to be created as a result of the EU expansion will be much more sensible for Russia than the purely symbolic consequences of the enlargement of the North Atlantic alliance, but the Russian attitude towards the Union has become less enthusiastic, more cautious, but still explicitly friendly.

My tentative explanation of this phenomenon would consist in pointing out that isolation from the rest of the continent, the prospect “to find itself in the backyard of Europe”⁹ is one of the fears most widely shared in Russian society. In Russia, as in many other countries, “[i]t is a crucial part of any foreign policy vision [...] to imagine a Europe compatible with a vision of the nation/state in question”¹⁰. It is therefore essential for the foreign policy makers to always have a “true” partner in Europe, an actor that can be described as friendly and willing to engage in a constructive relationship with Russia. The EU has come closest to this definition nearly always since the break-up of the Soviet Union and until the recent *rapprochement* between Russia and NATO.

The improvement of the NATO - Russia relations, on the other hand, comes at the moment when the partnership with the EU is being seriously tested. The consequences of the future enlargement of the Union have by now been fully recognised by the policy makers both in Moscow and in Brussels, not least because of the Kaliningrad issue. The trickiest problem is of course the freedom of movement of persons: at the Moscow summit in the end of May, the EU rejected the Russian proposal to provide for visa-free corridors between the Kaliningrad oblast and the mainland Russia. The determination of the Union’s officials to preserve the uniformity of the Schengen rules is understandable from an insider’s viewpoint, but very difficult to sell to the public, especially in the countries whose citizens are worst affected by the EU visa policy. It is very easy to interpret to the effect that the Russia is still unwelcome in the Wider Europe: while the Union is preparing to open its doors to the new members, the former countries of the Soviet bloc, the problems of the Russian citizens are allegedly considered of secondary importance. Russian understanding is summarised in the following quote from the liberal newspaper *Kommersant*: “If the transit from the mainland Russia to Kaliningrad and back is not permitted, it means that the concept of a single Europe does not apply to Russia”¹¹.

This interpretation, if allowed to prevail, will appeal to several sensitive themes of the Russian foreign policy debate. The first and the vulnerable spot is the fear of

⁹ Sergei Rogov in *Nezavisimaya gazeta*, 16 June 1999.

¹⁰ Ole Wæver, “Identity, communities and foreign policy”, p. 25.

¹¹ *Kommersant*, 30 May 2002.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

being isolated from Europe, mentioned earlier. The second concern is a sort of conspiracy theory about the possible loss of Kaliningrad through its takeover by, for example, Germany, or through its transformation into an independent fourth Baltic State, member of the EU. While people taking seriously the possibility of a German revanche mostly belong to the nationalist camp, the anxiety about Kaliningrad breaking away from Russia and going over to the EU is voiced even by the most liberal politicians¹². This is also connected with the general discussion about Kaliningrad's dependence on the transit through the Lithuanian or Polish territory, which is construed almost exclusively in terms of a zero-sum game. The possibility of a positive interdependence, at least in this case, is a non-option for the dominant Russian discourse, and the possibility of an "energy blockade", for instance, is considered so seriously that it has been decided to build a new power station in the exclave, despite the fact that much cheaper solutions are available¹³. Not surprisingly, the future EU enlargement figures within this discourse as "a political catalyst of the danger that threatens Kaliningrad", and makes "the external attempts to assimilate the territory of the Kaliningrad oblast ever more evident"¹⁴. There are also other discomfiting aspects, such as bitter feelings about the former "younger brothers" joining an exclusive club which will remain closed for Russia in the foreseeable future. The refusal to recognise the market status of the Russian economy has also been a clear example of what the Russian commentators would describe as cynical protectionist policy of the Union, masked with fine words about partnership.

However, an encouraging sign is that the top leadership of the country is trying to promote a much less alarmist and more constructive vision: thus, President Putin stated at the special Security Council meeting on Kaliningrad in July 2001 that the problem constitutes not only a challenge, but also "a real chance to work out a model of Russia's interaction with Europe"¹⁵. Very much will depend on which of the two trends prevails in the wider discussion. If the problems that Russia is facing in connection with the EU enlargement cause a reconceptualisation of this process in terms of geopolitics and spheres of influence, the Union itself will inevitably be reinterpreted as a part and an instrument of the West. Accordingly, the EU enlargement will be viewed as an element of westernisation, with all the its negative value load. At this particular conjuncture of international political developments,

¹² See, for example, an interview with Boris Nemtsov, leader of the Union of Rightist Forces, on the eve of the May 2002 Moscow summit: NTV Russian Television. *Geroi dnia*, 28 May 2002, 22:35. Transcript available online at: www.ntv-tv.ru.

¹³ See e.g. Valerii Biriukov, "Nastupit li konets sveta", *Expert Severo-Zapad*, No. 22, 2001, pp. 20–21; *Nezavisimaya gazeta*, 10 April 2002; Vladimir Ermakov, "Variant ne yasen", *Expert Severo-Zapad*, No. 18, 2002, pp. 16–17.

¹⁴ *Nezavisimaya gazeta*, 27 July 2001.

¹⁵ Quoted in *Kommersant*, 27 July 2001.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

such a reconceptualisation will be even easier to achieve because of the radical improvement in the relations between Russia and NATO: at the moment, there is a “true” and friendly partner in the West, and the prospect of a complete isolation from Europe looks very remote. It is interesting that the Commission has described its decision to grant Russia the status of a market economy, announced at the Moscow summit, as “the further step in shedding the economic baggage of the cold war”¹⁶. This is a clear parallel to the rhetoric used at the Russia – NATO summit a day earlier, and clear evidence that the EU is aware of its being at the moment relatively out of favour with the Russian policy-makers, and even jealous to the North Atlantic Alliance.

I would not argue that there is a realistic possibility of a complete breakdown in Russia - EU relations: too much has been achieved in the recent years to be easily disposed of just because of a momentary political whim. Yet the change of the general tone of the Russian debate about European integration may have serious consequences for the mutual understanding in the future. And mutual understanding and preparedness to engage in non-zero sum games will be crucial for the development of the partnership in the coming years, when such ambitions formulae as common European economic space will begin to be filled with real content.

Russia, Europe, and the War against Terrorism

It can be argued that there are also other factors that may contribute to downgrading the EU in the Russian discourse back to the position of a “false Europe”. In order to make this statement clear, one has to explore the wider debate about the Russia’s role in the post-September 11 world. It may seem that the discursive structure of Russian society has undergone dramatic changes in the wake of the terrorist attacks against the United States. The tone of most statements about the West has indeed become much more amiable, and superficial analysis may even show that there is a greater degree of consensus about the values usually labelled “Western” or “European”.

Instead of the NATO missiles, there is now another threat in the offing, not really new, but newly overwhelming, - the threat of international terrorism. Even before 11 September, this threat had been an almost self-evident part of the Russian picture of the world, since Chechnya and Islamic extremism had been present as a threatening Other in the Russian discourse since at least 1994. On the other hand, there is no doubt that the events of 11 September have had a great impact on the

¹⁶ *EU announces formal recognition of Russia as “Market Economy” in major milestone on road to WTO membership.* Doc. No. IP/02/775. Brussels, 29 May 2002. Available online at: http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/summit_05_02/ip02_775.htm.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

Russian society and lead to a re-evaluation of many assumptions about global politics.

For the first time in its recent history, Russia can get a feeling of being united with the “civilised world” in its fight against terrorism. Note that this change of perception does not require Western support for the Russian campaign in Chechnya - it is enough that the critical Western voices are silenced or ignored, while the “real” international politics becomes centred on building an anti-terrorist coalition. Even this change of emphasis makes the image of the West as an enemy redundant and improper for the Russian discussion.

Thus, there is indeed a historic possibility to change the mapping of the European security structures and to finally do away with the Cold War dividing lines. In the contemporary discourse, NATO enlargement is less and less linked with westernisation and all the historiosophical concerns described above, and thus is no longer interpreted as a threat to the identity of Russian society. When the Russian policy makers start to take problems at their face value, and analyse NATO enlargement as a straightforward military security problem, they have to recognise that there are other, much more urgent challenges. Judging by the interview with Foreign Minister Igor Ivanov, published on the eve of the Rome summit, the Russian opposition to the enlargement has all but slumped. He still described the enlargement as “a certain inertia of the approaches which have been characteristic for the Cold War period”, but did not explicitly state any opposition to the plan¹⁷. Some of the Russian analysts even begin to see positive aspects in the enlargement process. Thus, it has been repeatedly observed that Russia’s relations with Poland have dramatically improved since the latter joined the alliance, and some positive developments are discerned in the Baltic States’ policy towards the Russian-speaking minorities.

It is, however, fairly easy to misinterpret the changes of the Russian position by disregarding crucial nuances. First of all, it should be observed that, regardless of what has been the “real” motivation of President Putin and his team, the main trend in the wider discourse has been not towards greater solidarity with the US and the West as a whole, but towards a re-assertion of the Russian position at the world stage, while the position itself has not changed. It is the West that has allegedly taken up a new attitude towards Russia, and this change has confirmed, in the eyes of the Russian public, that the Russian policy in Chechnya, for example, has been a right one. From within the dominant Russian discourse, it looks as if the West, as it were, has become more “Russian”, and not vice versa.

The analysis of the dominant Russian foreign policy discourse at the several stages of its evolution after the war in Kosovo¹⁸ demonstrates a profound

¹⁷ Kommersant, 22 May 2002, p. 5.

¹⁸ See Viatcheslav Morozov, *Human Rights and Foreign Policy Discourse in Today’s Russia: Romantic Realism and Securitisation of Identity*. Working Paper No. 6/2002. Copenhagen: Copenhagen Peace Research Institute, 2002.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

consistency and continuity. An important feature of the discourse is the shifting boundary between “us” and “them”, between the good and evil forces, which, despite all its fluctuations, always puts the Russian state and/or the Russian people in the centre of the “good” world. Accordingly, any criticism of Russia’s conduct on the most sensitive issues - such as, first of all, Chechnya - leads to an immediate repositioning of the boundary, so that the opponent becomes part of the Other that is distinctive first of all by being anti-Russian. This discursive practice results in an increasing self-assertion of the Russian foreign policy elite at the time of “peace” (when, as in the end of 2001, the Russian policy-makers feel supported by the international community), or in the increasing feeling of existential insecurity at the time when Russia comes under strong criticism (as in late 1999) or just under a renewed scrutiny (as in early 2002) on the part of international organisations, such as the Council of Europe and its Parliamentary Assembly (PACE).

The new boundary between “us” and “them”, being drawn in the post-September 11 world, sets the terrorists against the rest of the world. Viewed in this light, the new assertiveness of the Russian discourse consists in presenting Russia as the centre of struggle against the new violent Other, while the West is faced with a choice in a manner strongly resembling the new favourite formula of President Bush: “either you are with us, or you are against us”. This position had for a long time existed in the background of the discourse: Moscow Mayor Yuri Luzhkov, for example, as early as in March 2001, at the height of the conflict in Macedonia, urged Europe to follow the example of Russia, Yugoslavia and Israel and to understand that, in the fight against terrorism, “it is not a question of comfort, but of survival”¹⁹. After the 11 September attacks and the change of the Western priorities, Russian politicians use every opportunity to insist on Russia’s pre-eminence in the war against terrorism. Defence Minister Sergei Ivanov, speaking in Rome at the conference of NATO defence ministers, insisted that if today “somebody still finds it beneficial to render “hearty welcome” to representatives of the Chechen terrorist groups [...] all the talking about our unity and solidarity may remain ‘empty words’”²⁰. The message is quite straightforward: either you accept that Russia’s conduct in Chechnya is right and refuse to deal with separatists, or you become one of them, end up on the other side of the boundary separating the Good from the Evil.

Ambassador Vadim Lukov makes an even more explicit claim to the same effect: “The operation in Afghanistan should after all open the eyes of the western politicians at the actual underlying reasons of the current events in Chechnya. Now, only the inveterate russophobes can keep referring to the Chechen militants as a

¹⁹ *Izvestia*, 23 March 2001.

²⁰ Sergei Ivanov, *Role of the Military in combating terrorism. Introductory Word by the Defence Minister of the Russian Federation at the International Conference, Rome, NATO Defence College, 4 February 2002*. Available online at:
<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020204b.htm>.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

‘national liberation movement’²¹. Note how this statement not only asserts the alleged transformation of the position of the West, but also pre-empts any objections by classifying all the remaining opponents of the Russian policy as “inveterate russophobes”.

Viewed in this light, it should be understandable why the persistence of the western leaders and international bodies like PACE in demanding a peaceful solution to the Chechen conflict was met first with surprise and then with disappointment. It was interpreted to the effect that even the fight against terrorism was not taken seriously by the western politicians: “after the first shock [of 11 September] had passed, the thesis about the necessity and irreversibility of the new approach to terrorism began to be slowly but steadily removed into [the field of] political rhetoric, less and less connected with the practical international actions”²².

One possible contradiction between Russia and the West thus has already shown itself up in the Russian discussion – the question of Chechnya and, in general, of human rights in international politics. It remains to be seen how far the leaders of the EU and NATO member states are ready to go to accommodate Russia’s insistence on treating the separatist movement in Chechnya as part of the violent terrorist Other. NATO Secretary General Lord Robertson, for instance, in his interview published in Russia on the day of the Rome summit, put the Chechen rebels on par with the organisers of 11 September attacks by describing the former as a branch of the global terrorist network²³. Such an acquiescence may paradoxically lead even to some positive consequences for the general development of Russian democracy: at least, human rights and individual freedoms will no longer be considered as a Trojan horse offered by the West, which increases chances for them to be treated as an internal need of Russian society. Yet the prospects for a peaceful settlement in Chechnya itself will probably deteriorate, should the West adopt such a policy.

In addition to that, the new partnership between Russia and the West is also prone to be interpreted in Huntingtonian terms, as an alliance of the North against the South and of Christianity against Islam. The powerful trend of the Russian discourse to always put Russia in the position of a “true” European, combined with the need to legitimise the continuing Chechen campaign, makes this interpretation even more valid in the eyes of the Russian public. The anxieties about societal identity, still widespread among the Russians, also tend to be projected to Western Europe, which is increasingly portrayed as a civilisation threatened by the intrusion of aliens from the South. In this connection, Russian commentators have shown some understanding of the slogans put forward by such figures as Jean Marie Le

²¹ Vadim Lukov, “Na Zapade mnogie s udivleniem otkryli dlia sebia nezamenimuyu rol’ Rossii”, *Mezhdunarodnaya zhizni*, No. 12, 2001, p. 21.

²² *Nezavisimaya gazeta*, 2 February 2002.

²³ *Kommersant*, 28 May 2002.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

Pen: while not supporting him openly, they accepted his agenda as valid and predicted that in the end the Europeans might have to use his methods to protect their identity against erosion²⁴.

Most typical in this respect, however, are the comments about the situation in the Middle East. European Union's critical attitude to the Israeli military actions on the West Bank during the spring 2002 has been interpreted by some Russian observers as "an attempt to impose upon Israel a capitulation before the Palestinian terrorists", which might in the end lead as far as to the "destruction of Israel". Instead of the declared concern about the suffering of the Palestinian people, the "real" motive behind the Union's policy is its aspiration, "in alliance with the Islamic extremists" and with the help of the oil and gas resources of the Middle East, "to become a global power centre commensurable with the US"²⁵. The most disturbing, though, is the fact that the author in fact equates the Palestinian people with the extremists and constructs an image of the Islamic world as a threatening Other, which is dangerous for both Russia and Europe. The lack of foresight, manifest in the European politicians' naïve intention to use the extremists and then to put them under control, proves that they are unable to take care of the real interests of Europe and its peoples. What we see in this case is an obvious image of a "false Europe", which can be used as a background to once again assert Russia's role as a true defender of the European values.

The conclusion is that the new opening in the East-West relationship comes at a high cost, and we should not forget about this while speaking about the new opportunities for European security. This cost is even higher than the thousands of lives lost as a result of the terrorist acts and the ensuing war. There is a real danger of constructing a new global conflict through stigmatising certain cultures and/or parts of the world as homes of international terrorism. Unfortunately, due to its new aspiration to become a leader of the global struggle against terrorism, Russia may contribute to this stigmatisation.

Conclusion

The Russian attitude to the future enlargement of NATO and the European Union is driven by similar logic, but different assumptions about the nature of the two organisations have led to different outcomes. NATO has been perceived as the most clear embodiment of the West and as organisation controlled by the US, which makes it easy to portray the enlargement of the alliance in geopolitical terms as an expansion of the Atlantic world, and in historiosophical terms as a success of total westernisation. The EU, on the contrary, has been closely associated with the idea of Europe, and therefore the discussion on the issue of enlargement has in this case been much more down to earth and shown much less nervousness. Moreover, the Russian fear of isolation from Europe has contributed to this positive attitude,

²⁴ See e.g. Olga Vlasova, "Frantsiu doveli", *Expert*, No. 17, 2002, pp. 12–15.

²⁵ Mikhail Chernov, "Samoubiistvo", *Expert*, No. 15, 2002, pp. 91–92.

Evolving Russian Attitude to NATO and EU Enlargement •

since the EU has been the actor that has been the easiest to portray as a true partner of Russia, and thus the Russian image of a friendly Europe has been built around the EU. However, some dramatic changes in the discourse have occurred in the aftermath of the September 2001 terrorist attacks against the US.

The most widespread interpretation of 11 September in Russia has been that it has confirmed that Russia was right in using all available means to fight terrorism in Chechnya. This self-assertive interpretation made Russian foreign policy more confident and greatly contributed to the improvement of the relations between Russia and the West in general, and in particular of those with the North Atlantic alliance. Russia has become less worried about the alleged threats to its societal identity coming from the West, and seemingly made the West accept its own reading of the key global security challenges. On the other hand, Russia – EU relations have entered the most difficult stage of preparations for the future enlargement of the Union, epitomised by the problem of Kaliningrad. The combination of these two factors has led to a repositioning of both organisations in the Russian discourse: NATO has become an ally, although still viewed with suspicion, and the EU has come under criticism, albeit remaining an important partner.

If we want the current *rapprochement* between Russia and the West to turn into a long-term reconfiguration without producing new civilisational divides, we should take care of at least two important things. First of all, a reinterpretation of the EU enlargement in geopolitical terms should be prevented. Even if not every compromise on Kaliningrad and other issues is possible, Russia should not feel excluded from the process of shaping the future of Europe. It is the responsibility of politicians and analysts from both Russia, the EU and the candidate countries to refrain from using various kinds of conspiracy theories as easy explanations of the remaining disagreements, and to concentrate on the real problems of the residents of the Kaliningrad oblast and of other Russian citizens.

Second task is to take utmost care when dealing with terrorism, its definition and origins. It is unfortunately highly probable that when using this historic opportunity to destroy the remaining walls in Europe, we will make a historic mistake by building a new wall against a new Other – the Islamic world, and the South in general. My deep conviction is that stigmatising Islam and/or the South should be avoided at all cost. The paranoid pursuit of absolute security will inevitably polarise the world and split the societies in the North, including such multi-confessional country as Russia. In the end, we will end up in a much less secure world, since poverty and exclusion are, in the final analysis, precisely the causes of international terrorism.

Erfaringer fra NATO's seneste udvidelse

Generaløjnant Ole Kanborg

NATO stiftedes i 1949 af 12 medlemmer; i dag er medlemstallet 19. Udvidelsen er sket i fire tempi. Grækenland og Tyrkiet blev optaget i 1952, Forbundsrepublikken Tyskland i 1955, Spanien i 1982 og endelig Polen, Tjekkiet og Ungarn i 1999. Hver optagelsesrunde har haft sine egne formål og særpræg, hvilket er helt i tråd med Den Nordatlantiske Traktats artikel 10, der kun sætter få betingelser for optagelse. Landet skal ligge i Europa, og det skal være i stand til at fremme Alliancens principper. Det skal inviteres af et enigt Råd, og det skal selv acceptere medlemskabet.

Inden for disse generelle forudsætninger er der vide spillerum til de krav, et aspirantland skal opfylde, før det kan inviteres til optagelse. Kravene kan være af bl.a. politisk, militær, økonomisk, social og kulturel art. Et blik på den nuværende medlemskare bekræfter mangfoldigheden.

Optagelsen af Polen (PL), Tjekkiet (CZ) og Ungarn (HU) i 1999 er ikke blot den seneste, men også den mest kontroversielle udvidelse siden optagelsen af Forbundsrepublikken Tyskland i 1955 kun ti år efter Nazi-Tysklands fald. De tre lande, der var medlemmer af Warszawa-pagten indtil dens opløsning, tog det første skridt mod medlemskab i oktober 1991 ved at erklære ønsket om et tættere samarbejde med NATO. Vejen til medlemskab gik gennem dedikeret deltagelse først i Det Nordatlantiske Samarbejdsråd (NACC) og siden i rammen af Partnerskab for Fred (PFP) og Det Euro-atlantiske Partnerskabsråd (EAPC), hvortil Alliancen inviterede alle NACC og OSCE medlemmer ved Topmødet i Bruxelles i 1994.

Det var ikke kun PL, CZ og HU, der var ansøgere. Det gjaldt også de baltiske lande, Estland, Letland og Litauen samt bl.a. Slovenien, Rumænien og Bulgarien. NATO, der ved Topmødet i Bruxelles i 1994 havde bekræftet, at Alliancen var åben for nye medlemmer i overensstemmelse med traktatens artikel 10, stod nu over for en ret kompleks problemstilling, som man manglede retningslinier for. Rådet iværksatte derfor udarbejdelse af en studie, som fastlagde en række krav, som de nye medlemslande forventedes at opfylde. Det blev dog både ved denne og senere lejligheder pointeret, at studien ikke kunne opfattes som en facitliste for medlemskab, og at det altid i sidste instans ville være den politiske dimension, der var afgørende.

Studien blev ikke desto mindre anvendt som rettesnor. De politiske krav var bl.a. demokratisk styreform, politisk kontrol med de væbnede styrker, markedsøkonomi, retssamfund, ingen uløste grænsestridigheder og ingen uløste etniske stridigheder m.v. De militære krav, ud over evnen til at bidrage proportionalt til det kollektive forsvar, udmøntedes under optagelsesprocessen til specifikke minimumskrav til luftforsvar, kommandoinstallationer og forstærkningsmuligheder samt til træningstilstand for de væbnede styrker.

Erfaringer fra NATO's seneste udvidelse •

Luftforsvarsmæssigt drejede det sig især om evnen til at overvåge luftrum og om foranstaltningerne til, alene eller i samarbejde med allierede, at hævde suverænitet i rammen af NATO's integrerede luftforsvar. De øvrige krav tjente til at sikre mulighederne for konsultationer samt gennemførelse af det kollektive forsvar i samarbejde med andre NATO-lande.

Adskillige analyser blev gennemført for at prissætte disse militære krav. Rank Corporation nåede til et betragteligt tocifret milliardbeløb i US \$ baseret på syv nye medlemslande. Det var den forkromede model, som fuldstændig urealistisk forudsatte hurtig gennemførelse af gennemgribende kvalitative og teknologiske forbedringer af ansøgerlandenes forsvar. Ikke desto mindre havde regnestykket i lang tid en effekt, som kan sammenlignes med Ekstrabladets vildskud på 40 millioner kroner for Forsvarschefens afskedsarrangement: En saglig diskussion af emnet blokeres, hvilket hæmmede optagelsesprocessen. Den amerikanske regering, der syntes mest interesseret i en lille udvidelse, leverede derefter et regnestykke med noget mindre omkostninger, men prisen var stadig uforståelig stor, måske for at understøtte ønsket om at begrænse udvidelsen. Et spiseligt og for øvrigt realistisk forslag fremkom først, da NATO's Militære Myndigheder havde beregnet ekstraomkostningerne til opfyldelse af minimumskravene til under 3 milliarder US\$ over ca. 10 år.

Med prisen elimineret som hindring, reduceredes diskussion til simpel talmagi. For der var nogenlunde fodslag m.h.t. rækkefølgen af ansøgerlandene. Forrest stod Polen, Tjekkiet og Ungarn. Derefter fulgte Slovenien, Rumænien og Bulgarien. Derefter de baltiske land, som henvistes til de mindre gode pladser af russisk uvilje. Så spørgsmålet var ikke så meget hvem, men snarere hvor mange nye lande, Alliancen følte sig i stand til at absorbere. Afgørelsen faldt som bekendt ved Topmødet i Madrid i sommeren 1997, hvor der opnåedes konsensus om en skrabet model. Polen, Tjekkiet og Ungarn inviteres til at indlede forhandlinger m.h.p. optagelse, når ratifikationsprocesserne var gennemført, dels i NATO-landene, dels i de tre ansøgerlande. Store forskelle i national lovgivning gjorde dette arbejde både kompliceret og tidrøvende. Ungarn skulle f.eks. igennem to folkeafstemninger, før regeringens ansøgning kunne stadfæstes.

Hurtigt efter Topmødet i Madrid inviteredes de tre ansøgerlande til at indtræde i et særligt mødeformat, 16+3, både i Det Nordatlantiske Råd (NAC) og Militærkomitéen (MC) og i diverse underkomiteer og arbejdsgrupper. I disse fora behandlede alle typer sager, med mindre sikkerhedsbestemmelser eller politisk følsomhed krævede, at debatten begrænsedes til de 16 medlemslande. Dette var en glimrende forberedelse både for kandidatlandene og for medlemslandene.

Ratifikationsprocessen forløb gnidningsfrit og underbyggede forventningen om, at den formelle optagelse kunne ske i forbindelse med det næste Topmøde, der på grund af NATO's 50 års jubilæum var blevet fremrykket til 1999. Sådan kom det dog ikke til at foregå. Ifølge NATO-traktatens artikel 14 påhviler det ansøgerlande at deponere deres ratifikationsdokumenter i den amerikanske regerings arkiv. Det skete ved en underskriftsceremoni allerede 12. marts i Truman Library,

Erfaringer fra NATO's seneste udvidelse •

Independence, Missouri, hvor udenrigsministre fra de tre ansøgerlande og USA var tilstede. Den 16. marts afholdtes flaghejsningceremoni ved NATO-hovedkvarteret i Bruxelles, hvor flagcirklen nu var blevet æggeformet for at give plads til de tre nye stænger. I mødelokalerne flyttede de nye landes repræsentanter fra gæstepladserne til deres pladser i den alfabetiske rækkefølge, hvorefter optagelsen var en realitet. Der var nogle steder nogen undren over, at USA valgte 12. marts som optagelsesdag frem for at vente til jubilæumsdagen 4. april eller til Topmødet 23. – 25. april. Fra USA forlød det, at tidspunktet blev valgt, fordi ratifikationsinstrumenterne forelå, og at den formelle optagelse derfor ikke burde sinkes af ceremoniel. Andre mente, at USA ønskede at separere de to begivenheder for at undgå mediekonkurrence under Topmødet, der jo havde amerikansk værtskab. Hvorom alting er, valgtes samme fremgangsmåde i 1982, hvor Spanien blev medlem 30. maj forud for Topmødet i Bonn 10. juni.

Både under udvælgelsesprocessen forud for Madrid og i ratifikationsperioden blev der gjort betydelige erfaringer, som udnyttes i den igangværende optagelsesrunde. Der er naturligvis mange ligheder. På et område er der imidlertid en stor forskel. Medens PL, CZ og HU blev optaget fra EAPC, sker næste udvidelse fra en særlig forberedelsesklasse i rammen af Membership Action Plan (MAP). MAP blev introduceret ved Topmødet i Washington som erstatning for den udvidelse, som mange ansøgerlande havde håbet, ville komme her. Men udvælgelsen af PL, CZ og HU forud for Madrid-mødet og den efterfølgende ratifikationsproces havde tæret så meget på konsensus-kapitalen, at man hverken orkede eller vovede at fortsætte udvidelsen i et så højt tempo. Hertil kom, at krisen i Kosovo, der var blevet mere og mere akut siden foråret 1998, også lagde beslag på en stor del af NAC's og MC's opmærksomhed. Så medens de tre nye lande efter invitation i Madrid i juli 1997 kunne deltage i Washington Topmødet som medlemmer i April 1999, måtte andre ansøgerlande, som havde håbet på en invitation fra Washington, tage til takke med forberedelsesklassen og chancen for måske at slippe gennem nåleøjet ved det næstfølgende topmøde, dvs. i 2002.

Den forestående udvidelse behandles andetsteds i bladet. Om MAP skal blot nævnes, at der hermed er sket en betydelig systematisering af ansøgerlandenes forberedelser. I en proces meget lig NATO's forsvarsplanlægning identificeres svagheder og mangler hos ansøgerlandene, og eksperter fra NATO-hovedkvarteret udarbejder i et bilateralt samarbejde med landene målsætninger for afhjælpning. Opfyldelsesgraden af de stillede krav vurderes af NAC i forbindelse med årlige statusredegørelser fra respektive ansøgerlande. På grundlag heraf kan kravene justeres og målrettes bedst muligt.

Denne proces giver på godt og ondt en meget mere entydig rådgivning til aspirantlandene. Forud for 1999 søgte ansøgerlandene hjælp, hvor de kunne finde den, og tilbudene var mangfoldige. Fra Danmark kunne vi f.eks. observere en veritabel folkevandring af eksperter og rådgivere fra dusinvis af lande, der mente at kunne levere netop de råd og den støtte, der ville være afgørende for Estland, Letland og Litauens optagelse. Det må have været både besværligt og dyrt for nye,

Erfaringer fra NATO's seneste udvidelse •

svagt bemidlede lande at skulle udvise gæstfrihed over for så mange velgørere, hvoraf de fleste bidrog mere med råd end med dåd, men ikke desto mindre forventede modtagelse med åbne arme og fuld honnør. Det må også have været vanskeligt at drage en samlet konklusion endsige at vurdere, om denne konklusion i sidste ende ville blive taget for gode varer af NATO's centrale organer. På den anden side sikrede den differentierede rådgivning, at alle faktorer kunne medtages i overvejelser.

Den entydige rådgivning har imidlertid også sine ulemper. Eksperterne fra Bruxelles holder sig ikke tilbage for at levere rådgivning, der ligger uden for katalogets emnekrede, og rækker langt ind på nationale områder. Hvad angår militære forhold er det naturligvis ikke særligt kontroversielt at råde til lukning af overflødige etableringer for at udspare midler til kernefunktioner. Andre emner er mere følsomme. Det gælder f.eks., når man i Alliancens navn anbefaler integration af ansøgerlandenes forsvarsministerium og forsvarskommando og/eller afskaffelse af værnepligt. På sådanne områder er der nemlig ikke udarbejdet nogen fælles NATO-holdning. At det kunne have noget at gøre med den personlige holdning hos generalsekretæren og hans nærmeste hjælpere i MAP-processen er naturligvis rent gætterier, men generalsekretærens negative holdning til værnepligt er velkendt, og det var i hans tid som forsvarsminister, det engelske forsvar slog forsvarsministerium og forsvarskommando sammen.

Men når det er sagt, er det en kendsgerning, at MAP-processen er en glimrende forskole til medlemskab, og det er nok også årsagen til, at der har været forholdsvis ringe interesse blandt medlemslandene for at blande sig. Dette gælder ikke mindst Militærkomiteen, som på det nærmeste har udvist berøringsangst i erkendelse af, at det i sidste ende ikke er de militære krav, der vil blive afgørende ved beslutningen om, hvem der skal inviteres. Der er ingen tvivl om, at ansøgerlandene har gjort en stor indsats for at gøre sig egnede til medlemskab. Der er imidlertid heller ingen tvivl om, at nogle stadig halter bagefter på vigtige områder. Derfor må det forventes at MAP-processen fortsætter, også efter at invitationer er udsendt, for at udnytte dens forberedende effekt bedst muligt. F.eks. har det vist sig vanskeligt at få ansøgerlandenes forsvarsbudgetterne op på de 2 % af bruttonationalproduktet, der anses for nødvendigt; så her må presset fortsætte. Et problem er, at kun få af de gamle NATO-lande selv lever op til dette krav. Danmarks andel ligger p.t. på ca. 1,5%

PL, CZ og HU indtrådte som nævnt i Alliancen 12. marts 1999, dvs. kun to uger før NATO's bombekampagne mod Milosovic blev iværksat 24. marts. Dette var en ilddåb af dimensioner. Ikke mindst for Ungarn, der dels har grænse til det tidligere Jugoslavien, dels har et betydeligt mindretal i den nordlige del af Serbien, dels måtte stille luftrum til rådighed for en del af luftoperationen, bl.a. lufttankning. Mod kampagnens slutning, hvor Rusland prøvede at udmanøvrere NATO ved at luftlandsætte styrker i Pristina-lufthavnen i Kosovo, var Ungarn med til at forhindre dette. Sammen med partnerlande som Rumænien og Bulgarien nægtede man overflyvningstilladelse til de russiske fly. Ved kampagnens afslutning var det den

Erfaringer fra NATO's seneste udvidelse •

almindelige opfattelse, at de nye lande havde bestået denne første prøve i alliancesolidaritet med udmærkelse.

Heller ikke på andre områder var der større forskellen mellem NATO "at 16" og NATO "at 19". I bestræbelserne på at opnå konsensus er det ikke så meget antallet af nationer, der er afgørende, som forskellene i politisk opfattelse og holdninger. Allerede inden optagelse af de tre lande kunne NATO fremvise en vifte af væsentlige meningsforskelle med bl.a. historisk, (geo)politisk, økonomisk, kulturel og teknologisk baggrund. Lad mig som eksempler blot nævne Frankrigs kompleks over for USA, det gamle nag mellem Grækenland og Tyrkiet, rivalisering om indflydelse mellem f.eks. nord - syd og store - små, forskelle i opfattelse af endemålet på Balkan samt forsvarsindustrielle særinteresser, der bl.a. er skyld i, at Alliancen endnu ikke råder over et stærk tiltrængt jordovervågningssystem. I dette multidimensionale kompleks af forskelligheder lå ingen af de nye lande uden for eller nær periferien af konsensusfiguren. Naturligvis havde de tre nye lande meninger, men de var sjældent afvigende fra det, der i øvrigt kunne skabes konsensus om, og skete det en enkelt gang eller to, var det pågældende land klar til at slække på kravene for ikke at blive det land, der blokerede konsensus.

Det er klart, at nogle ting bliver mere besværlige i takt med at antallet af medlemslande stiger. Alene det, at flere skal inddrages i debat og høringsrunder, betyder alt andet lige en længere beslutningsproces. Hertil kommer problemerne med organisatoriske tilpasninger. Det har f.eks. været interessant at se den iver, hvormed de nye lande har søgt at skaffe sig indflydelsesrige poster, efterhånden som disse er blevet ledige ved udløbet af de sædvanlige åremål for stillingerne. Der er ingen tvivl om, at der vil komme et yderligere pres for bedre repræsentation i både de civile og militære stabe.

På længere sigt kan der også opstå problemer med placeringen af NATO's permanente hovedkvarterer og kvoteringen af personelbidrag hertil. Hvis der optages syv nye lande i næste runde, vil der opstå en markant ubalance i den geografiske fordeling, idet ingen af de strategiske, regionale eller sub-regionale hovedkvarterer vil være at finde i de ti nye lande, der er kommet til efter ophøret af den kolde krig. Sådanne forhold må ofres betydelig opmærksomhed i forbindelse med kommende justeringer af Alliances strukturer, og det vil være naivt at tro, at man kan rationalisere hovedkvarterer og deres bemanning på samme hårdhændede måde, som vi kender det fra vore nationale strukturer. Hertil er presset for repræsentation og retfærdig fordeling af pladser fra måske op til 26 medlemslande for stort.

Optagelsen af PL, CZ og HU stillede uundgåeligt forholdet mellem NATO og Rusland på en ny prøve. Det må have været en speciel oplevelse for den russiske ambassadør i det Permanente NATO-Rusland-Råd at se de tre lande ved NAC's cirkelrunde bord og at affinde sig med kritik fra den kant. Det må også have givet i ambassadørerne fra de af de gamle NATO-lande, der i særlig grad var benøvet over Ruslands tilstedeværelse, og som var klar til at give køb på næsten hvad som helst for at takke Rusland. Under alle omstændigheder var tilstedeværelsen af PL, CZ og

Erfaringer fra NATO's seneste udvidelse •

HU medvirkende til at gøre samarbejdet mellem NATO og Rusland mere realistisk. Siden har Rusland under Putin's ledelse anlagt en meget mere pragmatisk holdning til NATO's udvidelse, og dermed er fjernet en betydelig anstødssten for næste skridt i udvidelsen.

Sammenfattende kan siges, at de tre nye lande, Polen, Tjekkiet og Ungarn har nået et af de mål de satte sig ved optagelsen: Ikke at stå i vejen for den fortsatte udvidelse. De har demonstreret både vilje og evne til at bidrage til fællesskabet. Hvis den fortsatte udvidelsen mod øst sker efter tilsvarende retningslinier, har Alliancen intet at frygte.

Det betyder ikke nødvendigvis, at næste udvidelse vil blive friktionsfri. For nogen kan falde for fristelsen til at give udvidelsen skylden for verserende problemer i Alliancen. Når f.eks. selv beskedne operationer som monitoringen af våbenafleveringen af Makedonien, giver anledning til langvarige og besværlige drøftelser i NAC, skyldes det ikke, at Alliancen er blevet større. Det er snarere eftervirkningerne fra Kosovo, der spiller ind. For selvom Kosovo var en ubetinget succes, var det så vanskeligt at bevare sammenholdet i Alliancen og den folkelige opbakning i flere af medlemslandene, at det ikke blot var dygtighed, men også held, der sikrede det positive udfald. Det gav Alliancen et Stefan Rasmussen syndrom. Har man én gang formået at nødlande en MD80 med motorstop i et klippe- og skovfyldt landskab uden tab af menneskeliv, har man brugt så meget af sit held, at man ikke bør bringe sig i en situation, hvor man kan få behov for at være ligeså heldig. Derfor tøver Alliancen. Forhåbentligt overvindes problemet hurtigt, for trods den fortsatte forbedring af forholdet til Rusland er der stadig brug for handlekraft, ikke mindst i lyset af den internationale terrorisme. Men, som sagt, det er ikke stigningen i medlemstallet, der har forårsaget problemet.

Det er heller ikke de nye medlemslandes begrænsede forsvarsbudgetter, der er skyld i, at Alliancen ikke har formået at leve op til målsætningerne i det initiativ til forbedring af især de europæiske styrkers kvalitet, der blev vedtaget på Topmødet i Washington i 1999 (DCI). Overgang til demokrati og markedsøkonomi, som er forudsætninger for Alliancemedlemskab, kræver omfattende investeringer i den civile sektor, så der er forståelige grunde til, at de nye landes forsvarsbudgetter kun vokser langsomt. Fejlen ligger hos de gamle, europæiske medlemslande, som til trods for deres velstand fortsat reducerer deres forsvarsbudgetter.

Optagelsen af Polen, Tjekkiet og Ungarn i 1999 har vist vejen for den fortsatte udvidelse af Alliancen mod øst. Ansøgerlandene ønsker medlemskab, fordi de værdsætter Alliancen for det, den er: En transatlantisk militæralliance, der udgør en permanent ramme for dialog og konsultationer, og som har en ubestridt evne til at forsvare sit område og sine værdier. Ansøgerlandene ønsker ikke omfattende ændringer. Naturligvis er ingen Alliance statisk, og den må, som det også er sket i NATO ved flere lejligheder, tilpasses skiftende situationer. Det påhviler de gamle medlemslande at stå i spidsen for sådanne tilpasninger, men uden at det rækker ved Alliancens grundlag og filosofi. I modsat fald vil de nye lande blive skuffede, og sikkerheden i vor del af verden vil blive ringere.

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu

Brigadegeneral Michael H. Clemmesen, chef for Baltic Defence College

Dansk forsvar startede sin støtte til opbygningen af de baltiske landes forsvarsstyrker i 1992, året efter de havde genvundet deres selvstændighed. Støtten fik sin formelle ramme i 1994, og fra samme år indledtes en faseopdelt intensivering og udvidelse af hjælpen. Fra 1995 blev rammen entydigt dansk hjælp til optagelse i NATO.

Om et par måneder vil de tre lande blive inviteret, og derefter vil det sandsynligvis kun gå et par år, før medlemskabet er en realitet.

Dette indlæg beskriver, hvad denne udvikling bør betyde for den danske hjælp, og hvorfor behovet langt fra er opfyldt endnu.

Spejlet - den danske erfaring

Danmark blev optaget i NATO i 1949 på trods af, at vore partnere på forhånd betragtede et effektivt forsvar af så udsat et område som håbløst, en opfattelse som i det store og hele deltes af de danske politiske ledere.

Ganske vist havde værnene i 1948 opstillet ambitiøse styrkemål, hvis opfyldelse kunne gøre et initialforsvar realistisk, men landets økonomi var meget svækket af Besættelsestidens nedslidning af produktionsapparatet og en hurtig forbedring hæmmet af, at de traditionelle hovedmarkeder Tyskland og Storbritannien var i en endnu værre situation.

Den siddende forsvarskommission havde, på trods af den fra 1947 stadig værre sikkerhedspolitiske situation, reelt opgivet at finde en national vej til en **retablering** af forsvaret, der kunne forenes med nødvendigheden af den samtidige indsats for økonomisk **genopbygning**. Problemet var, at ikke alene skulle man finde penge til at drive en afløser af den eksisterende forsvarsordning af 1937. Man skulle også finde midler til en mere eller mindre fuldstændig nyudrustning som erstatning for, hvad tyskerne havde taget og derefter forbrugt på Østfronten. Det eneste materiel, man havde, var Den danske Brigades i Sveriges materiel, doneret slidt britisk overskudsmateriel fra krigen samt for søværnets vedkommende kystforterne, nogle ex-tyske fartøjer samt et par danske nybygninger, der havde ligget halvfærdige siden 1943.

Værnenes officerskorps, og specielt hærens, var delt af de roller, som det havde haft under besættelsen: Nogle enkelte i allieret krigstjeneste, flere i den aktive modstandsbevægelse, en stor mellemgruppe i Sverige, de fleste i en passiv venterolle

Slettet: VERSION AF 09JUN 2002

Slettet: genopbygning

Slettet:

Slettet: retablering

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

i Danmark. Man kunne ignorere den ikke ubetydelige gruppe, der var gået i tysk eller finsk tjeneste.

Regeringen havde ganske vist demonstreret en udansk beslutsom modstandsvilje ved Påskekrisen i 1948, men uden ordentlig udrustning af de væbnede styrker ville denne snart virke utroværdig.

Dansk forsvar blev reddet af NATO-medlemskabet fra et tilbagefald til mellemkrigstidens frustration. Det skabte en ramme, som kunne gøre en dansk forsvarsindsats meningsfuld for politikerne, dette også fordi værnene i de efterfølgende 15 år fik doneret en fuldstændig genudrustning af værnene. Ganske vist var meget af materiellet langt fra nyt, men det skabte mulighed for, at officerskorpset kunne dygtiggøre sig gennem øvelsesvirksomhed med fuldt udrustede enheder. Det forhold, at mange af øvelserne fandt sted i allieret ramme, betød, at man i løbet af de næste tyve år kunne nærme sig et rimeligt professionelt niveau. Dette professionelle niveau blev i hæren dog først opnået omkring 1970, efter at et generationsskifte var afsluttet.

Et hæmmende element i den professionelle udvikling var det dog, at den doktrinære – reelt dogmatiske – ”mode” i de ledende angelsaksiske lande, herunder ikke mindst m.h.t. stående beredskab og taktiske kernevåben, hæmmede en udvikling af den efter danske betingelser mest relevante styrkestruktur. Først i 1970erne skabte forsvarssamarbejdet med Forbundsrepublikken Tyskland en mere relevant ramme.

Alliancerammen betød, at forsvarrets infrastruktur stadig blev forbedret, ikke alene ved fællesfinansierede projekter, men ved at alliansens normer medførte, at Danmark selv måtte finde midler til kasernebyggeri, m.m.

NATO-rammen betød også, at det stadig grundlæggende forsvarspessimistiske danske politiske miljø ikke faldt tilbage til mellemkrigstidens lave indsatsniveau.

Denne, danske, erfaringsramme er en pædagogisk hensigtsmæssig vej til forståelse af de baltiske væbnede styrkers vej til NATO og den fortsatte udvikling efter medlemskabet.

De tre landes første år

Estland, Letland og Litauen bliver inviteret til NATO i november 2002 på trods af, at en stor del af deres fremtidige partners militære professionelle betragter et effektivt forsvar af så udsat et område som håbløst, en opfattelse som i det store og hele deles af de baltiske politiske ledere. Det er derfor, de vil ind under paraplyen.

Som i tilfældet Danmark sker invitationen som et resultat af overordnede politiske vurderinger. I USA betragtes en optagelse af de tre lande som den rigtige ting at gøre. Her findes ikke som i Europa en udbredt sympati med det stakkels Rusland, som nu ydmyges yderligere efter imperiets kollaps. På grund af Amerikas nu totalt dominerende stilling i alliancen - og den deraf følgende manglende lyst til at irritere supermagten på et så relativt uvæsentligt område - er den europæiske modstand forsvundet som dug for solen.

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

Modstanden mod baltisk NATO-medlemskab har haft varierende militære argumenter: Indledningsvis, at det ikke var muligt at optage lande, der ikke kunne initialforsvare sig selv. Senere, efter, at alliancen havde ført sin første krig ved interventionen i Kosovo-konflikten, og efter, at det var blevet helt politisk ukorrekt at se Rusland som en mulig trussel mod nogen som helst andre end Tjetjernerne, og sådan nogle, blev det militære modargument mod baltisk medlemskab, at disse lande ikke kunne bidrage til alliancen med relevante deployerbare styrker. Disse skulle kunne anvendes ved "Artikel 5-operationer", et begreb som var meningsløst som planlægningsgrundlag, fordi man bevidst afstod fra at opstille scenarieeksempler.

Efter, at invitationen er blevet sikker, konverteredes den seneste modstandsstrategi til et pres for få de tre lande til at levere sådanne styrker hurtigst muligt. Allersenest er alliancens militærmode blevet, at landene skal specialisere sig i at levere løse småelementer af forskellig slags.

De tre landes største udfordringer i 1991 var den parallelle opbygning af økonomien og af staten, hvor statelementerne skulle nedbygges fra det store, demoraliserede og ineffektive sovjetiske forvaltning- og serviceapparat til et niveau, der kunne støttes af økonomien i et samfund, der efter Sovjet-oplevelsen var ekstremt liberalt i holdningen til, hvor penge lå bedst.

I denne situation var forsvarsstyrkerne hæmmet af, at man skulle starte fra bunden. Ganske vist mente flertallet af folkene og politikerne i de tre lande, at man skulle gøre modstand, hvis russerne vendte tilbage, men alt andet end et symbolsk nationalt forsvar - markering ved grænsen fulgt af guerilla i skovene - sås som værende urealistisk. Sikringen af landenes fortsatte uafhængighed kunne kun ske ved vestlige stormagters, primært USA's, afskrækkelse af Rusland. Denne holdning afspejler ganske godt de danske politikeres vurdering af vore muligheder i de første årtier efter 1949.

Forsvarsudviklingen i de baltiske lande i det første par år havde både fællestræk og forskelle. I alle tre lande blev der givet en høj prioritet til sikringen af grænserne gennem etablering af en bevåbnet grænsevagt. I alle tre havde den nationalistiske modstandsbevægelse dannet frivillige hjemmeværn. Men i opbygningen af de regulære forsvarsstyrker blev der væsentlige forskelle.

Litauen oprettede bataljongarnisoner fordelt over landet, landets første flåde, og et lille professionelt flyvevåben. Det var en udvikling, der blev drevet og ledet af landets første minister, den dynamiske og enerådige unge læge Audrius Butkevicius (han gjorde sig også reelt, om ikke formelt, til forsvarschef). Indtil 1994 var grænsetropperne under Forsvarsministeriet, og deres udvikling således integreret. I hans tid blev det latente modsætningsforhold mellem hjemmeværnets nationalistiske amatørofficerer og tidligere sovjetiske officerer i de regulære styrker holdt under kontrol. Hærstyrkerne forsøgte at kopiere det bedste, man kendte fra Sovjetunionen. Bataljonerne blev organiseret som små, mekaniserede, luftbårne bataljonsgrupper med værnepligtige og en forholdsvis stor kerne af kadrepersonel.

Slettet: var

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

Man huskede også fra Sovjetunionens erfaring, at de ikke formåede at gøre mobiliserede enheder brugbare, og gjorde derfor intet for at opstille reserveenheder.

Også Estland oprettede bataljongarnisoner fordelt over landet, drevet af den dynamiske, yngre sovjetiske generalstabsoberst Ants Laaneots. Han startede forsvarsopbygningen et halvt år, før landet fik en forsvarsminister. Forfatningen gav forsvarschefen en meget stærk stilling direkte under præsidenten, og dette gjorde i lang tid regeringskontrol med forsvaret svag. Laaneots var stærkt inspireret af den finske forsvarsmodel, hvorfor bataljonerne sås som uddannelsessteder for mobiliseringsstyrken, der så kunne "trækkes ud" direkte af fredsstrukturen som en harmonika. Han havde et godt forhold til hjemmeværnets officerskorps, som kom til at levere hovedparten af hærens kadre. I modsætning til i Litauen fandtes der i Estland kun meget få personer med sovjetisk linieofficersbaggrund. Laaneots opfattede en flåde og et flyvevåben som irrelevante i eksistensforsvaret, og overlod derfor suverænitetsbevogtningen til Grænsevagten, der var blevet oprettet før det regulære forsvar, og som i fredstid var underlagt indenrigsministeriet. Laaneots erkendte eller accepterede ikke, at politikerne reelt ikke troede på, at det nationale eksistensforsvar var en realistisk mulighed.

I Letland eksisterede der et antal reelt ukoordinerede centre, der udviklede hver sin del af de senere samlede Letlands Væbnede Styrker. Hjemmeværnet, der ikke var underlagt forsvarsministeriet, så sig som det eneste realistiske og acceptable grundlag for opbygningen af de fremtidige nationale hær- og sikringsstyrker. Man var i det store og hele organiseret som det danske hærhjemmeværn i regioner ("Brigader") og distrikter ("Bataljoner"). Det lettiske hjemmeværn havde også ansvar for at fremme den indre sikkerhed og orden, og denne fredstidsopgave sås indledningsvis som den højest prioriterede. Man ville hjælpe med genopbygningen af den lettiske nationale stat ved at forsvare den indre sikkerhed og bekæmpe kriminalitet. Hvis landet igen blev invaderet af Rusland, skulle forsvaret gennemføres som territoriedækkende modstand og derefter guerilla. Den første forsvarsminister, Talavs Jundzis, koncentrerede sig om opbygning af Grænsevagtsbrigaden, der skulle sikre markeringen ved grænserne. I øvrigt skete forsvarsopbygningen ret ukoordineret, ved lokale initiativer af tidligere sovjetofficerer, der herved kunne sikre fortsat aflønning på det sted man nu boede, i en flåde, et flyvevåben, en officersskole, en "luftbåren" bataljon, m.m. Af disse projekter var det kun udviklingen af flåden, der blev godt ledet, af den tidligere sovjetiske marineofficer, kommandør Gaidis Zeibots.

Et fælles problem for de tre lande blev karakteren af de centrale forsvarsstabe, der blev udviklet i de første 3-4 år. For det første er det en arv fra Sovjettiden, at man tror, at en større stab er en mere effektiv stab, og at man skal samle flest mulige officerer (her lig med mennesker i officersuniform af en given høj grad med "akademisk" diplom) i de centrale stabe. Man fik således samlet stabe, der reelt kun var alt for store, løse grupperinger af uniformerede, ældre lønmodtagere, der ikke havde større viden om, hvordan man skulle organisere effektiv planlægning, forvaltning eller initiering og ledelse af implementering.

Slettet: at

Slettet: er ubrugelige

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

Arbejdet i stabene blev også hæmmet af, at delegering af myndighed indenfor staben ikke fandt sted, selv de mindste detaljer endte i toppen.

Man følte intet personligt ansvar for, at der fandtes løsninger, at ting blev gjort, hvis man da ikke eksplicit var befalet til at gøre noget, og at der var en alvorlig risiko for, at resultatet blev kontrolleret af en person, der kunne gøre livet ubehageligt for en selv.

Man følte ikke, at noget kunne gennemføres, før man havde et meget detaljeret lov og regelsæt, som man kunne dække sig bag, hvis noget, man har alligevel blev presset til at iværksætte, gik galt.

Man havde intet incitament til at søge reel viden fra og samarbejde med lavere myndigheder, herunder enhederne. Rotationsordninger, der kunne sikre, at man mødte realiteterne i enhederne som en del af sin professionelle udvikling (herunder frustrationen over ineffektivitet i den centrale stab), fandtes ikke.

Resultatet blev oppustede stabe med passive medarbejdere, der kun ville slippe dobbeltgrebet i taburetten for aktivt at søge ekstra privilegier. Sådanne institutioner havde ingen mulighed for selvstændigt at udvikle sig til effektive centralstabe, dvs. centre for professionelt baseret planlægning, rådgivning til politikerne, og effektiv styring og forvaltning af beslutninger. De måtte forblive samlinger af civile, selvtjenende bureaukrater i uniform, "dronestabe".

En central årsag til disse problemer med opbygningen af effektive stabsstrukturer var, at man skulle starte fra bunden med den vanskelige proces med at opstille en effektiv, professionel personelforvaltning. Kun en sådan kunne sikre et vist minimum af sammenhæng mellem grad og position på den ene side og på den anden grundlæggende dygtighed, formel uddannelse, relevant professionel erfaring og demonstrerede gode menneskelige egenskaber, herunder lederegenskaber. I al for høj grad byggede grad og stilling alene på forbindelser, tjenestealder, og tilstedeværelsen af ret fundamentløse "akademiske" diplomer. Dette betød, at der ikke kunne bygges på et formelt autoritetssystem, at mulighederne for at delegere med succes blev undergravet, og at arbejdet i staben hæmmedes og ofte lammedes af loyalitetsmønstre på tværs af den formelle struktur. Den svigtende delegering gjorde det også umuligt at lave effektivt projektarbejde på tværs af linieorganisationen.

Udviklingen af de centrale stabe blev endvidere hæmmet af, at der i organisationen var sket en sammenblanding af funktionen som værnssfælles planlægnings- og forvaltningsstab (hvor det værnssfælles ikke blev taget højtideligt), operativ stab og hær- (uddannelses-) stab. Alle funktioner blev blandet sammen, og delegering af detaljer til et lavere stabsniveau, mellem den centrale stab og enhederne, kunne i Estland og Letland ikke ske, fordi dette mellemniveau ikke eksisterede. [Resultatet var, at kun de presserende dag-til-dag sager blev løst på bekostning af langtidsplanlægning og operativ planlægning.](#)

I alle tre lande er man, naturligvis, stadig præget af, hvad der skete de første år, også fordi mange af de samme mennesker stadig er nøglepersoner, og fordi strukturer og grundlæggende holdninger er vanskelige og langsomme at ændre.

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

I alle tre lande var materielsituationen indledningsvis ret fortvivlende, som den også var i Danmark lige efter krigen. Man havde det materiel, som man kunne "privatisere" fra de russiske styrker, der fortsat var i landet, eller fra kontakter i det tidligere sovjetiske område. Dette materiel blev herefter suppleret med lidt våben købt i andre østeuropæiske lande og Kina samt for Estlands vedkommende med større materielkøb i Israel og i Litauen med fregatter og hærmateriel, der indgik i en byttehandel med Rusland.

Forsvarsinfrastrukturen havde i forvejen været enten total nedslidt eller af elendig byggekvalitet. Men før de baltiske styrker kunne tage den i brug, blev langt de fleste bygninger systematisk ødelagt eller kannibaliseret af de russiske styrker på vej ud – og derefter af lokalbefolkningen. På det område var de baltiske landes situation langt værre end Danmarks i 1947.

De baltiske lande stod overfor en massiv reinvesteringsopgave, uden udsigt til den massive våbenhjælps- og infrastrukturstøtte, som Danmark modtog efter 1949.

Slettet:

Fra 1994-95

Efter de første års pionerarbejde med opbygningen af de væbnede styrker, gik tingene i stå. Den højest prioriterede opgave for de regulære væbnede styrker – grænsebevogtningen – overførtes i Letland og Litauen til Indenrigsministeriet, hvor den allerede var placeret i Estland. Begge grænsevagt-organisationer gik straks i gang med at forsøge at fjerne kystvagtsopgaver fra forsvaret og få dem placeret under Indenrigsministeriet - og hermed få nedlagt søforsvaret.

I både Letland og Litauen ledte udhuling af forsvarsbudgetterne til, at enhederne fik næsten umulige vilkår. I Litauen fik officererne i den periode aldrig fuld løn, hvad de fik, kom til tider mange uger for sent, og ved nogle enheder anvendte man en del af lønnen til at købe mad til de værnepligtige eller el til garnisonen. I Estland var situationen mere stabil, men fremskridt blev umuliggjort af en åben ressortkonflikt mellem forsvarsminister og forsvarschef.

Det er sandsynligt, at hvis ikke den udenrigspolitiske ramme herefter gradvis havde bedret sig, ville de tre landes politikere have givet op og valgt at stabilisere forsvarsopbygningen på det da eksisterende rent symbolske niveau – som det også ville have været naturligt for deres danske forgængere 45 år tidligere, hvis de var blevet efterladt alene.

For det første ledte NATOs beslutning om at etablere PfP-rammen til et skift af de baltiske forsvarsaktiviteter væk fra den næsten fastkørte nationale udvikling til en meget aktiv deltagelse i internationalt samarbejde. Man indledte den senere brede og intensive uddannelse af kadre i engelsk sprog, som dannede grundlaget for al senere udvikling. Landene deltog særdeles aktivt med de få rådelige personer, nærmest som "Tordenskjolds Soldater", i PfP-øvelser og andre PfP-aktiviteter for at markere sig internationalt.

PfP kunne også danne rammen for den udenlandske støtte til det første fælles projekt, den Baltiske Fredsbevarende Bataljon (BALTBAT) og for den fra 1994 konstante aktive deltagelse i internationale operationer – som oftest i dansk ramme.

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

Startende med Litauen begyndte de tre lande at anvende "The Partnership for Peace Planning and Review Process" (PARP) som en vej til at prioritere strukturudviklingen og gøre fremskridt synlige i NATO.

For det andet startede nu en liberalisering i mange landes støttepolitik overfor de tre lande. Stadig flere lande meldte sig, og begrænsninger blev skridt efter skridt fjernet, således at der i dag kun findes meget få begrænsninger af hvad, der kan ydes i form af donationer og anden støtte.

I første omgang var de baltiske lande taknemmelige for alt, hvad de kunne få. I de senere år har det været muligt at være mere kritisk, og kun acceptere donationer, der gør standardisering lettere, og donationer, der indgår i en komplet pakke sammen med uddannelse, logistik og infrastruktur.

Den stigende internationale interesse var dog ikke kun en velsignelse. Den blev ledsaget af rådgivning, der på flere områder har været alt andet end relevant og til tider direkte skadelig. Rådgivningen er kommet fra en bred vifte, fra udsendte rådgivere og forsvarsattachéer, fra projektpersonel, og fra besøgende militære VIPer.

Næsten alle har haft meget vanskeligt ved at sætte sig ud over vedkommendes egen, og eget lands, erfaringer, og forstå, at hvad der er den foretrukne løsning hjemme, ikke nødvendigvis er det bedste for de baltiske lande i deres situation.

Finlands rådgivning til Estland om, hvordan man kan udvikle et effektivt territorialforsvar kan siges at have været udmærket i hovedtræk, men har samtidig demonstreret en manglende forståelse for, at det er umuligt og skadeligt at overføre den finske model direkte til Estland, fordi kadre- og uddannelsesvilkår her er langt ringere end hjemme.

På den anden side har de fleste britiske officerer under deres – på grund af sprogfordel effektive rådgivning - haft et næsten religiøst had til værnepligtsinstitutionen og været ude af stand til at forstå, at en lille, veluddannet, stående hær på 1-3 bataljoner kan have sine begrænsninger, når terrænet og opgaven, at afskrække invasion, ville kræve mindst i størrelsesordenen et par divisioner. Jeg har gentagne gange været udsat for britiske officerer, der klager over den skadelige indflydelse fra de nordiske lande. De glemmer, hvordan de selv var tvunget til at organisere sig og optræde i sommeren 1940, hvor de søgte at afskrække en invasion. De ignorerer, hvordan de selv ville prioritere, hvis deres land lå geografisk, hvor de baltiske lande ligger, med deres historie og med grænse til et Rusland, som tilbageholder ratifikation af det aftalte grænseforløb og som fastholder en forvansket historiepræsentation som en mulig platform for eventuelt senere politisk pres.

Der har været en overdreven tilbøjelighed til at undergrave andre landes materielprojekter, selv sådanne, der - som det danske artilleriprojekt i Litauen - omfatter en fuld pakke med uddannelse, reservedele og infrastruktur. Argumentationen mod projekterne har, som oftest taget udgangspunkt i økonomiske beregningsmodeller, der ignorerede de meget lave arbejdslønninger i Baltikum. Rådgivere har argumenteret, at balterne til sin tid ikke ville have penge til

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

selv at afløse materiellet i enheden med nyt. Det inddrages ikke i vurderingen, at man kan forvente en meget betydelig stigning i de baltiske bruttonationalprodukter i de kommende år.

Man ignorerer, at materiel, selv brugt og ældre, er en forudsætning for den øvelsesaktivitet, der er nødvendig for at skabe professionelle kadre, og at en varieret styrkestruktur med også tunge våbensystemer og et fuldt logistisk system er en forudsætning for at lære føring af våbnenes samvirke, dvs. blive professionel over kaptajnsniveau. Uden det brugte materiel fra 2. Verdenskrig ville den danske hær og marine ikke have været i stand til at give praktisk uddannelse i 1950'erne og 1960'erne til de officerer, der derefter i 1970'erne endelig kunne etablere enheder på internationalt niveau med nyt materiel.

I det hele taget har rådgivere, herunder støttende øvelsesledere, ignoreret, at en enheds kadre kun lærer effektivt af øvelser, der så realistisk som muligt presser føring, samvirke og logistik. Dette sker ikke i de detaljerede tilrettelagte og orkestrerede procedureøvelser, som vi har lært balterne at holde i deres øvelsesterræner. De danskledede øvelser for BALTBAT er eksempler på, hvordan det ikke skal gøres.

Når man i rådgivningen anbefaler, at man søger mod et lavt niveau for krigsstyrken, ignorerer man muligheden for at udskrive samfundsressourcer i en totalforsvarsramme i krise og krig. Rådgivere har "solgt" overbevisende computerbaserede beregningsmodeller for opbygningen af de baltiske landes forsvar, der grundlæggende "demonstrerer", at den styrkeopbygning, der fandt sted i Danmark, Norge, Sverige, og ikke mindst Finland, efter 2. Verdenskrig aldrig kunne finde sted.

Selv de militære professionelle rådgivere foretrækker for ofte at koncentrere sig om den del af virket, der naturligt ligger i hovedstæderne. Man kunne med god virkning have inspireret sine samarbejdspartnere i stabene til at søge forståelse af enhedernes virkelighed ved at inddrage disse i et samarbejde med centralstaben og ved at besøge dem for at lære, og herigennem modvirke den udbredte tendens til at planlægge og prioritere uden hensyn til den faktiske situation og de faktiske muligheder. Herigennem kunne rådgiveren også skaffe sig et kendskab til situationen udenfor hovedstaden, der kunne gøre ham mere ydmyg og hans virksomhed mere fokuseret.

Det er en nødvendig forudsætning for et effektivt centralt rådgivervirke, at man enten, som den nuværende danske rådgiver til den estiske forsvarschef, ankommer til stillingen med en grundig viden om livet i landets forsvars virkelighed, dvs. i enhederne, eller at man hurtigst muligt søger kendskab til denne ved en intensiv besøgsvirksomhed.

Det eneste eksempel på et rådgivningsprojekt, der på forbilledlig vis aktivt inddrog enhederne i et samspil med centrale og mellemliggende stabe, er den danske hjælp til etableringen af et system for krigsplanlægning i Letland. ▼

Slettet:

Slettet: [[Du glemmer lidt, at den danske rådgiver i den estiske forsvarsstab på grund af sin forsvarsattachébaggrund har et indgående kendskab til hvad der foregår i garnisonerne, bedre end mange generalstabsofficerer]]

NATO og de baltiske lande fra Madrid til Prag

Den rådgivning, som de baltiske lande modtog fra NATO-myndigheder fra 1997-1999, var dels af formel karakter, direkte knyttet til PARP-rapporter, dels havde den karakter af besøgende NATO-VIPers personlige råd til værterne.

Under den tyske chef for NATOs militærkomité, general Klaus Naumanns, besøg i slutningen af 1990erne, modtog landene et klart råd, der i øvrigt var på linie med det meste af rådgivningen til dette tidspunkt, herunder fra formelle amerikanske og danske rådgivningsrapporter. Landene skulle, samtidig med, at de opretholdt evnen til at udsende mindre enheder (op til forstærket kompagni fra landet) til internationale operationer, skulle de satse på en langsigtet opbygning af selvforsvarsevne, primært bygget på mobiliseringen af uddannede værnepligtige. Dette råd var i øvrigt også i samklang med den rådgivning, som balterne på samme tidspunkt modtog fra "The International Defence Advisory Board" (IDAB), der havde den pensionerede britiske general Sir Garry Johnson som formand.

Bruddet med den hidtidige rådgivning kom i forlængelse af Kosovo-konflikten, hvor alliancen oplevede, hvor begrænset evne de fleste gamle medlemslande havde til at sende styrker til et konfliktområde. General Sir Rupert Smith, den britiske Deputy SACEUR, meddelte entydigt, at det alliancen nu ønskede, var primært en evne til at deployere styrker udenfor eget land, og gøre dette med et rimeligt kort varsel. Dette nye fokus blev overført til den Membership Action Plan proces, som efter Washington-topmødet blev den primære ramme for strukturforberedelserne til NATO-medlemskab i ansøgerlandene, forstærkende og supplerende PARP.

Senere NATO VIPer har fortsat med at afgive varierende signaler, men den afgørende rådgivning fandt herefter sted i MAP-ramme, og budskabet fra alliancen var nu, at man hurtigst muligt skulle skabe reaktionsstyrker, som også kunne virke udenfor eget land. Territorialforsvaret havde en lavere prioritet. Hvis man, hvilket var meget lidt sandsynligt, skulle blive stillet overfor en invasionstrussel, ville man kunne regne med støtte fra NATO-enheder, der ville være på plads før et krigsudbrud.

Desværre har denne rådgivning til tider vist en svigtende forståelse for, at en hær er ikke noget, man bygger som et hus, hvorefter det så er til rådighed for anvendelse. Enhederne og kadreerne i en hær udvikles i en organisk proces, som klaserne på en vinbusk, hvor busken indledningsvis skal have tid til at udvikle et solidt rodnet i jorden for at kunne producere. Kun at bygge en stående national bataljon eller specialiserede moduler som hærens eneste elementer er at vise samme professionelle forståelse som en gartner, der forsøger at få en plante til at vokse uden jordforbindelse.

Selv om det skulle være muligt at rekruttere kvalificeret personel, hvilket under fuld beskæftigelse er et problem i Nordeuropa, kan en så lille styrke kun udvikle anvendelige styrkeelementer, hvis al støttestruktur, uddannelse og overordnet ekspertise og ledelse hentes i andre lande, som tilfældet er for Luxembourgs hær. Professionelle stabsofficerer til nationale og internationale stabe samt lærere til værnets uddannelsesystem skabes ikke på teoretiske kurser, der afsluttes med guld på

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

skulder eller ærmer, men af praktik, hvor man lærer af fejl og succes. En national hær skal have en sådan minimumsstørrelse, at den indeholder "praktikpladser" på relevante niveauer til de officerer, der skal virke på højere niveau i enhederne, i nationale og internationale stabe, i de forskellige militære jobs på de militære skoler, samt i de logistiske strukturer. Det er nødvendigt, som minimum, at råde over en grundlæggende aktiveret ramme af brigadestørrelse og -sammensætning, hvis man skal holde en kompagnigruppe udsendt, og samtidig levere kadre til skoler, højere stabe, osv.

NATOs angelsaksisk dominerede rådgivning i denne fase kan sammenlignes med den rådgivning mht stående beredskab og taktiske kernevåben, man fik fra samme hold, og som hæmmede en udvikling af den efter danske betingelser mest relevante styrkestruktur fra 50erne til begyndelsen af 70erne.

Integration i NATO strukturer

Der er imidlertid ikke nogen tvivl om, at de tre lande skal gøre deres maksimale for at leve op til de forventninger, som alliansens lande har været enige om at formulere, uanset om en sådan udvikling, som den var for Danmark dengang, ikke er den bedste, hvis man hurtigst muligt skal sikre en balanceret udvikling af et effektivt styrkebidrag. Landene skal gøre det, der sikrer, at man opfattes som et ivrigt, modent og effektivt medlem.

Et specielt problem er allerede nu at finde de rigtige personer at udsende til poster i NATO-stabe og myndigheder og ved nationale elementer ved disse. Allerede nu er der et akut og udækket behov for kvalitetspersonel i de hjemlige stabe, skoler og enheder.

I modsætning til andre nye NATO-medlemmers officerer vil de udsendte baltiske officerer ankomme med gode sprogkundskaber og med en god forståelse for NATO-procedurer. Imidlertid vil det blive sådan, at jo flere man sender, jo dårligere praktisk forberedelse vil de have fra tjeneste i hjemlandet, og jo hårdere vil udsendelsen ramme de hjemlige strukturer og aktiviteter. I den nuværende situation kan man meget let komme til den situation, hvor udsendelse af kvalitetspersonel af major-oberstniveaueffektivt vil lamme en kvalificeret udvikling af styrkebidrag til alliancen. Venner af de baltiske lande, som Danmark, må hjælpe både balterne selv og NATO-myndighederne til at forstå dette problem. Den maksimale procentdel af den bedste ende af gruppen af disse grader, der kan udsendes, ligger nok indledningsvis omkring 25%, for på sigt at kunne komme op på 33%, når den kritiske indledningsvise opbygningsfase er afsluttet om 10-15 år.

De grundlæggende betingelser for en hurtig og effektiv integration af baltiske enheder: (*kompagni- og senere bataljonsstørrelse, skibe og fly*) i NATO operationer er nok bedre end tilfældet har været for noget andet nyt medlemsland. På dette lave niveau besidder man allerede en høj grad af interoperabilitet med engelsktalende NATO-enheder. Det hjælper også, at de baltiske befolkninger har et højt teknisk uddannelsesniveaueffektivt og er meget åbne over for at anvende moderne kommunikationsmuligheder. En meget stor del af nøglepersonellet har personlige

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

erfaringer fra op til flere øvelser i PfP og NATO-ramme samt fra deltagelse i NATO-operationer i dansk ramme. Det relativt allerede gode gennemsnitlige niveau i engelsk sprog forbedres hurtigt yderligere år for år.

Landenes stabsofficerer uddannes nu på fjerde år under anvendelse af engelsk med NATO-procedurer som grundlag. Det interne samarbejde mellem landenes enheder foregår også på engelsk med udgangspunkt i NATO-rammen. Der er dog ikke uddannet nok stabsofficerer til at dække det stigende behov, og anvendelsen og fortsat udvikling hæmmes af den i bedste fald ujævne kvalitet af personelforvaltningen.

Problemerne ligger oven over og udenfor enhedsniveauet. Der er fra lang til meget lang vej, før vi har fokuserede, velfungerende centralstabe, der effektivt kan lede og forvalte forsvarets udvikling i en kvalificeret dialog med den politiske ledelse. Dette er et problem, når de baltiske forsvarsschefer med deres stabe også skal danne den professionelle bro mellem alliansens øvrige medlemmer og den nationale politiske ledelse. Det er afgørende, at forsvarsscheferne "klædes på" til denne rolle.

Problemerne ligger også i de, for to af landenes vedkommende, helt rudimentære logistiske strukturer. Der er fra enhedsniveau fra nationalt niveau behov for at opbygge, øve og derefter justere de logistiske strukturer.

Der mangler også en hertil knyttet udvikling af Host Nation Support strukturer samt en omfattende opgørelse af civile ressourcer og myndigheder, der kan skaffe grundlaget for et effektivt CIMIC samarbejde i katastrofe eller krig.

Alle tre lande skal udvikle eller videreudvikle reserveenheder og mobiliseringsstrukturer, der kan sikre etableringen af styrker i en "Artikel 5-situation" meningsfuld størrelse (mobil brigade), herunder med effektive reservekadre, supplerende logistiske enheder, en effektiv dækning af hjemlandet, etc. Dvs. styrker, der naturligt kunne knyttes til og uddannes af Det Multinationale Nordøstkorps (MNC NE) i Szczecin. Brigadeniveauet er et helt nødvendigt element i den professionelle udvikling af de nationale forsvarsstrukturer. I Litauen er man på vej, 1. Estiske Brigade er kun på konceptstadiet, i Letland er brigadeniveauet en drøm med 10-års horisont.

Støttebehovet i de kommende år

Som nævnt tidligere har udviklingen i de tre lande været forskellig. De har imidlertid tilfælles, at deres militære styrker startede med et betydeligt større handicap ved selvstændigheden i 1991 end tilfældet var for Danmark i 1945. Det er derfor afgørende at imødegå risikoen for, at invitationen til og medlemskabet af alliancen leder til kollaps af hjælpen. Selv for Danmark tog det et kvart århundrede, hvor vi fik en intensiv allieret støtte, og hvor forsvarets ledelse afsluttede generationsskiftet, før selv hæren var fuldt kvalificeret og integreret i alliansens militære samarbejde.

Der vil fortsat være et betydeligt behov for at støtte de tre lande på de ovenfor identificerede nøgleområder i de næste 10-15 år. Der er i dag samlet en god snes danske officerer og embedsmænd udsendt til de tre lande i Forsvarsministeriets og

Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu •

Forsvarskommandoens regi. De danner rygraden i vor støtte, hvadenten de er rådgivere eller en blanding af rådgivere og projektansvarlige.

Et afgørende område er støtten til de højere uddannelser af officerer og embedsmænd. Det er nu klart, at der vil være behov for støtte fra et antal militære og akademiske instruktører i mindst 10 år endnu.

Der vil være et behov for en særdeles kompetent rådgiverstøtte til udviklingen af de centrale stabe, herunder personelforvaltningen, og logistiske strukturer i nogle år fremover. Støtten skal ikke nødvendigvis være dansk, men det er afgørende, at den finder sted.

Om overhovedet muligt skal også fremtidige danske rådgivere gives et grundigt kendskab til forholdene i værtslandet før tjenesten, ud over relevant tjeneste erfaring hjemmefra. Den første viden kunne tilegnes ved en kortere periode som instruktør ved Baltic Defence College.

Rådgivningsstøtten bør fortsat fremme stadig udvidet internationalt samarbejde på områder som specialistuddannelse (som nu minejagts-, minedykker- og radarluftovervågningsområderne), på logistikområdet, samt mht. enhedssamarbejde som det nuværende samarbejde mellem flåderne. Landene har simpelthen ikke mulighed for at udvikle nationale "afbalancerede" strukturer. De må, for at få det meste ud af de begrænsede ressourcer, samarbejde, enten med hinanden (to eller alle) eller med andre alliancemedlemmer i regionen.

En del af støtten bør hjælpe og accelerere udviklingen af brigadeniveauet. Dette kan sandsynlig bedst ske i en kombination af en multinational ramme, korpset (MNC NE) og bilaterale projekter, hvor eksempelvis Danmark (Danske Division) fik ansvaret for Estland, Polen tog ansvaret for hjælp til Litauen (som en videreudvikling af samarbejdet om den fælles fredsbevarende bataljon, LITPOLBAT), og Tyskland – eller evt. Danmark efter Estland - påtog sig den krævende opgave med at hjælpe Letland med at opbygge en brigade.

¹NATO kommandostrukturens 3. niveau i lyset af NATO/EU-udvidelsen

Generaløjnant Ove Høegh-Guldberg Hoff, chef for Joint Command Northeast Karup, Danmark

Indledning

I marts 2000 etablerede NATO-alliancen en ny kommandostruktur. Denne omfatter i korthed:

- Et politisk/militært hovedkvarter i Bruxelles
- To strategiske hovedkvarterer: Atlanterhavskommandoen og Europakommandoen
- Tre regionale hovedkvarterer i Atlanterhavskommandoen samt nogle funktionelle hovedkvarterer
- To regionale hovedkvarterer i Europakommandoen
 - Nordregionen med tre værnssfælles hovedkvarterer (JSRC'er) samt et flådehovedkvarter og et flyhovedkvarter
 - Sydregionen med fire værnssfælles hovedkvarterer, samt et flådehovedkvarter og et flyhovedkvarter.

Niveaumæssigt svarer de strategiske hovedkvarterer til 1. niveau, regionerne til 2. niveau mens de underliggende hovedkvarterer er kommandandstrukturens 3. niveau.

For dansk interesseområde er de væsentligste ændringer flg.:

- Det tidligere BALTAP er døbt om til Joint Command Northeast (JCNE)
- JCNE er et operativt hovedkvarter, der kan lede operationer med styrker af alle tre værn (hær, flåde og flyvevåben) men
- Hovedkvarteret har ikke et fast udpeget ansvarsområde (Joint Operations Area) og ikke en fast tildeling af styrker
- Hovedkvarteret har ikke en fast tildelt forsvarsopgave, der kræver en egentlig krigsplanlægning, som det var tilfældet under den kolde krig.

Hovedkvarteret (JCNE) refererer lige som hovedkvarteret i Stavanger, Joint Command North (JCN) og i Heidelberg, Joint Command Center (JCC) til

¹ Kommandostrukturen omfatter ialt 12.895 mand. Heraf er 24% knyttet til JSRC'erne.

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

Nordregionen, der har hovedkvarter i Brunssum i Holland. Hovedkvarteret samarbejder med flåde- og flyhovedkvarteret (NAVNORTH hhv. AIRNORTH).

Bemandingen udgøres af personel fra 9 nationer med hovedvægten på Danmark, Tyskland og Polen. Den samlede bemanning er på 337 (fastsat af Militærkomitéen) og den egentlige stab er på 152 mand (incl. 15 civile).

Hovedkvarteret er planlagt at virke fra en fast installation – NATO bunkeren i Finderup – men personalet kan i princippet deployeres til og arbejde fra enhver installation, der råder over de nødvendige kontorfaciliteter og kommunikationsforbindelser. (F.eks. deployerede ca. 100 mand til Pristina som en del af KFOR 5 i perioden marts til september 2001).

Hovedkvarterets opgaver kan groft taget opdeles i tre:

- At bidrage til fred og fordragelighed.
Det sker gennem samarbejdet med partnerlande inden for Alliancens Partnerskab for Fred program. Her har hovedkvarteret igennem 90'erne og med øget vægt siden år 2000 været særdeles aktivt i samarbejdet med De Baltiske Lande, Polen, Sverige og Finland. Fokus er rettet mod en uddannelse af partner officerer til at indgå i NATO ledede operationer som stabspersonel. Rusland er søgt inddraget men p.t. uden held. Siden Polens optagelse i Alliancen i 1999 har samarbejdet med dette land ændret karakter, og det drejer sig nu om at integrere polske styrker i NATOs styrkestruktur. For JCNE drejer det sig specielt om 1. Polske Korps i Bydgoszcz og den polske flåde.
- At bidrage til alliancens krisestyrings operationer.
Her har hovedkvarteret siden starten på IFOR i 1995 udsendt personel til NATO-operationerne på Balkan. Et særligt højdepunkt har været deployeringen som hovedkvarter for KFOR 5 sammen med JCC fra Stavanger. Dette viste, at de værnsfælles hovedkvarter på det 3. niveau er egnede til at løse opgaver knyttet til Alliancens krisestyrings operationer. Hermed bekræftedes en opfattelse som hidtil var baseret på deployering af JCC (tidligere LANDCENT) som KFOR2. Et særligt aspekt af deltagelsen i krisestyrings operationer er at bidrage til den såkaldte CJTF koncept, hvorved forstås NATOs struktur til løsning af fredsstøttende opgaver uden for alliancens område. Her skal JSRC'erne dels kunne bidrage med stabspersonel dels kunne virke som "Land Component Command". Øvelse Allied Effort (november 2001) og Strong Resolve marts 2002 tjente til at øve dette. I begge øvelser spillede JCNE en væsentlig rolle.
- At bidrage til det kollektive forsvar.
Som nævnt stiller den sikkerhedspolitiske situation i dag ikke krav om en konkret forsvarsplanlægning lige som i den kolde krigs tid, hvor krigsplaner stadig blev opdateret og indøvet. Denne rolle har derfor ændret karakter. I dag drejer det sig om at forberede hovedkvarterer og NATOs styrkestruktur på at kunne føre og vinde en krig, stor eller lille, hvor det måtte være nødvendigt (war fighting). Dette løses ved at gennemføre uddannelses- og øvelsesaktiviteter

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

med alliancens kommando- og styrkestruktur. Øvelse Constant Harmony (november 2000) tjente f.eks. til at øve regionens hovedkvarter i at føre krig til støtte for det kollektive forsvar. Her spillede JCNE rollen som fjendestyrke. En af de mest markante ændringer i alliancen gennem de senere år har været optagelsen af de tre nye medlemmer Polen, Tjekkiet og Ungarn. Dette har påvirket alliancen på en række væsentlige områder.

- For det første er det nu 19 i stedet for 16 lande, der skal blive enige, idet alliancen som bekendt er baseret på et konsensusprincip. Beslutninger i NATOs råd træffes i enighed. Som tiden går og de tre lande bliver opmærksomme på spilleregler og muligheder for at forfølge nationale interesser i NATOs komiteer, vil det næppe blive nemmere at opnå konsensus.
- For det andet er alliancen i stort omfang optaget af at integrere de nye lande. På en lang række områder er der behov for sprogmæssige, holdningsmæssige, ledelsesmæssige, doktrinmæssige, materielmæssige og uddannelsesmæssige ændringer, før disse landes styrker kan siges at kunne operere fleksibelt side om side med deres NATO partnere i NATOs styrkestruktur. Det er en meget langvarig og omstændelig proces, der kræver en betydelig indsats og prioritering i både kommando- og styrkestrukturen. Dette ikke mindst i lyset af, at der ikke i NATOs militærbudget er taget højde for dette ressourcekrævende område. Som nævnt har JCNE et betydeligt polsk/tjekkisk islæt. Erfaringerne fra integrationsprocessen er, at hvor hver af disse officerer kan være fagligt velkvalificerede og professionelle i national sammenhæng, så er det en stor omstilling at leve op til forventningerne til selvstændigt, kreativt, opsøgende stabsarbejde, som er forudsætningen for at kunne virke i en international sammenhæng. Polen blev NATO medlem i 1999, og man regner med at være fuldt integreret i 2006-2007. En indikation på arbejdets omfang.

Påvirkning og udvikling af kommandostrukturen

Den kommandostruktur, som jeg har beskrevet ovenfor, er under konstant påvirkning og udvikling. Set i perspektiv af det 3. niveau er der især 7 forhold, der påkalder sig interesse:

- De langsigtede konsekvenser af 11. september 2001
- De fortsatte operationer på Balkan
- Det igangværende arbejde med overvejelse om en justering af kommandostrukturen
- Det igangværende arbejde med tilpasning og styrkestrukturen
- Det igangværende arbejde med tilpasning af CJTF koncepten
- Overvejelserne om at optage yderligere NATO-medlemmer
- Overvejelserne om at udvikle en europæisk forsvarsidentitet.

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

Disse områder skal kommenteres i det følgende i det omfang, dette er foreneligt med arbejdets klassifikation.

Konsekvenserne af 11. September 2001

Terrorangrebet på World Trade Center den 11. september 2001 bevirkede, at alliancen besluttede, at dette skulle være omfattet af den kollektive forsvarsforpligtelse. Siden har det imidlertid vist sig, at alliancen kun i mindre omfang er blevet involveret i den internationale terrorbekæmpelse. NATOs generalsekretær, den engelske Lord Robertson, lægger op til, at Alliancen skal tilpasse sig, således at den bliver bedre i stand til at bekæmpe den organiserede terror. For nærværende tegner der sig ikke et klart billede af, hvorledes dette vil ske. Der er flere grunde til dette.

For det første har USA valgt ikke at benytte NATOs kommandostruktur til løsning af konflikten i Afghanistan. Opgaven løses af "Central Command", der er en af de amerikanske såkaldt "combattant commands". Man kunne have valgt at give opgaven til den øverstkommanderende i Europa General J. Ralston, der også er Supreme Allied Commander Europe (SACEUR). General Ralston's nationale ansvarsområde dækker imidlertid Europa, Rusland og Afrika, men ikke Afghanistan. Det er derfor logisk, at det ikke var General Ralston, der fik opgaven. Man kan derfor ikke se bort fra, at den nationale amerikanske struktur også i fremtiden kan være en hindring for, at USA vil vælge at udnytte alliancen i terrorbekæmpelse eller andre former for konflikter, hvor der er væsentlige amerikanske interesser på spil.

For det andet er bekæmpelsen af den organiserede terror og kriminalitet helt afhængig af efterretninger ("intelligence"). Inden for det enkelte NATO-land er dette en politimæssig eller civil opgave. Det politimæssige samarbejde er ikke omfattet af alliancens forsvarsmæssige samarbejde. Hvis man endelig skulle pege på en organisation, der i Europa kunne være (og i et vist omfang er) ansvarlig for dette samarbejde, så er det EU. Uden for det enkelte NATO land og uden for alliancens territorium er ansvaret for efterretningstjenesten hos de nationale militære efterretningstjenester. I Danmark er dette Forsvarets Efterretningstjeneste. NATO råder ikke over en efterretningstjeneste. Alliancen er helt afhængig af de informationer og efterretninger, som det enkelte land vælger at frigive til Alliancens fælles brug. Erfaringerne fra operationerne på Balkan viser, at de enkelte lande er meget tilbageholdende med at frigive informationer til fælles brug. Der er i høj grad tale om, at man frigiver informationer, der tjener nationale snarere end fælles alliance formål. Der er selvfølgelig undtagelser, men de er få.

Konsekvensen af disse forhold er:

- Med mindre USA viser vilje til at bruge NATOs kommandostruktur (en lejlighed kunne f.eks. være i Israel), og
- med mindre alliancen beslutter sig til at gøre noget dramatisk ved det efterretningsmæssige samarbejde herunder at etablere en selvstændig allieret analysefunktion med adgang til rå efterretningsdata og at formalisere et

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

samarbejde med de nationale politimæssige eller civile efterretningstjenester vil NATO ikke kunne påtage sig en udøvende funktion i bekæmpelsen af den organiserede terror. Der er ikke for nærværende tegn på, at dette vil kunne lade sig gøre. Er det så godt eller skidt.

Der er de, der mener, at hvis ikke alliancen kan omstruktureres med henblik på at løse dette opgavekompleks, vil alliancen blive forældet og overflødig.

Jeg er ikke enig.

Jeg finder, at det er vigtigt at skelne mellem, hvad alliancen gør kollektivt - dvs. efter fælles beslutning i NATOs Råd – og hvad alliancen gør i kraft af medlemslandenes individuelle beslutninger i fælles solidaritet. Det sidste er tilfældet i forbindelse med konflikten i Afghanistan. Her spiller NATO ikke en formel rolle, men reelt spiller alliancen en stor rolle i kraft af, at næsten alle medlemslande deltager aktivt i den amerikansk ledede koalition af villige nationer ("Coalition of the Willing"). I denne sammenhæng spiller alliancen en stor rolle som diskussionsforum, som rådgiver for nationerne i relation til tilpasning af forsvarsstrukturen til den nye virkelighed ("Defence Planning"), som koordinator af tilvejebringelse af styrkebidrag ("Force Generation") og i visse sammenhænge som koordinerende i forberedelsen af styrkebidragene. Herudover har Alliancen løst en række væsentlige opgaver ved at afgive et antal AWACs fly til overvågning af amerikansk lufrum og ved at afløse amerikanske skibe bundet til opgaver i Middelhavet. Selv om disse roller ikke formelt foregår i allianceregi, er det af betydning at betragte dem som en væsentlig og positiv konsekvens af NATO-samarbejdet.

Der er ingen tvivl om, at alliancen har evnen til at tilpasse sig, men hvor meget afhænger 100% af den fælles vilje til at samarbejde. Et område, hvor dette bør ske, er i samarbejdet mellem de strukturer, der løser opgaver knyttet til bekæmpelse af terrorisme. Det drejer sig om udvikling af et samarbejde mellem politi og militær inden for alliancen og om at genoplive krisestyringsøvelser, der fokuserer på samarbejde mellem alle relevante ministerier og styrelser nationalt som i NATO. (De tidligere så bekendte HILEX/WINTEX øvelser). Min vurdering er, at 11. september kan få en indflydelse på de nationale styrkestrukturer, men at indflydelse på Alliancens kommandostruktur, herunder det 3. niveau, vil være begrænset. Min vurdering er også, at dette ikke er afgørende for alliancens fortsatte relevans, men at det er afgørende, at der sker den nødvendige tilpasning af de nationale styrkestrukturer. Dette kræver en artikel i sig selv.

Operationerne på Balkan

Siden 1995 har NATO været engageret i Bosnien-Herzegovina (Først IFOR siden SFOR). Siden 1998 har NATO været engageret i Kosovo (KFOR). Siden 1998 har NATO været engageret i FYROM (Først KFOR REAR, NCCC "NATO Cooperation and Coordination Centre" og Task Force Harvest siden Task Force Fox).

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

I alle tre områder er egentlige kamphandlinger hørt op. Flygtninge vender tilbage. Den lokale infrastruktur genopbygges, demokratiske vilkår indføres og politi og domstole bringes til at fungere. Kroatien har meldt sig som potentielt NATO medlem. Det samme med Albanien. Det er derfor med god grund, at NATOs generalsekretær Lord Robertson har lagt op til en kraftig reduktion af de hovedkvarterer og styrker, der løser opgaverne på Balkan (SFOR i Sarajevo og KFOR i Pristina). Da JCNE og JCN returnerede fra Kosovo i 2001 besluttedes det, at hovedkvarteret for KFOR skulle bemandes nationalt (den såkaldte "composite headquarters" model). I Karup fandt vi på det tidspunkt, at det er uheldigt, at man ikke fortsat vil benytte kommandostrukturen til at løse opgaverne på Balkan. Spørgsmålet er imidlertid, om det ikke nu er tiden, at der bør etableres et permanent hovedkvarter i det tidligere Jugoslavien, der kan varetage de samlede opgaver for SFOR, KFOR og Task Force Fox og støtte de involverede lande i deres udvikling af demokratisk baserede forsvarsstrukturer og evt. forberedelse til NATO medlemskab.

En løsning kunne være at flytte Joint Command South East, der ligger i Larissa eller Joint Command South (JCS), der ligger i Verona, til det tidligere Jugoslavien og være ansvarlig for dette opgavekompleks. Det kunne være fra Zagreb, Sarajevo, Pristina eller et helt fjerde og måske mere "neutralt" sted. Vigtigt vil det imidlertid være, at det er et område, hvor der er rimelige betingelser for et internationalt bemandedt hovedkvarter med familier etc. En videre fredelig udvikling af forholdene i det tidligere Jugoslavien kan således få konsekvenser for kommandostrukturen i Sydregionen. Imidlertid har man fra italiensk side lagt op til, at JCS sammenlægges med det italienske "high readiness corps", hvilket i dette lys synes at være uhensigtsmæssigt.

Overvejelser om Kommandostrukturen

Det er næppe nogen hemmelighed, at der siden den nuværende kommandostruktur blev besluttet på topmødet i Washington i 1999 har været stærke kræfter, der har arbejdet for en ændring af strukturen. Det er især de værnssfælles kommandoer på det 3. niveau, der har været under angreb, dvs. JCN, JCNE, JCSW, JCSC og JCS, hvorimod JCC og JCSE som landtunge hovedkvarterer og dermed primære "Land Components" ikke i samme omfang er under pres.

Kritikken af Joint Subregional Commands har især været ført af UK, der bla. gennem indflydelsesrige stillinger i alliancen arbejder for, at JSRC'erne nedlægges. Synspunktet er, at JSRC'erne ikke har relevante opgaver. Det argumenteres desuden, at alliancen ikke har råd til at bemane kommandostrukturen, og at det er mere væsentligt at bemane styrkestrukturens nye hovedkvarter. For at lægge ekstra vægt på disse synspunkter, har UK og US allerede besluttet at reducere antallet af bemandede stillinger i JSRC'erne.

Synspunktet har været støttet af USA, Canada og Holland, hvorimod mange især mindre nationer har været mere tilbageholdende med kritiske bemærkninger eller måske endda positivt støttet kommandoerne. I Nordregionen viste dette sig i

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

2001 som en række initiativer rettet mod en revurdering af de enkelte kommandoers "Terms of Reference". Dette mødte ikke udelt begejstring hos cheferne på det 3.niveau, der fandt, at man snarere burde koncentrere sig om at få den nye struktur til at virke. Efterfølgende er debatten åbnet formelt gennem en såkaldt "Functional Review", der tjener til at analysere JSRC'ernes opgaver. Imidlertid har begivenhederne den 11.september medført, at der idag anlægges et bredere perspektiv mht. en omstrukturering af alliancen. Hovedsynspunktet er som nævnt, at hvis alliancen ikke bliver i stand til at møde de nye udfordringer, så vil den blive irrelevant. Det forventes, at et direktiv herom vil udgå fra topmødet i Prag til november 2002.

Nu drejer det sig således ikke alene om det 3.niveau, men om det politisk/militære niveau i Bruxelles herunder Militærkomiteens fremtid, om de strategiske kommandoer, hvor en ændring af den amerikanske kommandostruktur (nedlæggelse af "Joint Forces Command") formentlig vil medføre overvejelser om en nedlæggelse af ACLANT. Det vil næppe heller være muligt at undgå en diskussion af de regionale kommandoer, der er meget ressourcekrævende. Disse kan til dels siges at være et levn fra den kolde krigs tid, og de dublerer i et vist omfang arbejdet på det strategiske niveau.

For det 3.niveau synes status på nuværende tidspunkt at være en stigende erkendelse af, at JSRC'erne løser væsentlige opgaver, og at der er behov for dette niveau mellem regionerne og styrkestrukturen. Diskussionen kan derfor meget vel komme til at dreje sig mere om antallet af JSRC'er end om deres fortsatte eksistens.

Betragtes de tre JSRC'er i Nordregionen, har de hver deres opgavemæssige og geografiske fokus.

JCC har en fokus på landoperationer, herunder "air/land battle" og de såkaldte "deep operations". JCC er dybt engageret i integration af polsk og tjekkisk landforsvar, og i fremtiden vil Slovakiet og Ungarn kunne blive JCC ansvarsområde. Endelig er JCC "primus inter pares" med hensyn til landdoktriner.

JCN har en fokus på amfibieoperationer og vinterkrigsførelse. På grund af sin geografiske beliggenhed og den traditionelle norske fokus på det kollektive forsvar, har JCC ikke været særlig aktiv mht. samarbejdet med partnerlande, Polen m.v. JCN er imidlertid en slags garant for den transatlantiske forbindelse på grund af de traditionelt nære forbindelser mellem norsk og amerikanske forsvar.

JCNE har en fokus på værnssfælles operationer i det kystnære område ("littoral operations"). JCNE er ligeledes dybt engageret i integration af polsk forsvar og i samarbejdet med de baltiske lande.

Oven i dette synes der nu at tegne sig en betydelig opgave for de tre hovedkvarterer som afløsningshovedkvarter for et CJTF-hovedkvarter (en "sustainment role"). Hertil kommer behovet for at kunne øve de nye deployerbare hovedkvarterer i styrkestrukturen. Her vil JSRC'erne få en væsentlig rolle.

Set i dette perspektiv synes der at være rigeligt arbejde for JSRC'erne. Når hertil kommer, at JSRC'erne er et udtryk for det decentrale, multinationale samarbejde og

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

dermed en lokal manifestation af den kollektive kommandostruktur, synes der at være rigeligt grundlag for opretholdelse af disse.

Man kan så spørge, hvorfor prioriterer visse lande anderledes. Det gør de, fordi de ønsker af vægte strukturer, der kan understøtte deres globale, internationale engagement og ambition, hvad enten dette er i NATO regi eller i en "coalition of the willing". Man skal imidlertid være opmærksom på, at det ikke sker på bekostning af deres indflydelse i kommandostrukturen, den har de på det regionale og det strategiske niveau. Det sker på bekostning af de mindre nationers indflydelse og interesser.

Sammenfattende må man sige, at der er mange åbne spørgsmål i debatten om kommandostrukturen. Der tegner sig endnu ikke nogle klare løsninger, og det er min opfattelse, at det er alt for tidligt at acceptere, at ændringen af kommandostrukturen nødvendigvis vil få konsekvenser for JSRC'erne.

Overvejelser om ændring af styrkestrukturen

Erfaringerne fra de NATO-ledede operationer i 90'erne har vist, at der er behov for rådighed over styrker og hovedkvarterer på højt beredskab, der kan indsættes i og tage ledelse af fredsstøttende operationer. Dette omfatter også evne til at opbygge en ny mission. Indtil nu har det hovedsagelig været Allied Command Europe Rapid Reaction Corps (ARRC), der har kunnet løse disse opgaver for alliancen. Det sås i forbindelse med etablering af IFOR og KFOR. Der er derfor behov for flere hovedkvarterer på højt beredskab, herudover har praksis vist, at det er vanskeligt at skaffe de nødvendige styrker herunder især de styrker, der skal opbygge og vedligeholde hovedkvarterefaciliteterne. Alliancen har derfor besluttet at afløse de hidtidige styrkebegreber Rapid Reaction Forces og Main Defence Forces, hvor vægten lå på de sidste, og erstatte dem med begrebet Forces of Graduated Readiness, hvor der for landstyrkers vedkommende er tale om korps af "Higher" hhv. "Lower Readiness". For begge typer er der opstillet konkrete beredskabskrav, idet vægten lægges på styrker på højt beredskab (FHR), og på krav til indhold af styrker i korpserne. Alliancen har vurderet behovet for korps på højt beredskab til 3 og på lavt beredskab til 6. I praksis har nationerne imidlertid tilmeldt 6 hhv. 3. Der er altså et højt ønske om at være med blandt stillere af korps på højt beredskab. Disse omfatter ARRC, GE/NL Corps, EUROCORPS, et spansk korps, et italiensk korps og et tyrkisk korps. Som korps på lavere beredskab er p.t. tilmeldt MNC NE og et græsk korps.

Visionen er, at de seks korps på højt beredskab skal være til rådighed for den umiddelbare iværksættelse af alliancens fremtidige internationale operationer. Deres stabe vil derfor blive multinationalt bemanded. Det viser sig, at der er stor interesse for at være repræsenteret i disse korpssstabe. Det er da også angiveligt årsagen til, at visse nationer reducerer deres bemanning i kommandostrukturen for at kunne være repræsenteret i korpssstabene.

Korpssstabene er nationale (eller multinationale). De er således ikke en formel del af NATOs kommandostruktur. Det vil sige, at deres evt. brug skal godkendes

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

nationalt. Der er således tale om en udvikling, hvor Alliancen reelt har truffet beslutning om at prioritere styrkestrukturen i stedet for kommandostrukturen. Det er en prioritering af nationale strukturer frem for alliancefælles strukturer eller kan man sige en begyndende nationalisering af en af alliancens meget væsentlige kernefunktioner. I kommandostrukturen betragtes denne udvikling med bekymring.

Overvejelser om ændring af CJTF-koncepten

CJTF-koncepten ("Combined Joint Task Force") tjener til at sikre alliancens evne til at lede værnssfælles operationer uden for alliancens område. Det er således i situationer, hvor alliancens permanente (stationære) struktur ikke kan løse opgaverne, at CJTF-koncepten vil finde anvendelse.

Alliancen besluttede i 1994, at man vil etablere tre CJTF-hovedkvarterer. Disse opstilles med et i SACLANT område (baseret på Strike Fleet Atlantic's kommandoskib USS Mount Whitney), et i Nordregionen (landbaseret) og et i Sydregionen (landbaseret). Imidlertid har operationerne på Balkan og Sydregionens rolle her bevirket, at man p.t. har stillet planerne om at oprette en CJTF i Sydregionen i bero.

Nordregionens CJTF-hovedkvarter består af et værnssfælles hovedkvarter, der opstilles med basis i Nordregionens stab og et antal værnsspecifikke hovedkvarterer. Et landhovedkvarter, der kan opstilles af JSRC'erne eller af styrkestrukturens korpshovedkvarterer. Et maritimt hovedkvarter, der normalt vil blive opstillet af NAVNORTH. Et flyhovedkvarter, der normalt opstilles af AIRNORTH. Hertil kommer særlige hovedkvarterer til at tage sig af specialstyrker, "information warfare", logistik samt evt. operationer i området bag ved CJTF-ens indsættelsesområde ("Joint Rear Area Command").

Der arbejdes med begreberne "key nucleus" (som udtryk for den del, der arbejder med koncepten og er opstillet af det ansvarlige hovedkvarter), "nucleus" (som udtryk for de personer, der herudover tilvejebringes af det ansvarlige hovedkvarter) og "augmentees" (som udtryk for de elementer, der kan tilvejebringes af andre dele af kommandostrukturen, samt de individuelle bidrag med stabspersonel fra NATO eller partner-lande).

I den værnssfælles del baserer Nordregionen sig i stort omfang på støtte fra den øvrige del af kommandostrukturen. De indhøstede erfaringer fra de seneste øvelser med CJTF-hovedkvarteret viser, at det er nødvendigt at øge hovedkvarterets permanente bemanning. Der arbejdes mod, at Nordregionens CJTF skal opnå fuld operativ kapacitet med udgangen af 2005. Der er således endnu nogle år til at koncepten vil være fuldt implementeret. Dette er dels et uddannelsesspørgsmål, dels et spørgsmål om bemanning og anskaffelse af kommunikationsudstyr.

På baggrund af erfaringerne fra KFOR har JSRC'erne peget på, at man kan varetage opgaven at opstille et "afløsningshovedkvarter". Hermed menes, at hvis Nordregionen indsætter CJTF-hovedkvarteret, så skal JSRC'erne være rede til at

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

uddanne og opstille personellet med henblik på afløsning efter 6 mdr. Dette forslag er modtaget positivt fra regionen og indgår i arbejdet med justering af kommandostrukturen.

En mulighed for yderligere at involvere det 3.niveau kunne være at delegere opgaven at opstille CJTF-hovedkvarteret fra regionen til en JSRC. F.eks. kunne det være en fordel at lade JCN løse denne opgave. Det er bedre at lade en sådan opgave være en kerneopgave ved en JSRC end at lade den være en sekundær opgave ved en region.

Med udpegning af hovedkvarterer i styrkestrukturen til at varetage rollen som "land component" hhv. "maritime component", er der tale om et overlappende opgavekompleks mellem hovedkvartererne på det 3.niveau og styrkestrukturen. Dette kan føre til, at opgaven som "land component", der er en del af JSRC'ernes "Terms of Reference" bringes til diskussion. Dette vil efter min opfattelse være uhensigtsmæssigt. Som "land components" er JSRC'erne uddannet og bemanded til at føre korps. Korpshovedkvartererne er derimod uddannet og bemanded til at føre divisioner. Dette er en væsentlig forskel, som ikke bør glemmes i det videre strukturarbejde.

Optagelse af nye NATO medlemmer

Siden den sidste NATO udvidelse i 1999 med Polen, Tjekkiet og Ungarn har alliancen været kraftigt involveret i den såkaldte "Membership Action Plan" proces med yderligere lande, der ønsker NATO-medlemsskab. Det drejer sig om de tre baltiske lande, Slovakiet, Slovenien, Rumænien, Bulgarien, Kroatien og senest Albanien. Alle ønsker de at blive NATO medlemmer for at blive en del af Alliancens kollektive forsvar.

Da Polen, Tjekkiet og Ungarn skulle optages, var det underforstået, at der ikke skulle etableres NATO-hovedkvarterer på disse nationers grund. Den hidtidige (nuværende) kommandostruktur skulle dække behovet. I det omfang, dette ikke var tilfældet, betragtede man CJTF hovedkvarterets konstruktionen som en imødekommelse af et evt. fremtidigt ønske om situationsbestemt tilstedeværelse med kommandostrukturen i de "nye" lande. Dette er f.eks. sket under øvelse ALLIED EFFORT i 2001 og øvelse STRONG RESOLVE i 2002 begge i Polen.

Siden er dette synspunkt opretholdt, men det kan dog konstateres, at Polen med stadigt klarere og mere markante tilkendegivelser peger på, at man som et stort NATO-land bør have et NATO-hovedkvarter på Polsk grund.

Det kan være vanskeligt at imødegå det polske ønske. Lige så vel som Danmark ønsker at opretholde et NATO-hovedkvarter på dansk grund, er det legitimt, at Polen ønsker at se NATO-medlemsskabet materialiseret på Polsk grund. Der er imidlertid tre gode grunde til at afvise dette. For det første fordi det er vanskeligt at trække grænsen. Hvad er det, der gør, at Polen skal have og ikke Tjekkiet eller Ungarn. For det andet fordi et NATO hovedkvarter i Polen kan tolkes som rettet mod Rusland. Det kan opfattes som en understregning af et modsættelsesforhold til Rusland, som i andre sammenhænge netop søges undgået. Endelig er der

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

ressourcespørgsmålet. At bygge og bemane et nyt hovedkvarter er dyrt. Alliancen ønsker netop at begrænse udgifterne til kommandostrukturen. Det er derfor ulogisk at udvide denne. Ved at basere sig på den eksisterende kommandostruktur suppleret med CJTF-koncepten vil alliancen kunne dække behovet.

De potentielle medlemslande er af en anden kategori end tidligere. Hvor Polen var en militær sværvægt, er de tre Baltiske lande, Slovenien etc. militære letvægtere med beskedne militære strukturer, svage demokratier, svage økonomier og dermed forsvarsbudgetter etc. Der er derfor tale om lande, som kun tilfører alliancen begrænsede kapaciteter på kort sigt. Også dette kan bruges som argument for at afvise etablering af nye hovedkvarterer.

Arbejdet med integration af disse landes forsvar i NATOs styrkestruktur vil som nævnt tidligere være en langvarig proces, hvor der er brug for en målrettet indsats fra såvel kommandostruktur som fra de hidtidige NATO medlemmer. JCNE har en betydelig erfaring fra arbejdet med polske hær- og flådestyrker. Denne erfaring vil være af stor værdi i arbejdet med disse yderligere lande.

På dette grundlag ses der ikke nødvendigvis væsentlige strukturmæssige konsekvenser for kommandostrukturen som følge af en yderligere udvidelse. Tværtimod ses der et fortsat behov for at udnytte kommandostrukturens erfaringer fra arbejdet med integrationsspørgsmål og for at bevare den nuværende grad af decentralisering. Man må imidlertid gøre sig klart, at det er en ressourcekrævende opgave, som alliancen bør oprette ressourcer til at gennemføre, hvis det skal ske forsvarligt.

En optagelse af yderligere medlemslande rejser spørgsmålet om, hvorledes disses styrker skal integreres i den eksisterende styrkestruktur. Jeg vil overlade det til andre at give forslag til, hvorledes Slovakiet og sydligere liggende lande skal integreres og begrænse mig til de Baltiske lande.

Fælles for Estland, Letland og Litauen er, at der har været arbejdet målrettet siden 1995 fra en række landes (herunder de nordiske) side med at støtte udviklingen af de tre værn i disse lande. Jeg vil behandle dem i ordenen luftvåben, flådestyrker og landstyrker.

Med hensyn til luftvåben er der gennem det såkaldte BALNET etableret et kommunikationsmæssigt grundlag for at etablere det, som man kalder et "Recognized Air Picture". Man mangler at tilvejebringe de nødvendige radarer med henblik på en dækning af de tre landes luftrum og interesseområder, men dette er under anskaffelse eller planlægning. Når et sådant "Recognized Air Picture" kan etableres, kan dette overføres til NATOs "Air Control and Command System", lige som man i de baltiske lande vil kunne modtage de nødvendige informationer fra dette. Man kan diskutere, om de baltiske lande skal knyttes til ACCS via CAOC 1 i Finderup, CAOC 2 i Kalkar eller evt. via luftkontrolcentret i Warszawa. Det væsentlige er imidlertid, at der er truffet forberedelser til, at de baltiske lande kan integreres i NATOs luftforsvar.

Et væsentligt problem består, fordi de baltiske lande ikke råder over luftforsvarsfly eller landbaserede luftforsvarssystemer. Der vil derfor i en årrække

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

være behov for, at de baltiske lande støtter sig til deres kommende NATO partnere, når det drejer sig om luftforsvar. Det vil desuden være nødvendigt, at deres lovgivning tillader, at luftforsvaret ledes fra en CAOC uden for de baltiske lande (Karup eller Kalkar).

Med hensyn til flådestyrker er der gennem det såkaldte BALTRON etableret et flådesamarbejde på minerydningsområdet. Dette er baseret på donationer af skibe fra NATO lande m.fl. samt på en multinational stab til at lede uddannelsen og enhedernes operative samarbejde. Der er således skabt en ramme for indpasning i alliancens flådestruktur. Det vil i høj grad være de enkelte enheders uddannelsesniveau, kommunikationssystemer og sødygtighed, der er afgørende for, hvorledes dette samarbejde kan udmøntes. På en række områder mangler man kapaciteter. Det drejer sig om mulighederne for at skabe et fælles "Recognised Maritime Picture" lige som man mangler mindre overfladekampenheder (f.eks. Fast Patrol Boats) og minelægningskapacitet. Disse mangler - der har konsekvenser for landenes evne til at udøve myndighed inden for deres søterritorium - hindrer dog ikke, at de eksisterende ressourcer kan indpasses i alliancens flådestruktur.

Med hensyn til landstyrker har en væsentlig del af den nordiske og multilaterale støtte været kanaliseret gennem det såkaldte BALTBAT projekt, der startede i 1993. Formålet med dette har været at etablere en fælles baltisk fredsbevarende enhed, der kan deltage i internationale operationer. Der kan således siges at være en markant forskel på dette initiativ rettet mod internationale operationer og flåde/flyinitiativerne, der begge er rettet mod suverænitetsbevarelse.

Det er formentlig på denne baggrund, at BALTBAT i alle tre lande prioriteringsmæssigt er ved at vige til fordel for projekter, der kan underbygge landenes evne til at forsvare eget territorium. Alle tre lande er således ved at opbygge en lokalforsvarsstruktur baseret på lette infanterienheder, og alle tre lande er i gang med at opbygge en bataljon på et højere materielmæssigt, bemandingsmæssigt og uddannelsesmæssigt niveau (ESTBAT, LATBAT og LITBAT).

På hærsiden består NATOs styrkestruktur af korps. Disse består igen af divisioner (sammensat af brigader). I nordregionen omfatter disse korps både multinationale og nationale formationer. Disse tæller II GE/US Corps, V US/GE Corps, ACE Rapid Reaction Corps (ARRC), GE/NL Corps, EUROCORPS, MNC NE samt 1. hhv. 2. Polske Korps. Nordregionens hærstyrker er integreret i disse korps. Således indgår Danske Division i MNC NE, 1. Hollandske Division i GE/NL Corps, 1. Belgiske Division i EUROCORPS, 1. Tjekkiske Mekaniserede Division i II GE/US Corps etc. Et baltisk styrkebidrag vil således hensigtsmæssigt kunne indpasses på divisionsniveau i et NATO korps. Således kunne de tre lande på sigt opstille en fælles division, der kan indgå i MNC NE eller et andet korps. Dette vil indledningsvis være meget ambitiøst. En overgangsløsning kan derfor være, at de baltiske lande på baggrund af ESTBAT, LATBAT og LITBAT eller BALTBAT opstiller en baltisk brigade, der kan tilknyttes MNC NE eller en af dennes

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

divisioner. Danmark bør gennem Danske Division og BALTSEA Steering Committee støtte et sådant projekt.

Det vigtigste ved denne integrationsproces er, at unge baltiske officerer og øvrige befalingsmænd gennem samarbejde med NATO styrker af alle tre værn lærer at håndtere NATOs procedurer, taktiske udtryk og doktriner på en sådan måde, at et direkte smidigt samarbejde muliggøres.

Det er de baltiske lande, der selv må gøre op, hvorledes de finder, at strukturer og sammenhænge bør udvikles. Problemet er, at de modtager så mange velmenende råd fra NATO og NATO-medlemmer, at de har svært ved at træffe deres valg. En række af disse råd er rettet mod at forbedre deres evne til internationalt engagement og negligerer, at alle tre lande føler et behov for at udvikle en selvforsvarsevne. Andre råd er rettet mod ønsker om at forbedre deres selvforsvarsevne og ser dette som på kort sigt vigtigere end deltagelse i internationale operationer, der er særdeles bekosteligt. Jeg har allerede tilkendegivet, hvor jeg står i dette spørgsmål, så lad mig derfor blot nævne, at jeg finder NATOs generalsekretærs rådgivning om opgivelse af værnepligt og overgang til professionelle styrker som kortsigtet og uigenomtænkt.

Overvejelserne om en europæisk forsvarsidentitet

Den europæiske forsvarsdimension kan anskues i to perspektiver. Et EU-perspektiv og et NATO-perspektiv.

Hvad det første angår, så har udviklingen – drevet af Frankrig – ført til, at der er etableret en EU Militærkomité og en EU militær stab. Formålet hermed er at sikre en struktur, der dels kan rådgive EU ministerråd i militære anliggender og udarbejde planer og direktiver for evt. EU-missioner og dels kan samarbejde med NATO-alliancen om brug af alliansens ressourcer.

Det har længe været holdningen, at man skal undgå dublering af strukturer i NATO og EU. Dette synes ikke helt at kunne undgås. Således er der en tendens til at dele af NATOs styrkestruktur (f.eks. II GE Korps) udvikles med hovedsigte på at kunne anvendes i EU-regi. Hvis EU måtte blive en aktiv spiller på den internationale scene mht. iværksættelse af fredsbevarende eller fredsskabende operationer, kan dette sætte NATOs decentrale kommandostruktur under pres. Dette skulle imidlertid ikke være nødvendigt. Det fremgår allerede af "Terms of Reference" for NATO hovedkvarteret i Karup, at det skal kunne støtte ledelsen af en WEU (EU) operation. Ser man på bemandingen, så er det kun hovedkvarterets 5 amerikanere, der ikke er fra Europa. Grundlæggende er hovedkvarteret derfor et "europæisk" hovedkvarter. Siden 1999 har hovedkvarteret haft et betydeligt islæt af norsk, polsk og tjekkisk personel. Perspektivet om EU-medlemskab for disse lande samt udsigten til at Danmark slipper af med sit forbehold på forsvarsområdet vil derfor på sigt genskabe muligheden for at hovedkvarteret kan finde en naturlig rolle i en evt. EU-sammenhæng.

Hvad det andet angår (NATO-perspektivet), så har alliancen fastlagt retningslinier for samarbejdet med EU. Således er stedfortræderen for SACEUR,

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

der altid er en europæisk general/admiral, pålagt at kunne tage lederskab ved brug af alliancens strukturer i regi af en EU-operation.

Set i dette perspektiv er det unødvendigt at opbygge selvstændige kommando- og styrkestrukturer i EU-regi. De fleste hovedkvarterer er hovedsageligt bemanded med europæisk personel og kan uden problemer støtte en europæisk ledet operation. Hertil kommer, at USA og Canada formentlig ikke vil have problemer med at lade deres personel forblive i stillingen, selv om NATOs kommandostruktur skulle blive stillet til rådighed for EU.

På denne baggrund vurderes, at en videre selvstændig udvikling af den europæiske forsvarsdimension kan underminere hovedkvartererne på det 3.niveau, såfremt udviklingen fører til fortsat opbygning af særlige europæiske strukturer. Hvis det derimod viser sig, at der vil være støtte til at udnytte alliancens decentrale kommandostruktur, må det vurderes, at JCNE vil være velegnet til at løse en rolle her. Måske vil hovedkvarteret endda være en stærkere kandidat end hovedkvarteret i Stavanger, da Norge formentlig igennem endnu et antal år vil have problemer med et evt. EU-medlemskab.

Afslutning

Formålet med dette indlæg er, at vurdere i hvilket omfang NATO/(EU)-udvidelsen vil kunne påvirke NATO kommandostrukturens 3. niveau.

Det er fremgået af det foregående, at en lang række aspekter har indflydelse på kommandostrukturens 3. niveau.

Negativ påvirkning har udviklingen af styrkestrukturen. Denne må klart opfattes som konkurrerende i forhold til de rådige ressourcer. Det er derfor interessant, at Alliancen gennem sin godkendelse af MC 317¹ har iværksat en udvikling, der vil underminere en af alliancens vigtigste, multinationale funktioner.

Negativt virker også alliancens ønske om at håndtere den assymetriske trussel. Negativt fordi alliancens kommandostruktur som anført ikke er et egnet redskab til at håndtere denne nye dimension. Herved vil beslutningstagere kunne bringes til den vildfarelse, at hvis kommandostrukturen ikke kan løse dette opgavekompleks, er den overflødig. Dette er selvsagt en dimensionsforvriddning, da kommandostrukturen løser mange andre og stadig relevante opgaver. Som nævnt tidligere drejer det sig i højere grad om udvikling og tilpasning af styrkestrukturerne.

Negativt kan også virke den igangværende revurdering af alliancens kommandostruktur. Negativt fordi en ensidig fokus på ressourcespørgsmålet bringer det 3. niveau i fokus, fordi det er det nemmeste. Lykkes det at holde fast i, at ressourcerne skal spares, der hvor det største forbrug er, kan de små og mindre ressourcekrævende 3. niveaus hovedkvarterer måske overleve.

En række aspekter trækker i den modsatte retning. Her skal især fremhæves udvidelse af alliancen. De mange nye medlemslande vil kræve en betydelig indsats. En indsats, der bedst gennemføres på det 3. niveau. Dette gælder også i spørgsmålet

¹ Militærkomiteen dokument vedrørende styrkestrukturen.

NATO kommandostrukturens 3. niveau •

om uddannelse og øvelse af styrkestrukturens hovedkvarterer. Også her er hovedkvartererne på det 3. niveau det redskab, der skal løse opgaverne. Det kan ikke ske på regionalt eller strategisk niveau.

Endelig skal nævnes CJTF-koncepten. Det 3. niveaus hovedkvarterer vil i fremtiden komme til at spille en stadig større rolle i opstilling og øvelse af disse CJTF-hovedkvarterer og i at tilvejebringe den udholdenhed, der er nødvendig for at fastholde et internationalt engagement over en længere periode.

Hvad bliver resultatet. Det er ikke nemt at sige. Jeg har søgt at påvise, at der er udviklingstendenser, der arbejder imod hovedkvartererne på det 3. niveau, og at der er tendenser, der styrker rollerne for det 3. niveau.

Problemet er efter min opfattelse, at der på en række indflydelsesrige poster i alliancen sidder personer, der har glemt, at NATO alliancen er alle medlemslandenes sikkerhedsgaranti. De har glemt, at det er vigtigt, at alliancen opleves som tagende vare på de enkelte landes – store som små – sikkerhedsbehov. At disse personer – ganske vist i overensstemmelse med nationale holdninger ønsker, at alliancen skal fjerne sig fra det fælles ståsted for at udvikle sig i retning af en global politimagt, er uheldigt og skadeligt. Jeg finder, at dette er snævertsynet, fordi jeg ikke tror på, at alliancen kan træffe de beslutninger, der er nødvendige, for at realisere denne drøm. Jeg finder også, at det er muligt at opnå et kompromis. Dette ser jeg som en opretholdelse af en decentral kommandostruktur, der kan støtte integrationen af nye medlemslande, der kan sikre en passende værnsfælles ramme for uddannelse af de nationale styrkestrukturer, og som kan indsættes og støtte i ledelsen af internationale operationer, hvor behov opstår. Denne struktur vil også – som hidtil – kunne danne grundlag for levering af støtte til "Coalition of the Willing"-operationer. Samtidig vil den sikre den nødvendige kapacitet til kollektivt forsvar, som for mange lande fortsat er en væsentlig del af den fælles identitet. Vi får se, hvordan (hvor slemt) det går.

Specielt med adresse til dansk forsvar bør der til alliancen herunder især vore primære partnere i Østersøområdet sendes et klart signal om, at Danmark er rede til at prioritere hovedkvarteret i Karup. Skiftende chefer, der har leveret et tilbageblik i Det krigsvidenskabelige Selskab i forbindelse med den årlige generalforsamling, har alle som en peget på, at Danmark ikke tager sit værtskab alvorligt. Det er set fra Karup afgørende, at Danmark prioriterer hovedkvarteret kvalitetsmæssigt, og at Danmark er villig til at stille de ekstra ressourcer til rådighed for hovedkvarteret, der er nødvendige for at kunne præge udviklingen. Den danske politik på dette område har hidtil været "for lidt, for sent og forsigtigt". Det er godt, at der er udsigt til, at dette vil blive ændret.

Ukraine - uden for alting?

Claus Mathiesen, reserveofficer og cand.mag. i polsk og russisk, for tiden oberstløjtnant og forsvarsattaché i Kiev.

Færdes man i bil i Ukraines hovedstad Kiev oplever man jævnligt, at mens man holder i kø for at komme frem for rødt lys, svinger en bilist langt bagude i køen pludselig ud i den modsatte vejbane og glider med den største selvfølgelighed forbi hele køen, placerer sig allerforrest - nærmest midt i krydset – og kører afsted som den første, i øvrigt ofte inden der er grønt lys i kørselsretningen.

Som en lignende manøvre synes mange at se Ukraines seneste udspil inden topmødet i Prag om at indlede Membership Action Plan processen til fornyelse af forholdet mellem Ukraine og NATO. Hvorfor nu det?

Hvad er Ukraine?

Efter ti års selvstændighed er det ikke lykkedes for Ukraine for alvor at etablere sig i dansk bevidsthed – måske andet end for negative forlydender i pressen om korrupsion, forsvundne journalister, ulovlig våbenhandel, nedskydningen sidste efterår af et russisk passagerfly og senest i foråret beretninger om et noget kaotisk parlamentsvalg.

Landet er ca. dobbelt så stort som Polen og med sine 600.000 km² Europas næststørste efter Rusland. Befolkningstallet på knap 50 millioner er omkring en tredjedel af Ruslands og placerer Ukraine på en 7. plads mellem Italien (ca. 57 mill.) og Spanien/Polen (hhv. 40/38 mill.). Bruttonationalproduktet er på størrelse med Danmarks, og den officielle gennemsnitsmånedsløn svarer til ca. 500 danske kroner, hvilket ligger tæt på det af den ukrainske stat fastsatte eksistensminimum. Landet er dog fortsat karakteriseret af en betydelig "grå" økonomi løst anslået til 1-2 gange den officielle af omfang, hvorfor officielle tal vedr. økonomi ikke bør tages som direkte udtryk for levestandarden. Landet blev noget uventet selvstændigt i sommeren 1991 som en følge af augustkuppet i Moskva.

Et område med mange herrer

Områdets historiske storhedstid falder sammen med etableringen af et østslavisk rige i slutningen af første årtusind efter Kristi. Indførelsen af kristendommen i dens "græske" form fra Konstantinopel som ideologisk bindemiddel i 988 får langtrækkende konsekvenser, ikke mindst i form af en senere rivalisering med den romersk katolske ideologi og kulturkreds. Riget, der var centreret om en akse om handelsvejen mellem Skandinavien og Byzans fra Novgorod i nord til Kiev i syd og de store øst-vestgående handelsveje, var i lange perioder i opløsning på grund af indre stridigheder, hvilket også umuliggjorde et forsvar mod den vældige mongol-tatarske hær. I 1240 erobredes Kiev, den mest velstående by af europæisk format i

Ukraine - uden for alting •

dette østslaviske rige, af en mongolsk hær, og Kievs tid som politisk og kulturelt center var slut.

Rollen som politisk center overtoges efterhånden af Moskva-fyrstedømmet, der som ideologisk basis for sin ekspansionspolitik gennem århundreder har postuleret nødvendigheden af at gensamle det oprindelige østslaviske storrige og - som det ultimative mål - at fordrive de vantro muslimer fra Konstantinopel og andre oprindeligt kristne eller slaviske områder. Kiev blev i denne sammenhæng i kraft af sin betydning for den ortodokse tros indførelse og udbredelse hovedsageligt et religiøst center symboliseret ved det berømte Kiev Hulekloster.

Kiev blev befriet fra mongolernes åg i 1360'erne af det Litauiske Storfyrstendømme, hvis storhedstid og ekspansion falder i 1300-1400-tallet. Under indtryk af truslen fra den tyske korsridderorden i nord indgik Litauen i 1386 en union med Polen, hvorved grundlaget for det polsk-litauiske rige, som dominerer og ekspanderer i det østlige Europa fra ca. 1400 til 1600, etableres. Som et led i interne magtkampe i den polsk-litauiske union overgår de ukrainske områder, hvoraf især de centrale og sydlige dele havde været uden for egentlig kontrol og jurisdiktion og derfor i et par århundreder et fristed for bortløbne fæstebønder og alskens andre utilpassede individer fra alle de omliggende lande, omkring år 1600 til polsk overherredømme. Den mest sandsynlige forklaring på ordet "Ukraine"s betydning er da også: "i udkanten/periferien".

Den ovennævnte stedlige befolkning levede hovedsageligt af landbrug suppleret med udbyttet af røvertogter mod de omliggende "etablerede" samfund - Polen-Litauen, Moskva-fyrstendømmet og ikke mindst det tyrkisk-osmanniske rige og dets vasaler, krimtatarerne. De organiserede sig efter militært mønster i permanent beredskab med henblik på hurtig mobilisering mod overfald eller til nye røvertogter, hvorved grundlaget for kosaksamfundet var skabt.

Utilfredshed med de nye polske herrers udnyttelse af bønderne, tvangsindførelse af den katolske eller unierede tro samt diskrimination af den ortodokse kirke og manglende politisk og social anerkendelse af kosaklederne var hovedårsagerne til en serie oprør mod Polen-Litauen. Det største af disse, som brød ud i 1648, anførtes af den ukrainske nationalhelt Bohdan Khmelnytsky og førte indledningsvis til sejr for kosakkerne. Senere gik det ilde, og under militært pres fra Polen indgik Bohdan Khmelnytsky i 1654 i Perejaslav syd for Kiev en pagt med den russiske zar.

Allerede fra 1667, hvor Polen-Litauen indgik en våbenhvileaftale med Rusland for at vende sig mod den stigende tyrkiske trussel, kom Ukraine øst for Dniepr-floden samt området omkring Kiev under russisk kontrol. Dette var samtidig vendepunktet for polsk-litauisk dominans, som afløstes af stigende russisk ekspansion. Hovedparten af den resterende del af det ukrainske territorium kom således under russisk herredømme efter Polens delinger, som blev afsluttet i 1795 og stadfæstet i 1815. Det sydvestlige hjørne, kendt under navnet Østgalicien, kom dog til at tilhøre Østrig-Ungarn.

Ukraine - uden for alting •

Den russiske kolonialisering af Ukraine, der indebar trinvis likvidering af kosaksamfundets institutioner og organisation, forløb gennem 1700-1800 tallet, mest intenst i Øst- og Sydukraine og i byområder, ikke mindst den centrale administrationsby Kiev. I 1800-tallet udvikledes en stærk, ukrainsk seperatistisk nationalbevægelse med centrum i den vestlige, østrig-ungarske del af Ukraine, samt en mere moderat, inkluderende i det centrale Ukraine. Først da zarens skræk for ekstremistiske nationalister tog til i 1800-tallets anden halvdel indførtes et forbud mod brug af det ukrainske sprog og ordet Ukraine erstattedes konsekvent af det noget chauvinistiske "Lillerusland".

Sammenbruddet under 1. Verdenskrig af såvel det russiske som det østrig-ungarske imperium førte til statsdannelser i det vestlige og det centrale Ukraine. Omend disse var ustabile og kortlivede betød de dog, at man da den Røde Hær efter revolutionen i Rusland og i løbet af Borgerkrigen havde erobret størsteparten af, hvad der i dag er Ukraine - undtagen den vestligste femtedel, som erobredes af det ligeledes genopståede Polen under kampene om dettes østgrænse - dannede en ukrainsk, socialistisk sovjetrepublik som en del af en formel sovjetisk føderation.

Efter 20'ernes optimisme fulgte 30'ernes tvangskollektivisering og hungeren, som styret brugte som middel til at få de ukrainske bønder til at makke ret. En endnu større hær af bureakrater og industriarbejdere fra Rusland rykkede ind i Ukraine, samtidig med at ikke få ukrainere begejstredes for den kommunistiske idé og selv blev aktive i realiseringen af drømmen om et bedre samfund. Efter 2. Verdenskrigs enorme tab og ødelæggelser flyttedes Polens østgrænse mod vest, hvorved ovennævnte indtil da polske femtedel føjedes til den ukrainske sovjetrepublik. Ukrainske kollaborationstendenser medførte forstærket ideologisering og russificering, hvorved Ukraine ved Sovjetunionens sammenbrud fremstod som et af de områder, hvor sovjetificeringen var lykkedes bedst og et idealsamfund af lykkelige arbejdere, bønder og soldater var forsøgt etableret.

Forsøg på forandring

24. august 1991 opstod en ny, europæisk stat. Ukraine erklærede stillet over for et dilemma - at støtte initiativet bag augustkuppet eller bryde med Sovjetunionen - sin selvstændighed. Denne stats grænser er sammenfaldende med den ukrainske sovjetrepublik, omend der stadig er enkelte mindre udeståender med Rusland på land og angående søterritorialgrænsen i det Azovske Hav. Efter ti års selvstændighed er demarkationen af grænsen til Rusland endnu ikke afsluttet.

Dette blot nævnt som et eksempel på en uhyre langsommelig og besværet etableringsproces. Årsagerne hertil er mangfoldige, men at bygge en halvfjerdsårig sovjetrepublik om fra grunden til et moderne demokratisk, parlamentarisk, markedsøkonomisk samfund er i sig selv en svimlende opgave. Hertil skal lægges som en af de væsentligste grunde, at der før sammenbruddet var en stærkt begrænset opposition ud fra hvilken nye politiske kræfter kunne udvikle sig, hvorfor styret reelt set er overtaget af personer med rødder i det gamle magt- og

Ukraine - uden for alting •

administrationsapparat. Sovjettiden har således efterladt et samfund uden forudsætninger og tradition for omstilling.

Trods svag opposition var ønsket om selvstændighed som det blev tilkendegivet ved folkeafstemningen herom i december 1991 med ca. 90% tilslutning ikke til at tage fejl af. En vigtig grund hertil skal formentlig findes i forestillinger om, at Ukraine i høj grad havde leveret til den øvrige Sovjetunions overlevelse, hvorfor løsrivelse uundgåeligt måtte føre til øjeblikkelig indfrielse af ønsket om øget velstand. Dette var en illusion, idet hele Sovjetunionen var brudt sammen økonomisk (måske endda mere end ideologisk). Ukraines økonomiske udvikling i hænderne på personer uden synderlig forståelse for markedsøkonomi har sidenhen da også været for nedadgående, i perioder katastrofal med forbehold for det seneste års tid. Ved 10-års jubilæet, hvor landet ydermere stod i en dyb politisk krise, viste meningsmålinger da også dramatisk fald i den folkelige opbakning til selvstændigheden.

Landets første præsident, den nationalt sindede Kravchuk, kunne ikke indfri de store forventninger og afløstes i 1994 af den nuværende Leonid Kuchma. Denne forventedes med sin fortid som direktør for de gigantiske missilfabrikker i Dniepropetrovsk og sit tydeligt nytilegnede aftenskoleukrainsk at ville stå for reorientering og tilnærmelse til Rusland. Kuchma overraskede ved at fortsætte skabelsen af kontakter til Vesten, og det var da også i dennes første præsidentperiode at aftalen om deling af den sovjetiske Sortehavsflåde med Rusland efter lange forhandlinger ledet af daværende udenrigsminister Tarasyuk med stort besvær blev indgået. Også aftalen om Distinktivt Partnerskab med NATO indgået i 1997 hidrører fra denne tid.

Ved præsidentvalget i efteråret 1999 var der derfor vestligt håb om genvalg af præsident Kuchma, hvilket han opnåede ved i anden runde overbevisende at besejre den kommunistiske kandidat Semonyenko, ikke mindst takket være stemmer fra det vestlige Ukraine. Kuchma kom dog hurtigt under pres da en tidligere sikkerhedsmedarbejder i præsidentadministrationen præsenterede offentligheden for de første uddrag af hundredevis af timers indspilning af samtaler, angiveligt mellem præsidenten og hans folk, hvor et ganske andet billede af en kynisk, brutal personlighed - i øvrigt med anvendelse af en nærmest forbryderagtig jargon af russisk - tonede frem. Alvorligst var i første omgang passager, der satte præsidenten i forbindelse med en forsvunden, kritisk journalist, Gongadze. Dette kulminerede foreløbig i foråret 2001 i en sand protestbølge, stærkest da den var forenet i bevægelsen "Ukraine uden Kuchma". Præsidenten valgte at håndtere krisen ved stædigt at nægte at have noget med sagen at gøre og sætte spørgsmålstejn ved såvel optagelsernes autencitet samt identiteten af det hoved- og armløse lig, man mente var journalistens. Fyringen af den stærkt vestligt orienterede Tarasyuk og udnævnelse af ny udenrigsminister, den nuværende Zlenko, gjorde det klart, at Kuchma ville søge at bedre relationerne til Rusland, hvilket tog fart i løbet af 2001. Man mente hermed at have opnået en optimal balance i den såkaldte "multivektorpolitik", som var et omend ikke altid lige heldigt forsøg på at håndtere

Ukraine - uden for alting •

den situation, at Ukraine følte sig som - og vel også var - genstand for en rivalisering mellem Vesten og Rusland, samtidig med at Vesten udtrykte tiltagende forbehold over for præsident Kuchma. Det bør nævnes, at tilnærmelsen til Rusland formentlig er hovedårsagen til den bedring af Ukraines økonomi, som er sket de seneste 12 måneder, herunder 9% vækst i BNP i 2001.

Ved det i marts 2002 afholdte parlamentsvalg blev forventningerne til afgørende indflydelse af præsidentoppositionelle kræfter ikke indfriet til fulde. Den propræsidentielle blok "For et Samlet Ukraine", som ved meningsmålinger foretaget primo marts ikke klarede spærregrænsen på 4%, sidder nu på 40% af pladserne i parlamentet. Dette spektakulære resultat er en sum af de ca. 11% af stemmerne opnået i forholdstalsvalget om de 225 pladser i parlamentet, en knusende sejr i enkeltmandskredsvalget om de andre 225 pladser, samt den omstændighed, at ca. to tredjedele af de kandidater, der blev indvalgt som "uafhængige" har meldt sig under præsidentblokkens faner, hvorved tallet nu er oppe på over 180 af de 450 pladser. Endvidere lykkedes det at få formanden for præsidentblokken, tidligere formand for præsidentadministrationen Lytvyn, valgt som parlamentsformand. Kommunisternes mandattal blev halveret til 66 (ca. 15%), medens den i maj 2001 fyrede premierminister Jushchenkos oppositionsblok kun opnåede ca. 120 pladser. Det skulle således være enkelt for præsidenten fremover at opnå simpelt flertal for sine dispositioner i parlamentet, med 2/3 flertal, der skal til for at ændre forfatningens bestemmelser, herunder vedr. udvidelse af præsidentens beføjelser og mulighed for en 3. runde for Kuchma i 2004, bliver det ulige meget vanskeligt at etablere.

Stemmeafgivelsen viste stadig stor forskel mellem de forskellige dele af Ukraine, tydeligst i opbakningen af kommunisterne og præsidentblokken i det østlige og sydlige Ukraine, medens oppositionens støtte findes i de vestlige og centrale områder. Dette er som det fremgår af den historiske redegørelse, i høj grad historisk betinget.

I kulturel og sproglig henseende gøres fra officielt hold et ihærdigt forsøg på "reukrainisering" og ukrainsk er da også landets eneste officielle sprog. Henset til landets befolkningssammensætning og historiske udvikling kunne en belgisk tosprogsmodel blive løsningen på længere sigt af hensyn til den store genuint russiske befolkningsgruppe.

De væbnede styrker

Disses største problem har været og er at skille sig af med arven fra fortiden. Det bør indledningsvis nævnes, at Ukraine som det hidtil eneste land i verden besluttede sig for at skille sig af med den betydelige nukleare styrke, som blev arvet fra Sovjetunionen. Processen indledtes i første halvdel af 90'erne og har passeret en milepæl i oktober 2001, hvor den sidste missilsilo blev bortsprængt. Hele dette enorme arbejde er ikke overraskende foregået med betydelig amerikansk hjælp. Enkelte dele er leveret tilbage eller solgt til Rusland som afdrag på landets enorme gæld for energileverancer i form af gas og olie.

Ukraine - uden for alting •

Derudover kan de væbnede styrker karakteriseres ved tre hovedproblemer, som de har til fælles med mange af verdens militære organisationer, men ingen (ud over Rusland) synes at have dem i det omfang, som Ukraine: overdimensionering, fejlproportionering og underfinansiering.

På trods af at man siden dannelsen den 6. december 1991 af Ukraines væbnede styrker på basis af enheder fra sovjethæren på ukrainsk territorium har reduceret med ca. 500.000 mand (svarende til 40-50.000 mand årligt), er det nuværende personel tal på ca. 310.000 militære og 90.000 civile meget stort sammenlignet med nabolandene, f.eks. Polen, som med 4/5 befolkningstal er på vej ned under 200.000 mand, nærmere mod 150.000. Også de personel tal, som Rusland sigter mod i deres reformer tilsiger, at Ukraine burde nærmere nu have ca. 200-220.000 mand. Denne overstørrelse genfinder vi på materielsiden, hvor tal som 4000 kampvogne og over 5000 infanterikampkøretøjer og pansrede mandskabsvogne taler deres eget sprog. Fejlproportioneringen afspejler sig blandt andet i fastholdelse af den sovjetiske fireværnsstruktur (flystyrker og luftforsvar forventes først sammenlagt i 2005), en meget stor landstyrke og et beskedent Søværn. Eksempelvis har man kun én ubåd, som i årevis ikke har kunnet operere neddykket. Orientering af organisationen mod deltagelse i løsning af internationale opgaver (fredsstøtte, terrorbekæmpelse) er kun yderst perifer, trods Ukraines aktive indsats på det fredstøttende område, aktuelt bl.a. i Libanon, Sierra Leone og Kosovo.

Underfinansiering har udviklet sig til et kronisk fænomen. Budgetter i størrelseordenen svarende til 3-5 mia. danske kroner (hvoraf en tredjedel har skullet indtjenes ved egen virksomhed) til denne gigantorganisation gennem en årrække betyder, at der reelt ingen midler er til udgiftskrævende aktiviteter som taktiske øvelser, pilottræning, sejlads med enheder etc. Dette betyder, at uddannelsesniveaue på nogle områder er så lavt, at de væbnede styrker reelt ikke kan udføre moderne operationer.

Det har medført, at endnu et ord må føjes til de tre ovennævnte: forældet. Manglende midler til modernisering af materiel stammende fra Sovjetunionens våbenindustri i 70'erne og 80'erne og indkøb betyder, at flere hovedvåbensystemer i alle fire værn er ved at løbe ud for levetid.

Efter års slid barslede de væbnede styrker i år 2000 med et reformprogram dækkende perioden frem til 2015 opdelt i tre 5-årige etaper. Programmet kan bedst beskrives som et velment, omfattende idékatalog, idet manglerne ved dette reformprogram blandt andet er, at det tilsyneladende er udarbejdet uden udgangspunkt i en trusselsvurdering og uden smålig skelen til nuværende og fremtidige finansieringsmuligheder. Den offentliggjorte del af programmet indeholder således heller ikke en implementeringsplan.

Den første del frem til 2005 er stadig grundlaget for reformarbejdet i de væbnede styrker, idet der nu fokuseres på gradvis overgang til en professionel hær og etablering af en Rapid Reaction Force som en del af en mobil, tre-værns Forward Defence Force. Skal denne plan lykkes, må forsvarsministeren sætte alt ind

Ukraine - uden for alting •

på det og tage den konsekvens, at der med den nuværende finansiering må alle andre enheder nedlægges eller lægges i mølpose.

Forholdet til NATO

Efter selvstændigheden i 1991 var Ukraine tidligt ude med at etablere kontakter til NATO og allerede i 1994 indgik Ukraine som det første SNG-land en partnerskabsaftale (PFP). Den første periode frem til Kosovo-operationerne i 1999 var præget af konstant udbyggelse af relationerne. Ukraine deltog således i såvel den NATO-ledede IFOR som den efterfølgende SFOR i Bosnien-Hercegovina med en enhed af bataljonsstørrelse samt et mindre antal helikoptere. Som en parallel til det strategiske partnerskab med Rusland indgæet i maj 1997 etableres 8. juli samme år et "distinktiivt" partnerskab med Ukraine, der på den ene side demonstrerer, at NATO finder Ukraine særlig vigtig i forhold til øvrige partnerskabslande, men også at NATO finder forholdet til Rusland af væsentligere, strategisk betydning. Den fortsatte ukrainske deltagelse i operationerne på Balkan blev subsidieret, primært af USA, men også støttet af bl.a. Holland og Danmark.

Kosovo-operationerne i foråret 1999, der medførte et alvorligt tilbageslag i relationerne mellem NATO og Rusland, satte også spor i Ukraine, ikke mindst i opinionen ang. NATO. Det lykkedes ikke desto mindre samtidig med operationernes gennemførelse at opnå aftale om oprettelsen af et Nato Information and Documentation Center (NIDC) og et Nato Military Liaison Office i Kiev, som begge har haft afgørende betydning for udviklingen af relationerne sidenhen. Ukraine kvitterede fortsat med som i hele perioden før Kosovo fortsat at kommentere NATO-udvidelsen og forskellige landes planer om NATO-medlemskab positivt, herunder også de baltiske lande.

Som et led i intensiveringen af Polens bestræbelser på at udvikle sit samarbejde med Ukraine etableredes en polsk-ukrainsk bataljon, som i sommeren 2000 blev indsat i Kosovo i den amerikansk ledede sektor grænsende op til Makedonien.

I takt med den styrkelse af relationerne til Rusland, der etableredes i løbet af 2001, synes det ukrainske engagement i forhold til NATO let stagnerende, samtidig med at NATOs lyst til at deltage i arrangementer af mere demonstrativ og deklarativ end konstruktiv karakter var i aftagende. Tyngden i relationen blev fra NATOs side lagt i den såkaldte Joint Working Group on Defence Reform (JWGDR), hvilket inden længe udmøntede sig i flere initiativer, hvoraf det hidtil vigtigste er den fælles udarbejdelse af 80 National Defence Reform Objectives (NDRO) med sigte på at bringe Ukraine videre i forsvarsreformprocessen. 15 NATO lande inklusive Danmark assisterer gennem bilaterale samarbejdsprogrammer med opnåelsen af disse mål. En række rundbordsdiskussioner i det ukrainske parlament i løbet af 2001 satte yderligere fokus på den fatale finansiering af de væbnede styrker, og som det seneste har der i foråret 2002 været afholdt et high-level seminar og et ugekursus for stabsofficerer i Ukraine for at gøre betydningen af ressourcebaseret Defence Planning klar.

Ukraine - uden for alting •

Alle disse gode og relevante initiativer udspillede på baggrund af en affære, som i NATOs øjne blev mere og mere uacceptabel - Ukraines salg og levering af helikoptere, taktiske nærstøttefly, kampvogne og andet militært udstyr til Makedonien samtidig med NATOs bestræbelser på at afvæbne og afmilitarisere de nu stridende albanere og makedonere. Ukraine overhørte et antal anmodninger om konsultationer efterfulgt af advarsler og fortsatte og udvidede sågar samarbejdet med Makedonien, indledningsvis til stigende irritation, sidenhen i løbet af de første måneder af 2002 til en tilstand tæt på et egentligt tillidsbrud mellem NATO og Ukraine, der virkede helt uforstående herfor.

11. september

Ukraine reagerede på terrorangrebene på WTC-tårnene med de obligatoriske sympatitilkendegivelser, herunder en NATO-Ukraine erklæring af 14. september. Men bortset fra det var fornemmelsen tilsyneladende, at det hele ikke rigtigt kom Ukraine ved. Da operationerne i Afghanistan startede i oktober 2001 stillede Ukraine på amerikansk anmodning luftrum til rådighed for transport- og lufttankningsfly, indledningsvis ude over Sortehavet, sidenhen også over land, samt et par nødlandingsbaser. Sidenhen har flere lande fået tilladelse til benyttelse af ukrainsk luftrum med transportfly, herunder Tyskland og Danmark. Derudover har flere lande lejet transportfly af ukrainske selskaber til at flyve personel og gods til Afghanistan.

Ukraines eventuelle overvejelser om at bidrage mere konkret til operationen er forblevet resultatløse, hvilket blandt andet kan hænge sammen med, at mange ukrainere deltog i Sovjethærens invasion og operationer i Afghanistan i 1980'erne. Flere tusinder blev dræbt, og man er ikke indstillet på risikoen for flere ofre. Heller ikke i partnerskabsregi har Ukraine formået at bidrage med væsentlige tanker eller ideer til terrorbekæmpelsen.

Den store satsning

På den her skitserede baggrund - den ikke anmasende indsats i terrorbekæmpelsen og som det væsentligste Makedonien-affæren - lå en større ændring i forholdet mellem NATO og Ukraine så afgjort ikke i kortene. På et tidspunkt, da Makedonien-sagen var på sit højeste, forlød det, at Ukraine slet ikke ville blive inviteret med til topmødet i Prag og at status quo ville blive opretholdt.

Det synes først langsomt at være gået op for Ukraines ledelse, hvad konsekvenserne af Ruslands aktive udspil til NATO under antiterroroperationerne kunne blive og hvilken betydning det kunne tænkes at få for Ukraine. Og efterfølgende har det taget tid at finde ud af, hvordan man skulle agere derpå.

Ruslands og NATOs tilnærmelse betyder, at Ukraine ikke længere er "spændt ud" mellem de to parter og genstand for disses bejlen, sådan som situationen har været siden 1991. Det deraf udmøntede politiske instrument - multivektorpolitikken - er nu blevet irrelevant, og Ukraine risikerer at stå - uden for alting.

Ukraine - uden for alting •

I erkendelse heraf indledte Ukraine i februar i år hektiske anstrengelser - men blev tilsyneladende med henvisning til Makedonien-leverancerne mødt med en kold skulder i Bruxelles. Først personlige forsikringer fra præsident Kuchma om stop af leverancerne synes at have tilfredsstillet NATO-landene, uden at der dog synes at være genoprettet fuld tillid mellem parterne.

Med Makedonien-problemet bag sig er man efterfølgende i Reykjavik nået til enighed om at invitere Ukraine og afholde et NATO-Ukraine Komite (NUC) møde under topmødet i Prag til november. Det forløb fra forskellig side, at det kunne komme på tale at styrke det eksisterende distinktive partnerskab og eventuelt tilføje elementer af den såkaldte "intensified dialogue", et meget tidligt forstadie til Membership Action Plan (MAP).

Ukraine har til gengæld besluttet sig for at foretage den store satsning og forsøge at opnå så meget som muligt i Prag, idet man har erklæret de skitserede tanker for utilstrækkelige for Ukraine. Man vil forsøge inden topmødet at nå til enighed med NATO om at indlede Membership Action Plan.

Det skal tilføjes, at man på samme måde af angst for isolation og glemsel i forhold til EU arbejder hårdt på at opnå status som associeret medlem og ikke er til sinds at nøjes med den vagt definerede "nabolandsstatus".

Beslutningen om dette udspil til NATO blev offentligt kendt 23. maj, hvor det efter et møde i det Nationale Sikkerheds og Forsvarsråd (NSFR) med det fremtidige NATO-forhold som eneste punkt på dagsordenen af rådets formand Marchuk blev bekendtgjort, at Ukraine vil vedtage en sikkerhedsstrategi, der indebærer påbegyndelse af integration i NATO med fuldgyldigt medlemskab som mål (det tilføjes, at indtil 23. maj var "medlemskab ikke på dagsordenen").

Beslutningen vil få karakter af, hvad NATO kalder "clear declaration of intention" i form af et præsidentdekret, der udstedes "snarest", og inden en måned vil det færdige strategidokument komme til at foreligge. Enighed om Ukraines indledning af MAP ønskes opnået og vedtaget på det forestående NATO-Ukraine Komite (NUC) møde i Kiev 9. juli med henvisning til NATOs deklarerede "open door policy". NATO er på denne måde stillet over for at skulle tage stilling til det ukrainske udspil på blot 3-4 uger.

Ukraine opfatter det tydeligvis som enklere at komme i NATO end i EU og skønner det end ikke nødvendigt at involvere parlament eller offentlighed for at starte processen. Heller ikke forfatningens formuleringer vedrørende alliancetilhørsforhold eller den russiske Sortehavsflådes tilstedeværelse på ukrainsk territorium i havnebyen Sevastopol på Krim i kraft af en lejeaftale gældende indtil 2017 synes at give anledning til ukrainske bekymringer. Muligvis fæster man lid til det kommende NATO-Rusland samarbejdes muligheder for at finde en lempelig løsning på dette på nuværende tidspunkt principielle problem.

Hvad kan Ukraine gøre bedre?

Næppe mange kan være i tvivl om, at Ukraine objektivt set har et uhyre svagt udgangspunkt i alle henseender for at starte på MAP processen. Men måske er det

Ukraine - uden for alting •

ikke det afgørende, hvis man ser på motiverne bag tidligere udvidelser af NATO. Fællesnævnerne for de 4 hidtige udvidelser (Tyrkiet og Grækenland i 1952, Forbundsrepublikken Tyskland i 1956, Spanien i 1981 samt Polen, Tjekkiet, Ungarn i 1999) har været overbevisning om den strategiske betydning af tilføjelsen af et eller flere nye medlemmer, samt i nogen grad disses løfter om aktive bidrag til alliancens potentiale.

Derfor må det være af afgørende betydning for Ukraine at kunne relancere den opfattelse af Ukraines strategiske betydning, som lå bag den ivrige bejlen til Ukraines gunst før 11. september 2001. Samtidig hermed kunne Ukraine forsøge at overbevise om sin nyttighed ved at engagere sig i antiterrorkampagnen langt mere aktivt, end det hidtil har været tilfældet.

Dette kunne f.eks. gøres ved at finde en måde at anvende landets betydelige lufttransportkapacitet til nytte for de i operation Enduring Freedom deltagende lande, som foreløbig enten løser transportbehovet ved egne midler eller ved at leje flytransport af udbydere af forskellig karat, mestendels fra den tidligere Sovjetunion (herunder også Ukraine) til ganske høje priser. Nok kan Ukraine af økonomiske grunde ikke blot stille denne kapacitet til rådighed uden videre, men selv en lempelig omkostningsdelingsordning ville være at værdifuldt bidrag og samtidig et budskab, der kunne fortrænge nogle af de dårlige minder fra Makedonien-sagen.

Endvidere ville det unægtelig gøre indtryk på bl.a. USA, hvis Ukraine påtog sig rollen som drivkraft i GUUAM-samarbejdet (et samarbejde mellem Moldova, Ukraine, Georgien, Azerbajdzhan og Uzbekistan), der i årevis har eksisteret i teorien som et alternativt forum af tidligere sovjetrepublikker uden russisk deltagelse, dog uden nogensinde rigtigt at træde i karakter. Endvidere kunne Ukraine med større overbevisning end hidtil gøre sig gældende i SNG-fredsmissioner på tidligere sovjetisk område (f.eks. Abkhazien og Moldova), som hidtil udelukkende har været udført af russiske styrker.

Endvidere kunne Ukraine nedtone sine relationer til Iran og Iraq, som omfatter samarbejde på teknologiske områder, der nødvendigvis giver anledning til ikke kun amerikansk bekymring. Ukraine burde have indset betydningen af USAs stemme i spørgsmålet om etablering af en ny relation til NATO.

På et mere jordnært plan kunne Ukraine stræbe mod en kvalitativ forbedring i udførelsen af de bilaterale samarbejdsprogrammer med de 15 NATO-lande som bevis på seriøsitet bag ordene.

Vil man opnå noget med et frieri er det ikke nok med ord - der skal såvel en tilpas funklende forlovelsesring og udsigt til en medgift til. Konkrete bidrag til europæisk stabilitet samt støtte til terrorbekæmpelsen er lige nu afgørende for såvel de europæiske som de transatlantiske medlemmers indstilling til Ukraines fremtid. Langt mere væsentligt end evnen til objektivt vurderet at opfylde nogle i øvrigt relativt difuse kriterier vedrørende MAP's fire søjler, som ikke få NATO-lande den dag i dag kunne komme i vanskeligheder med at leve op til.

Hvad bliver NATOs svar?

Ukraine - uden for alting •

Som nævnt har Ukraines udspil uden tvivl udfordret NATO op til Prag-topmødet, hvor en række andre problemstillinger af afgørende betydning for NATOs fremtid vil blive søgt håndteret.

Ukraines udspil kommer - ud over det ultrakorte varsel - på et på flere måder ugunstigt tidspunkt. Ét er i hvert fald givet - halvfemsernes forvirret forelskede fascination af fortidens "fjendelejr" er forbi, bragesnak om Warszawapagten og NATO-landenes planer mod hinanden hører definitivt fortiden til, bortset fra blandt de allermest stivnakket retrospektive. Det er i langt højere grad realiteterne, der tæller, jf. amerikanernes krav til ikke blot "de villige", men også "de kapable".

I denne virkelighed er Ukraine nu modsat tidligere oppe imod en behård vurdering af den tid og de ressourcer, der skal til for at omforme det ukrainske samfund, og som i yderste konsekvens kan føre til distancering fra Ukraine under henvisning til "uindfrie forventninger".

Denne tendens forstærkes af nogle af de europæiske NATO-landes tilbøjelighed til at søge ressourcer til løsning af hjemlige samfundsproblemer knyttet til blandt andet immigration og til redningsplaner for det såkaldte velfærdssamfund samtidig med en tiltagende erkendelse af afmægtighed overfor de krav, som alliansens ubestridt største bidrager stiller i kampen mod terror - en kamp, der synes afgørende at have trukket fokus i fjernere, svimlende retninger.

Dette kunne være grunden til, at NATO-landene vil forsøge af al magt at tale Ukraine **fra** planerne om MAP.

For Ukraines indledning af MAP taler dog ligeledes en del, ikke mindst hvis man anlægger en pragmatisk betragtning.

Ved at lade Ukraine indlede MAP kunne NATOs muligheder for at påvirke udviklingen i Ukraine styrkes i forhold til det nuværende (noget uforpligtende) Distinktive Partnerskab. Man kunne måske opnå et bedre greb om landets transaktioner med våben, et område som løbende har givet anledning til trakasserier.

Man ville endvidere gardere sig imod den blokdannelse uden for NATO og EUs østgrænse, som **kan** blive en realitet, hvis det nyetablerede NATO-Rusland forum "å 20"s samarbejdsevne ikke lever op til forventningerne og Rusland vælger at søge støtte i alternative alliancer, hvor et udelukket Ukraine kunne blive en betydelig partner på den for NATO uønskede side.

Det er ydermere relativt uproblematisk med henvisning til Albanien og Makedonien at fastslå, at indledning af MAP ikke automatisk betyder invitation ved næstfølgende topmøde, hvilket vil give en tidshorisont på mindst 10 år.

Og har de seneste års begivenheder ikke lært os andet, så er det helt givet, at om 10 år ser det meste fuldkomne anderledes ud.

Militær Strategi

Oberstløjtnant K. Nødskov¹, stabsofficer, Plans & Policy ved Headquarters AIRNORTH

Indledning

Med NATO udvikling af den værnssfælles doktrin, Allied Joint Operations Doctrine (AJP-01) med det tilhørende doktrin hierarki, har NATO tilvejebragt principper for, hvorledes værnssfælles operationer planlægges og gennemføres. AJP-01 tager udgangspunkt i, at operationer gennemføres med henblik på opnåelsen af en ønsket sluttetilstand (Desired End State). Der foretages en analyse af modpartens militære og civile samfundssystem med henblik på at identificere et "Center of Gravity" (CoG), som NATO definerer som kilden til modpartens styrke, handlefrihed og vilje til at kæmpe². Med udgangspunkt i et defineret CoG foreskriver AJP-01, at man efterfølgende identificerer, hvad man ønsker at opnå med hensyn til dette CoG, den militære målsætning, eller i NATO terminologi, "The Military Objective." AJP-01 tilvejebringer således blandt andet et begrebsapparat anvendeligt til planlægning af militære operationer. AJP-01 behandler dog ikke alle aspekter vedrørende planlægning af militære operationer. AJP-01 behandler identifikation af Military Objectives, nemlig hvad man ønsker at opnå på CoG, men behandler ikke, hvorledes Objectives opnås, den militære strategi, hvilket i amerikansk terminologi betegnes "Military Strategy."

Formål

Formålet med denne artikel er at give en generel orientering om militær strategi, samt at tilvejebringe et begrebsapparat anvendeligt for udvikling af og diskussioner omkring militær strategi.

Hvorfor overhovedet beskæftige sig med militær strategi? Well, ingen artikel uden et berømt Clausewitz citat: "Krig er blot en fortsættelse af politik med andre midler"³ Staters formål med at have militære styrker til rådighed er at besidde det afgørende ultimative redskab for opnåelse af politiske målsætninger, når de ikke kan nås med politiske, diplomatiske eller økonomiske midler. Det betyder, at forsvaret ikke alene skal være i besiddelse af de nødvendige militære ressourcer, men også at forsvarets personel skal vide, hvorledes de militære ressourcer bedst anvendes for opnåelse af Desired End State. Som ovenfor beskrevet sker dette ved identifikation af CoG, Military objectives samt ved at bestemme den militære strategi, der skal

¹ Forfatteren skal her viderebringe en tak til oberst M.F. Svejgaard for værdifuld konstruktiv kritik.

² Allied Joint Publication (AJP) 01(A) Para. 0308. b.

³ Carl Von Clausewitz: Om krig, bog 1, kapitel 1, afsnit 24.

Militær Strategi

anvendes for at opnå disse. Det er derfor særdeles vigtigt, at forsvarrets officerer, som ledere af krigens førelse, har indsigt i militær strategi. Derved opstår behovet for et begrebsapparat for behandling og diskussion af militær strategi.

Definition

I denne artikel defineres "Militær Strategi" som: "Kunsten at distribuere og applikere militære midler for opnåelse af politiske mål."⁴ Hvor Objectives og Desired End States beskriver, hvad man ønsker at opnå ved anvendelse af militære midler, så beskriver den militære strategi, hvorledes de militære midler applikeres for at opnå de fastlagte mål. For nemheds skyld anvendes ordet strategi for militær strategi i artiklen.

Kildegrundlag

Artiklens begrebsapparat er fortrinsvis baseret på Robert A. Pape's bog "Bombing to Win; Air Power and Coercion in War"⁵. Pape opstiller i sin bog et begrebsapparat for diskussion af militær strategi med henblik på efterfølgende at foretage en analyse af hvilke militære strategier, der ud fra en empirisk betragtning virker bedst. Denne artikel vil udelukkende fokusere på begrebsapparatet som Pape opstiller, med henblik på at skabe en ramme for behandling af militær strategi. Papes analyse af strategiers effektivitet fokuserer kun på anvendelsen af Air Power, men i det omfang strategierne kommenteres i denne artikel, er der valgt en værnssfælles tilgang til strategierne. Såfremt læseren ønsker at studere de militære strategier nærmere, anbefales det at læse Pape's bog. I denne artikel anvendes primært den engelske terminologi, der oversættes til dansk ved første anvendelse. Årsagen hertil er, at det ofte er vanskeligt at oversætte den engelske terminologi til enkelte danske ord og samtidig fastholde den fulde mening. Dertil kommer, at kendskab til den engelske terminologi for militær strategi, sætter den enkelte i stand til at studere international litteratur på området samt at diskutere strategi i internationale fora.

Det historiske grundlag

En række krigsteoretikere har gennem tiderne filosoferet over, hvorledes man kan anvende militær magt til at opnå de ønskede politiske mål. Før flyvemaskinens opfindelse fokuserede teoretikerne primært på at slå modpartens militære styrke. Clausewitz docerede, at "målet er at gøre fjenden værgeløs"⁶ "At gøre en stat værgeløs indbefatter tre almene objekter. Det er den væbnede styrke, landet og fjendens vilje." "Det er den naturlige rækkefølge, at først tilintetgøres den væbnede

⁴ B.H. Liddle Hart, *Thoughts on War* (1944) Spellmount 1999, p.229. "The art of distributing and applying military means to fulfil the ends of policy."

⁵ Robert A. Pape: *Bombing to Win; Air Power and Coercion in War*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1996.

⁶ Clausewitz: *Om krig*, 1. bog, 1. kapitel, afsnit 4.

Militær Strategi

styrke, derpå erobres landet, og endelig overtales fjenden, på grundlag af disse to resultater samt den gunstige situation, vi derpå befinder os i, til at slutte fred." Clausewitz militære strategi var at slå modpartens militære styrke. En anden kendt krigsteoretiker er italieneren Giulio Douhet. Han gjorde sig i sin bog "Command of the Air", til talsmand for massiv bombing af den civile befolkning, for derved at vende befolkningens vilje som et middel til at vende regeringens vilje. Colonel John Warden III argumenterer for angreb direkte på modstanderens ledelse eller ledelsens evne til at kommunikere med de militære styrker med udgangspunkt i, at direkte påvirkning af beslutningstageren er den direkte vej til ændre hans vilje⁷. En række andre institutioner og enkeltpersoner har gennem tiderne ligeledes argumenteret for deres syn på effektive strategier. Disse krigsteoretikere har hver især beskrevet deres strategier i isolation, men de gennemføres sjældent i isolation. Papes bog viser, at de fleste krige siden 1900 indeholder elementer af flere af strategierne, enten udført parallelt eller serielt. Denne artikel tilstræber at sætte teorierne i system og skabe et begrebsapparat, som er anvendeligt, når militære strategier skal beskrives.

Begrebsapparatet

Når en militær strategi fastlægges, er det første grundlæggende spørgsmål, hvorvidt man agter at anvende militær magt m.h.p. total overgivelse, eller om man ønsker, at fjenden selv når til den konklusion, at krigen er tabt, og at han overgiver sig, før det totale militære nederlag. Den Allierede strategi i Europa under anden verdenskrig var total overgivelse, hvilket betød, at de Allierede agtede at erobre Tyskland militært, uanset hvad tyskerne gjorde. Anderledes var situationen i Kosovo i 1999, hvor NATO angreb Serbien med det formål, at få serberne til at høre op med overtrædelser af menneskerettighederne i Kosovo. Der var i denne situation ikke tale om en erobningskrig af Serbien, men derimod tale om at vende de serbiske beslutningstageres vilje. Under den kolde krig anvendtes militære midler til afskrækkelse m.h.p. at fastholde den eksisterende situation og undgå militær konfrontation i modsætning til de to førstnævnte situationer, hvor militære midler anvendtes til at ændre en situation. Grundlæggende kan der således opstilles tre overordnede strategier:

1. Brute Force (Brutal magt).
2. Coercion.
3. Deterrence (Afskrækkelse).

⁷ John A. Warden III, "Employing Air Power in the Twenty-first Century" in "The Future of Air Power in the Aftermath of the Gulf War, edited by Richard H Schultz Jr. and Robert L. Pfaltzgraff Jr. Air University Press, 1992. p. 65.

Militær Strategi

Deterrence er her medtaget for fuldstændighedens skyld, men vil ikke blive behandlet i detaljer, da Deterrence baserer sig på afskrækkelse og ikke aktiv militær indsats.

Inden opstillingen af begrebsapparatet for militære strategier påbegyndes skal det understreges, at man ved udarbejdelsen eller en analyse af en militær strategi ikke må se isoleret på den militære strategi, men se den militære strategi i en Grand Strategic sammenhæng. Ud over de militære virkemidler agerer stater på den internationale scene med økonomiske, politiske og diplomatiske virkemidler, som tilsammen udgør Grand Strategy. Denne artikel fokuserer på de militære strategier, og vil kun perifert berøre de økonomiske, politiske og diplomatiske virkemidler, hvilket ikke er et udtryk for, at disse ikke er vigtige.

Brute Force

Brute Force (Brutal Magt) er en strategi, som ikke baserer sig på modstanderens opfattelse af, hvornår han har fået nok. Det er en strategi, hvor man tromler modstanderen ned, indtil man har opnået fuld kontrol over ham. Dette er som regel en meget omkostningsfuld strategi for begge parter, med mindre den angribende part er modstanderen totalt overlegen. Brute Force blev eksempelvis anvendt af de Allierede mod Aksemagterne under anden verdenskrig, og tilsvarende anvendes Brute Force strategien af den amerikansk ledede koalition mod terrorbevægelsen Al Qaeda og de afghanske Talibanstyrker i krigen mod terrorisme i Afghanistan. Fælles for begge disse konflikter er, at der er tale om et nationalt forsvar, hvor der i reglen er større befolkningmæssig accept for de tab Brute Force strategien kan medføre. Krigen mod Al Qaeda er speciel, fordi Al Qaeda ikke er en traditionel statslig aktør. Men Al Qaeda har alligevel statslige karakteristika, der gør, at de traditionelle militære strategier kan anvendes. Al Qaeda har en organisation, en ledelse, en økonomi, militære styrker og dermed et logistisk system. Al Qaeda ejer ikke territorium i statslig forstand, men da organisationens størrelse nødvendiggør, at der er en villig værtsnation, så kan den traditionelle territoriale erobningsstrategi alligevel finde anvendelse.

Anderledes er det, når der ikke er tale om et nationalt forsvar, hvor konfliktens tema ikke har afgørende betydning for nationens eksistens. I den situation er der som regel begrænset villighed til at acceptere, de ofte store tab og ødelæggelser Brute Force strategien kan medføre. Det betyder, at man søger at opnå sine militære mål så omkostningsfrit som muligt, ved at overbevise fjenden om, at han skal give efter for de stillede krav.

Coercion

Coercion er en strategi, hvor man søger at ændre modstanderens adfærd ved at øge modstanderens forventede omkostninger så meget, at de overgår det, han forventer at kunne opnå ved at forsætte hans planlagte strategi. Med andre ord, at han ændrer sin adfærd, inden prisen bliver for høj. Teorien tager udgangspunkt i en vis form for rationalitet hos modstanderen, idet det forudsættes, at modstanderen ændrer sin

Militær Strategi •

adfærd, når omkostningerne overgår det forventede udbytte. Det er her vigtigt at erindre, at der kan være tale om såvel statslige omkostninger, som personlige omkostninger for beslutningstageren. Det er essentielt at få identificeret, hvem de afgørende beslutningstagere er. Er der tale om en enerådende diktator, der fortrinsvis fokuserer på personlig magt og velfærd? Har han betroede rådgivere som han lytter til, eller er der tale om en demokratisk valgt ledelse, hvor beslutninger træffes ad demokratisk vej?

Der er en vis sammenhæng mellem Brute Force og Coercion. Hvis den planlagte Coercion strategi ikke virker, og modparten, mod forventning, ikke ændrer sin vilje, kan man skifte til en Brute Force strategi ved at forsætte anvendelsen af militær magt til modpartens totale nederlag. Omvendt, hvis man anvender en Brute Force strategi, og modparten overgiver sig før det totale nederlag, så var strategiens coercive effekt så stor, at den tilvejebragte den ønskede adfærdsændring.

Stater, der involveres i alvorlige internationale stridigheder, indgår ofte i en følelsesladet debat omkring anvendeligheden af militære og ikke militære instrumenter til Coercion. Politiske ledere er ofte tiltrukket af militær Coercion, fordi det opfattes som en hurtig og billig løsning på et ellers vanskeligt og omkostningsfuldt internationalt problem. Statsmænd overvurderer ofte udsigten til succesfuld Coercion og undervurderer omkostningerne. Forsøg på Coercion kan fejle, selv om angriberen besidder endog særdeles overlegne kapaciteter og påfører den angrebne stat store skader. Et eksempel på dette kan være den Allierede strategiske bombekampagne i Tyskland under anden verdenskrig, hvor omfattende ødelæggelser rettet mod den tyske befolkning ikke formåede at få den tyske ledelse til at overgive sig. Tilsvarende formåede den amerikanske operation Rolling Thunder i Vietnam i perioden 1965-68 ikke at standse Vietcong operationer i Sydvietnam.

Studiet af Coercion er måske vigtigere i dag end nogensinde. Med afslutningen af den kolde krig er NATO i en situation, hvor involvering i kriser uden for NATO område sjældent drejer sig om egen overlevelse. Også NATO må veje de potentielle omkostninger op mod det forventede udbytte, der i perifere kriser ofte ikke har direkte betydning for NATO befolkning. Derved opstår ønsket om anvendelse af de lette militære løsninger, med minimale omkostninger, til opnåelse af de ønskede resultater, gerne ved anvendelse af overlegen teknologi i form af fly-leverede præcisionsvåben og krydsermissiler.

Coercive strategier

Det vanskelige ved Coercion er at identificere, hvad der kan få modstanderen til at give efter for ens krav. Skal man omvende befolkningens vilje? Skal man angribe de politiske beslutningstagere direkte eller skal man angribe hans militære styrker? Overordnet kan Coercion opdeles i fire hovedgrupper:

1. Punishment (Afstraffelses strategi)
2. Risk (Risiko strategi, eskalation)

3. Denial (Militær strategi)
4. Decapitation (Ledelses strategi)

Punishment

Punishment. (Afstraffelses strategi). Med de tyske luftangreb på engelske befolkningscentre under første verdenskrig var grunden lagt for den strategiske bombekampagne mod modstanderens civile befolkning. I mellemkrigsårene intensiveredes debatten i de industrialiserede lande om bombemaskinens rolle i en fremtidig krig. Debatten var baseret på erfaringerne fra første verdenskrig, men også indenrigspolitik, værnstrivalisering og nationernes overordnede nationale strategi spillede en stor rolle.

Den italienske luftkrigsteoretiker Giulio Douhet docerede i sin bog "Command of the Air", at man skulle bombe de civile befolkningscentre m.h.p. at nedbryde den civile moral, hvorved der opstår civil uro og et totalt sammenbrud af sociale netværk og samfundsstrukturer. Der dannes græsrodsbevægelser mod regeringen, der slutteligt vil give efter for presset⁸.

I England udviklede den første chef for Royal Air Force, Hugh Trenchard, en strategi, der som Douhets, indeholdt et Punishment element. Men, hvor Douhet udelukkende baserede sin strategi på Punishment, mente Trenchard ikke, at en luftkampagne alene kunne vinde krigen. Han advokerede anvendelse af luftstridskræfter til angreb på den fjendtlige våbenproduktion samt fjendens moral, som han anså som meget essentiel. Trenchard så krigen som en kamp på moralsk udholdenhed. Han mente, at den nation, der kunne udholde bombardementerne længst, ville vinde. Dette ville skabe forudsætningerne for at hæren kunne rykke frem og besætte fjendens territorium⁹.

I USA udviklede Air Corps Tactical School (ACTS) strategien om det industrielle netværk¹⁰. Teorien baserede sig på krigsførelse mod en industrialiseret stat, hvor destruktoren af kritiske industrielle og økonomiske centre for produktion af våben og forsyninger til de væbnede styrker ville underminere og paralisere fjendens evne og vilje til at kæmpe. Angrebene ville medføre en fatal svækkelse af den fjendtlige nation og føre til sejr. Skulle den fjendtlige modstandsvilje fortsat være til stede, kan det blive nødvendigt at angribe kilden til den fjendtlige nationale vilje, ved at angribe fjendens byer. ACTS strategi indeholder

⁸ Giulio Douhet, "Command of the Air." Ayer Company, Publisher INC, 1999. P. 57-58.

⁹ Col Phillip S. Meilinger, Trenchard, Slessor, and Royal Air Force Doctrine before World War II p. 51, The Paths of Heaven, The Evolution of Air Power Theory, School of Advanced Air Power Studies, Air University Press 1997.

¹⁰ The Industrial Web.

Militær Strategi •

således både et Punishment og en Denial element (som behandles senere), men det afstraffende element var det dominerende¹¹.

Douhets, Trenchards og ACTS strategier indeholder alle elementer, der er baseret på afstraffelse af befolkningen, som middel til at påvirke dens vilje. Teoriernes teser om befolkningens reaktion på bombning er alle udviklet uden erfaringsmæssigt grundlag, bortset fra de meget begrænsede tyske bombninger af London under første verdenskrig, og de har vist sig ikke at holde stik. Det bedste eksempel findes nok i krigen mod Japan under anden verdenskrig, hvor USA gennemførte en omfattende bombekampagne mod de japanske storbyer. Den 6. august 1945 var 900.000 blevet dræbt i bombekampagnen, 20 mio. hjemløse, og i 64 ud af 66 af Japans største byer var i gennemsnit 43% af byerne brændt ned til grunden. Hvorvel den enkelte person naturligvis blev påvirket af bombekampagnen, stimuleredes ingen kollektiv politisk uro mod regeringen. 67% af de der oplevede bombning oplevede intens frygt og dødsangst under bombningerne, og et flertal mente, at det var bedre at overgive sig end at fortsætte krigen, og alligevel var der ingen organiseret masseuro mod regeringen¹².

Når konflikter begynder, sker det ofte, at befolkningen står sammen, bliver patriotiske og vender sig mod den fælles fjende. De er som regel lette at informere/misinformere med propaganda, der forstærker den patriotiske effekt. Enhver, der stiller sig op i en sådan situation og taler imod regeringen, vil nemt kunne beskyldes for at stå i ledtog med fjenden, landsforræderi og blive genstand for fælles had. Dertil kommer, at man i diktatoriske stater ofte har en meget effektiv militant kontrol med befolkningen og meningsdannelsen. Diktatoriske ledere tynges sjældent af bekymring over befolkningens ve og vel og er klar til at acceptere en høj grad af civil nød, uden at dette får indflydelse på de politiske beslutninger.

ACTS teori om det økonomiske sammenbrud har også vist sig vanskeligt gennemførligt, og det svære består i at identificere, hvorvidt der findes en kritisk nøgleindustri, hvis destruktion kan forårsage økonomisk sammenbrud. Industrier har vist sig at have en stor redundans. Under anden verdenskrig forsøgte amerikanerne sig med at bombe produktionen af fly, kuglelejer, gummi og ædle metaller uden held. Eksempelvis vedblev den tyske flyproduktion med at stige, trods omfattende bombardementer, helt frem til slutningen af 1943¹³. Først da man angreb den tyske olieproduktion var der en mærkbar effekt¹⁴. Olie og brændstofprodukter har siden hen været et af de centrale områder strategier har fokuseret på i krigsførelse mod industrialiserede stater, hvis konventionelle væbnede

¹¹ LtCol Peter R. Faber, *Interwar US Army Aviation and the Air Corps Tactical School Incubations of American Airpower, The Paths of Heaven* p. 217-218.

¹² Pape, *Bombing to Win*, p. 129.

¹³ Murray, Williamson, *The Luftwaffe 1933-45, Strategy for Defeat*. Brassey's 1996 p. 104-106.

¹⁴ The United States Strategic Bombing Surveys, *European War, Pacific War Summary Report*, September 30, 1945, Air University Press, October 1987.

Militær Strategi •

styrker er stærkt afhængige af olien. Men i dag er angrebene på olieprodukter ikke en Punishment strategi, men derimod en Denial strategi rettet mod de væbnede styrker. NATO rettede eksempelvis koncentrerede angreb mod den serbiske olieproduktion under Operation Allied Force i 1999, hvilket, hvis krigen var blevet fortsat, ville udtømme de serbiske oliereserver. Dette ville naturligvis lamme den serbiske industri, men ikke på en måde der ville få serberne til at falde på knæ og overgive sig. Men serberne ville blive voldsomt hæmmet i at gennemføre omfattende manøvrer med militære styrker. At flytte tusindvis af lastbiler og kampvogne over store afstande kræver enorme mængder af brændstof. Ved at fjerne brændstoffet fra serberne forhindrede man dem i at kunne gennemføre manøvrekrig på det operative niveau, og dermed muligheden for at modvirke NATO land operationer, i fald dette var blevet nødvendigt.

Slutteligt er der i moderne krigsførelse det juridiske og moralske aspekt. Krigens love foreskriver, at krigsførelsen skal rettes mod kombattanter, mens angreb ikke må rettes mod den civile befolkning. Artikel 51(2) i Tillægsprotokol I forbyder direkte at anvende den civile befolknings vilje og moral som et mål, og den forbyder angreb med det formål, at sprede terror blandt den civile befolkning. Med det moderne vestlige menneskesyn er der heller ingen opbakning for denne strategi, og den vil ikke kunne gennemføres i et åbent vestligt samfund, hvor pressen, politikerne og befolkningen nøje følger hvert eneste skridt, der tages militært.

Det betyder ikke, at Punishment strategien ikke bliver brugt i dag, tværtimod. Når Israel destruerer transformator stationer i det sydlige Libanon, er det næppe for at forhindre militære angreb fra en lavteknologisk palæstinensisk guerillahær. Målet er nok snarere, at påvirke den libanesiske befolknings støtte til de palæstinensiske operationer, der vanskeligt kan fungere uden den.

Når Osama Bin Laden og Al Qaeda destruerer World Trade Center med fly, er det for at slå så mange mennesker ihjel som muligt, og formålet er at påvirke de amerikanske borgere til at være imod amerikansk tilstedeværelse i de muslimske lande. En klassisk Punishment strategi for at omvende befolkningens vilje. Angrebene medførte en enorm amerikansk patriotisme, og resultatet kan meget vel blive det stik modsatte, af det Osama Bin Laden ønskede, nemlig at amerikanerne, med stor befolkningsmæssig opbakning, fastholder militær tilstedeværelse i de muslimske lande for at bevare muligheden for at slå igen mod terrororganisationer.

Risk

Risk. (Risiko, eskalation) Risk strategien er udviklet under den kolde krig af Thomas C. Schelling og beskrevet i bogen *Arms and Influence* i 1966¹⁵. Dette var en periode, hvor truslen om total atomar destruktion var overhængende, og hvor "Massiv Gengældelse" var den officielle atomare strategi. Men eftersom Sovjetunionen havde udviklet et atomarsenal af en størrelse, der gav Sovjetunionen

¹⁵ Thomas B. Schelling, "Arms and Influence". New Haven and London Yale University Press, 1966.

Militær Strategi •

en second strike kapacitet, var den amerikanske trussel om massiv gengældelse udhulet. USA udviklede derfor "Fleksibelt Gensvar" strategien, som var inspireret af Schellings eskalationsteori¹⁶. Schellings teori baserer sig, ligesom Douhets, på angreb rettet mod befolkningen og økonomiske mål. Men, hvor Douhets teorier tager udgangspunkt i, at en faktisk gennemført bombning af den civile befolkning omvender befolkningens vilje, tager Schellings Risk strategi udgangspunkt i, at truslen om dens gennemførelse, og de forventede konsekvenser heraf, vil omvende modpartens vilje. Hvor Douhet ser på det militære instrument i isolation, ser Schelling militær magtanvendelsen som et led i en diplomatisk forhandlingsstrategi. I følge Schelling skal man overbevise modstanderen om, at givne mål bliver destrueret, i fald han ikke giver efter for ens krav. Schelling mener, at tabte værdier ingen indflydelse har på den politiske beslutningsproces, hvorimod udsigten til at tabe dem har indflydelse på politikerne. Den offensive part skal overbevise modparten om, at givne mål rent faktisk destrueres, i fald modparten ikke efterkommer de stillede krav. Strategien foreskriver en gradvis eskalation i intensitet og/eller geografisk dækning¹⁷. Eksempelvis kan en kampagne efter Schellings strategi gradvist eskalere ved destruktion af først demonstrations mål, dernæst militære mål, derpå økonomiske/industrielle mål og endelig befolkningscentre. Den offensive part må gøre modparten det klart, at bombningernes gennemførelse afhænger af modpartens opførsel, og at givne handlinger, eller mangel på handlinger, automatisk vil medføre en eskalerende bombning. Automatikken betyder, at modparten reelt selv beslutter, om han vil bombes. En rationel modpart forventes at give efter, hvis han vurderer, at de forventede omkostninger ved en bombning overgår det, han kan vinde ved ikke at give efter.

I et diplomatisk forhandlingsforløb er overgangen fra forhandling til magtanvendelse af stor betydning. Magtanvendelsen sker ofte, fordi parterne stiller krav, modparten ikke kan/vil opfylde, hvorefter loven om den stærkes ret træder til. Magtanvendelsens ultimative karakter medfører ofte, at forhandlingerne går i stå, hvorved diplomatiets indflydelse på krisens videre udvikling minimeres. Diplomatiets venter på, at de militære styrker tilvejebringer en situation, hvor vilkårene for fred kan dikteres til modparten. Dette skete eksempelvis under Golfkrigen i 1991. Diplomatiets forsøgte i en periode at få Irak til at trække sig ud af Kuwait, hvilket ikke lykkedes. Militæret blev sat ind, befriede Kuwait og destruerede Iraks offensive kapacitet, hvorefter USA dikterede Irak fredsbetingelserne.

Når Risk strategien anvendes, fastholdes diplomatiets rolle i forløbet, hvorfor Risk strategien, set med politiske og diplomatiske øjne, er yderst attraktiv. Derved anvendes magt som en integreret del af et diplomatisk forløb, som det eksempelvis

¹⁶ Lawrence Freedman, *The First Two Generations of Nuclear Strategists. Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*, edited by Peter Paret, Princeton University Press 1986, p. 763-773.

¹⁷ Schelling, *Arms and Influence* p. 3-4.

Militær Strategi •

skete under Vietnamkrigen 1965-68, under en del af operation Rolling Thunder¹⁸. Her blev den militære operation, herunder valg af mål og strategi, holdt under stram politisk kontrol m.h.p. at tilvejebringe en positiv forhandlingssituation. Ved hjælp af nøje tilrettelagt kommunikation til Nordvietnam ville man sikre, at Nordvietnam kendte konsekvenserne af ikke at give efter for de amerikanske krav. Militære operationer skulle kunne afbrydes, hvis det så ud til, at en gunstig forhandlingssituation var tilvejebragt. Set fra et militært synspunkt rummer denne strategi en del ulemper. Den stramme politiske kontrol har en tendens til at blive så effektiv, at den har indflydelse på opnåelsen af de fastsatte militære mål. Det traditionelle område, der sættes under politisk kontrol, er godkendelse af bombemål, hvilket reelt er gældende for alle strategierne. Der skal være en nøje sammenhæng mellem den valgte strategi, og de bombemål der godkendes af politikerne. Hvis ikke de godkendte mål understøtter den valgte strategi, så følger man ikke strategien og vælger derved indirekte en anden strategi. Det er selvsagt af stor politisk betydning, hvilke mål der ødelægges, idet dette kan få umiddelbar strategisk betydning. Ikke kun i relation til modstanderen det går ud over, men også i relation til tredje lande, samt ens egen befolkningsmæssige støtte. Problemet opstår, hvis begrænsningerne på den militære opgaveløsning bliver så store, at man ikke kan opnå Desired End State. Et andet problem kan være, at antallet af godkendte mål per dag, ikke svarer til den offensive kapacitet, hvorved militæret mangler mål at bombe. Men den politiske kontrol med militære operationer kan eksempelvis også omfatte timing, begrænsning af effekter i målet (collateral damage), anvendte våben (miner, clusterbomber, napalm) eller våbenplatforme (bemandede eller ubemandede fartøjer). Områder, som kan have stor betydning for militærets opnåelse af de militære mål. Omvendt, set fra et politisk synspunkt, kan en overdreven magtanvendelse underminere den befolkningsmæssige opbakning, hvilket er af afgørende betydning, også for militæret. Den politiske og i høj grad også militære kunst består i at vurdere, i hvilket omfang befolkningen kan acceptere magtanvendelse. Dette er meget afhængig af den enkelte situation. Hvis krigen foregår i den irakiske ørken mod militære styrker fra Saddam Husseins diktatoriske regime, er den befolkningsmæssige accept generelt stor, hvorimod, accepten af bombninger af strategiske mål i Beograd under Kosovokrigen var væsentligt mindre i visse NATO-lande, så som Grækenland og Frankrig, der i mange år havde haft gode relationer med Jugoslavien.

Ved anvendelse af Schellings eskalations strategi, hvor modparten oplyses om eskalationstrinene, bliver anvendelsen af krigens princip om "overraskelse" ødelagt, hvilket er meget problematisk. Fordi modparten har kendskab til eskalationstrinene, opnås en meget begrænset chockeffekt hos modparten, han har tid til at forebygge angrebene, forberede forsvaret af målene, sprede målene hvis muligt, sløre dem og dermed afbøde angrebene effekt. Hvis der tillige "kun" er tale om anvendelse af konventionelle våben, er chockeffekten endnu vanskeligere at opnå. Derfor hører

¹⁸ Pape, Bombing to win, p. 177-181.

Militær Strategi •

man ofte militære eksperter tale imod anvendelse af eskalationsprincippet i konventionelle krige, fordi det modvirker overraskelsesprincippet, og gør det sværere at opnå den ønskede militære chockeffekt. Anderledes er det, når der er tale om en effekt, der er så stor, at den ikke kan forebygges, så som en atombombning af en storby. Byen kan godt nok evakueres inden bomben falder, men den materielle ødelæggelse vil stadig have en voldsom effekt.

Ved anvendelse af eskalationsprincippet er der fire afgørende faktorer for succes:

1. Modparten skal kende eskalationstrinene og deres konsekvenser. Parterne skal derfor bevare kommunikationen mellem hinanden, eksempelvis gennem en tredjepart.
2. Automatisk eskalation. Betingelserne for en eskalation skal være tilrettelagt således, at handlinger/manglende handlinger for modpartens vedkommende vil afstedkomme en automatisk eskalation af konflikten og iværksættelse af næste fase. Den coercive effekt ligger i, at modparten kender konsekvenserne af egne handlinger. Denne form for hård diplomati kan være overordentlig vanskelig at gennemføre, specielt i en koalition, hvor landene ønsker at bevare den politiske kontrol med udviklingen, hvorved automatikken bliver problematisk.
3. Prisen skal være høj nok. En ting er at modparten kender eskalationen, og at den sker automatisk, når man gør visse ting, men hvis ikke prisen er stor nok, så har det ingen effekt.
4. Truslen skal være troværdig. Uanset om trin 1-3 overfor er vel defineret giver det ingen mening, hvis ikke modparten tror på, at den rent faktisk gennemføres. Troværdigheden kan relateres til den offensive parts evne og vilje til at gennemføre eskalationen. Det kan forekomme indlysende, at man skal have evnen til at gennemføre, hvad man truer med, men ikke desto mindre kunne NATO evne drages i tvivl i Kosovokrigen, da NATO truede Serbien med gennemførelse af luftangreb med indledningsvis kun ca. 200 fly stillet til rådighed, hvoraf ca. 1/3 var offensive. Senere i operationen var over 1000 fly involveret. At der kun var 200 fly til rådighed drager ikke kun evnen i tvivl, men også viljen, hvilket nok er det største problem. En vurdering af den politiske vilje til at gennemføre de planlagte eskalationer er overordentlig vanskelig, særligt hvis "Prisen", som beskrevet ovenfor para. 3, er høj, idet en høj pris uvægerligt vil få nogle til at spørge sig selv, om det er for meget. Dette kan få indflydelse på eksempelvis befolkningens opbakning eller alliancens sammenhold. En troværdighedsvurdering af en truende part bør således inddrage såvel indenrigs- som udenrigspolitiske faktorer, og er det en alliance, der anvender eskalationsstrategien, bør vurderingen gøres for hver nation involveret.

Det siger sig selv, at eskalationsstrategien er vanskelig at gennemføre, og militært set er den ofte meget lidt attraktiv, da den indbefatter omfattende politisk

Militær Strategi •

kontrol, ødelægger overraskelsesprincippet og giver fjenden en chance for at modvirke effekten. Når eskalationsstrategien alligevel kommer på tale, er det vel fordi, den passer så godt med diplomatiets måde at forhandle på, og ved at anvende eskalationsstrategien kan politikerne og diplomaterne fastholde kontrollen med magtanvendelsen, og tilpasse den et forhandlingsforløb.

Denial

Denial. (Militær strategi) Denial strategien indebærer angreb på modpartens militære strategi, hvilket betyder, at man forhindrer modparten i at opnå sine mål ved anvendelse af militære midler. Dette må ikke forveksles med en nedslidningsstrategi af fjendens militære styrker, som under første verdenskrig. En Denial strategi rettes derimod mod alt, hvad der understøtter militære operationer, lige fra politiske og militære hovedkvarterer, våbenfabrikker, forsyningslinier, kommunikationssystemer, bevægelse af militære styrker og, om nødvendigt, nedslidning af militære styrker med henblik på at underminere den fjendtlige militære strategi. Denial strategien kan inddeles i tre undergrupper:

1. Strategic Interdiction¹⁹.
2. Operational Interdiction.
3. Direkte Kamp²⁰.

Strategic Interdiction

Strategic Interdiction kan rettes mod kilden til fjendens styrker, eksempelvis militær våbenproduktion eller ved gennemførelse af en strategisk isolation af fjenden.

Våbenproduktion. Der findes flere eksempler på Strategic Interdiction af våbenproduktion. Det bedste eksempel, hvor Strategic Interdiction var den eneste anvendte strategi, er Israels angreb den 7. juni 1981 på Osirak kernereaktoren ved Al Tuwaitha nær Bagdad, Irak. Ved et enkelt luftangreb satte Israel Iraks kernevåbenproduktion flere år tilbage²¹. Under Golfkrigen i 1991 angreb koalitionen bl.a. Iraks produktion af masseødelæggelsesvåben, og også i Kosovokrigen i 1999 blev Serbiens våbenfabrikker angrebet. Strategic Interdiction blev massivt anvendt under amerikanernes bombekampagne mod den tyske industri

¹⁹ Begrebet "Strategic Interdiction" anvendes, for at differentiere dette fra "Strategic Air Operations" generelt, som beskrevet i RDAF Air Operations Doctrine.

"Strategic Air Operations" generelt omfatter tillige operationer under anvendelse af Punishment og Decapitation strategien.

²⁰ Pape fokuserer på anvendelse af luftstridskræfter, hvorfor han anvender "Support of Ground Forces". Denne artikel behandler terminologien ud fra en værnsfælles kamp, hvorfor "Direkte Kamp" er valgt som begreb.

²¹ Lucien S Vandenbroucke, The Israeli Strike Against Osiraq, the Dynamics of Fear and Proliferation in the Middle East.

(www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/aureview/1984/sep-oct/vanden.html)

Militær Strategi •

under anden verdenskrig, hvor man forsøgte at ramme, hvad man håbede var nøgleindustrier, hvis ødelæggelse ville influere den samlede krigsproduktion. Kuglelejeindustrien er et godt eksempel herpå. Industriens redundans kan imidlertid være stor, og dens evne til at reparere ødelagte fabrikker kan overgå modpartens evne til at ødelægge den. Spredning af fabrikker og omlægning af produktion på fabrikker, der før producerede ikke militære produkter, kan ske, når det dog ikke drejer sig om alt for komplicerede produkter.

Isolation. Stater er ofte afhængig af import for at opretholde krigsførelsen. Afhængigheden kan dreje sig om råstoffer, våben, ammunition, soldater, enheder eller brændstof, og en effektiv blokade af denne import kan ændre krigen forløb. Et godt eksempel på Strategic Interdiction var de Allieredes maritime blokade af Japan under anden verdenskrig, der betød, at Japans krigsindustri blev begrænset signifikant, hvilket ville have haft en stor betydning, hvis krigen var blevet fortsat²². Et andet eksempel på Strategic Interdiction er det tyske forsøg på at isolere England under anden verdenskrig. Tyskland lagde en ring af ubåde omkring England, og angreb de Allieredes konvojer over Atlanterhavet, med det formål at hindre overførslen af amerikanske forsyninger til England.

Det militære system besidder ofte store lagre af våben, brændstof og ammunition, og det kan derfor vare lang tid, før effekten af Strategic Interdiction kan måles på kamppladsen. Derfor er Strategic Interdiction sjældent den eneste anvendte strategi, men anvendes ofte som en del af en kampagne. Selv om krigen bliver af kortere varighed, kan man med Strategic Interdiction opnå, at modpartens efterfølgende regenerering af de ødelagte militære styrker tager længere tid.

Operational Interdiction

Operational Interdiction retter sig mod fjendens bagerste linier, mod den operative reserve, forsyningslinier, kommando og kontrol systemer og hovedkvarterer. Operational Interdiction sigter mod at paralisere modparten, hæmme hans manøvre, og dermed gøre ham ude af stand til at agere på kamppladsen på det operative niveau. Et godt eksempel herpå er den interdiction kampagne, der fandt sted før, under og efter de Allieredes invasion i Normandiet i 1944. Jernbaner og forsyningsruter og den operative pansrede reserve blev angrebet i en sådan grad, at de vanskeligt kunne komme frem til invasionsstrandene, og da de endelig kom frem, var deres kampkraft væsentligt reduceret²³.

En effektivt udført Operational Interdiction kampagne kan have meget stor betydning for kampens udfald, og NATO investerer mange ressourcer i evnen til at kunne kæmpe i dybden. Indtil for få år siden var Strategic og Operational Interdiction primært forbeholdt flyvevåbnet, men i de seneste år har NATO flåde og landstyrker tillige anskaffet våbensystemer, der med stor præcision kan ramme

²² Pape, *Bombing to Win* p.101.

²³ Thomas Alexander Hughes, *Overlord, General Pete Quesada and the Triumph of Tactical Air Power in World War II*. The Free Press, 1995 p. 148.

Militær Strategi •

mål i dybden. Derved øges NATO evne til at opnå afgørende effekt i dybden, og hvis dette ikke er nok, forberede den direkte kamp.

Direkte Kamp

Den direkte kamp mellem militære enheder er den traditionelle metode, hvorpå militære slag udkæmpes, såvel til lands, til vands som i luften. Det er også i direkte kamp, der er størst risiko for tab, og det er derfor afgørende at tilvejebringe så gunstige forhold som muligt inden kampen. Forberedelserne til den direkte kamp i alle værn omfatter blandt andet tilvejebringelse af luftoverlegenhed, som efterfølgende udnyttes til at gennemføre angreb på fjendens manøvreenheder, herunder den anden operative echelon (Operational Interdiction), tilvejebringelse af et overlegent informations- og vidensniveau, nedslidning og fiksering af fjendens styrker, samt manøvrering af egne styrker i en fordelagtig position, eksempelvis i fjendens flanke eller bagland. I selve kampens gennemførelse er en overlegen teknologi, ildkraft, manøvreevne, informationsniveau, kommunikation samt logistisk opbakning vigtig. Men også soldaternes og enhedernes uddannelsesniveau, moral, samt førerens evne til at lede de militære operationer er afgørende. Flystøtte til landstyrker er en integreret del af moderne landdoktriner for styrker i kontakt med fjenden, og en effektiv udnyttelse af luftstridskræfter kan være et afgørende bidrag til kampens udfald. I Afghanistan havde Nordalliancen kæmpet mod Talibanstyret i lang tid, men da USA leverede direkte flystøtte til Nordalliancens operationer, fik disse hurtigt overtaget og bekæmpet Talibanstyrkerne. Formålet med direkte flystøtte til landstyrker er at skabe svage punkter hos fjenden, som egne landstyrker kan udnytte, eller at stoppe fjendtlige gennembrud i egne linier. Luftstridskræfters store ildkraft og evne til hurtigt at kunne indsættes, hvor der er behov, gør dem meget velegnet til støtte for landoperationer. Støtten er dog mest effektiv i et statisk miljø, mens indsættelsen af luftstridskræfter i en hastigt udviklende manøvrekrig er mere vanskelig, og øger risikoen for angreb på egne styrker. Landstyrkerne er til gengæld meget effektive i en manøvrekrig, når først modpartens forreste linier er gennembrudt. Air Power er også en integreret del af den direkte kamp i det maritime miljø. Slag mellem overfladeenheder indledes ofte over meget store afstande under anvendelse af luftstridskræfter, så som missiler og fly.

Decapitation

Decapitation (Ledelses strategi) . Decapitation strategien baserer sig på angreb mod modstanderens politiske og militære ledelse ud fra den tese, at modstanderens politiske og militære ledelse udgør modpartens achilleshæl. Ved et direkte angreb på fjendens ledelse vil fjenden indse fornuften i at give efter, at fortsat modstand ikke vil have succes, samt at man er fysisk forhindret i at gennemføre effektiv kamp ²⁴. Colonel John A. Warden III, der var en af hovedarkitekterne bag luftkampagnen

²⁴ John A. Warden III, "Employing Air Power in the Twenty-first Century" p. 65.

under Golfkrigen, udviklede denne teori sidst i 80'erne. Han ser modpartens ledelse som det mest kritiske element, der kan fastlægge og ændre en nations vilje til at kæmpe. Pape er meget kritisk over for Wardens Decapitation strategi. Papes analyse er lavet ud fra det perspektiv, at strategien gennemføres med luftstridskræfter alene, hvilket også er Wardens udgangspunkt. I denne artikel er der valgt en værnsfælles indgangsvinkel til strategien, hvilket stiller Decapitation strategien i et mere positivt lys. Pape opstiller i sit begrebsapparat tre varianter af Decapitation. Leadership Decapitation, Political Decapitation og Military Decapitation.

Leadership Decapitation stræber efter at dræbe eller fjerne modpartens leder, præsident eller statsminister ud fra den filosofi, at han er den drivende kraft bag krigen, og at fjerne ham vil føre til fred, da den potentielle efterfølger ikke er så villig til at forsætte krigen, eller at han frygter, at det samme vil ske med ham. Det bedste eksempel på, at denne strategi har været en succes, er den amerikanske bortførelse af den panamanske præsident Manuel Noriega i 1989. Noriega havde længe terroriseret amerikanske statsborgere i Panama, og da han underkendte et valg, hvor oppositionens kandidat fik flertal, skred amerikanerne ind militært. Amerikanerne invaderede Panama, satte sig på kontrollen over de militære styrker, fjernede Noriega og tilrettelagde en tilbagevenden til civil demokratisk panamansk kontrol²⁵. Under Golfkrigen blev Saddam Husseins residens bombet, men man ramte ham ikke. Dette viser vanskeligheden ved at gennemføre Decapitation fra luften alene. Det er vigtigt, at man har præcise efterretningsoplysninger. I perioden 1995-98 havde Osama Bin Laden gennemført angreb på flere amerikanske ambassader, hvorfor Præsident Clinton beordrede et angreb på Osama Bin Laden og hans organisation. USA havde information om, at et møde mellem højt placerede Al Qaeda ledere ville finde sted i en træningslejr i Afghanistan. Den 20 august 1998 sendte USA 60 Tomahawk krydsermissiler mod fire formodede Al Qaeda træningslejre i Afghanistan. Resultatet var mindre tilfredsstillende bl.a. på grund af upræcise efterretningsoplysninger. To af de fire lejre viste sig at være pakistanske efterretningscentre i Afghanistan, og mødet mellem Al Qaedas topledere fandt sted en måned før i Jalalabad.²⁶

Leadership Decapitation kan politisk set være ønskeligt, men i praksis ikke gennemførligt. I forbindelse med Israels angreb på den palæstinensiske terrorbevægelse i marts 2002, angreb Israel bl.a. Yasser Arafat personligt, men Israel blev udsat for et stort internationalt pres, der gjorde det umuligt for Israel at fjerne eller dræbe Arafat. Dette peger på, at den internationale opinion er af stor betydning for beslutningen om gennemførelse af Leadership Decapitation. I Panama forbrød

²⁵ Operation Just Cause, Planning and Execution of Joint Operations in Panama. February 1988 – January 1990. Ronald H. Cole. Joint Office History, Office of the Chairman of the Joint Chiefs of Staff, USA.

²⁶ Anne Weaver, The Real Bin Laden. The New Yorker, From the Archive, Department of National Security. (www.newyorker.com/archive/content/?010924fr_archive03)

Militær Strategi •

præsident Noriega sig mod de demokratiske spilleregler, og de internationale protester var begrænsede. USA indsatte landstyrker, hvorved de havde kontrol med landet, og kunne orkestrere et magtskifte. Hvis man udelukkende gennemfører Leadership Decapitation med luftstridskræfter, har man ikke samme kontrol med det efterfølgende magtskifte, når lederen er fjernet. Dette vil umiddelbart være en fordel for de personer, der i forvejen sidder på magtapparatet, hvilket næppe er oppositionen.

Den anden form for Decapitation er Political Decapitation, hvor militær magt anvendes til at underminere den siddende regering, og skabe grundlaget for at oppositionen kan tage magten. Ved at angribe statens interne magtmidler, så som sikkerhedsstyrker og efterretningstjeneste og loyale militære styrker, kan grundlaget skabes for et generelt oprør eller et statskup. Et eksempel på dette findes i Talibanstyrets fald i Afghanistan i 2002. Karakteristisk for denne operation er, at den var Joint og igen havde man kontrollen med landet, hvorefter man under kontrollerede forhold kunne indsætte en internationalt anerkendt overgangsregering. I dagene umiddelbart efter Golfkrigen gjorde kurderne i Nordirak og shiitterne i Sydirak oprør. Den amerikanske regering var ikke forberedt på dette, og undlod ved fredsforhandlingerne med Irak, at tilvejebringe en situation, hvor et sådant oprør kunne lykkes. USA tillod Irak at anvende helikoptere, herunder kamphelikoptere. Man lovede at trække sig ud af de besatte irakiske områder hurtigst muligt, og USA destruerede konfiskerede irakiske våben, der ellers kunne være givet til oprørsbevægelsen. Årsagen hertil skal findes i det amerikanske militærs manglende interesse for de interne irakiske affærer.²⁷ Dette viser, at hvis Political Decapitation skal kunne gennemføres uden direkte intervention, kræver det at oppositionen er meget velorganiseret, at den er militært udrustet og uddannet, samt at regeringens magtapparat neutraliseres. Det er overordentligt vanskeligt helt at eliminere sikkerhedsstyrkers og efterretningstjenestens kontrol med befolkningen, når angreb kun gennemføres fra luften.

Den tredje form for Decapitation er Military Decapitation, hvor angreb på modpartens militære ledelse samt deres kommando og kontrolsystemer vil hindre en effektiv ledelse af styrkerne, hvorved disse under pres vil kollapse. I NATO er denne strategi en del af "Kommando og Kontrol Krigsførelse"²⁸. NATO anvender ikke denne strategi isoleret, men som en del af en Denial Strategi, hvor angreb på modpartens militære ledelse, og deres kommando og kontrol system, skal hæmme modpartens militære effektivitet, hvorved en besejring af modpartens militære styrker gøres nemmere. I denne strategi anvendes primært luftstridskræfter samt elektronisk krigsførelse.

Deterrence

²⁷ Michael R. Gordon and General Bernard E. Trainor, *The Generals War*, Little, Brown and Company 1995, p. 443-452

²⁸ *Command and Control Warfare (C2W)*.

Militær Strategi •

Coercion må ikke forveksles med Deterrence (afskrækkelse), som var NATO strategi under den kolde krig. Hvor Deterrence søger at fastholde status quo gennem truslen om anvendelse af militær magt, søger Coercion at ændre modstanderens adfærd ved anvendelse af eller truslen om anvendelse af militær magt. Coercion er således en mere offensiv strategi, der baserer sig på aktiv påvirkning af modparten. Selv om der er denne forskel på Coercion og Deterrence, kan begge strategier udmærket anvendes i relation til hinanden.

Flere strategier samtidigt

Ovennævnte begrebsapparat opstiller strategier i teoretiske rene kategorier, der gør dem overskuelige og mulige at analysere m.h.p. at fastlægge deres fordele og ulemper, deres styrker og svagheder. Derved kan strategen opnå et teoretisk kendskab til strategierne. Men virkeligheden er desværre væsentligt mere kompliceret. Når den militære planlægger overvejer, hvilken strategi der skal følges, omfatter hans analyse et helt samfundssystem, der spænder over alt fra de militære styrker og deres logistiske systemer, befolkningen, transportsystemer, infrastruktur, industri, økonomiske strukturer samt statens civile og militære ledelse med tilhørende kommando og kontrolsystemer. Mulighederne er uendelige, men det er farligt at sprede sin indsats for bredt, da det vil udhule effekten af den militære indsats. Planlæggeren har som oftest muligheden for at lægge strategier rettet mod det strategiske, operative og taktiske niveau, og har han ressourcer nok, vil han kunne forfølge flere af disse strategier parallelt. Papes analyse af 38 krige viser, at der i langt de fleste krige blev anvendt mere end én strategi, enten parallelt eller serielt.

B.H. Liddle Hart var en stor fortaler for anvendelse af Coercion. Hans erfaringer fra første verdenskrig, med dens voldsomme tab, gjorde ham til en arv modstander af den Direkte Kamp. Liddle Hart mente, at "The real target is the mind of the enemy command, not the bodies of his troops."²⁹ "Målet for en nation i krig er at undertrykke fjendens vilje til modstand, med mindst mulige menneskelige og økonomiske tab." Liddle Hart anbefalede i stedet, hvad der svarer til en kombination af Punishment, Strategic Interdiction, Operational Interdiction samt Military Decapitation³⁰. Liddle Hart vægtede de psykologiske aspekter meget, og anbefalede at påvirke psykologisk på alle niveauer. Befolkningens vilje var et vigtigt mål for Liddle Hart. "En fjendtlig nations vilje til modstand bliver reduceret ved at gøre, eller true med at gøre, livet ubehageligt eller så svært, at de hellere vil efterkomme kravene end at gå igennem denne elendighed". Der er ikke belæg for at påstå, at Liddle Hart anbefalede en Douhet lignende Punishment strategi. Han anbefalede i stedet en Punishment strategi rettet mod maven, pungen og moralen. Man skulle fremtvinge sult og nød gennem blokader, ved at angribe industrier og økonomiske nøglepunkter fra luften, og derved gøre livet så surt for befolkningen

²⁹ Liddle Hart, Thoughts on War, p.48.

³⁰ Ibis, p.42-52.

som muligt. Angreb på militære styrker skulle primært rettes mod fjendens bagland, mod hans reserver, logistik, kommunikation samt kommando og kontrol. Hvor Pape primært ser dette udført med luftstridskræfter, ser Liddle Hart dette udført med luftstridskræfter eller pansrede mobile enheder agerende på det operative niveau.

Teori kontra virkelighed

Det at fastlægge Objectives, Desired End States og strategier er en overordentlig vanskelig proces, som historien har vist, at selv de største nationer, med de bedst uddannede officerer og embedsmænd, formår at gennemføre særdeles uhensigtsmæssigt. Den teoretisk militære rationalitet bliver ofte påvirket af en lang række af faktorer, der gør den langt mindre rationel. Dette kan være internationale aftaler og traktater, strategiske interesser, indenrigspolitiske faktorer, magtkampe mellem den civile og militære del af en regerings administration, værnsrivalisering, en koalitions interne uenigheder eller slet og ret den militære planlægger eller chefs manglende rationalitet. Under Vietnamkrigen var der store uenigheder internt i den amerikanske administration omkring, hvilken strategi man skulle vælge for Operation Rolling Thunder, den amerikanske bombekampagne af Nordvietnam i 1965-68. Tre konkurrerende strategier blev udviklet, og alle tre blev anvendt på skift. Præsident Johnsons civile rådgivere ville anvende en mild Risk strategi, med en gradvis geografisk og effektmæssig eskalation, rettet mod befolkningen og økonomien, under tæt politisk kontrol, kontinuerligt i kontakt med Nordvietnams ledelse. US Air Force ville gennemføre en mild Douhet strategi, som fokuserede på den civile sårbarhed. De ville ikke angribe befolkningen direkte men den industrielle base, m.h.p. at skabe politisk og socialt kaos. US Army anbefalede en Denial strategi. De ville isolere Sydvietnam fra Nordvietnam og dermed forhindre nordvietnamesisk militær infiltration af Sydvietnam. Dermed skulle Air Power skabe forudsætningerne for en militær afgørelse i Sydvietnam³¹. Ingen af strategierne virkede. Vietcongs oprør i Sydvietnam var ikke afhængig af støtte fra Nordvietnam i denne periode. Først senere, efter det Nordvietnamesiske angreb på Sydvietnam med konventionelle styrker, fik Air Power den ønskede effekt. Under Kosovokrigen var NATO militære mål baseret på FN Sikkerhedsrådsresolution 1199, som var formuleret i stærkt politiske vendinger, skabt ved et internationalt kompromis, hvilket gjorde NATO militære målsætning vanskeligt opnåeligt med militære midler. Beslutningen om kun at anvende luftstridskræfter og ikke at angribe med landstyrker gjorde, at NATO måtte anvende en coercive strategi, og overbevise Serbien om at give efter for NATO krav. NATO fastlagde aldrig en strategi for, hvorledes luftstridskræfterne skulle anvendes, og der var gennem hele krigen dyb uenighed om hvilken strategi, der skulle anvendes, både mellem nationerne i NATO og mellem de militære ledere. US Air Force, med NATO Air Component Commander for Operation Allied Force, General Mike Short, i spidsen, advokerede

³¹ Pape, Bombing to Win 177-181.

for angreb på strategiske mål, mens US Army, med NATO Supreme Allied Commander Europe General Wesley Clark i spidsen, ønskede at angribe den serbiske hær, m.h.p. forberedelse af en NATO landoffensiv³².

Afslutning

Når politikerne står over for et kompliceret politisk problem, der ikke kan løses med økonomiske, politiske eller diplomatiske midler, sker det, at politikerne vælger at løse problemet med militære midler. I den proces er det nødvendigt, at politikerne beskriver den politiske målsætning, hvad man ønsker, de militære styrker skal opnå. Strategien, den måde hvorpå disse mål opnås, skal efterfølgende fastlægges, hvilket er meget vanskeligt. Det kræver indsigt i den overordnede strategiske situation (Strategisk analyse), et detaljeret kendskab til den stat man ønsker at angribe (landestudie), kendskab til egen situation, herunder befolkningsmæssig opbakning til anvendelse af militære midler. Det kræver kendskab til hvilke militære strategier, der kan anvendes, herunder deres styrker og svagheder. Det er den militære rådgivers opgave, at have denne meget brede indsigt, for derved at kunne give den optimale rådgivning til politikerne. I NATO er det ofte i de store nationer, at strategien, for hvorledes krigen skal føres, fastlægges. Men, der hviler også et tungt ansvar på politikerne i de små nationer, og de har krav på grundig rådgivning. For det første forventes de at tage stilling til, hvorvidt de vil acceptere, at NATO anvender militære magtmidler, med mulighed for at slå mennesker ihjel, og at NATO krænker en anden nations suverænitet. De skal tage stilling til, hvorvidt den enkelte stat selv skal deltage med militære styrker. Disse alvorlige beslutninger må bl.a. bero på en indsigt i, hvad man ønsker at opnå med krigsførelsen, dens legitimitet, hvilken strategi man agter at anvende samt en vurdering af, hvorvidt denne strategi vil kunne føre til det ønskede resultat. Derfor er studiet af og kendskabet til militær strategi så vigtigt.

Denne artikel har tilvejebragt et begrebsapparat til anvendelse under analyser, diskussioner og udvikling af militær strategi, men kun perifert berørt de enkelte strategiers karakteristika i form af krigshistoriske eksempler. Begrebsapparatet opstiller strategier, der er signifikant forskellige, men det er vigtigt at huske, at strategierne sjældent anvendes isoleret. Oftest anvendes de i kombinationer, enten parallelt eller serielt. Ofte har man under en krig skiftet strategi, fordi de først valgte ikke virkede.

Papes studie af Coercion viser, at Denial strategien erfaringsmæssigt er den mest effektive. I følge Pape er nøglen til succes, ved anvendelse af konventionel Coercion ikke Punishment, men Denial, d.v.s. det at hindre fjenden i at anvende en militær strategi til at opnå hans fastlagte mål. De psykologiske mekanismer bag Papes observation kan man kun gisne om. Når modparten anvender militære styrker til opnåelse af sine politiske mål, er dette et udtryk for, at han ikke kan opnå sin vilje

³² General Wesley K. Clark, *Waging Modern War*, Public Affairs 2001, p.237, 243-244, 252

Militær Strategi •

med andre midler, og derfor anvender det ultimative redskab, magt. Ved at underminere modpartens tiltro til, at hans militære strategi vil opfylde hans Objectives, kan man opnå det, at han giver efter.

Pape analyserer i sin bog de forskellige strategier og deres udsigt til succes. Derfor er hans bog et vigtigt bidrag til forståelsen af strategierne. Man skal huske, at Papes analyse er baseret på anvendelsen af luftstridskræfter alene. Den giver derfor en god forståelse for, hvorledes luftstridskræfter anvendes mest effektivt. Det vil dog være nødvendigt også at analysere strategierne ud fra en værnsfælles anvendelse af magt, for at få en mere bred og reel indsigt i strategiernes anvendelighed.

Hærens fremtid

Oberst Bjarne Hesselberg, chef for Det Danske Internationale Logistik Center

Operative enheder kan kun kæmpe og vinde, hvis logistikken er i orden.

I Militært Tidsskrift nr. 5/2001 giver stabschefen for Danske Division og divisionens tre brigadechefer deres bud på "Hærens fremtid".

Jeg finder debatindlægget meget spændende og er meget langt hen ad vejen enige med de fremsatte synspunkter, specielt hvad angår nødvendigheden af en fortsat dansk værnepligt. Imidlertid finder jeg at debatindlægget helt mangler en debat af de forudsætninger der skal være til stede for at danske enheder kan "kæmpe og vinde" uden for Danmarks grænser. Meget provokerende vil jeg påstå, at debatindlægget bærer præg af den traditionelle tænkning i hæren vedr. eksistensberettigelsen af Danske Division og de dertil knyttede enheder af kamptropperne.

Med udgangspunkt i "Forsvarets Opgaver og Roller" som de fremgår af Forsvarskommandoens "Vision 2010" og den nyligt udgivne MC 317 "The NATO Force Structure" vil jeg tillade mig at give mine vurdering af den retning udviklingen i Hærens skal have, for at den kan leve op til kravene på fremtidens "slagmarker".

Vision 2010 tager udgangspunkt i Forsvarets opgaver set i et geografisk perspektiv. Opgaverne grupperes i den globale og den regionale rolle.

I den globale rolle, skal Forsvaret med militære midler kunne bidrage til løsning af konfliktforebyggende, fredsbevarende, fredsskabende, humanitære og lignende opgaver.

I den regionale rolle skal Forsvaret som en integreret del af NATO i samarbejde med allierede styrker kunne deltage i konfliktforebyggelse, krisestyring og forsvar af NATO's område i overensstemmelse med Alliancens strategi.

Hvis vi sammenholder disse opgaveformuleringer med MC 317, hvor de rådige styrker hovedopdeles i "High Readiness Forces(HRF)", "Forces of lower readiness (FLR)" og "Log time Build-up Forces (LTBF)" vurderer jeg, at det er enheder af kategorierne HRF og FLR, som skal anvendes i Forsvarets globale rolle og enheder af kategorien LTBF, der skal anvendes i den regionale rolle.

Yderligere forudsætter MC 317, at NATO nationerne kan tilvejebringe tilstrækkeligt med styrker, som kan deployeres hurtigt over store afstande, til løsning af det fulde opgavespektrum. Disse styrker skal have kort reaktionstid (reaction), skal være fuldt deployerbare (deployability) og de skal kunne opretholde deres kampkraft (sustainability) i operationsområdet indtil operationen er afsluttet og en redeployering kan iværksættes, idet det huskes, at logistik er et nationalt ansvar.

Sammenholdes ovennævnte med de danske muligheder for at stille med enheder der lever op til den moderne slagmarks krav, er det min vurdering, at de

Hærens fremtid •

enheder, som udgør Hærens bidrag til Forsvarets globale rolle er Den Danske Internationale Brigade, Jægerkorpset og spejderenhederne på Bornholm. Disse enheder skal i sig have de nødvendigt moderne og veluddannede enheder samt evnen til hurtig deployering (world-wide) og tilstrækkelig logistisk støtte til at kunne vedligeholde kampkraften i hele operationsperioden.

Danske Division og diverse korpstropper indgår efter min vurdering i Forsvarets regionale opgaver og tilhører som følge heraf kategorien LTBF. Enkelte af Danske Divisionens enheder kan eventuelt anføres i kategorien FLR af hensyn til de udsendte HRF enheders "sustainability".

Om Forsvarets udvikling siger Vision 2010 at "Forsvaret vil udvikle grundlaget for at deltage effektivt i internationale, multinationale og værnssfælles operationer ved at prioritere:

- Deployering og mobilitet.
- Logistik til kontinuert udsendte styrker mv."

Jeg finder, at der er god sammenhæng mellem Vision 2010, NATO MC 317 og de krav den "samfundsskabte virkelighed" stiller til hærens udvikling. Jeg kan derfor undres over, at der i det omtalte debatindlæg lægges så lidt vægt på disse vigtige områder. Det er da beskæmmende, at hærens udvikling atter skal ende i en ørkesløs diskussion af uddannelsesansvarets fordeling og kunstige begrundelser for at opretholde formentlig overflødige brigadehovedkvarterer (3 JBDE?).

I forbindelse med det sidst indgåede forsvarsforlig og som konsekvens af det stadig voksende internationale engagement blev Det Danske Internationale Logistik Center (DANILOG) oprettet. DANILOG to hovedopgaver er kort fortalt at yde administrativ og logistisk støtte til udsendte enheder, og at uddanne og opstille logistik enheder til bl.a. Danske Division og DIB, idet der blev lagt vægt på, at alle logistikenheder, som havde en rolle i støtten til reaktionsstyrker og internationale operationer blev placeret ved DANILOG.

DANILOG stabs-/støttestruktur blev indrettet sådan, at den kunne gennemføre logistisk planlægning og gennemførelse af deployering/redeployering, genforsyning og drift af udsendte enheder og enkeltpersoner "World Wide".

12 Host Nation & Rear Support Battalion blev overført til DANILOG, således at den bataljon, som skulle forestå de praktiske forretninger i forbindelse med deployering og re deployering af enheder, samt oprette det Nationale Støtte Element (NSE) for DIB, blev en integreret del af DANILOG daglige driftsstruktur.

4 Trænbataljon/DIB og 9 Logistikbataljon/DIB blev overført fra Trænregimentet til DANILOG ligesom Brigadestabskompagni/DIB blev en del af DANILOG opstillingspligt. Formålet med denne samling af enheder var naturligvis at give DIB en samarbejdet og hurtig deployerbar logistisk basis, som gennem det daglige samarbejde ved DANILOG og med ST/DIB kunne sikre DIB eller dele af DIB den nødvendige "deployability" og "sustainability" i et hvilket som helst indsatsområde.

Hærens fremtid •

Den samlede "navlestreng" til DIB blev afprøvet under øvelse STRONG RESOLVE i Polen i marts 2002 med stor succes. Logistikkonceptet virker, men det kan naturligvis som alt andet optimeres på det proceduremæssige område. Hovedproblemet er, at hele logistikken blev gennemført med "lånte fjer". Ingen af de indsatte logistikheder råder over det nødvendige og tilstrækkelige materiel til at gennemføre en sådan operation, såfremt det havde drejet sig om en reel operativ indsættelse i mange måneder.

Med den oplevelse i baghovedet og som ansvarlig for hærens praktiske gennemførelse af den administrative og logistiske støtte til bl.a. DIB, kan jeg jo undres over de operative obersters manglende forståelse for nødvendigheden af massive investeringer i hærens logistik. Man taler stadig om at hærens hovedmaterielgenstande udgøres af kampvogne og kanoner. Man burde også lade materiel til logistik enhederne (usexede lastvogne bl.a.) indgå i begrebet hovedgenstande.

Jeg kan sagtens forstå, at de operative oberster ikke har en helhedsopfattelse af materielbehovet i hæren. Jeg har selv været operativ kamptropofficer i hovedparten af min karriere. Jeg har været operationsofficer ved en Militærregion, operationsofficer ved en brigade, operationsofficer ved et korps, kampvogneskadronschef, panserbataljonschef, stabschef ved Jyske Division, Sector Commander (brigadechef) ved UNPROFOR osv. I alle disse år var jeg meget koncentreret om kampvogne, pansrede mandskabsvogne, våbensystemer, samvirket mellem kampenheder og kampstøtteenheder osv. Faglig tjeneste eller logistik var der andre, der tog sig af. Det betød i øvrigt ikke så meget i dagligdagen om den faglige støtte kiksede, for øvelsen sluttede jo alligevel snart. Min oplevelse i UNPROFOR var min første oplevelse af logistikens betydning. Nu var det ikke for sjov længere.

Hærens begrebsverden er blevet præget af den opgave, der består i at deltage i NATO-pagtens solidariske forsvar i rammerne af artikel 5. Vi har altid tænkt i et scenarie, der bar præg af krig, og hvor vores enheder frit kunne bevæge sig i operationsområdet, herunder rekvirere nødvendige faciliteter til bl.a. indkvartering. Vi har aldrig rigtigt spekuleret i, hvordan en manglende infrastruktur i operationsområdet ville indvirke på vores enheders evnen til at opretholde kampkraften, specielt ikke når enhederne var indsat i krigslignende operationer under fredsforhold. Jeg mindes endnu et seminar i Borrislejren i 1992, hvor Hærens Operative Kommando, nogle af skolerne og Jyske Division drøftede enhedernes operative vilkår i et område fjernt fra Danmark og uden infrastruktur af betydning. Den samlede konklusion var, at danske enheders organisation, uddannelse og materiel som det forekom i krigsstrukturen var tilstrækkelig til at løse opgaver i internationale operationer. En delkonklusion var, at hæren ikke ville anvende containere til noget som helst. Få måneder senere blev hæren engageret i UNPROFOR, hvor containerne pludselig blev en nødvendig del af hverdagen. Delkonklusionen fra 1992 står tilsyneladende stadig ved magt. Der er nu i år 2002 stadig ikke fastsat en koncept for, hvordan hæren ønsker at anvende containere i

Hærens fremtid •

den logistiske virkelighed vi lever i. DANILOG opererer i dag ca. 3.000 containere spredt over hele jorden, uden at der findes et bestemmelsesgrundlag for anskaffelse, drift, håndtering, vedligeholdelse osv.

Et andet væsentligt emne, der blev drøftet på seminaret, var hærens enheder evne til at etablere lejre i indsatsområderne. Jeg pegede dengang på de engelske erfaringer vedr. indsættelse af ekspeditionsstyrker. United Kingdom Mobile Force (UKMF) havde gennem årene deltaget i mange øvelser på Sjælland. UKMF bestod af en brigade og en Logistic Support Group (LSG). I denne LSG indgik bl.a. tre ingeniørbataljoner, hvis eneste opgave var at bygge og drive de lejre i hvilken brigadens enheder skulle bo i indsatsområdet. LSG var fuldt opstillet større end den brigade, som skulle gennemføre operationerne. En anden delkonklusion fra seminaret var, at de ingeniører vi har i krigsstrukturens enheder var tilstrækkelige til at løse de opgaver, der måtte være i udlandet. Heller ikke denne delkonklusion er der tilsyneladende ændret ved, selv om det er selvindlysende klart, at den danske hær i dag mangler ingeniørsoldater til at løse bl.a. konstruktions- og infrastrukturopgaver i indsatsområderne. Jeg mener, at man skal se ganske alvorligt på Ingeniørregimentets opstillingspligt, og påbegynde opstilling og produktion af konstruktionsingeniørenheder i store mængder. Hvordan forestiller man sig, at DIB skal "overleve" i f.eks. den østlige del af Tyrkiet i op til et halvt år, hvis der ikke etableres lejre, som giver tilfredsstillende vilkår for hvile, forplejning, sikkerhed og velfærd til alle de udsendte enheder?

Jeg noterede mig, at man i debatoplægget havde konstateret, at England kun kunne stille med en lille division under Golf-krigen. Jeg så ingen steder nævnt, at England til samme Golf-krig stillede med en LSG, der var større end divisionen. Så vidt jeg husker, indgik det danske kontingent til Golf-krigen i et engelsk felthospital i LSG.

Fra 01 JAN 2001 er jeg blevet chef for et logistikregiment. Jeg har for første gang i detaljer set på forsyningsstroppernes vilkår, og er mildest talt chokeret. Jeg er skiftet fra kamptropperne, hvor man stort set har alt, hvad man har brug for til en våbenart, som gennem mange år er blevet totalt forsømt. Der er mangel på alt. Det der er, er nedslidt og ikke specielt egnet til indsats i skarpe operationer.

Hærens Logistiskole har udarbejdet et oplæg til den logistiske udvikling i hæren. Denne udviklingskitse indebærer bl.a. etablering af de nødvendige systemer til at drive international logistik. Den opstiller koncepter for, hvordan moderne logistiske systemer indføres i hærens logistikenheder, som ikke er blevet udviklet siden 1970-erne. Denne udviklingskitse kræver, at der over en 10 - 15 år investeres mange milliarder kroner i nyt materiel til logistikenhederne, startende med de enheder, som skal anvendes i forbindelse med "High Readiness Forces". Denne udviklingskitse har imidlertid ikke haft de "operative officerers" store interesse, da disse meget nødvendige materielinvesteringer vil ødelægge mulighederne for at anskaffe f.eks. nye 4-rørs 120 morterer. Hvad skal man i øvrigt med hurtigt skydende morterer, hvis der ikke er mulighed for at bringe ammunition frem til dem? Jeg finder det meget nødvendigt, at denne udviklingskitse tages alvorlig og

Hærens fremtid •

meget hurtigt omsættes i en plan for en kortsigtet og en langsigtet materielanskaffelsesplan for materiel til hærens logistiske enheder.

Hvis det ikke sker, vil enhver form for indsættelse af hærens enheder i internationale opgaver blive hindret af en manglende evne til at støtte operationen logistisk.

Hvis hæren skal leve op til kravene i Vision 2010 og MC 317 om at opstille et antal enheder i kategorien "High Readiness Forces", som med kort varsel skal kunne deployeres til fjerne indsatsområder og der kunne gennemføre sine opgaver under opretholdelse af kampkraften, så kræver det, at hæren iværksætter en etablering af den nødvendige logistik til at kunne deployere/redeployere, genforsyne og vedligeholde enhedernes kampkraft. Denne logistik skal naturligvis kunne iværksættes med minimum samme reaktionstid som den operative enhed, den skal faktisk kunne gøre det hurtigere, fordi logistikken skal være på plads inden den operative enhed ankommer.

Jeg mener, at hærens udvikling skal baseres på de principper der fremgår af MC 317 og Vision 2010. Jeg mener, at hærens evne til at deployere skal styrkes, f.eks. ved at give 12 Host Nation & Rear Support Battalion den rette struktur og gøre den til en del af HRF. Jeg mener, at hæren skal styrke sine logistik enheder i DIB ved snarest at anskaffe det nødvendige materiel for at disse enheder kan leve op til det krævede beredskab såvel uddannelses- som materielmæssigt. Jeg mener, at hærens logistik skal udvikles jf. de retningslinier, som er udstukket i HLS udviklingskitse, herunder at udvikle DANILOG til Forsvarets kompetencecenter for logistisk støtte til udsendte enheder og jeg mener, at hæren skal indrette sig efter at kunne løse de stillede opgaver i relation til de globale og regionale opgaver og skabe en fredstidsstruktur, der kan håndtere operationer som baseres på "activated units" der her og nu kan deltage i operationer, som spænder fra egentlig krig til "politiopgaver" i en fredsbevarende mission.

Alle taler om det - men ingen gør noget ved det!

Oberstløjtnant Steen Flügge, Chef for 4. Trænbataljon, Det Danske Internationale Logistik Center

Indledning

Ovennævnte talemåde anvendes jo almindeligvis i forbindelse med vejret, men kunne p.t. også anvendes om den feltmæssige logistik i hæren.

Logistik har aldrig haft den store sex appeal i den militære verden, selvom alle generaler – specielt dem, der har været fører for styrker i krig – er enige om logistikens afgørende betydning for en succesfuld gennemførelse af militære operationer.

Den manglende interesse for den feltmæssige logistik i hæren kunne blandt andet opleves på den nys gennemførte NATO-/PfP-øvelse STRONG RESOLVE, der grundet dens karakter og størrelse tiltrak en lang række VIP-besøg. Kun ét af alle disse besøg fandt vej til en logistikenhed (hvis man ser bort fra felthospitalet). Tilsvarende kunne man på øvelsens i øvrigt flotte hjemmeside se ca. 300 billeder fra øvelsen. Af disse var der 3 billeder fra de logistiske enheder, selvom disse enheder udgjorde op mod 30% af den samlede danske deltagelse.

Dette forhold er ikke nyt. Sådan har det altid været og det vil sikkert også fortsætte på den måde - kampvogne, pansrede mandskabsvogne og kanoner er nu engang mere actionprægede end lastbiler, bjærgningsvogne og ambulancer.

Desværre opleves den manglende interesse for logistikken også i den løbende uddannelse af felthærens enheder, idet man her for det meste glemmer området i sin – for så vidt forståelige – iver for at tænke ”operativt”. Fx er det på stabsøvelser meget sjældent, at logistiske begrænsninger får nogen form for indflydelse på den operative planlægning, hvilket ganske givet er farligt for opfattelsen af vores enheders reelle operative kapacitet. Tilsvarende opleves det på feltøvelser ofte, at logistiske enheder på alle niveauer får lov til at passe sig selv, fordi det er for besværligt at inkorporere et passende logistisk spil i øvelserne.

Dette indlæg skal ikke ses som et ønske om, at logistikenhederne nu skal have pladsen på alle forsiderne, men er et forsøg på at synliggøre, at begrænset interesse for den feltmæssige logistik desværre i praksis også medfører en begrænset prioritering af dette område.

Logistik i hæren

Siden hæren begyndte sit engagement på Balkan i begyndelsen af 90'erne har der været stigende forståelse for logistikken – lige fra de yngre officerer til chefgruppen. I dag bliver det således på næsten alle niveauer konstant betonet, hvor vigtigt det er

Alle taler om det - men ingen gør noget ved det •

at have en velfungerende logistik, hvis operationerne skal have et succesfuldt udfald. Det er naturligvis glædeligt, men det synes for det meste kun at være ord, uden at nogle ”gør noget ved det”.

Det skal medgives, at der i de senere år er sket en vis opprioritering af logistikken i hæren. Bl.a. oprettelsen af Det Danske Internationale Logistik Center (DANILOG) er et udtryk herfor. Dette gav kun i meget begrænset omfang øgede ressourcer til logistikken, men gav til gengæld en velegnet struktur til gennemførelsen af den logistiske støtte til udsendte enheder. Endvidere gav det også mulighed for at samordne virket ved de logistiske enheder, der hører til Den Danske Internationale Brigade (DIB).

Sidstnævnte blev demonstreret under øvelse STRONG RESOLVE, hvor der for en gangs skyld var mulighed for en reel afprøvning af hele logistikkæden fra ”Sending Nation” (DANILOG) over et National Support Element (opstillet af 12 Host Nation & Rear Support Battalion) til DIB (9. Logistikbataljon og 4. Trænbataljon). Dette koncept viste sig i det store og hele at være velfungerende, hvilket i høj grad skyldes samplaceringen af disse enheder ved ét regiment. Samplaceringen, som ydermere omfatter DIB’s stab og stabskompagni, gav rigtigt gode muligheder for løbende samarbejde og koordination under hele planlægnings- og opstillingsfasen. Herved opstod en synergieffekt, der var stærkt medvirkende til, at der kunne gennemføres en tilfredsstillende reallogistisk støtte til en øvelse af denne størrelse, selvom dette ikke har været afprøvet i nyere tid.

På positivsiden skal det også nævnes, at uddannelsen i faget logistik på Hærens Officersskole og Forsvarsakademiet har fået større bevågenhed og flere timer.

Erfaringer fra øvelse STRONG RESOLVE

Øvelse STRONG RESOLVE viste på flere områder, at der er ”noget om snakken” i ovennævnte talemåde.

Til at yde reallogistisk støtte til DIB skulle der opstilles ca. en halv 4. Trænbataljon og en halv 9. Logistikbataljon. Begge enheder tilhører de hurtige reaktionsstyrker, men ikke desto mindre viste opstillingen af disse enheder sig i praksis at være problematisk.

På personelsiden er begge bataljoner underbemandede og der er mangel på specialister.

Den generelle underbemanding skyldes ikke, at forsyningstropperne er ringere til at rekruttere værnepligtige til DIB-rådighedskontrakter end andre våbenarter, men skyldes derimod, at denne våbenart i mange år har været nedprioriteret i tildelingen af værnepligtige. Forsyningstropperne andel af de værnepligtige har således konstant været mindre end våbenartens andel af opstillingspligten – både i relation til hovedforsvarsstyrker, reaktionsstyrker og udsendte styrker. I foråret 2000 undlod man endog indkaldelse af et helt værnepligtshold til forsyningstropperne med deraf åbenlyse negative konsekvenser for rekrutteringen.

Denne mangel på personel medførte, at man til øvelsen måtte låne specialister blandt det fast tjenstgørende personel, der i forvejen er hårdt belastet af mange

Alle taler om det - men ingen gør noget ved det •

udsendelser. Man måtte endog låne værnepligtigt personel for at kunne løse opgaverne.

Materielmæssigt var det tilsvarende nødvendigt at inddrage specielt køretøjer fra hele hæren, endog fra værnepligtsenheder. Flere køretøjstyper findes slet ikke i bataljonerne, og måtte lånes fra andre stamenheder. Det kunne også konstateres, at der manglede specialcontainere og andet specialudstyr, reservedelsbeholdninger mm. Samlet betød det, at det først var muligt at få materiellet tilvejebragt i sidste øjeblik inden deployeringen til Polen - og da fortsat med mangler.

Forsyningstroppernes nuværende materielmæssige situation er et udtryk for en mangeårig nedprioritering af våbenartens behov, der går helt tilbage til den kolde krig og Jyske Divisions planlagte indsættelse i Slesvig-Holsten. Selvom beredskabet på daværende tidspunkt var højt, benyttede man sig fx - specielt i de senere år - i stadig højere grad af udskrevne køretøjer, hvorfor forsyningstroppernes samlede beholdning af stamkøretøjer i samme periode har været faldende. På øvelser, til uddannelse af værnepligtsenheder og i forbindelse med uddannelse og/eller aktivering af reaktionsstyrker kan udskrevne køretøjer naturligvis ikke anvendes, ligesom det ikke er alle våbenartens specialkøretøjer, der overhovedet findes i det civile samfund.

Endvidere er der en del materiel og forsyninger, der endnu ikke er anskaffet til hæren. Bl.a. indgår der i reaktionsstyrkerne terrængaende ambulancer, der her 8 år efter DIB's oprettelse endnu ikke er anskaffet, og våbenarten besidder fx p.t. ikke drivmiddelkøretøjer, der kan anvendes uden for landets grænser.

Det største problem findes inden for vedligeholdelsestjenesten, hvor man slet ikke har kunnet holde trit med anskaffelse af værktøjer og reservedele til nyindførte køretøjer, våben, kommunikationsmateriel m.m. Tilstedeværelse af relevante værktøjer og reservedele er nu engang forudsætningen for, at vores mekanikere kan reparere materiellet.

På sanitetssiden er det positivt, at der er etableret et meget moderne og velfungerende felthospital ved 9. Logistikkbataljon, men ét er ikke tilstrækkeligt, og det nytter ikke meget at have et velfungerende felthospital, hvis de underliggende sanitetsenheder og -led ikke er tilsvarende godt udrustet og uddannet, hvilket desværre viste sig på øvelsen.

Det materiel, der organisatorisk tilhører reaktionsstyrkeenhederne, anvendes ikke kun til disse enheder, men anvendes også ved de udsendte enheder og til uddannelsen af værnepligtsenhederne. Udsendt materiel er således ikke til rådighed til uddannelsen herhjemme og sammen med materielmanglerne i øvrigt medfører det, at det også er problematisk at tilvejebringe materiel til uddannelsen af våbenartens to uddannelsesbataljoner. Sidstnævnte er bekymrende såvel i relation til uddannelsens kvalitet som for motivationen for både de fastansatte og de værnepligtige. Specielt for de sidstnævntes vedkommende er det af stor betydning, at man føler, at uddannelsen er relevant og finder sted på tidssvarende og dermed tillidsskabende materiel - ikke mindst af hensyn til motivationen for at lade sig

Alle taler om det - men ingen gør noget ved det •

rekruttere til reaktionsstyrkerne og dermed til udsendelse til internationale operationer.

Uddannelsen af enhver reaktionsstyrkeenhed gøres naturligvis ikke nemmere, når der er store personel- og materielmangler. Det er af den grund p.t. ikke muligt at gennemføre reel enhedsuddannelse af 9. Logistikbataljon og 4. Trænbataljon.

Når det alligevel lykkedes bataljonerne at løse de reallogistiske opgaver under øvelse STRONG RESOLVE, var det altså ikke en demonstration af disses kunnen og færdigheder. Det skyldtes derimod i høj grad en stor indsats af velmotiveret personel på alle niveauer samt det forhold, at langt størstedelen af personalet har erfaringer fra udsendelser til Balkan. Hertil kommer, at en stor del af materiellet og personalet – specielt i forbindelse med vedligeholdelsestjenesten - som tidligere nævnt var "lånt" til lejligheden.

Disse problemstillinger skal ses i lyset af, at der "kun" var tale om en øvelse i en kortere periode, hvor det logistiske støttebehov er begrænset i sammenligning med støttebehovet til en udsendelse af større enheder til en reel mission i udlandet.

Hvis hærens logistikenheder skal kunne løse deres opgaver, er der altså behov for tilførsel af ressourcer til området. Det gælder af beredskabsmæssige årsager primært de enheder, som indgår i reaktionsstyrkerne, men det gælder også uddannelsesenhederne, der er forudsætningskabende for reaktionsstyrkernes eksistens og kvalitet.

Kommentarer til "Hærens fremtid - Et debatindlæg"

Debatindlægget om hærens fremtid, som blev bragt i Militært Tidsskrift nr. 5-2001, fremsætter en række spændende og gode tanker om hærens fremtid, hvori jeg kun kan være enig i størsteparten. Bl.a. fordi der lægges vægt på en øget ressourcetildeling til de operative enheder, hvortil hærens logistiske enheder naturligvis hører.

Først og fremmest er holdningen til værnepligten i mine øjne positiv; ikke mindst set fra forsyningstroppernes side, hvor vi jo altid primært har haft rene værnepligtsenheder og meget gode erfaringer med disse. Ud over værnepligtens samfundsmæssige værdier er den uovertruffen som rekrutteringsgrundlag. Kvaliteterne ved tjenesten i forsvaret vil aldrig kunne beskrives i en jobannonce, men skal opleves. Det er i den forbindelse vigtigt at holde fast i, at der ikke kun er tale om rekruttering til reaktionsstyrkekontrakter og international tjeneste, men også rekruttering af professionelle specialister, befalingsmænd og officerer. I min våbenart er der en række funktioner, som næppe vil kunne virke tiltrækkende at forrette tjeneste i over en mangeårig periode, og som det derfor ville blive svært at rekruttere kvalificeret personel til. Et problem, som allerede er kendt i nogle af de lande, der er gået over til professionelle styrker. De kolleger, der som jeg har erfaringer med samarbejde med den engelske hær, vil sikkert give mig ret i, at en rent professionel hær ikke giver lutter fordele – specielt ikke på manuelt niveau. Den "danske model" kombinerer netop fordelene ved at have en række fastansatte specialister og ved at have værnepligten som forudsætningen for en bred og

Alle taler om det - men ingen gør noget ved det •

fleksibel professionel reaktionsstyrke i form af det gode grundmateriale, der findes blandt landets unge. Det giver samtidigt mulighed for at opretholde en passende stor samlet personelstyrke med et rimeligt ressourceforbrug såvel i reaktionsstyrkerne som i krigsstyrken.

Jeg ved, at indlæggets forfattere alle tillægger logistikken stor betydning, men ikke desto mindre levnes området stor set ingen plads i indlægget, hvilket kan undre, når der ses beskrevet en række mulige kommende opgaver for hæren, som netop alle kræver øget logistisk støtte.

I indlægget foreslås det bl.a. at skabe en bataljonsværdi med fast personel samt en forøgelse af antallet af aktive brigadestabe. Forslaget vil naturligvis kræve et tilsvarende logistisk set-up, hvis det skal have mening.

Når indlægget endvidere lægger op til, at Danske Division (DDIV) skal indgå i *Forces of Lower Readiness* på 91 til 181 dages beredskab med dertil hørende krav om "deployability", medfører dette også et betydeligt større logistisk behov end hidtil. Alene kravet om "deployability" medfører en række tunge logistiske opgaver i forbindelse med de- og redeployering, som næppe kan løses med den nuværende struktur.

Et øget beredskab stiller endvidere store krav til tilstedeværelse og vartning af specialmateriel til divisionens trænbataljoner, for slet ikke at tale om de uddannelsesmæssige behov og kravene til den logistiske støtte på nationalt niveau. Set i lyset af, at det allerede er problematisk at løfte bare én brigade til et højt beredskab, vil det være meget ressourcekrævende at løfte hele DDIV til at være "deployable", selv om det i givet fald vil være på et lavere beredskab end for DIB.

Begge områder bekræfter under alle omstændigheder et behov for at få udviklet og udrustet de enheder, der skal løse de feltmæssige logistikopgaver.

Indlæggets tanker om tilvejebringelse af midler til materielinvesteringer ved at søge yderligere strukturrationaliseringer samt en reduktion af forvaltningsbyrden er positive og meget relevante. Prioriteringen af de operative enheder i alle værn må i relation til forsvarets hovedopgaver naturligvis være helt klar, og ingen kan vel være uenig i dette.

Påstanden om at hæren ikke har behov for nyanskaffelser på væsentlige områder er imidlertid lidt bekymrende på baggrund af de aktuelle problematiske forhold ved forsyningstropperne, som jeg helt overordnet har forsøgt at beskrive. Der er et klart behov for materielinvesteringer på dette område, hvis man mener "business" med hærens enheder, og det hænger ikke helt sammen med indlæggets synspunkt om, at hovedparten af forsvarets investeringsmidler bør tilfalde søværnet og flyvevåbnet.

Godt nok giver moderne teknologi alt andet lige nogle muligheder for at effektivisere den feltmæssige logistik; fx ved øget anvendelse af containersystemer, bedre styring af forsyninger, øget transportkapacitet mv. Dette vil dog primært give mulighed for reduktioner på personelsiden, og ikke på materiel- og forsyningssiden, hvor der vil være behov for investeringer i moderne og dyr teknologi.

Alle taler om det - men ingen gør noget ved det •

Det kan ikke afvises, at det materiel-, personel- og uddannelsesmæssige efterslæb, som præger hærens logistikenheder kan afhjælpes ved en omprioritering og en mere effektiv udnyttelse af hærens ressourcer. Det i sig selv vil være meget positivt for hærens logistik og dermed også for hele hærens kampkraft. Man må blot håbe, at der også vil være ressourcer til nødlidende områder i andre våbenarter, hvoraf fx ingeniørtropperne i forvejen synes at have tilsvarende problemer.

Ovennævnte investeringsbehov er imidlertid kun det, som er nødvendigt for at bringe de logistiske reaktionsstyrke- og uddannelsesenheder op på et operativt acceptabelt niveau.

Felthærens logistiske enheder – specielt brigadernes trænbataljoner - har nemlig ikke været gennem nogen form for større organisationsudvikling siden den kolde krig. De er derfor dimensioneret og organiseret til datidens scenarier i henholdsvis Slesvig-Holsten og på Sjælland, der begge var præget af begrænsede afstande og god infrastruktur.

De mulige scenarier, der i dag tegner sig for DIB, SHIRBRIG m.fl. samt DDIV, hvis sidstnævnte skal gøres "deployable", er generelt fjernt fra Danmark med heraf følgende større krav til den logistiske støtte. Troppeenhedernes operationsområder vil også være præget af store afstande, ligesom der med stor sandsynlighed vil være tale om en meget begrænset infrastruktur. Indsættelse i fredsstøttende operationer giver i sig selv også behov for andet materiel end det nuhavende som fx materiel og udstyr til etablering af lejre, udbedring af lokal infrastruktur mv. Alene disse parametre giver behov for fx andre køretøjstyper (terrængående), mobile faciliteter (mobile værksteder mv.), bedre kommunikationsmidler og forøgede reservebeholdninger.

Der er altså behov for at udvikle og udruste logistikenhederne til disse "nye" opgaver, og Hærens Logistiskole har da også allerede leveret en *"Udviklingskitse for Logistik i Hæren 2000-2015"*, der analyserer disse behov, og hvoraf det fremgår, at der er behov for større materielinvesteringer for at kunne leve op til disse krav til logistikken.

Dette fremtidige investeringsbehov kommer altså oven i det aktuelle investeringsbehov, og da vil opgaven næppe kunne løses alene inden for hærens nuhavende økonomiske rammer - selv med en ændret prioritering/effektivisering. På den baggrund synes jeg, at det måske er lidt uforsigtigt at "love" størstedelen af de kommende års investeringsmidler til de andre værn, selv om disse selvfølgelig skal tilgodeses i en fornuftig overordnet balance med hensyn til materielinvesteringer. Hele området bør under hensyntagen til alle værns behov analyseres nærmere med henblik på at finde den prioritering, der i sidste ende giver forsvaret den bedst mulige kapacitet til at løse de primære opgaver. Forsvarets overordnede logistik og de indtil nu lidt oversete muligheder for logistisk interværnsstøtte bør helt naturligt inddrages i dette arbejde.

Alle taler om det - men ingen gør noget ved det •

Afslutning

Sluttelig vil jeg tillade mig at citere fra hærens doktringrundlag (Feltreglement 1, 1. kapitel): ***”Logistik er et forudsætningskabende og integreret element i kampen, der danner grundlag for den succesfulde gennemførelse af operationer.”***

Jeg har forsøgt at beskrive, at der i hæren findes et område, som efter længere tids forsømmelse nu trænger til en væsentlig ressourcemæssig opprioritering, hvis man seriøst ønsker at have velfungerende og effektive enheder i hæren; specielt ved de udsendte enheder og i reaktionsstyrkerne, men også i resten af hæren.

Det kræver, at man fremover ikke kun taler om logistik i hæren, men også reelt gør noget ved det og tilfører området de nødvendige ressourcer!

Boganmeldelser

Kurt Klaudi Klausen: *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige.*
Børsens forlag, København 2001.(296 sider)

Anmeldt af cand.mag. Peter Sjøstedt, Forsvarsakademiet.

Strategi og ledelse i en offentlig kontekst

Ledelse i det offentlige er noget særligt og det er en langt mere kompliceret affære end ledelse i det private. Det kan man læse i professor ved Syddansk universitet Kurt Klaudi Klausens bog "Skulle det være noget særligt? - Organisation og ledelse i det offentlige".

Bogen er den første i en planlagt udgivelsesrække fra Børsens forlag om ledelse i det offentlige. Denne første bog har til formål at "kridte banen op" for de følgende bøger og debat.

Udvikling af ledelse i det offentlige over de sidste 40 år

Bogen beskriver 4 decentraliseringsperioder inden for den offentlige sektor. Som konsekvens heraf udvikles under hver periode reformstrategier. Det har igen konsekvens for hvordan ledelse i det offentlige har udviklet- og udvikler sig. Kurt Klaudi Klausen beskriver 4 ledelsestrends. De er knyttet til hver sin periode, men kan ikke afgrænses til kun at kunne identificeres inden for et enkelt årti.

Primus inter pares

1970erne er karakteriseret ved at lederen er den dygtigste blandt ligemænd (Primus inter pares). Hans opgaver er nok at lede og administrere men han tager sig også i udstrakt grad af almindelig sagsbehandling. Fokus for lederens arbejde er at få det foreliggende arbejde gjort på en faglig professionel måde.

Rationalisering

I 1980erne overgår lederen i højere grad til at være administrator. Han er stadig optaget af sagsbehandling, men hans fokus er rationalisering og systematisering af arbejdet.

Strategisk ledelse

1990ernes dominerende trend i den offentlige ledelse, er at være strategisk leder. Det er ikke længere nok at være i stand til at løse de opgaver der kommer ind på bordet og strukturere arbejdet mest effektivt, som leder forventes man at være med

Bog anmeldelser •

til at sætte dagsorden for arbejdet. At tegne visioner for virksomheden og lave strategier.

Karismatisk ledelse?

For 2000'erne er det endnu for tidligt at beskrive hvad den dominerende ledelsestrend er, men Kurt Klauði Klausen vælger alligevel at foreslå at det kunne vise sig at være noget han kalder karismatisk ledelse.

Den egenskab ved den moderne offentlige leder Kurt Klauði Klausen fremhæver mest, er evnen til at tænke og handle strategisk. Den institution, der ikke er i stand til at foretage strategiske valg, har et alvorligt problem ligesom den offentlige leder der ikke er strateg, er en klods om benet på sin virksomhed - og i øvrigt i alvorlig fare for at blive udskiftet.

Et eksempel på de offentlige virksomheders og ledes nye funktionsvilkår og mål er virksomhedsplanerne. Virksomhedsplanerne er ikke bare afrapportering i traditionel forstand. De er også udtryk for virksomhedens strategiske arbejde indadtil og udadtil.

Den offentlige kontekst

Klausen argumenterer for at ledelse i det offentlige er grundlæggende forskelligt fra ledelse i det private. I mange tilfælde er det langt mere kompliceret. Derfor kan man ikke bevidstløst overføre modeller og forståelser fra den private ledelsesudvikling til den offentlige virksomhed, man vil simpelthen ikke fange essensen.

"Noget helt karakteristisk ved den offentlige kontekst er altså, at der er tale om politisk/demokratisk beslutningstagning, og at det forhandlingsspil og samspil, der foregår, har flere legitime interessenter eller stakeholders, end vi kender det i den private og i den tredje sektor. Dermed begynder vi for alvor at nærme os den offentlige kontekst" Klausen s102.

Vilkår for offentlig ledelse

Klausen indkredser vilkårene for offentlig ledelse i 4 dimensioner.

Legitim

Offentlige virksomheder opererer på et politisk marked og ikke på det vi normalt forstår ved "markedet", nemlig det økonomiske. De er underlagt politisk styring og lever i en politiseret verden.

Offentlige virksomheder lever af politisk legitimitet. Derfor er det, blandt andet, vigtigt for offentlige virksomheder at have en kommunikationsstrategi. Hvis ikke en offentlig virksomhed nyder offentlighedens gunst og politisk legitimitet kan den have et alvorligt problem selv om den løser sin opgave og holder sit budget. Ligeledes kan det være tilfældet, at bundlinieproblemer ikke behøver at være kritiske så længe virksomheden opleves som legitim.

Bog anmeldelser •

Legal

Staten udøver den legale magt, den har voldsmonopol. Derfor er det vigtigt at den efterlever regler og at dens afgørelser kan undersøges og efterprøves efter legale og gennemskuelige procedurer. For at efterleve dette er offentlige virksomheder underlagt bureaukratisk styring og regulering inden for en særlig retslig ramme. Bureaukratiet er således ikke bare udtryk for manglende effektivitet og rationalisering, men et grundvilkår for den offentlige sektor for at tilstræbe en objektiv magtudøvelse.

Offentlig etos

Den offentlige ansatte og den offentlige sektor skal, levere konkrete serviceydelser, men skal også medvirke til at opretholde og reproducere samfundet og staten generelt. For eksempel skal Det Kongelige teater ikke kun levere underholdning i form af skuespil, opera og ballet, det er samtidig garant for at videreføre og videreudvikle den danske kulturarv. Ligeledes har alle i den offentlige forvaltning en særlig forpligtigelse i forhold til demokratiet. Man kan tale om, at det offentlige har et særligt produkt og dermed en udvidet forpligtigelse.

De seneste års kommunale lease-back aftaler er udtryk for ønsket om at køre kommunerne efter markedsprincipper. Skal kommunerne det, eller har de en særlig forpligtigelse til at inddrage andre principper end økonomisk effektivitet i deres beslutninger?

Wicked problems

Bygningen af storebæltbroen er et eksempel på et "Wicked problem". Ikke selve konstruktionen eller den tekniske planlægning, men derimod er den politiske beslutningsproces særdeles kompliceret fordi det er svært at få defineret et fælles problem eller et fælles mål. Wicked problems er karakteriseret ved de mange hensyn og forskellige rationaler, der krydser hinanden.

De fire grundvilkår gør tilsammen offentlig ledelse til noget specielt, eller som Kurt Klauði Klausen citerer efter Allison: *"Offentlig og privat administration er fundamentalt ens på alle uvæsentlige områder."* s103

Personlig motivation

Kurt Klauði Klausen udvikler en model, der forsøger at skitsere nogle grundlæggende forskelle på ikke bare stat og marked, men også civilsamfund. I de tre sektorer analyserer han 3 grundlæggende forskellige motivationsfaktorer frem:

- I den offentlige sektor er den dominerende motivation: Pligt.
- I den private sektor er det: Nød
- I den civile sektor er det: Lyst

Bog anmeldelser •

De tre motivationsfaktorer er i praksis alle til stede i de enkelte sektorer, men i den offentlige er pligten den dominerende faktor, i den private er det nød og i den civile sektor er det lyst.

Samtidig foreslår han at mennesker indeholder de samme tre motivationsfaktorer.

Modellen giver en udmærket basis for diskussion af handlingsrationalerne og motivationen i den offentlige sektor.

New Public Management

Begrebet der beskriver trenden i den offentlige sektor i dag er New Public Management (herefter NPM). NPM er ikke en overordnet strategi eller design, såsom Total Quality Management (TQM), men derimod en fælles betegnelse for den udvikling der har sat sig igennem i hele den vestlige verdens offentlige sektorer. NPM handler f.eks. om at lade offentlige institutioner fungere på markedsvilkår, at føre kontrol gennem evalueringer og budgetstyring og at udlicitere. Det handler også om at være serviceorienteret og markedsføre sig selv.

Management

Bogen indeholder et skarpt angreb på brugen af managementkoncepter i almindelighed og i særdeleshed i det offentlige. Ny løn angribes, idet det bygger på en form for kontrol, der dels kan skubbe medarbejdere ind i en lønarbejderrolle, dels kan medarbejderne i øget grad begynde at tænke og handle strategisk i forhold til, hvad der giver de lovede tillæg. Således kan de arbejdsopgaver der ikke fører frem mod tillæg blive forsømte, ligemeget hvor centrale de er i virksomheden.

Kurt Klaudi Klausen argumenterer for hvorledes et koncept som TQM dels er ineffektivt, dels kan have meget utilsigtede bivirkninger i form af at trække organisationens og medarbejdernes opmærksomhed og adfærd i en uønsket retning. Inden for staten har TQM haft en stor gennemslagskraft, blandt andet i form af oprettelse af den offentlige kvalitetspris. Kurt Klaudi Klausen dokumenterer hvordan det har været vanskeligt at implementere konceptet, ikke mindst fordi det ikke reflekterer den offentlige kontekst.

I kritikken af indførelse af kvalitetsudviklingssystemer i det offentlige bliver Kurt Klaudi Klausens kritik skarpest. Dels er han meget skeptisk overfor management traditionen hvilket ses både af hans empiriske baserede pointer og af hans teoretiske præferencer. Dels er han i særdeleshed kritisk overfor indførelse af managementstrategier fra det private i den offentlige sektor.

Værdibaseret ledelse

På "positivlisten" finder vi Værdibaseret ledelse. Governance frem for government, ledelse frem for management, tillid frem for kontrol. Pointen ved værdibaseret ledelse er for Kurt Klaudi Klausen, at hvis man baserer sin virksomhed på fælles

Bog anmeldelser •

stærke værdier så vil medarbejderne handle derudfra. Dermed mindskes behovet for at kontrollere medarbejderne og lederen kan flytte sit fokus til andre mål.

Påvirkningen fra universiteterne

Teori og litteratur i forhold til det offentlige og det private er traditionelt adskilt og forskellige. Arbejdet vedrørende den offentlige sektor har været meget deskriptiv, rettet mod at forstå hvad der var på spil og hvorfor. Dette kan begrundes i, at det har været i universitetsmiljøerne, at dette arbejde er blevet udført, og at tilgangen her netop er rettet mod **forståelse**.

Den private sektor har været varetaget fra blandt andet Handelshøjskoler og har i langt højere grad været rettet mod at **ændre** og **udvikle** organisationer. Denne overvægt i arbejdet vedrørende markedet, når det gælder det handlingsorienterede kan være med til at forklare hvorfor offentlige virksomheder vender sig mod koncepter fra den private sektor, når det drejer sig om hjælp til udvikling, der har simpelthen ikke været noget at hente i den offentlige teoriudvikling.

Forsvaret en offentlig myndighed?

"I det offentlige drejer ledelse sig ikke bare om snæver drift, service- og tjenesteproduktion. Det drejer sig også, som understreget i kapitel 4, om myndighedsudøvelse, dvs. om magt, kontrol og forvaltning af en lovgivning, et regelgrundlag og en velfærdsidé." Klausen s230

Det er efter min mening værd at reflektere over ledelse (og myndighedsudøvelse i øvrigt) i Forsvaret i forhold til de emner Klausen diskuterer. I hvor høj grad føler vi et ansvar som offentlig myndighed i vores daglige arbejde i forhold til demokratiet, retssikkerhed, samfundets historiske arv og velfærdsstaten? Hvad er vores wicked problems og hvordan håndterer vi dem? Hvordan handler vi strategisk, hvordan danner vi alliancer med andre myndigheder og definerer vores virksomhed? Hvor henter vi i Forsvaret vores inspiration og hvem er forbillederne?

Bog anmeldelser •

Lars Erslev Andersen & Jan Aagaard: *Den afghanske forbindelse.*

Afghanistanveteraner, al-Qaida-netværk og den globale terrorisme.

København 2002. 192 sider. Kr. 198,-

Anmeldt af major Claus E. Andersen

Der er udkommet en vrimmel af "hurtige" bøger efter den 11. september 2001. Disse bøger søger for det meste at opnå en hurtig gevinst ved at beskrive enten Usama bin Laden eller hans al-Qaida-netværk på et mere eller mindre spinkelt grundlag. Jeg har på fornemmelsen, at der er al mulig grund til at være forsigtig, når man skal navigere på dette nye bogmarked.

Til gengæld har den danske terrorist-ekspert Lars Erslev Andersen og historikeren Jan Aagaard, sidstnævnte er i parentes bemærket ansat ved Politiets Efterretningstjeneste, sammen udgivet dette nyeste værk om islamisk terrorisme, som vel nok repræsenterer det bedste dansksprogede, som kan erhverves om emnet for tiden.

Bogen *Den afghanske forbindelse* har forfatterne naturligt inddelt i kapitler såsom: Clintons mellemøstlige testamente; Terrorismebegrebets betydning, legitimitet, ret og magt; Globalisering; Islamisk fundamentalisme; Saudi Arabiens dilemma; Ægypten; Den sovjetiske invasion i Afghanistan; Mujahidin; Afghanistanveteraner; Usama bin Laden; og afsluttende med kapitlet om Ondskabens akse.

Erslev og Aagaard leder med sikker hånd læseren igennem de komplicerede netværk, som terroristerne efter krigen mod de sovjetrussiske besættere i Afghanistan har spundet over hele kloden. Endvidere blotlægger Erslev og Aagaard de komplekse baggrunde for den militante islamisme, som har sin oprindelse i USA, Sovjetunionen, Saudi Arabien, Kina, Iran og Ægypten.

Forfatterne påviser overbevisende, at afghanistanveteranerne står bag den nye form for terrorisme repræsenteret ved al-Qaida-netværket. Disse er således det ledende element i en terrorvirksomhed over hele kloden, som efter den 11. september 2001 har fået øget bevågenhed i den vestlige verden.

Den islamiske fundamentalisme er et moderne begreb - forfatterne kalder det et postmoderne fænomen - som antager karakter af en politisk ideologi. Denne ideologi vinder tydeligt fremme i det moderne informationssamfund, og hvad er særligt interessant er, at disse islamiske kredse søger at udbrede kendskabet til "Da'ween," hvilket er en eller anden form for islamisk missionsvirksomhed til resten af verdenen - og her i først og fremmest i mellemøstregionen. "Da'wa kan oversættes som kald, appel, bøn eller mission," skriver forfatterne, "begrebet optræder i Koranen og har plads i den islamiske tradition" (side 62). Forfatterne konkluderer også, at roden til en stor del af de problemer, som er opstået i Mellemøsten, udspringer af Saudi-Arabiens ønske om at eksportere sine egne interne problemer til resten af regionen. "Græsrodislamiseringen kan til en hvis grad ses som et resultat af Saudi-Arabiens eksport af sine interne konflikter" (side 64). De mest radikale i islamiske kredse (bl.a. i England) har da også hævdet, at de ikke vil helme før resten af den

Bog anmeldelser •

vestlige verden er blevet islamisk. Så ind i mellem kan man i bange stunder måske nok frygte, at Samuel P. Huntingtons berygtede/berømte tese om en fremtidig civilisationernes kamp (Clash of Civilisations - titlen på Huntingtons bog) i en ikke alt for fjern fremtid ville kunne komme til at opfyldes; selvom det nok ikke er særligt politisk korrekt at have sådanne tanker.

Afslutningsvis skal det anføres, at Erslev og Aagaards bog er et lille nyttig værk, som giver en let læst og grundigt indblik i "den afghanske forbindelse." Jeg vil anbefale bogen som en god indføring i et kompliceret og ikke helt overskueligt emne. Desuden skal forlaget roses for at have tilføjet to gode kort på "flapperne" til bogen. De er nyttige at have, når man skal finde rundt i geografien i en verden, som ikke er alt for bekendt.

Bog anmeldelser •

Michael I. Handel: *Masters of War.*

Classical Strategic Thought.

3. udvidede og reviderede udgave 2001.

482 sider. Med skemaer og diagrammer. £ 42.50/18.50 (hardback/paperback).

Anmeldt af major Claus E. Andersen

Professor Michael I. Handels bog om "krigens mestre/herrer" er et eksempel på en af de mange bøger, som gennem årene er vokset og vokset fra det ene oplag til det andet. Heldigvis må det konstateres, at værket også er blevet forbedret i denne proces.

Denne ovennævnte udgivelse fra 2001 blev det sidste skud på stammen fra Handels hånd. I denne har han primært behandlet krigsteoretikerne Carl von Clausewitz (1780-1831) og den kinesiske teoretiker Sun Tzu (ca. 500 f.Kr.). Handels hovedpointe er, at de to teoretikerne ikke - som mange andre har villet hævde - er modsatrettede men i realiteten komplementære teoretiske størrelser. Desuden har Handel inddraget den italienske renæssancetænkner Niccolò Machiavelli i sine overvejelser, som efter professorens opfattelse kan anvendes til at bygge bro mellem fortiden og nutiden i krigsteoretisk sammenhæng.

Handels værk er baseret på en detaljeret tekstanalyse af Clausewitz', Sun Tzu's og Mao Tse-Tungs klassiske krigsteoretiske værker. Handel bygger desuden i mindre omfang sine iagttagelser på Henri de Jomini samt Niccolò Machiavelli. Handels centrale tese er, at krigens logik og strategisk tænkning er tidløs og universiel som den menneskelige natur.

Store dele af bogen er direkte sammenstillinger af clausewitziansk tænkning med oldkinesisk krigsteoretisk tænkning, hvor Handel har påvist de store ligheder mellem Clausewitz og Sun Tzu.

Især Handels tanker omkring analysen af den forunderlige treenighed har været dybdeborende og tankevækkende. Basalt betyder denne analyse, at Clausewitz er tidløs, og at den preussiske teoretiker også kan finde anvendelse på de nyeste konflikter i det 21. århundrede.

Handel har også som noget nyt anvendt omfattende referencer til Machiavelli, hvilken han, som nævnt, har betragtet som en slags brobygger mellem antik og moderne krigsteori. Professor Handel har om dette skrevet: "The concepts and observations that he [Machiavelli] developed early in modern European history serve as a 'bridge' between earlier works on war such as those by Sun Tzu, Thucydides, or Polybius on the one hand, and Clausewitz and Jomini on the other" (side 3-4).

Første udgave af bogen blev udgivet i 1992, anden udgave i 1996 - og sidste reviderede og udvidede udgave er kommet på gaden i 2001. Denne tredje og reviderede udgave indeholder fem nye kapitler, hvoraf det ene handler om Clausewitz' iagttagelse i f.m. afslutningen af krige og et andet beskæftiger sig med Corbetts maritime strategi. Så der er altså også noget for flådeofficererne at hente i dette

Bog anmeldelser •

værk.

Bogen indeholder emner som: Strategi - forgangne teorier, moderne praksis; sammenligning af Sun Tzu og Clausewitz; krigens definition - spørgsmålet om analysens niveau; om teori og krigspraksis hos Clausewitz og Mao Tse-tung; "hvordan man angriber fjendens planer" og koncepten "centre of gravity" - østlig psykologi og vestlige mekanismer; politikens primat og den militære fører; rationel beregning af krig - forbindelsen mellem mål og midler; Clausewitz og de "moralske styrkers" roller i krig; den højeste dømmekraft i handlingen - at forstå "krigens natur" og "treenighedens analyse"; det første element i den forunderlige treenighed - folket under våben; den ideelle og den reelle - sejr uden blodsudgydelse og søgen for det afgørende slag; hurtighed, numerisk overlegenhed og sejr; kontinuitetens princip og sejrens kulminationspunkt - krigens modsatrettede natur; Clausewitz og krigens afslutning; vildledning, overraskelse and efterretning; om militært førerskab, vovemod og kalkulation; Corbett, Clausewitz og Sun Tzu - mod en forenet krigsteori. Man kan allerede af den omfattende oversigt slutte, at Handels overvejelser er omfattende og grundige.

Værket er foruden alle de ovennævnte emner forsynet med mange og interessante skemaer og diagrammer, som på en god måde har anskueliggjort Handels teoretiske overvejelser.

Michael Handel var fra 1990 til sin død i 2001 professor i "Naval Strategy" ved U.S. Naval War College. Han var ekspert i teoretisk strategi, krigsoperationer og krigens natur samt fremtidens krig. Professor Michael Handel afgik beklageligvis efter sygdom ved døden i 2001, så man kan ikke forvente at få opdateret de tanker han har gjort sig i f.m. de store krigsteoretikere. Desværre er Handels afhandling for tiden udsolgt fra forlaget, og så der er kun en ting at gøre – nemlig låne bogen på biblioteket, som jeg selv har måttet gøre.

Værket er i høj grad et anbefalelsesværdigt referenceværk for enhver officer, der interesserer sig for krigsteori. Det burde stå indenfor rækkevidde i bogreolen - og derfor kan man kun håbe, at Handels bog bliver genoptrykt i nær fremtid (jf. de nyeste oplysninger på forlagets hjemmeside skulle et nyt oplag være på vej).

Bog anmeldelser •

Beatrice Heuser: *Reading Clausewitz.*

London 2002.

256 sider. £ 12,50

Anmeldt af major Claus E. Andersen

Ind i mellem så må man ryste på hovedet, når man læser forlagenes omslagstekster til deres udgivne bøger. Således hævder foreliggende forlag, at professor D.B.G. Heusers lille værk om Clausewitz er både den første bog, der vejleder sin læser og den første bog, som beskriver, hvorledes andre har læst ham. Dette er under ingen omstændigheder korrekt – man kan blot anskue den mængde af litteratur, der i dag findes om den preussiske krigsteoretiker på det punkt øjensynligt umættelige bogmarked. Mange af de hidtil udgivne værker er netop fortolkninger, læsevejledninger samt beskrivelser af Clausewitz' mere eller mindre hårde medfart af kritikerne siden hans udgivelse af *Om Krig* i 1832.

Bortset fra den lille ovennævnte detalje, som forfatteren næppe har noget ansvar for, så har professor Beatrice Heuser udgivet en interessant bog om Carl von Clausewitz. Heuser er desuden, skal det anføres, professor i "Strategic and International Studies" ved *Department of War Studies, Kings College* i London.¹

Bogen, hvorledes man læser Clausewitz, er opdelt i følgende afsnit: Historien om manden og bogen; Clausewitz - idealisten versus realisten; Politik, treenigheden og de civil-militære relationer; Om geniet, moral, koncentration af styrkerne, vilje og friktionen; Defensiv-offensiv-debatten, tilintetgørelsesslaget og total krig; Clausewitz et skridt videre: Corbett og maritim krigsførelse, Mao og Guerrilla-krigsførelse; Clausewitz i den nukleare tidsalder; og endelig Clausewitz' relevans i det 21. århundrede.

Bogen strejfer dermed alle vigtige emner, der kan betegnes som centrale grundtanker i den aktuelle Clausewitz-forskning.

Carl von Clausewitz, som Heuser i øvrigt nævner som discipel af den italienske renæssancetænkere Niccolò Machiavelli (side 50), deles i teorien op i "to" personer. En, som Heuser betegner som idealist (også ofte kaldet den tidlige Clausewitz), og en anden, som hun kalder realisten (den sene Clausewitz). Herefter anvender Beatrice Heuser konsekvent disse betegnelser i teksten til at forklare, hvorfor der er uoverensstemmelser mellem forskellige udsagn i det samme værk. Clausewitz kom nemlig sent i skriveprocessen til nogle afgørende erkendelser, som blev indføjet i dele af værket, men som aldrig nåede at blive indarbejdet i resten af værket, inden Clausewitz døde i en forholdsvis ung alder. Som Heuser gør opmærksom på, er dette en særdeles vigtig detalje at holde styr på, når man læser Clausewitz - desuden har denne forvirring medført mange misforståelser og mistolkninger af Clausewitz' sidetunge værk.

¹ For yderligere oplysninger se

www.kcl.ac.uk/ip/andrewsteele/prospectus/staff/beatriceheuser.html

Bog anmeldelser •

I al den aktuelle snak om moderne og asymmetrisk krigsførelse er vi tilbøjelige til at glemme, at "Clausewitz laid the foundations of our thinking on asymmetric warfare, by considering on several occasions in *On War* what the relationship is between a stronger and a weaker adversary" (side 137), som professor Beatrice Heuser ganske rigtigt anfører. Heuser citerer ligeledes Colin Gray for at have anført, at "in principle, small wars, terrorism, etc., are also continuation of politics by other means, and that Clausewitz's basic analytical approach ('war is a continuation ...') can apply even in the absence of the state actors he emphasised so much" (side 138). Endvidere er Clausewitz' "contribution to the understanding of the guerrilla (...) widely underestimated, and he is often associated only with 'regular' or 'classical' inter-state war" (side 141).

Beatrice Heuser er enig med den amerikanske professor Michael Handel (anmeldt andet sted her i tidsskriftet) i, at den israelske historiker Martin van Crevelds kritik af Clausewitz' forunderlige treenighed er misforstået og malplaceret, selv om hun mener, at den kan have nogle fundamentale svagheder (side 54–55).

Heuser sporer tillige Clausewitz' indførelse i såvel det vestlige som det sovjet-russiske doktrinære militære grundlag, hvilket er overordentligt interessant. Den mest velskrevne og spændende del af bogen er afsnittet om Clausewitz i den nukleare tidsalder. Her kan man virkelig mærke, at forfatteren føler sig på hjemmebane.

Professor Heuser har afslutningsvis denne bedømmelse af Carl von Clausewitz' betydning for krigsteoretisk tænkning siden udgivelsen af *Om Krig* i 1832: "At the beginning of the twenty-first century, Clausewitz's concepts and language have deeply penetrated the world's military literature, whether they are correctly or incorrectly used. Whether it is a Russian general or an American political scientist writing about the importance of chance in warfare, whether we read about centres of gravity and what they might be, or about "Compellence and the Role of Air Power as a Political Instrument", we are dealing with derivatives of Clausewitzian terms and ideas. War as an instrument of politics, war as contest of wills, limited war and unlimited war, friction, the danger of escalation. All these are Clausewitzian concepts which today are virtually taken for granted in the military manuals and the key literature of the world's leading military powers" (side 179).

Med andre ord - her foreligger endnu et forsvar for Clausewitz, og hans fortsatte relevans i debatten om krigen og dens natur i det 21. århundrede. Professor Heuser tager de vigtigste temaer omkring Clausewitz' mesterværk op i sin bog, og afhandlingen skal anbefales enhver med interesse for Clausewitz og ikke mindst hans anvendelse op til vor egen tid.

Bog anmeldelser •

Wolfgang Schneider: *Hitlers Hjemmefront.*

Tysklands Kvinder fra 1933-1945.

Værløse 2002.

236 sider. Illustreret. Kr. 258,-

Anmeldt af major Claus E. Andersen

Den tyske historiker og forfatter Wolfgang Schneider har med denne bog kastet sig over en historisk beskrivelse af de tyske kvinders dagligdag i årene 1933-1945.

Bogen er inddelt kronologisk i afsnittene førkrigsårene 1933-1939; lynkrigsårene 1939-1941; verdenskrigsårene 1941-1943 og krigsafslutningsårene 1943-1945 – desuden afsluttes bogen med en 38 sider lang kronologisk oversigt, som opregner vigtige begivenheder gennem alle årene.

Det er forfatterens intention gennem mange forskellige eksempler at belyse det nazistiske kvindesyn. Bogen dækker forskellige områder såsom familie og arbejde; social- og sundhedsvæsen; handel og forsørgelse; kultur og uddannelse; ferie og fritid; ungdom og sport; fester og højtideligheder samt undertrykkelse og modstand.

Forfatteren viser, at nationalsocialisterne trods den store mangel på arbejdskraft ikke ville indføre tjenestepligt for piger og kvinder i krigstid begrundet i den patriarkalske nationalsocialistiske ideologi, som det skete i de fleste andre krigsførende lande. Kvinderne overtog dog til sidst vigtige opgaver såsom konduktør-, kontorarbejde o.m.a. på den mere og mere arbejdskrævende "hjemmefront." Den nationalsocialistiske minister Albert Speer opkastede efter krigen den tese, at "hvis der var blevet anlagt den samme målestok vedrørende kvinders arbejde som i England og USA. [ville] Ca. fem millioner kvinder havde stået til rådighed for rustningsindustrien, og Hitler havde med tre millioner soldater yderligere kunnet opstille talrige divisioner, som ville være fremragende bevæbnet som følge af merproduktionen" (side 103). Hvor råstoffer til en sådan produktion skulle komme fra, anførte Speer betegende nok ikke noget om.

Schneider har, som ovenfor nævnt, delt sin bog op i fire hovedafsnit og endvidere efterfølges hvert af disse afsnit af et dokumentarafsnit. Derved får bogen præg af at være en lidt "overpædagogisk" gymnasial lærebog, og til overflod gentages mange citater tillige endnu en gang i dokumentarafsnittene (se bl.a. side 108 f. og 122). Desuden er det forholdsvis uigennemskueligt efter hvilke kriterier forfatteren har valgt netop de valgte citater/dokumenter.

Bogen er uden al tvivl historisk interessant og oplysende, men det forekommer fra mit synspunkt alligevel ovovet af forlaget at udgive en bog - oversat fra tysk - om tyske historiske forhold - oven i købet om tyske kvinder under det nationalsocialistiske regime. Har bogen overhovedet et dansk publikum - eller er bogen primært rettet mod gymnasieelever, som forlaget også udgiver bøger til?

Beretning om Det Krigsvidenskabelige Selskabs virksomhed 2001-2002

Det Krigsvidenskabelige Selskabs generalforsamling den 6. maj 2001.

Beretningen omfattede:

- Belønning af et skriftligt arbejde,
- belønning af bedste artikel i Militært Tidsskrift,
- belønning af prisopgave og
- generalforsamling.

Tildeling af vandrepræmie

Efter indstilling fra Frederik VI's Reglementsudvalg har bestyrelsen besluttet sig at lade: **oberstløjtnant I Moe, major A.A. Bang og orlogskaptajn J.W. Kristoffersen** modtage den af generallæge S. Trier skænkede vandrepræmie for 2002 i form af et indbundet eksemplar af "Exerceerreglement for Det Kongelige Danske Infanterie" autoriseret af Hans Majestæt Kong Frederik VI den 28. januar 1821. De indstilles for arbejdet: **"Værdier og værdibaseret ledelse i Forsvaret"** med følgende motivering:

"Arbejdet er udført som specialeafhandling på Forsvarsakademiet i f.m. gennemgang af VUT II/L-STK 2000/2001. Den undersøger om værdier og værdibaseret ledelse er anvendeligt i Forsvaret som supplement til eller alternativ til reglen- og detailstyring.

På baggrund af en stringent problemidentifikation gennemføres nogle grundige teori- og metodeovervejelser der på meget solid og grundig måde bidrager til at strukturere og fokusere problembehandlingen. Specialet indeholder en meget fin balance mellem stringent analyse og nuancerede diskussioner af de behandlede delproblemer.

Specialeafhandlingen giver en grundig og metodisk overbevisende og indføring i og diskussion af et aktuelt emne, der er relevant i forhold til udviklingen af forsvarrets ledelsesmæssige ballast i bred forstand. Specialet perspektiverer og påpeger på udmærket vis en række paradokser som forsvarrets ledere står over for, herunder ikke mindst balancen mellem på den ene side den nødvendige effektivitet, styring og kontrol og på den anden side behovet for værdier, der skaber sammenhæng og mening.

Sammenfattende udgør specialet et solidt og engageret bidrag til debatten om ledelse i Forsvaret."

Belønning af bedste artikel i Militært Tidsskrift

Titlen som "Bedste skribent i Militært Tidsskrift for året 2001" tilfalder: Stabschefen ved Danske Division, oberst V.H. Nielsen, Chefen for 1. Jyske

Beretning om Det Krigsvidenskabelige Selskabs virksomhed 2001-2002

Brigade, oberst F.H. Bertelsen, Chefen for 1. Sjællandske Brigade, oberst L.R. Møller og Chefen for 3. Jyske Brigade, oberst P. Ludvigsen.

Motivering:

"De fire obersters artikel i Militært Tidsskrift nr. 5/2001 "Hærens fremtid - Et debatindlæg" er et forfriskende startskud til en åben og fordomsfri debat om Hærens og i bredere forstand Forsvarets fremtid. Artiklen er ikke udpræget videnskabelig, den ville således næppe vinde mange laurbær, hvis den skulle bedømmes som en videnskabelig afhandling.

Artiklen, der utvivlsomt har været et af de mest diskuterede indlæg i Militært Tidsskrift i det forløbne år, har derimod en række andre kvaliteter, der gør den værd at fremhæve. Den er præget af forfatterens fokus på Forsvarets kerneprodukt - veluddannede operative enheder, der kan kæmpe og vinde. De fire oberster fremkommer med en række interessante forslag til, hvorledes Hæren kan udvikles f.eks. ved overgang til en "Task Force" struktur på brigadeniveau, en entydig placering af uddannelsesansvaret i den operative struktur og etablering af yderligere to brigade. Det foreslås også i artiklen, hvorledes den beskrevne udvikling kan finansieres ved bl.a. besparelser i administrationen, omprioritering af Hærens faste personel og anvendelse af værnepligtige i Hærens kampvogneskadroner. Forslagene er kreative og er et opgør med den vanetænkning, der vel ofte er den største barriere for udvikling ikke blot i Hæren og Forsvaret, men i samfundet i bredeste forstand. Artiklen er modig og lidt provokerende, f.eks. har forslaget, om at forøge materielinvesteringsniveauet med 1 mia. og lade broderparten af forøgelsen tilgå Flyvevåbnet og Søværnet, utvivlsomt fremkaldt rynkede øjenbryn og en vis irritation i dele af Selskabets medlemskreds.

I artiklen stiller de fire oberster kritiske spørgsmål til det bestående og fremkommer med kreative forslag til udvikling. Evne og mod til at stille konstruktive og kritiske spørgsmål ved det bestående og komme med utraditionelle forslag til, hvorledes fremtiden kan formes, er helt afgørende forudsætninger for en åben, konstruktiv og saglig debat om Forsvarets fremtid. En sådan debat er Det Krigsvidenskabelige Selskab et naturligt forum for."

Belønning af prisopgave

De Krigsvidenskabelige Selskab udskrev i efteråret en prisopgave vedr. mulighederne for at øge den militære videnskabelighed i regi af Det Krigsvidenskabelige Selskab.

Det er mig derfor en glæde at kunne bekendtgøre, at major Peter Frausings bidrag til Selskabets prisopgavekonkurrence: "**Det krigsvidenskabelige Selskab; Et forum for udvikling**" efter vurdering i Selskabets Prisopgaveudvalg samt efter drøftelse i Selskabets bestyrelse er valgt som vinder af årets konkurrence.

Bestyrelsen ser frem til, at behandle de i besvarelsen fremsatte forslag i den kommende sæson.

Generelt

I det forløbne år har bestyrelsens arbejde været samlet omkring emnerne:

- Tilrettelæggelse og gennemførelse af foredragsrækken 2001/2002.
- Udgivelse af Militært tidsskrift.
- Rekruttering af nye medlemmer.
- Etablering af læsekredse.
- Styrkelse af selskabets økonomi.

Foredragssæsonen

Foredragssæson 2001/2002 blev gennemført med 12 foredrag, hvilket svarer til antallet i forrige sæson.

Bestyrelsen havde i denne foredragssæson primært lagt vægt på en balance mellem udviklingen i Forsvaret og værnene sammen med tendenser af betydning for den sikkerhedspolitiske udvikling.

Antallet af tilhørere har varieret noget, idet fremmødet har svinget mellem små 15 til 40 tilhørere. Der har ikke været fulde huse på noget tidspunkt selv om flere af foredragene burde lægge op til det. Man kan dog konstatere et større fremmøde blandt yngre officerer, hvilket er positivt for debatten.

Bestyrelsen kunne blandt andet glæde sig over solidt fremmøde til foredrag om "Flyvevåbnets udvikling" ved generalmajor Leif Simonsen, "Flådens fremtidige udvikling" ved kontreadmiral Tim S. Jørgensen samt "Forsvarets personelpolitik" ved generalmajor K.E. Rosgaard.

Forsvarets internationale engagement blev dækket ved indlæg af oberstløjtnant P.K. Petersen om "UNMEE og "KFOR rolle i Kosovo" ved den norske general Skiager. Der var desuden udenlandske foredragsholdere som dækkede: "USA's militære strategi" ved general M. Meigs, "Ruslands militære strategi ved generaloberst A.S. Skvortsov med en opfølgning ved oberstløjtnant Claus Mathiessen om "Ukraine mellem øst og vest". Der var i år et krigshistorisk indslag ved Dr. Phil. Bo Lidegård nemlig "Grønland og det dansk- amerikanske forhold under den anden verdenskrig og den kolde krig"

De fremtidige perspektiver beskæftigede sig med "Den nye terrorisme" ved lektor Lars Erslev Andersen, "Det danske EU-formandskab ved seniorforsker Lykke Friis samt "Udviklingen af det nye Forsvarsakademi ved undertegnede.

Bestyrelsen har atter kunnet glæde sig over en stor vilje til at tale i selskabet trods almindelig stor travlhed blandt foredragsholdere.

Vedrørende den kommende foredragssæson er det bestyrelsens opfattelse at 12 foredrag i løbet af en sæson måske er lige i overkanten, når man tager det gennemsnitlige deltagerantal i indeværende sæson i betragtning. Derfor overvejer bestyrelsen at reducere antallet af foredrag næste sæson, men således nogle af arrangementerne får en anden karakter fx ved paneldiskussioner eller lignende. Bestyrelsen overvejer endvidere en anden annoncering af foredragene blandt

Beretning om Det Krigsvidenskabelige Selskabs virksomhed 2001-2002

gennem Selskabets hjemmeside. I den forbindelse minder jeg om, at foredragsudvalget gerne modtager forslag fra medlemmerne om emner til fremtidige foredrag - jo før jo bedre.

PR- og Hverveudvalget

PR-og hverveudvalget har afsluttet arbejdet med "vejledning for kontaktmænd". Denne er udsendt til alle kontaktmændene.

I Lokalforsvarsregion Nord er der afholdt et arrangement den 22. januar med foredrag ved oberstløjtnant P.K. Pedersen vedr. UNMEE hvor 45 deltog. Den 21. maj har generalmajor G. Lange givet tilsagn om at holde foredrag om sin tjeneste i Makedonien. Desuden har Selskabets formand holdt foredrag om Putins Rusland i Karup.

I år deltager 3 kontaktmænd i bestyrelsesmødet ledende op til generalforsamlingen.

Bestyrelsen ved PR-og hverveudvalget vil i sæsonen 2002-2003 forsøge at få flere aktiviteter lagt udenfor Københavns området i samarbejde med kontaktmændene.

Medlemstallet er steget støt gennem de senere år fra ca. 950 i 1992 til ca. 1550 pr. 06. maj 2002, hvilket i forhold til 2001 er en stigning på 150 medlemmer. Det er fortsat selskabets politik at rekruttere og fastholde yngre medlemmer samtidig med, at Selskabet fortsat udgør et interessant forum for ældre medlemmer.

Jeg vil benytte lejligheden til at takke for alle de positive tilbagemeldinger Selskabet har fået i relation til kontaktmændsordningen.

Læsekredsen

I den igangværende sæson er der oprettet 10 læsekredse af 5 medlemmer. I sæsonens læsekreds indgår følgende titler:

- Wesley K. Clark: **Waging Modern War.**
- Ole Feldbæk: **Slaget på Reden.**
- Peter Øvig Knudsen: **Efter drabet.**
- Harold G. Moore, Joseph Galloway: **We Were Soldiers Once...and Young.**
- MeMeMedia: **Anders Lassen.**

Formandskabet bliver fortsat varetaget af major Kim Kristensen.

Læsekredsen har i den igangværende sæson tilstræbt, at hvert medlem vil have rådighed over bøgerne i ca. 2 måneder. Læsekredsen vil i fremtiden blive gennemført indenfor kalenderåret, med opstart medio januar.

I sidste sæson blev der rundsendt et spørgeskema. De to vigtigste konklusioner som kan udledes herfra er følgende. Der skal være minimum 2 måneder til rådighed i f.m. læsning af bøgerne, og bøgerne skal være meget forskellige/varierede. Dette er søgt opnået i forbindelse med den igangværende sæson.

Beretning om Det Krigsvidenskabelige Selskabs virksomhed 2001-2002

Som et særligt motiverende tiltag, besluttede bestyrelsen at det kun skulle koste 100 kr. at være medlem af læsekredsen. Dette har medført etablering af yderligere to læsekredse i forhold til sidste sæson. En fortsættelse af dette tilbud vil blive overvejet af bestyrelsen.

Selskabet vil annoncere næste års læsekreds i efterårsnummeret af Militært Tidsskrift.

Militært Tidsskrift

Militært Tidsskrift udkom i år 2001 med et vinternummer og fire temanumre, hvoraf det første var et vinternummer. De to næste temanumre behandlede Afrika. Temaet for nr. 4 var situationen 10 år efter Golfkrigen. Endelig udkom årets sidste nummer i december med tema om den teknologiske udvikling. Ud over temaartikler har der været en lang række artikler, der af redaktionen har været vurderet relevant for tidsskriftets læsere. Ca. 60% af stoffet har været temaartikler.

I omfang nåede tidsskriftet ca. 500 sider i år 2001, så skrivelysten og ikke mindst opfordringer fra redaktionskomiteen til at bidrage med artikler har ikke været mindre i år. Fra og med nr. 2/2001 har tidsskriftet været sat i et nyt layout, som er fulgt op med et nyt design af omslaget fra første nummer i år. Tidsskriftet har kun modtaget positive reaktioner på dette.

Tidsskriftet med nr. 1/2002 om terrorisme har haft det positive problem, at der har været en meget stor efterspørgsel på dette nummer. Derfor har Det krigsvidenskabelige Selskab oprettet en lille hjemmeside (www.dkvs.dk), hvor nummer nr. 1/2002 er udlagt. Fremover vil kun enkelte artikler være udlagt, så det vil fortsat kunne betale sig at være medlem eller abonnere på Tidsskriftet. Det vil også være hensigten at bruge denne hjemmeside til at annoncere kommende foredrag samt generalforsamlingen som supplement til tidsskriftet. Omlægninger i Forsvarets trykkerivirksomhed har ført til, at det ikke længere er teknisk muligt at lave særnumre på Hærens Officersskole. Det betyder, at fremtidige administrative meddelelser skal med i tidsskriftet samt vil blive offentliggjort via Selskabets nye hjemmeside på Internettet. På denne måde vil indkaldelse til generalforsamling kunne være medlemmerne tidligere i hænde end tilfældet i år.

Jeg vil fortsat opfordre medlemmer til at bidrage med tanker, ideer og artikler. Endelig vil jeg gerne takke alle, som har bidraget med artikler, anmeldelser og andre indlæg i den forløbne sæson.

Prisopgaveudvalget

Prisopgaveudvalget har i den forløbne sæson drøftet, hvorledes udvalget kunne bidrage til at opfylde formålsparagraffen for Det Krigsvidenskabelige Selskab, - at fremme militær videnskabelighed -, herunder i hvilket omfang udskrivning af Prisopgaver er et hensigtsmæssigt middel hertil.

Det Krigsvidenskabelige Selskabet udskrev i efteråret 2001 en opgave med følgende formulering:

Beretning om Det Krigsvidenskabelige Selskabs virksomhed 2001-2002

Med udgangspunkt i en redegørelse for samt diskussion af vilkårene for den militære videnskabelighed i dagens forsvar gennemføres en analyse af mulighederne for at øge den militære videnskabelig i regi af Det Krigsvidenskabelige Selskab, og der fremsættes forslag til konkrete initiativer indadrettet såvel som udadrettet i forhold til Selskabets virksomhed.

Opgaven var ikke tænkt at skulle være af direkte militær-videnskabelig karakter. Den skulle derimod se på mulighederne for at finde nye veje til i fremtiden at kunne gennemføre aktiviteter i regi af Det Krigsvidenskabelige Selskab, der kunne fremme den militære videnskabelighed.

Selskabet har, som det fremgik tidligere i aften modtaget en enkelt besvarelse af opgaven, som prisopgaveudvalget har vurderet. Den modtagne opgavebesvarelse er et værdifuldt input til den kommende bestyrelses bestræbelser for at finde [nye] metoder til opfyldelse af formålsparagraffen, - at fremme militær videnskabelighed.

Regnskab og kontingent

Driftsregnskabet for 2001 viser, at det Krigsvidenskabelige Selskab har opnået et driftsoverskud på knap 109.000 kr., hvor der var budgetteret med knap 45.000 kr. Dette pæne resultat skyldes en merindtægt, forårsaget af en fortsat stigning i medlems- og abonnementsstilgangen i Selskabet, samt et pænt overskud på renteindtægter og en ekstraordinær kursavance på foreningens beholdning af obligationer, samt en mindredgift til trykkeomkostninger til Militært Tidsskrift samt lavere omkostninger til foredrags- og mødeaktivitet en forudset. Hertil kommer, at den øgede aktivitet i læsekredsen ikke slog igennem i finansåret, da udgiften hertil først er afholdt i januar måned 2002. Hvis vi fratrækker den ekstraordinære kursavance og den manglende udgift til læsekredsen, vil overskuddet være meget lig overskuddet i finansåret 2000, der var på knap 80.000 kr. Dette til trods for mange gode tiltag og initiativer for at fremme foreningens formål, som det blev bestyrelsen pålagt ved sidste års revision. Bestyrelsen vil dog fortsat holde sig dette for øje. Den gode økonomi og akkumulerede formue tilgodeser således det fortsatte arbejde med at fremme foreningens formål, samt at holde såvel medlemskontingentet som abonnementet i ro.

Generalforsamlingen godkendte regnskabet samt forslag til uændret kontingent, hvilket vil sige:

- **300,- kr. for fuldt medlemskab om året og**
- **150,- kr. for pensionister om året.**
- **Abonnement på Militært Tidsskrift er fortsat 150,- kr. om året.**

Det Krigsvidenskabelige Selskabs bestyrelse 2002 - 2003

Selskabets bestyrelse efter generalforsamlingen den 6. maj 2002:

Generalmajor K.J. Møller	Major S. Brynel
Kommandør A. Stighøj Pedersen	Major P.S. Rouff
Oberst J.K. Byrnak	Major U. Hellebjerg
Oberstløjtnant K. Hofgaard	Orlogskaptajn J. Juul Jessen
Kommandørkaptajn J.C. Hansen	Premierløjtnant B. Grastrup-Hansen
Major H.P.H. Michaelsen	Premierløjtnant P.M. Løvgret

Suppleanter:

Oberst H.J. Foss	Kaptajn M.H. Andersen
Orlogskaptajn M. Arendrup	Kaptajnløjtnant T. Ipsen
Major L. Sørensen	Premierløjtnant P.H. Sølling

Revisorer:

PL-R Ib C.F. Petersen	Major A.C.C. Bill
-----------------------	-------------------

Revisorsuppleant:

Major S. Bach

Bestyrelsen er efterfølgende konstitueret som følger:

Formanden for selskabet:

Generalmajor K.J. Møller

Sekretær for selskabet:

Major S. Brynel

Foredragsudvalget:

Formand:

Kommandørkaptajn J.C. Hansen

Oberstløjtnant K. Hofgaard.

Major H.P.H. Michaelsen.

Major P.S. Rouff

Premierløjtnant B. Grastrup-Hansen.

P.R.- og Hverveudvalget:

Formand:

Kommandør A. Stihøj Pedersen

Orlogskaptajn J. Juul Jessen

Premierløjtnant P.M. Løvgret

Prisopgaveudvalget:

Formand:

Oberst J.K. Byrnak

Major U. Hellebjerg

Formanden for læsekredsen:

Selskabets kasserer:

Selskabets ekspedition:

Major K. Kristensen

Orlogskaptajn B. Åxman

Overassistent B. Olsen

Chefredaktøren for Militært tidsskrift:

Redaktionssekretæren:

Oberst H. Brøchmann Larsen

Orlogskaptajn N.U. Bagge