

Indholdsfortegnelse

Temaartikler

Forord	379
The Middle East's Democracy Gap Director Robert Springborg	381
Den mellemøstlige magtbalance efter Irak-krigen 2003 Birthe Hansen	388
Irans trusselsperception og kernevåbenambitioner i historisk perspektiv Ali Alfoneh	418
En sverigesering af Indien Henrik Ø. Breitenbauch	428
ISAF Operational Challenges in Afghanistan Peter Dahl Thruelsen	449
Artikler uden for tema	
Statsråd afholdt under den dansk-tyske krig 1864 Major Knud Rasmussen	464
Protecting Democracy: Danish Defence Debate in Times of Nationalism Kjeld Hald Galster, M.A.	479
Spørgsmål fra Folketingets Udenrigsudvalg	487

Indholdsfortegnelse •

Anmeldelse af:	
Winston S. Churchill, <i>Erindringer om Den Anden Verdenskrig</i>	489
Anmeldt af kommandør Poul Grooss	
Rose E.B. Coombs, <i>Before Endeavours Fade. Essex: After the Battle</i>	490
Anmeldt af Kaptajn Klaus E. Steffensen	
Michael R. Gordon og Bernard E. Trainor, <i>COBRA II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq</i>	492
Anmeldt af brigadegeneral Michael H Clemmesen	
Carsten Selch Jensen (red.), <i>Retfærdig krig, om legitimeringer af krig og voldsudøvelse i historien</i>	495
Anmeldt af Stud. scient. soc. Elise Skytte Hansen og Ole Kværnø	
Ole Lisberg Jensen, <i>I skyggen af Tyskland, den danske flådes historie 1864 – 1920</i>	498
Anmeldt af kommandør Poul Grooss	
Kåre Lauring, <i>Københavns Havn 1840 – 1940 – som fotografene så den</i>	500
Anmeldt af kommandør Poul Grooss	
Katrine Nørgaard og Vilhelm S. Holsting, <i>Internationale operationer i fokus</i>	501
Anmeldt af oberst L.R. Møller	
Foredragssæson 2006-2007	504

Forord

De strategiske udfordringer for USA og koalitionen i Irak er i øjeblikket på alles læber - og med rette. Vi har set en Baker-Hamilton Rapport, der anbefaler en for Bush-administrationen vanskeligt acceptabel revision af både den amerikanske Grand Strategy og af den militære strategi. Vi afventer en Pentagon Rapport, der vil anbefale et alternativ til Baker-Rapportens anbefalinger, og også nationalt raser den politiske debat om den danske militære Irak-indsats og hvorledes Irak-konflikten påvirker dynamikken i det regionale sikkerhedskompleks. Med de betydelige problemer, vi ser i Irak, er det forståeligt og berettiget at megen opmærksomhed bliver konflikten til del. Men i debatten om mellemøstlige udfordringer er det nok så væsentligt ikke at glemme et mere systemisk overordnet perspektiv og ikke mindst de andre sikkerhedspolitiske udfordringer i regionen.

Militært Tidsskrift har i dette nummer valgt at fokusere på nogle af disse andre regionale udfordringer i det, der ofte betegnes "Greater Middle East".

I den første artikel ser Robert Springborg, direktør på London Middle East Institute på det demokratiunderskud i Mellemøsten, som repræsenterer den formentligt største udfordring på lang sigt. Han følges af Birthe Hansen, fra Københavns Universitet, der i regi af forsknings samarbejdet mellem Forsvarsakademiet og Institut for Statskundskab på Københavns Universitet, Copenhagen Middle East Research (COMER), gennemfører en balanceteoretisk analyse af den mellemøstlige magtbalance efter Irak krigen. I den tredje artikel ser Ali Alfoneh, der indenfor COMER gennemfører en PhD på Københavns Universitet, på de specifikke udfordringer, Iran repræsenterer og herunder særligt de iranske ambitioner om at udvikle et atomvåben. Med netop en nuklear rustningsambition i fokus falder det naturligt, at Henrik Breitenbauch fra Dansk Institut for Militære Studier diskuterer et tilsvarende perspektiv på Indien. Endeligt gennemfører Peter Truelsen fra Institut for Strategi på Forsvarsakademiet en analyse af Afghanistan-operationerne, hvor han stiller skarpt på de strategiske og især operative udfordringer, som NATO med ISAF's operationer står overfor, hvilket blev udstillet med lysende klarhed på det nyligt gennemførte NATO-topmøde i Riga.

Forord •

Forhåbning med dette tema er således både at bringe en mere overordnet og strategisk vinkel tilbage i debatten om mellemøstlige sikkerhedspolitiske udfordringer og stille skarpt på *nogle* af de andre konkrete sikkerhedspolitiske problemer, vi står overfor i regionen.

Ud over temaartiklerne bringes en artikel af major Knud Rasmussen om møderne i statsrådene under krigen i 1864, der viser et ungt demokratis vanskeligheder med at forene det militære og politiske område i den øverste ledelse.

I PhD studerende Kjeld Hald Galsters artikel behandles den demokratiske debats indflydelse på den førte forsvarspolitik.

Endelig har professor Nikolaj Petersen artikel med titlen "Efter Muhammed: Handlerummet for den borgerlige udenrigspolitik " givet anledning til spørgsmål i Folketinget og udenrigsministerens svar bringes her.

God læselyst.

Kartni Winther
Chefredaktør

Temaredeaktør: Ole Kværnø

The Middle East's Democracy Gap

Director Robert Springborg London Middle East Institute

The democracy gap graphically described in the landmark 2002 UNDP Arab Human Development Report persists.

Four years after the landmark 2002 *Arab Human Development Report* highlighted the yawning gap between global democracy and its comparative absence in the Arab world, that gap remains. Despite promises of reform by most Arab leaders, expenditure in the hundreds of millions of dollars on Arab democratization projects by bilateral and multilateral donors, and an increasingly assertive Arab media, authoritarian government persists. By even the least demanding definition of democracy, which is that of a change of the ruling executive through a free and fair election, only Palestine and Lebanon even partially qualify.

An overview of the form of Arab government reflects its underlying authoritarian character. It is the only region of the world in which ruling, as opposed to reigning monarchies, continue to prosper in significant numbers. All of the six Gulf Cooperation Council states, plus Jordan and Morocco, are ruled by monarchs. Thus eight out of the twenty two Arab states are so governed.

Moreover, the distinction between Arab monarchies and republics has steadily eroded as a result of longevity of presidential rule and successions within incumbents' families. Mu`amar Qadhafi, who was never elected, has ruled Libya for thirty seven years. Saddam ruled Iraq for thirty five years. Yemen's Ali Abdullah Salih was in September re-elected for seven years, which means that if he serves out this term he will have been President for thirty five years. Husni Mubarak of Egypt was re-elected last year for another six year term after having already served more than twenty four years. Habib Bourguiba ruled Tunisia for thirty years and his successor, Ben Ali, has been in the saddle for nineteen more. Hafiz al Asad, who was in power in Damascus for thirty years, succeeded in handing the office over to his son Bashar, who is now in his sixth year of rule. Mubarak, Qadhafi and Salih are all working assiduously to assure the same for one of their offspring, something which Lebanon's Rafiq Hariri managed to do posthumously.

The Arab world, in sum, not only has a higher percentage of monarchies than any other region of the world, it also has the longest average tenure of

heads of state. No other region of the world is so characterized by rule by one man and his family than is the Arab world.

Another ubiquitous and anti-democratic feature of Arab governments is that they are too large and top heavy in the executive branch. The ratio of government spending to GDP averages about one third, which is some ten per cent above the average for developing countries as a whole. Arab governments' disproportionate claim on finances is matched by their domination of labour markets. The wage bill constitutes on average about one third of total government spending, which, according to the IMF, is some four per cent higher than the average for all developing countries. Some particularly egregious examples reflect the broader situation. In Qatar and Kuwait, ninety five and ninety per cent, respectively, of nationals in the labour force are employed by government. Even in the comparatively populous Arab states civil services are bloated. In Egypt, for example, it accounts for some six million of a total non-agricultural labour force of about eighteen million. The United Kingdom, in comparison, has some 500,000 civil servants out of a population that is only some 17 per cent less than Egypt's.

The natural result of large and powerful executives is that the other branches of government are politically marginal and lacking capacity to perform their constitutional and legal roles, limited as those are. Only two Arab parliaments—those of Palestine and Kuwait—have succeeded in forcing cabinet changes, the most dramatic evidence of parliamentary power. A better indicator of the day to day relationship between executive and legislative branches is the degree to which the latter is able to oversee the business of the former, as contained in the government's budget. Most Arab parliaments have yet to achieve the first stage of such oversight, which is to force the executive to produce in timely fashion sufficiently detailed budgets for parliamentary review of them to be meaningful. The global Open Budget Index for 2006, recently released by Washington's Center on Budget and Policy Priorities, ranks 59 countries according to their budgetary transparency, including five from the Middle East and North Africa (MENA). Two of those five, Egypt and Morocco, "provide scant or no information to citizens," the lowest of the Index's five categories. Algeria provides "minimal information," which places it in the second to bottom category, while Jordan and Turkey provide "some information to citizens," which places them in the middle category.¹ All of these MENA countries are outperformed by such states as Botswana, Brazil, Peru, and Romania.

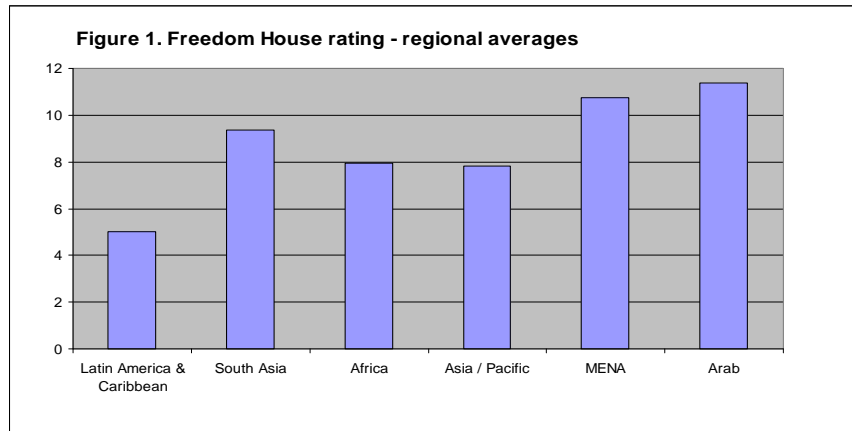
¹ Open Budget Initiative 2006, www.openbudgetindex.org

The Middle East's Democracy Gap •

Legal-judicial systems are unable to impose the rule of law because they are heavily influenced by the executive branch, typically through ministers of justice and because of deficiencies in their capacities, which result, among other things, in extensive case backlogs. Justice delayed is justice denied. In Egypt, for example, the average civil case lasts for more than six years before a court hands down a verdict, implementation of which in any event is uneven, in part because of corruption among bailiffs and other court officers, and in part because the executive is reluctant to serve at the behest of courts.

The over-centralisation of Arab executive branches is reflected in the lack of autonomy and capacity of local government. Nowhere in the Arab world does it have extensive powers of the purse and nowhere are elections to its representative bodies conducted without extensive involvement and manipulation by the executive branch. Virtually all employees at the local level in Arab governments report not to a branch of local government, but to a central ministry.

These manifold deficiencies in the form of government in the Arab world are reflected in measures of democracy and governance. As Figure One indicates, of the world's developing regions, Freedom House ranks the Arab world the least free on the combined scores of personal and political freedoms (each scale is from one to six so the two combined are twelve; the higher the score, the less freedom). The second least free region is the MENA as a whole.

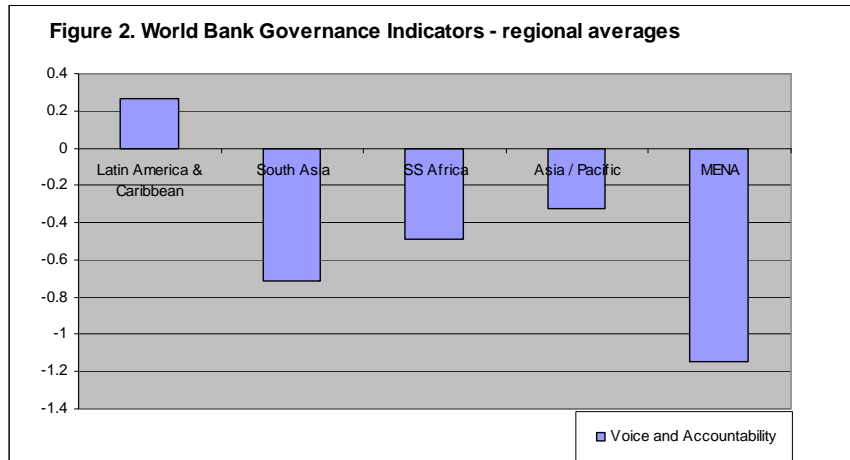


Source: Freedom House, *Freedom in the World 2006*

The Middle East's Democracy Gap •

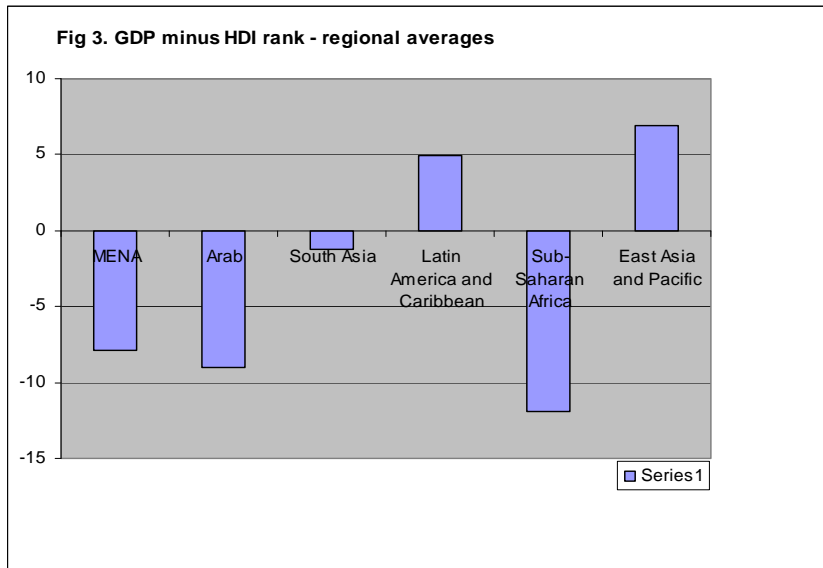
Of the World Bank's various measures of governance quality, Voice and Accountability is the one which inter-correlates most highly. It is the strongest predictor of the ability of government to control corruption, for example. Figure Two reveals that on World Bank rankings, the MENA provides dramatically fewer opportunities to its citizens for voice and accountability than does any other region.

Arab and MENA governments are not just comparatively undemocratic and unaccountable, but they are also poor at delivering benefits to their citizens. The UN's Human Development Index (HDI) is a composite of health/longevity and education measures. If a country is performing as predicted by its comparative level of wealth, its score when its rank on HDI is subtracted from its rank on GDP per capita should be zero. If it is performing better, it should have a positive score, if worse, a negative one. As Figure Three, which is based on World Bank data indicates, only Sub-Saharan African countries are developing their human resources less effectively than are the MENA countries, given their respective income levels. And again, the Arab world underperforms the MENA as a whole, reflecting the fact that Turkey, Iran and Israel outperform the Arab countries on average.



Source: World Bank, World Governance Indicators 2006

Arab and MENA governments are also not user-friendly for businesses. The International Finance Corporation ranks 175 countries according to the ease of doing business within them. As Figure Four reveals, seven Arab countries are in the top half of the ranking and seven, as well as Iran, are in the bottom half. This seems to suggest an adequate if not good performance on this measure by Arab and MENA countries. The average rank of the fifteen MENA countries listed, however, is over 100, whereas the median rank is 87.5. More importantly, if one considers the populations of the countries listed, the outcome is substantially more negative. Those Arab countries in the top half have a total native population of about 30 million, while those countries in the bottom half have approximately ten times as many inhabitants. Thus the vast majority of Arabs and Iranians live where doing business is more difficult than in the majority of countries in the world.



Source: World Bank, World Governance Indicators 2006

Progress toward a market-based economy and democracy as measured by the Bertelsmann Transformation Index, which is based on several economic and political variables, revealed in 2006 that only one Arab country was in the upper half of the 113 countries ranked. That country was Bahrain, the

population of which is approximately one million. Nine of the thirteen Arab countries ranked were in the bottom two of the five categories.

Finally, as Figure Five demonstrates, the MENA outspends all other developing regions on the military, presumably one of the reasons why its comparative ranking on human development is so low. On the face of it, high spending on the military signals the likelihood of poor governance and lack of democracy. Paradoxically, this high spending also correlates with high levels of violence, indicating that MENA citizens are probably not reaping many benefits from governmental expenditures on the military.

A recently released study by the RAND Corporation reveals that in terms of terrorist incidents and numbers killed by terrorist acts the MENA is far and away the most dangerous region in the world. 10,200 people were killed there by terrorists in the period 2002-2005, with the next highest region being that of all of South, East and Northeast Asia, where 3,600 people were killed in terrorist incidents. The comparative population densities of these two regions implies that a MENA citizen is about fifteen times more likely to be killed by terrorists than is a person living in South, East or Northeast Asia, the next most dangerous part of the globe.

Figure 4. Ease of doing business
(175 countries ranked, median rank = 87.5)

<u>Country / Rank</u>	<u>Country / Rank</u>
Saudi 38	Yemen 98
Kuwait 46	Morocco 115
Oman 55	Algeria 116
UAE 77	Iran 119
Jordan 78	Syria 130
Tunisia 80	Iraq 145
Lebanon 86	Sudan 154
	Egypt 165

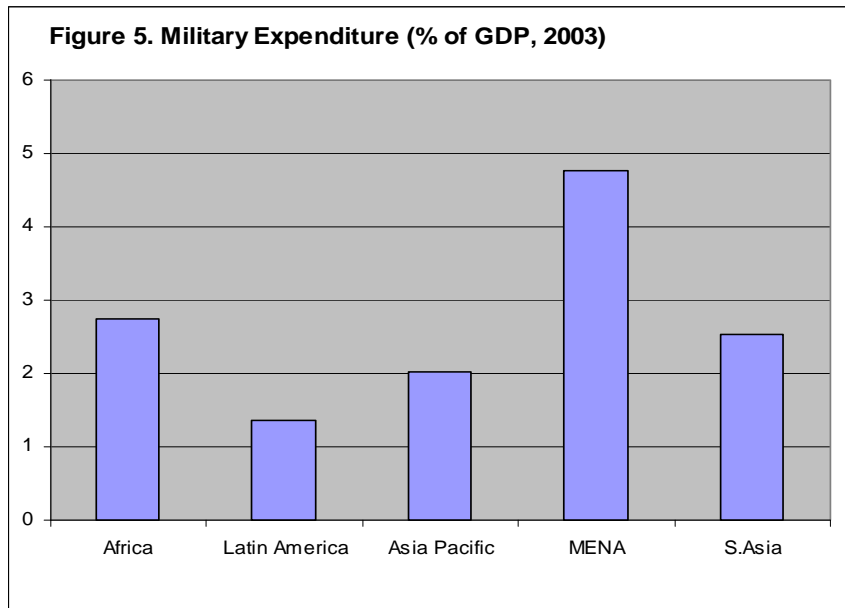
Source: International Finance Corporation, 2006

Other forms of political violence are just as omnipresent. Civil wars have occurred in the last twenty years in Lebanon, Sudan, Algeria, Iraq and Yemen.

Major insurrections have broken out in Egypt, Syria and Turkey. Cross border wars have occurred between Lebanon and Israel, Iran and Iraq, Libya and Chad. In sum, comparatively high expenditures on MENA militaries correlate not with peace and security, but with war, terrorism and death.

It may not be totally unrelated that the Arab countries have the lowest female participation rates in politics of any world region, with an average of only six per cent of Arab parliamentarians being women. In Britain, where the rate is low by European standards, twenty eight per cent of the members of the House of Commons and the House of Lords are women.

The form, content and output of Arab and MENA government thus remain far below global averages, even for developing countries, some four years after the issuing of the 2002 *Arab Human Development Report*. The impressions of citizens there reflects these objective realities. A recent Telhami/Zogby poll revealed that a majority of Arabs believe that the Arab world is less democratic now than it was at the start of the Iraq war in 2003. It is hardly surprising in these circumstances that the Islamist political tide continues to rise, threatening to inundate the entire region.



Source: World Bank, World Development Indicators

Den mellemøstlige magtbalance efter Irak-krigen 2003

Af Birthe Hansen

Formålet her¹ er at give en oversigt over de sikkerhedspolitiske udfordringer i Mellemøsten² på baggrund af de magtbalanceændringer og ændringer i magtbalanceringsrammer, der har fundet sted efter den amerikansk-ledede invasion af Irak i foråret 2003. Reelt blev forandringsprocessen påbegyndt med den ligeledes amerikansk-ledede invasion af Afghanistan i efteråret 2001, men de ændrede rammer og magtbalanceændringerne blev for alvor påvirket med den massive amerikanske tilstedeværelse i regionen fra 2003.

Hovedkonklusionerne er, at Iran og Syrien er blevet svækkede, at Libanon og Israel er blevet styrkede (såfremt den internationale styrke opfylder sit formål), at de pro-amerikanske små stater oplever en forbedret situation, at Egypten har mulighed herfor på længere sigt, men fortsat befinder sig i en svag situation, og at hele regionen undergår en dybtgående forandringsproces med en række nye alliancespil og risici, der relaterer sig til selve forandringen og de følgende magtopgør. Hertil kommer, at forandringsprocessen foregår på et væsentligt ændret grundlag – med øget konkurrence. Som konsekvens af analysen ses en stabilisering af Irak som afgørende for den fremtidige udvikling.

Nedenfor gennemgås først de væsentligste ændringer i de generelle rammer for den mellemøstlige magtbalancering, dernæst vurderes de enkelte landes styrkeforhold og muligheder i forhold til magtbalancen, og til sidst

¹ Artiklen er baseret på et COMER-oplæg (3/11-2006) og en udredning til Udenrigsministeriet (af 15/11-2006). Tak til Carsten Jensen, Ole Kværnø, Ali Alfoneh, Bertel Heurlin og Kajsa Ji Noe Oest for kommentarer undervejs.

² Den konventionelle, geografiske afgrænsning af Mellemøsten omfatter området fra Marokko i vest, Afghanistan i øst, Yemen i syd og Tyrkiet i nord. I konkrete analyser underopdeles regionen ofte i frie grupper af lande: de nordlige golfstater, fredsproces-landene, Nordafrika og Den Arabiske Halvø. Nedenfor er medtaget de nordlige golfstater (inklusive Tyrkiet) og fredsproces-landene (inklusive Egypten). Disse lande har hidtil været mest berørt af forandringsprocessen.

sammenfattes udviklingens konsekvenser for de sikkerhedspolitiske udfordringer i Mellemøsten.

Væsentlige ændringer i de generelle rammer for den regionale magtbalancering

Betingelserne for den mellemøstlige magtbalancering blev påvirket af fire større ændringer med Irak-krigen 2003:

- Efter 2003 stod enesupermagten USA centralt placeret med mere end 120.000 tropper i et stort mellemøstligt land
- Fjernelsen af Saddam Hussein-styret og den nye amerikanske mellemøstpolitik satte fokus på demokratisering i den ellers så autoritært ledede region, og at demokratisering slog igennem med de irakiske valg
- Invasionen igangsatte en omfattende flerdimensionel regional forandringsproces med selvstændige effekter
- Efter dannelsen af den irakiske overgangsregering i juni 2004 gav det internationale samfund mandat til tilstedeværelsen af koalitionsstyrker, og den demokratisk valgte regering forlængede mandatet. Mellemøsten som region var for alvor kommet for alvor på den internationale dagsorden

De 2003-relaterede ændringer i de fire betingelser betyder, at en række forskellige dynamikker er blevet udløst:

At *en supermagt er direkte tilstede*, som det er tilfældet med USA i Irak, betyder en afgørende forskel i forhold til tilstedeværelse i form af spredte baser og mindre troppekontingenter. Her kan drages en analogi fra Amitav Acharyas studier af supermagtsdeltagelse i alliancer (Acharya 1992). Acharyas komparative studier viser, hvordan alliancer udvikler sig med eller uden en supermagt, og det illustrative eksempel er NATO i forhold til ASEAN. Trods USA's tilstedeværelse og engagement i Østasien, udviklede NATO sig – med USA som direkte deltager – distinkt anderledes. Gulf Cooperation Council (GCC-samarbejdet) har ligeledes udviklet sig i tråd med ASEAN frem for med NATO, trods USA's styrkede base-politik og tilstedeværelse på Den Arabiske Halvø efter Golf-konflikten 1990-91. Direkte tilstedeværelse betyder dermed, at stater i et givet regionalt system får en 'suveræn' i blandt sig, hvilket påvirker deres konfliktincitament og handlerum.

Påvirkningen er hidtil kun set overgået af *kerneåbenkapacitet*. Dette har en vigtig konsekvens: det giver stater med en sådan kapacitet et markant incitament til erhverve sig kerneåben. Incitamentet til en umiddelbar satsning af et sådant potentiale er dog begrænset til de såkaldte tærskelstater (stater, der allerede er tæt på at kunne opnå en kerneåbenkapacitet), da det ellers – i lyset af 'suverænenens' tilstedeværelse ville være for farligt. Satsningen kræver

også en vis generel kapacitet, der vil stille omverdenen store problemer i udsigt i forhold til forsøg på at hindre en realisering af potentialet.

Det ændrede styrkeforhold mellem de mellemøstlige regeringer og deres befolkninger er også en væsentlig konsekvens af fjernelsen af Saddam Hussein-styret (Hansen and Jensen 2006). Indtil da kunne de autoritære mellemøstlige regeringer handle i nogenlunde tillid til, at stabiliteten og den mellemstatslige magtbalance var det afgørende for omverdenen. De mellemøstlige regimer kunne dermed indordne deres befolkninger under egne prioriteringer, så længe de tog de relevante stabilitetshensyn og ikke udfordrede deres respektive supermagters alliancepolitik. Efter Saddam Hussein-styrets fald og præsident Bush' efterfølgende udmelding om, at den hidtidige stabilitets-politik ikke havde givet de ønskede resultater og derfor var blevet erstattet af 'demokratiseringsstrategien' (Bush 2003), måtte de regionale aktører forholde sig til nye spilleregler. Dette blev understreget af, at mange regimer herefter stod over for mere selvsikre og/eller aktive oppositioner. Grundlaget for den klassiske omnibalanceringspolitik (David 1991) er dermed ændret, da regeringerne ikke længere på samme måde kan negligere eller nedkæmpe oppositionelle grupper. Et eksempel på de tidligere muligheder for nedkæmpning er den syriske regerings nedkæmpning af islamistisk opposition i 1982 i Hama, hvor 10.-20.000 mennesker skønnes at være blevet dræbt³.

Selve forandringsprocessen har konsekvenser ved, at staterne forsynes med nye incitament i deres sikkerhedsvaretagelse. De bliver i højere grad nødt til at forholde sig til den amerikanske verdensordens placering i regionen, både i forhold til stillingstagen til dens indhold, og i forhold til USA's overvejning af det mellemøstlige magtspil. For svage stater og stater, der er relativt godt rustede til at klare sig i det amerikanske verdensordens-set-up betyder dette alt andet lige et incitament til opslutning, mens det for stærke stater (hvilket i Mellemøsten primært vil sige atomtærskelsstater, da dette er det eneste, der aktuelt set implicerer en vis styrke) og for stater, der er relativt dårligt stillede på verdensordenskonkurrencens betingelser⁴, betyder dette *alt andet lige* et incitament til at balancere. Balanceringspolitik er imidlertid kun en egentlig option for tærskelstaterne. For de øvrige er der i højere grad tale om, hvad man kunne kalde en undvigepolitik – eller en balanceringspolitik, hvor balancering får en anden mening, nemlig balancering på grænsen af, hvad USA vil

³ <http://www.shrc.org.uk/data/aspx/do/1260.aspx#D3>;
<http://jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=2369768>;
<http://jamestown.org/terrorism/news/article.php?articleid=2369769>,
Freedman 1990.

⁴ Som mange af de mellemøstlige stater, jf. Henry and Springborg (2001).

acceptere. Hertil kommer, at forandringsprocesser typisk opmuntrer stater til at tage sikkerhedsdilemmaet særligt alvorligt, og dermed til at være særligt skeptiske i forhold til deres vurderinger af andres staters hensigter og adfærd. Dette medfører en nervøs og vagtsom adfærd.

Mellemøsten kom for alvor på den internationale dagsorden efter 11. september 2001, da den første invasion fandt sted måneden efter. I de følgende år blev regionen genstand for akademisk udforskning, fik tilført ressourcer, indgik i forhandlinger, samt blev genstand for politisk debat. Tidligere havde den israelsk-arabiske konflikt været en politisk slagmark i FN's generalforsamling, og Saddam Hussein-Iraks krænkelser af FN-resolutioner havde medført gentagne behandlinger i FN's sikkerhedsråd. I begyndelsen af det nye årtusinde blev det imidlertid Mellemøsten som *region*, der begyndte at tiltrække sig opmærksomhed. Det internationale samfund blev efter Saddam Hussein-styret fald engageret på en ny måde; i første omgang ved at give mandat til koalitionsstyrkerne i Irak, senere ved beslutningen om den internationale styrke i Libanon. Det internationale samfunds engagement fik desuden legitimitet ved, at overgangsregeringen i Irak forlængede koalitionsstyrkernes mandat, og ved, at parterne i Libanon-konflikten accepterede den internationale styrke. Konsekvensen af interessen for Mellemøsten er, at USA's og andre internationale styrker nu er talstærkt tilstede i regionen (i Irak, Afghanistan og Libanon), at regionale tiltag følges med stor skepsis, og at de mellemøstlige stater derfor ikke kan handle i ubemærkethed eller er langt nede på en prioriteringsliste.

De vigtigste konsekvenser af disse ændrede betingelser for de statslige aktører på den regionale politiske scene er således, at magtspillet i langt højere grad end tidligere er præget af USA's supermagtstilstedeværelse (i form af begrænset handlerum, men med særlige incitamenter for tærskelstater), at forholdet mellem de mellemøstlige regeringer og deres befolkninger er blevet ændret på regeringernes bekostning (hvilket forstærkes af den internationale bevågenhed), at den regionale forandringsproces gør staterne nervøse, og at den skærpede internationale bevågenhed i handling såvel som på dagsordensniveauet giver politisk opmærksomhed om de (svage) mellemøstlige staters adfærd.

Den mellemøstlige magtbalance udspiller sig på disse ændrede betingelser. Hertil kommer de ændrede styrkeforhold, der afgør staternes relative evne til at indfri deres mål/ønsker (Waltz 1979). Disse styrkeforhold kan måles ud fra:

- 1) Kapabiliteter⁵
- 2) Supermagtsalliancer/-muligheder⁶
- 3) Regionale og internationale alliancer/-muligheder
- 4) Evne til at klare sig på den gældende verdensordens vilkår⁷ samt tilpasningsstrategi

Styrkeforhold og muligheder i forhold til magtbalancen: de nordlige golfstater og fredsproces-landene

Iran

Irans kapabiliteter blev kun i ringe omfang berørt i forbindelse med 2003 og den efterfølgende proces. Hidtil har godt forhold til USA ikke været muligt, da Iran dels fortsatte sin fjendtlige kurs i forhold til USA, dels ikke ændrede politisk på afgørende stridspunkter. Det samme gjorde sig gældende i forhold til de regionale alliancemuligheder på det statslige plan, da Iran hidtil har stået for direkte opposition mod USA. Indtil nu har Iran på det regionale, mellemstatslige plan kun haft et relativt godt forhold til Syrien⁸. På det substatslige niveau har Iran fået forøgede alliancemuligheder i form af opsamling

⁵ Med kapabiliteter forstås Waltz' syv kapabiliteter: territorium, befolkning, økonomi, militær, naturressourcer, politisk sammenhæng, samt kompetence (Waltz 1979). En kapabilitetsanalyse implicerer en vurdering af relative ændringer i den samlede score baseret på en gennemgang af de enkelte kapabiliteter (Hansen 1998).

⁶ I vitale sikkerhedspolitiske spørgsmål såvel som i den daglige magtbalancering er supermagtsalliancer afgørende for mindre stærke stater som de mellemøstlige og kan overgå modpartens absolutte kapabilitetsscore (Hansen 2000). Alliancespillet er imidlertid afhængig af udviklingen i styrkeforholdene (dette vil her sige både i USA's styrkeforspring og i de regionale, indbyrdes styrkeforhold).

⁷ Den aktuelle verdensorden er præget af demokratisering og spredning af markedsøkonomien. Staterne er forskelligt rustede til at klare sig i denne konkurrence; generelt set er de mellemøstlige stater dårligt rustede (Henry and Springborg 2001). Demokratiske institutioner og åbne økonomier er iflg. Henry and Springborg (2001) afgørende for mulighederne for at klare sig godt.

⁸ De manglende regionale alliancemuligheder for Iran og landets dårlige forhold til USA er blevet sat i relief af alternative alliancebestrebelse. At Iran har nærmet sig Venezuela under den socialistiske ledelse afspejler på den ene side, at det er nødvendigt for Iran at 'fiske ved fjerne kyster', og på den anden side, at Iran flirter med en balanceringspolitik, der sammen med udviklingen af missiler kan give USA mindelser om Cuba-krisen.

af anti-amerikansk utilfredshed blandt underprivilegerede og utilfredse grupper i den arabiske verden, og ved politisk udnyttelse af fremkomsten af shia-sunni-uoverensstemmelser.

Den iranske svækkelse fulgte en række ellers gunstige udviklinger for Iran: at Iran fik større råderum mod nord efter Sovjetunionens sammenbrud, de høje oliepriser, at to lokale fjendtlige regimer faldt i Irak og Afghanistan, og at der har været en ideologisk efterspørgsel i den arabiske verden (Rubin 2006).

Som strategi for tilpasning til de ændrede omverdensbetingelser efter 2003 har Iran hidtil valgt en åbenlys oppositionstrategi i form af en forøget satsning på erhvervlsen af kernevåben og en mere offensiv linje på dette område end tidligere. Hvor Iran før 2003 forfulgte en langsom og udadtil tilbageholdende kernevåbenpolitik, er denne nu forandret til en hurtig, eksplicit (om end dobbelttydig) politik, der bruges direkte i politiske forhandlinger. Fra et iransk perspektiv er USA imidlertid kommet foruroligende tæt på efter Irak-invasionen i 2003, og Iran satser nu på at tilsidesætte den amerikanske tilstedeværelse og indflydelse i Mellemøsten ved hjælp af at krydse kernevåbentærsklen. Iran har også konventionelt gennemført en markant satsning over en længere årrække (Military Balance 2005-6:6-7). Satsningen har medført en styrkelse, men resultatet blev voldsomt devalueret i 2003: frem for at skulle måle styrkelsen i forhold til f.eks. Saddam Husseins luftvåben, blev den da sat i forhold til det irakiske plus amerikanske luftvåben. I forhold til at klare sig på verdensordenens præmisser har Iran paradoksalt nok en række potentialer til at klare sig i den regionale sammenhæng på længere sigt. Der er et omfattende entreprenør-lag i befolkningen, et industrielt og videnskabsmæssigt grundlag, og der er erfaringer med demokrati. På kort sigt er Iran imidlertid svækket, og økonomien er i meget dårlig forfatning. Apparat og infrastruktur er temmelig nedslidt, økonomien er plaget af korrupsion, og præget af behov for ny teknologi og tilførsel af kapital, og dertil kommer, at Iran har været ude af stand til at konstruktivt at udnytte de høje oliepriser (Pollack 2006).

Irans primære sikkerhedsudfordring er for tiden at sikre sig på længere i forhold til verdensordenen, og styret har foreløbigt valgt at gøre dette via kernevåbensatsningen for at kunne bevare sin særlige politik og måske på sigt at kunne opnå en regional stormagtsrolle. Strategien har omkostninger i form af politisk isolation og dermed voksende utilfredshed i befolkningen. Den iranske befolkning synes imidlertid meget bevidst om det grundlæggende unipolære dilemma, men er delt i fortolkningen af handlemuligheder: på den ene side er der en formentlig en bred opslutning til kernevåbenpolitikken, mens der på den anden side også er opslutning til at forlade den særlige iranske politik til fordel for i højere grad at indgå i verdensordenen (Pollack 2006).

Det ville indebære lettere at kunne handle med andre lande, at opnå demokrati og andre rettigheder, samt at få konstruktiv politisk indflydelse.

Det er en udbredt antagelse, at der er tæt på fuld støtte til atomprogrammet i den iranske befolkning (se f.eks. Vick 2006; Bahgat 2006). Blandt de vigtigste konkrete grunde anføres national selvfølelse, ønske om modernisering, tilstedeværelsen af atommagter i nabolaget, samt erfaringerne fra Iraks invasion i 1980 (Abedin 2006). En række forhold gør imidlertid, at den tilsyneladende opbakning til atomprogrammet bør tages med forbehold: For det første har det iranske regime italesat en diffus fremstilling af atomprogrammet, der ikke sonderer mellem den civile og militære dimension. For det andet har regimet skærpet censuren på debatten. For det tredje tyder en række kilder på, at støtten måske ikke er så udtalt, især ikke når der sondres mellem den civile og den militære dimension. For det fjerde findes der ikke pålidelige undersøgelser af, hvordan den iranske befolkning ser på forholdet mellem en overskridelse af kernevåbentærsklen og prisen herfor⁹ (Herzog 2006).

Den iranske kurs indebærer desuden en interesse i, at Irak ikke udvikler sig til en større, fungerende magt – evt. i alliance med USA. Dette tilsiger støtte til irakiske oprørere og forsøg på at 'holde gryden i kog'. Samme interesse blev plejet under Libanon-konflikten 2006, men politikken fik et knæk med den relative svækkelse af Hizbollah, der var et væsentligt instrument i heri. Endelig har Iran en interesse i at se islamistiske oppositioner vokse i de arabiske lande og svække disses regeringer.

Figur 1: Iran

Iran	
<i>Generelle betingelser</i>	
USA-tilstedeværelse	Negativt for styret; kompensation gennem skærpet kernevåbenstrategi
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Negativt for styret
Selve forandringsprocessen	Iran grundlæggende robust
Det internationale engagement	Negativt
<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	Ikke direkte påvirkede, men i forvejen svækkede, og de konventionelle kapabiliteter stærkt devaluerede
USA-alliance	Ikke mulig aktuelt set, men USA som

⁹ Se Herzog (2006) for en nuancering af støtte-synspunktet.

	modstander kommet meget tættere på. Kræver iranske indrømmelser
Regionale og internationale alliancer	Begrænsede – ingen statslige regionale/internationale muligheder, søger i stedet langt væk og på substatsligt niveau (shia-sunni-røre, 'Arab Street' via anti-amerikanisme og anti-Israël)
Evne til tilpasning	Blandet med aktuel vægt på negativ vurdering – økonomien meget svækket (korruption, stor uformel sektor, forvredet banksektor, manglende investeringer) politisk system i krise indadtil og udadtil (demokratisk set-back)
<i>Særlige forhold</i>	
Andet	Tærskelstatus; stor stat med store generelle potentialer samt olie

Iran har oplevet ikke blot at være uden supermagtsalliance siden 1979, men også at være i et decideret modsætningsforhold til USA. At USA kom så fysisk tæt på Iran i 2003, indebærer derfor en markant svækkelse af Iran. Samtidig var de iranske alliancemuligheder i regionen begrænset til Syrien, der også er betragtelig svækket, så den iranske alliancepolitik udviklet sig noget specielt: Iran har i stedet søgt alliancepartnere så fjernt som i Latinamerika (aljazeera.net, 12. marts 2005; msnbc.com, 17. september 2006), samt i form af ikke-statslige aktører i den arabiske verden.

Iran er således blevet markant svækket efter 2003, men har store potentialer og sin tærskelstatus, der hidtil har udgrænset alternative tilpasningsstrategier.

Omfattende økonomiske sanktioner (à la Pollack-modellen) kunne være et modtræk, men der er usikkerhed om, hvor stor gruppen af demokrater-entreprenører egentlig er, og hvordan entreprenør-gruppen vil reagere på omfattende økonomiske sanktioner.

Irak

Irak blev udsat for en gennemgribende forandring med den amerikansk-ledede koalition i 2003. Saddam Hussein-regimet, der havde siddet siden, blev væltet, og det eksisterende politiske, ideologiske, økonomiske og sikkerhedspolitiske grundlag forsvandt. Iraks kapabiliteter blev påvirket i omfattende omfang: det irakiske territorium blev atter samlet efter tiden med FN's sikre zone for

kurderne i nord og flyveforbudszonerne i både nord og syd. Trods kurdisk separatisme er landet atter blevet territorielt sammenhængende. Samtidigt blev det i sin helhed frataget suverænitet med besættelsen og koalitionsstyrkernes indmarch. Økonomisk har Irak oplevet nye muligheder, genindtræden i den internationale økonomi med sanktionernes ophævelse – herunder mulighed for at realisere sine olierigdomme, og der har også været vækst i den private sektor. Irak har imidlertid også oplevet en foreløbig tilbagegang som følge af oprørsrelaterede materielle ødelæggelser og udviklingsmæssig stilstand. Den politiske sammenhængskraft er blevet kraftigt udfordret og svækket med oprøret og den omfattende vold, men også at kurdiske selvstændighedsforberedelser i det nordlige Irak. Foreløbigt er det dog lykkedes for centralregeringen at fastholde tilslutning til et samlet Irak. Den sekteriske vold har imidlertid været i stigning (ikke mindst efter angrebet på shiitiske Det Gyldne Tempel i Samarra 22. februar 2006, selv om det anslås, at antallet af irakiske sikkerhedsstyrker og deres kapacitet er øget (Military Balance 2005-06:2).

Alliancemæssigt har Irak opnået en beskyttelse mod ydre fjender med den internationale koalitions tilstedeværelse og post-2003-forholdet til USA, og regionalt set har Irak fået nye samarbejdsmuligheder. Internationalt set har Irak formelt set oplevet et brud med den isolation, der fulgte Golfkonflikten 1990-91. Den irakiske tilpasningsstrategi er foreløbigt præget af de store omvæltninger efter Saddam Hussein-styrets fald. Indtil videre er der dog tegn på demokratisering, forsøg på national forsoning fra de ledende politiske lags side (om end der er tegn på dybtgående kurdiske løsrivelsesbestrebelse), og omstilling mod med bedre konkurrencedygtighed på de samlede verdensordensvilkår. Der er tegn på en voksende indre USA-kritik, og post-Saddam-magtopgøret er voldsomt.

De væsentligste sikkerhedspolitiske udfordringer for det nye Irak er at etablere sig som suveræn stat og at komme til at genindgå i mellemøstlig politik på selvstændige præmisser. Indenrigspolitisk set er den afgørende udfordringer at skabe ro, undgå religiøst begrundede spændinger, opnå øget kurdisk national tilslutning, samt at skabe national forsoning.

Figur 2: Irak

		Irak
<i>Generelle betingelser</i>		
USA-tilstedeværelse		Positivt for demokratisk valgt regering, begrænsning af suverænitet
Demokratiserings-vinde dagsorden	og	Bistår forandringsprocessen

Den mellemøstlige magtbalance efter Irak-krigen 2003 •

Selve forandringsprocessen	Store effekter og intenst magtopgør
Det internationale engagement	Positivt
<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	Forbedret konkurrenceevne, mulighed for at realisere olierigdomme, svækket på intern sammenhængskraft
USA-alliance	Stor beskyttelse mod ydre, statslige aktører
Regionale og internationale alliancer	Mulighed for geniintegration i regional og international politik, væsentligt forbedrede alliancemuligheder
Evne til tilpasning	Stærk forbedret om end vanskeliggjort af magtopgøret
<i>Særlige forhold</i>	
Andet	Dybtgående overgangsfase

Iraks styrkeposition er blevet potentielt væsentligt forbedret. Udviklingen afhænger dog af magtopgøret.

En styrket international indsats mod den sekteriske vold samt tålmodighed er nødvendig. Hertil kommer, at der er selvstændighedsbestrebelse i det kurdisk-dominerede område. Der er imidlertid faldende politisk opbakning til den internationale indsats.

Syrien

2003 havde kun få konsekvenser for Syriens kapabiliteter. Der var efterfølgende et 'vindue' i forhold til et forbedret forhold til USA, da Syrien i april 2005 trak sig ud af Libanon (efter internationalt pres, frygt for en irakisk skæbne, samt libanesisk folkelig pres). Den syriske regering valgte imidlertid at fastholde sin hidtidige politik mod verdensordenen og forskertede muligheden. Regionalt set forblev de syriske alliancemuligheder uændrede, bortset fra en øget iransk interesse. Også al-Qaeda-netværket udviste interesse, men den syriske frygt for amerikanske repressalier var for stor til en åben alliance. I stedet har der været tale om en mere passiv form for syrisk støtte i form af, at Syrien har ladet oprørere krydse den irakiske grænse. Syrien fastholdt i det hele taget sin 'dual-policy' (Perthes 2004, Everett 2005, Heurlin 2006); og sammen med Iran er Syrien det eneste land i regionen, der eksplicit og med balancerings-elementer modsætter sig verdensordenen.

Syriens grundlæggende problem er, at det på alle måder er dårligt rustet til at klare sig på den aktuelle verdensordens politiske, økonomiske og ideologiske præmisser. Siden magtskiftet efter præsident Hafez al-Asads død i

2000, har der været reformforsøg, men efterfølgeren Bashar al-Asad og hans regering synes for svag til at for alvor at kunne iværksætte indenrigspolitiske reformer.

De store sikkerhedspolitiske udfordringer for Syrien er, at USA med sin tilstedeværelse i Irak er kommet så tæt på (selv om udfordringen aktuelt set mildnes af, at USA har nok at gøre i Irak). Generelt set har Syrien da også været på tilbageslag: man har måttet opgive direkte indflydelse i Libanon, man har hidtil ikke kunnet få Golan tilbage, Tyrkiet har lagt et vedholdende pres på Syrien for at stoppe syrisk terrorstøtte (som husly og anden støtte til PKK¹⁰), man er presset af det internationale samfund på nakken i forhold til Hariri-sagen og terrorist-krydsninger af grænsen til Irak, der har været sporadiske syrisk-kurdiske separatistiske udmeldinger, og de demokratiske vinde blæser også i det syriske civilsamfund. En del røre i det syriske civilsamfund ser ud til at relatere sig til den islamistiske opblomstring. Indenrigspolitisk set synes Syrien at sidde fast mellem enorme økonomiske og politiske udfordringer på den ene side, og en magtblok, der ikke vil og tør åbne på anden.

Udviklingen efter 2003 har således været negativ for Syrien på de målte forhold, og Syrien er dybt svækket.

Et fortsat politisk pres er vigtigt - med overvejelser om, hvornår Syrien er svækket nok til at måtte gå i forhandling. Der er usikkerhed om Syriens politiske sammenhængskraft, hvis regimet falder.

Figur 3: Syrien

Syrien	
<i>Generelle betingelser</i>	
USA-tilstedeværelse	Negativt
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Negativt for styret
Selve forandringsprocessen	Øger pres på Syrien
Det internationale engagement	Negativt
<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	Meget svækkede
USA-alliance	Har hidtil ikke været mulig. Vil formentlig afhænge af graden af syrisk svækkelse
Regionale og internationale alliancer	Næsten isolation – kun mulighed for samarbejde med Iran samt

¹⁰ I 1998 førte dette til en krise, der endte med syriske indrømmelser.

	forhandlinger med EU/EU-lande
Evne til tilpasning	Meget begrænset og har ført strategi for at undgå konstruktiv tilpasning
<i>Særlige forhold</i>	
Andet	

Jordan

Med hensyn til påvirkning af kapabiliteter er Jordan gået fri af påvirkninger fra de 2003-relaterede omvæltninger. Dog synes et økonomisk opsving at have fundet sted, da Jordan har forekommet som et relativt sikkert sted at investere i de ellers så turbulente omgivelser, og da en del velhavende irakere flygtede til Amman, dels i forbindelse med Saddam Hussein-styrets fald, dels i forbindelse med det efterfølgende oprør.

Alliancemæssigt har USA's øgede tilstedeværelse i regionen været en fordel for Jordan, der traditionelt set har bygget sin alliancepolitik på et godt forhold til USA. De regionale alliancemuligheder forekommer uændrede. Der kan dog konstateres en yderligere tilnærmelse til Egypten i lyset af den iranske og syriske strategi. Den irakiske udvikling er usikker og påvirker også de jordanske allianceperspektiver. Går det galt i Irak, vil det være hensigtsmæssigt med en stor ven i form af Egypten. Hvis det derimod går godt i Irak, vil det være hensigtsmæssigt med en tæt forbindelse i det nye magtspil, hvor Irak da ville stå stærkt.

Jordan var et af de lande, der var længst fremme i forhold til en demokratiseringsproces inden 2003. Processen var ydermere åben for moderate islamister. Siden er der taget betydelige skridt mod reformer. Historisk set har oplyst, autoritært styre imidlertid vist sig at have vanskeligt ved at overleve omfattende reformer iværksat fra oven. Jordan er desuden berørt af den islamistiske bølge, og Amman blev ramt af flere, samtidige terrorangreb i 2005. Hertil kommer, at Libanon-konflikten – inklusive uroen i Gaza – har været en stor udfordring for den jordanske regering.

Det tiltagende kaos i de palæstinensiske selvstyreområder har næret en langsigtet sikkerhedspolitisk frygt i Jordan i forhold til, om Vestbredden på længere sigt vil blive jordansk snarere end selvstændig. Hvis en palæstinensisk statsdannelse mislykkes, er det en forventning i Jordan, at (dele af) Vestbredden i stedet for at blive en lille selvstændig stat vil blive en del af Jordan og dermed forrykke den demografiske sammensætning i Jordan yderligere i palæstinensisk retning. Det frygtes endvidere, at en sådan befolkningsmæssig forandring også vil bringe megen politisk utilfredshed med

sig i lyset af skuffede statsforventninger og flere års forarmelse og islamisering i de palæstinensiske områder.

Den jordanske tilpasningsstrategi har været præget af verdensordensorientering på en fortløbende og stilfærdig måde. Jordan er relativt godt rustet til de nye udfordringer i en regional sammenhæng, og den interne udvikling har været lettet af landets sin beskedne befolkningstørrelse og store urbaniseringsgrad.

De kommende års sikkerhedspolitiske udfordringer for Jordan består i at forholde sig til den palæstinensiske udvikling og udviklingen i Irak. Den palæstinensiske udvikling har stor betydning for Jordan på flere måder: både for den jordanske stats udvikling og karakter, som uroligt nærområde, og som element i forholdet til Israel. Irak kan blive en konstruktiv samarbejdspartner eller et kæmpemæssigt sikkerhedsproblem, hvis kaos og terrorisme vinder. I begge tilfælde vil den irakiske udvikling præge Jordan dybt. Et konsolideret nyt Irak kræver en politisk balancegang, mens et Irak i kaos udgør et vitalt sikkerhedsproblem. Indenrigspolitisk set er Jordan præget af udfordringerne i forbindelse med demokratisering, det palæstinensiske spørgsmål og en islamistisk vækkelse.

Jordan har grundlæggende set få kapabiliteter og mange naboer, men har hidtil klaret sig bedre end grundlaget tilsiger. Det økonomiske opsving er dog ikke konsolideret, og den palæstinensiske udfordring er stor. Forandringerne og USA's tilstedeværelse har været til fordel for Jordan.

Det er imidlertid vigtigt at bevare opmærksomheden i forhold til Jordan, og at støtte den økonomiske udvikling. De to store udfordringer kommer fra udviklingerne i Det Palæstinensiske Selvstyre og problemerne ved en top-down-demokratiseringsmodel (som i kong Abdullahs version).

Figur 4: Jordan

	Jordan
<i>Generelle betingelser</i>	
USA-tilstedeværelse	Positivt
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Positivt – men indbyggede vanskeligheder
Selve forandringsprocessen	Stor udfordring – primært i forhold til den palæstinensiske udvikling
Det internationale engagement	Positivt

Den mellemøstlige magtbalance efter Irak-krigen 2003 •

<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	Grundlæggende set relativt svage, men (skrøbeligt) økonomisk opsving
USA-alliance	Gode muligheder
Regionale og internationale alliancer	Gode muligheder
Evne til tilpasning	Relativt god
<i>Særlige forhold</i>	
Andet	

Libanon

De libanesiske kapabiliteter blev indirekte påvirket på omfattende vis i kølvandet på 2003. Først blev den libanesiske suverænitet genvundet, da Syrien trak sig ud i 2005 som følge af internationalt pres (frygt for skæbne som Irak) og demokratiseringstiltag/folkeligt pres i Libanon.

Den syriske tilbagetrækning medførte imidlertid på den ene side et magttomrum, da den libanesiske centralregering helligede sig økonomiske og politiske opgaver og ikke magtede også at varetage de sikkerhedspolitiske, og på den anden side blev landet delt i en demokratiseret midte og et radikaliseret syd (inklusive sydlige forstæder til Beirut) under Hizbollahs ledelse. I lyset af Hizbollahs militære styrke i forhold til centralregeringen i Beirut, skabte dette forhold en 'dobbelt-stat'. Hizbollahs selvstændige udenrigspolitik – raketangreb mod Israel og kidnapning af israelske soldater – førte i juni-august 2006 til en væbnet konflikt, hvor Israel angreb Libanon som modsvar. Konflikten førte til en række krigsrelaterede ødelæggelser, der midlertidigt vil belaste den libanesiske økonomi (der synes dog at være stor international velvilje i forhold til finansiel assistance til genopbygning).

Til gengæld betød konflikten, at der er blevet basis for etablering af et statsligt voldsmonopol i Libanon, hvilket både kan lette forholdet til nabostaterne og den interne, statslige udvikling. Forholdet til USA er blevet forbedret i den forstand, at den libanesiske centralregering har lagt afstand til Hizbollahs milits, samt ved at USA har forpligtet sig på at bidrage på omfattende vis til genopbygningen. De regionale libanesiske alliancemuligheder er blevet påvirket med svækkelsen af Hizbollah og udsigten til et voldsmonopol, der letter forholdet til Israel, og den internationale tilstedeværelse burde kunne svække Hizbollahs parallel-alliance med Iran.

Libanons økonomiske grundlag er blevet udviklet siden afslutningen på borgerkrigen i 1990. Et væsentligt problem er imidlertid landets store ulighed, der har produceret det sociale grundlag for dele af og støtten til Hizbollah.

Libanon står over for to store udenrigspolitiske udfordringer i de kommende år. For det første at afslutte øvrige hængepartier gennem fredsforhandlinger med Israel. For det andet at forholde sig til udviklingen i Syrien under et formentligt kommende syrisk regimeskifte.

Indenrigspolitisk vil den største udfordring være at sikre statens overlevelse ved etableringen af et voldsmonopol og en social udligning, der kan bidrage til at underminere Hizbollahs sociale basis, samt – på kortere sigt – en håndtering af islamismen og Hizbollahs politiske grundlag efter 2006-konflikten.

Figur 5: Libanon

	Libanon
<i>Generelle betingelser</i>	
USA-tilstedeværelse	Generelt set positivt, men har vanskeliggjort centralregeringens manøvrerum og svækket alternativ ledelse (Hizbollah)
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Positivt
Selve forandringsprocessen	Har haft voldsomme effekter
Det internationale engagement	Kan nu bidrage til at genskabe libanesisk voldsmonopol
<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	Midlertidig svækkelse pga. 2006-konflikten, men udsigt til langsigtede forbedringer
USA-alliance	USA har forpligtet sig på Libanons genopbygning
Regionale og internationale alliancer	Gode muligheder efter 2006-konflikten
Evne til tilpasning	Relativt stor
<i>Særlige forhold</i>	
Andet	

Libanon har i sommeren 2006 været gennem en proces med opgør med væbnet politik (forstået som indflydelse fra eksternt støttede væbnede grupper) og delt voldsmonopol, der ikke blev rigtigt samlet efter borgerkrigens ophør. Libanon har nu principielt set forbedrede chancer for yderligere konstruktiv tilpasning.

I forhold til denne proces er det væsentligt med en effektiv og robust international styrke, nødvendigt med intern omfordeling og udvikling af et holdbart beskatningssystem. Libanon har stor ulighed, som det er nødvendigt at kunne bremse for at underminere Hizbollahs sociale basis.

Israel

Israels tidligere premierminister, Ariel Sharon, fik gennemført, at Israel i 2005 rømmede Gaza-striben. Dermed blev der slået hul på årtiers israelske satsning på at beholde de besatte områder. Rømningen bidrog både til at svække Israel kapabilitetsmæssigt ved råderum over mindre territorium, og til en styrkelse ved forbedrede muligheder for en senere gennemførelse af en internationalt acceptabel fredsplan, samt ved nedbringelse af ressourceforbrug i forhold til besættelsen. Rømningen fulgte de store ændringer i Mellemøsten, herunder den ændrede amerikanske Mellemøstpolitik, hvor fokus var blevet flyttet fra en israelsk-palæstinensisk fredsaftale som første skridt til en regimeforandring i Irak.

Den følgende uro i Gaza-striben og Hamas' valgsejr ved de palæstinensiske valg påvirkede den israelske sikkerhedssituation negativt. Da en korporal blev kidnappet af Hamas-folk på israelsk territorium lige uden for Gaza i juni 2006, satte Israel ind med betydelige befrielses- og gengældelsesaktioner. Kort efter blev Israel også presset fra Nord af Hizbollah med raketangreb ind over grænsen og kidnapning af yderligere to soldater. Dette førte til en storstilet, seks uger lang israelsk militæraktion i Libanon.

Konflikten i Libanon fik en række sikkerhedspolitiske konsekvenser. For det første blev Hizbollah alvorligt svækket. Dette var en styrkelse af Israel i det indbyrdes (relative) forhold, selv om svækkelsen ikke blev så fuldstændig, som Israel havde satset på. For det andet er en international FN-ledet styrke på vej til at blive udstationeret i Libanon og kan bidrage til at undgå ny Hizbollah-opbygning i landets sydlige del samtidig med, at styrken kan bidrage til, at den libanesiske centralregering får etableret et voldsmonopol og vil kunne fremstå som reel forhandlingspartner i kommende fredsforhandlinger.

At Israel overlader af del af sin sikkerhedspolitik i forhold til Libanon til den internationale styrke er i et snævert perspektiv en svækkelse ved, at Israel må ændre politik. Samtidig indebærer accepten af styrken også en styrelse af Israel i og med, at det frigør israelske ressourcer og ved, at den internationale styrke har et solidt, internationalt mandat. Israel hvade USA i ryggen under konflikten. USA forpligtede sig desuden på både hjælp til genopbygningen af Libanon, støtte til den libanesiske centralregerings position, samt fortsat kontrol med Hizbollahs udvikling. Regionalt set var der kritik af Israels

operationer i Libanon (især fra iransk side), men reaktionerne fra de centrale arabiske lande var forholdsvis afdæmpede.

Figur 6: Israel

	Israel
<i>Generelle betingelser</i>	
USA-tilstedeværelse	Positivt
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Positivt
Selve forandringsprocessen	Vanskelig – mange fronter
Det internationale engagement	Positivt
<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	Ligevægt – overgangsfase med på den ene side forbedrede, langsigtede sikkerhedsmuligheder og på den anden side intern debat samt palæstinensisk uro
USA-alliance	Gode muligheder, men risiko for pres
Regionale og internationale alliancer	Ny 'alliance' med det internationale samfund
Evne til tilpasning	Relativt stor
<i>Særlige forhold</i>	
Andet	

Alligevel ser det ud til, at Israel kommer til at betale en politisk pris for Libanon-konflikten 2006. Dels har der efterfølgende været international kritik af Israels våbenanvendelse under konflikten¹¹, dels er der i internt i Israel et politisk opgør i gang om håndteringen af Libanon-konflikten¹². I Israel er der et grundlæggende paradigmeskifte i gang i forhold til synet på de besatte områder (Rubin 2006). Efter Libanon-konflikten giver den indenrigspolitiske debat imidlertid anledning til at pege på en vis risiko for, at konflikten vil hæmme den israelske regerings manøvrerum i forhold til en tilbagetrækning fra dele af Vestbredden.¹³

¹¹ Se f.eks. the Independent, 29. oktober 2006.

¹² Se f.eks. the Economist, 19. august 2006, samt Haaretz.

¹³ Både den palæstinensiske konflikt og Libanon-konflikten 2006 har været økonomisk omkostningsfulde for Israel. Den israelske økonomi er dog fortsat grundlæggende veludviklet.

For Israel er der en række store sikkerhedspolitiske udfordringer i de kommende år: udviklingen i det iranske kernevåbenprogram, forhandlinger om fred og normalisering og udviklingen i de palæstinensiske selvstyreområder. Hertil kommer udviklingen i Irak, der er af betydning for hele regionen, men hvor Saddam Hussein-styrets fald og USA's tilstedeværelse hidtil har været af særlig sikkerhedspolitisk betydning for Israel. Indenrigspolitisk præges Israel af dybtgående debatter om rømningen af Gaza, håndteringen af Libanon-konflikten, og en eventuel rømning af store dele af Vestbredden¹⁴. Israel har generelt set fordel af post-2003-processen, men har oplevet konflikt som følge af forandringsprocessen. Processen kan åbne for fremtidige forhandlinger, hvor Israel imidlertid risikerer konkurrence i alliancespillet.

De Palæstinensiske Selvstyreområder

Siden 2003 har De Palæstinensiske Selvstyreområder været genstand for en alvorlig svækkelse. Godt nok har Områderne oplevet en styrkelse på kapabiliteten territorium med den israelske rømning af Gaza-striben, men den palæstinensiske sammenhængskraft er blevet alvorligt svækket som følge af de interne magtkampe. Ligeledes har isolationen efter indsættelsen af Hamas-regeringen – med en vedholdende ikke-accept af Israels ret til at eksistere – betydet en alvorlig svækkelse af palæstinenserens økonomiske muligheder. Der er givet store internationale donationer til humanitære formål blandt civile palæstinensere, men samfundsøkonomien har reelt været sat i stå. Hertil kommer, at fredsforhandlinger med Israel blev umuliggjort af Hamas-regeringens politik. Tidspunktet var uheldigt, da der ellers var et 'vindue' i form af, at USA's præsident Bush som den første amerikanske præsident nogensinde havde italesat, at det vil være ønskeligt med dannelsen af en palæstinensisk stat, og da USA på grund af sine vanskeligheder i Irak har haft en stærk interesse i at få løst det palæstinensiske spørgsmål.

Efter valget den 26. januar 2006 (Hamas fik 57% af stemmerne) har Hamas-regeringens stejle Israel-politik forhindret et godt forhold til USA, været en hæmsko i forhold til de centrale arabiske lande og det internationale samfund, og blokeret fredsprocessen med Israel. Dette har ført til omfattende international isolation af Det Palæstinensiske Selvstyre, der i stedet ser Iran og Syrien som alliancepartnere. Isolationen har desuden svækket den palæstinensiske økonomi yderligere, og den har formentlig bidraget til at radikalisere den palæstinensiske befolkning. Iran har søgt at opfange palæstinensiske politiske frustrationer ud fra egen mangel på alliancepartnere.

¹⁴ Den israelske sammenhængskraft udfordres desuden af problemer med integration af den russiske immigrationsbølge.

Iran har selv i forvejen har et dårligt forhold til Israel og er selv isoleret, hvorfor Iran ikke taber yderligere på sin klare opbakning til Hamas.

Sikkerhedspolitisk er den største palæstinensiske udfordring, set fra selvstyreområdernes perspektiv, at undgå, at statsperspektivet forsvinder til fordel for en evt. deling og primær indlemmelse i Jordan. Dette vil kræve en genoptagelse af fredsprocessen og dermed en ændret palæstinensisk politik. Indenrigspolitisk set – tæt knyttet til sikkerhedspolitikken – lurer risikoen for yderligere samfundsødelæggende uro og, i værste fald, en borgerkrig.

Figur 7: De Palæstinensiske Selvstyreområder

	De Palæstinensiske Selvstyreområder
<i>Generelle betingelser</i>	
USA-tilstedeværelse	Konjunkturt set negativt, strukturelt set positiv
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Positivt
Selve forandringsprocessen	Turbulens
Det internationale engagement	Konjunkturt set negativt, strukturelt set positiv
<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	Svækkede som følge af interne opgør og fejlslagen strategi
USA-alliance	Konjunkturt set negativt, strukturelt set positiv
Regionale og internationale alliancer	Konjunkturt set negativt, strukturelt set positiv
Evne til tilpasning	I princippet god, men hæmmet af det interne opgør
<i>Særlige forhold</i>	
Andet	

De Palæstinensiske Selvstyreområder er svækkede på grund af interne magtkampe, Hamas' Israel-politik og mislykkede prioriteringer i fredsprocessen. Selvstyret risikerer, at statsperspektivet forsvinder til fordel for en deling og primær indlemmelse i Jordan. Dette vil kræve en genoptagelse af fredsprocessen og dermed en ændret palæstinensisk politik. Indenrigspolitisk set – tæt knyttet til sikkerhedspolitikken – lurer risikoen for yderligere samfundsødelæggende uro og, i værste fald, en borgerkrig.

Et vedholdende pres på områderne er nødvendigt for at fremtvinge en ændret Israel-politik, humanitær støtte for ikke at tvinge almindelige

palæstinensere i armene på Iran, samt krav til håndtering af humanitær hjælp for at undgå yderligere korrupsion og fordrejning af økonomien.

Egypten

Egypten er ikke blevet direkte berørt kapabilitetsmæssigt efter 2003. Grundlæggende er Egypten et stort land med en stor befolkning, men økonomien plages stadig af fundamentale problemer (korrupsion, stor uformel sektor, mm.) trods en vis vækst de seneste par år. Egyptens økonomi beror stadig primært på turisme og amerikansk udviklingshjælp. Siden oliekrisen i 1973 har Egypten været økonomisk svækket i forhold til andre store magter i regionen, da oliekrisen styrkede de olierige stormagter på de oliefattiges bekostning. Det egyptiske militær må trods sin størrelse betegnes som relativt svagt og primært rettet mod at kunne nedkæmpe indre uro. Den egyptiske sammenhængskraft er udfordret af den islamistiske bølge¹⁵, og en række terrorangreb har fundet sted. Der har imidlertid også fundet en række demokratiske tiltag sted; bl.a. muligheden for flere kandidater til præsidentvalgene. Der har været et vist røre i det egyptiske samfund i forbindelse med demokratiseringerne.

Figur 8: Egypten

	Egypten
<i>Generelle betingelser</i>	
USA-tilstedeværelse	Positivt
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Stor udfordring
Selve forandringsprocessen	Egypten kun begrænset berørt
Det internationale engagement	Positivt
<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	Uændrede – men hidtil svækkede over tid. Dog udfordring til politisk sammenhængskraft med det islamistiske opsving
USA-alliance	Gode muligheder om end risiko for marginalisering
Regionale og internationale alliancer	Uændrede
Evne til tilpasning	Ikke overvældende god

¹⁵ Ved parlamentsvalgene i december 2005 fik Det Muslimske Broderskab ca. 20% af stemmerne.

<i>Særlige forhold</i>	
Andet	

Til gengæld har udviklingen potentielt dramatiske alliancepolitiske konsekvenser: et styrket Irak kan på den ene side blive en værdifuld samarbejdspartner i den mellemøstlige demokratiseringsproces, men på den anden side kan et styrket Irak også blive en konkurrent i det mellemøstlige magtspil (hvor Egypten generelt fremstår som svækket) og, især, nedbringe den egyptiske allianceværdi for USA. Den aktuelle allianceværdi er ikke kun afgørende sikkerhedspolitisk set, men også indenrigspolitisk og for hele den egyptiske økonomi. En kaotisk udvikling i Irak vil omvendt give basis for en yderligere styrkelse af det islamistiske opsving i Egypten og true den politiske basis. Hvis Iran erhverver sig kernevåben, vil dette yderligere svække Egypten samt udgøre en udfordring for de større, moderate arabiske stater som Egypten. Den egyptiske strategi har hidtil været koncentreret om en stilfærdig, mæglingsbaseret regional indsats og forsigtige demokratiseringstiltag indadtil.

Fra et egyptisk perspektiv består de to største sikkerhedspolitiske udfordringer i truslen fra iranske kernevåben og paradokset i forhold til Irak. Indenrigspolitisk set gælder den største udfordring balanceringen mellem demokratisering og håndtering af den islamistiske strømning.

Egypten vil, som følge af sine indre udfordringer, kunne drage fordel af en stabiliseret og fredelig region med international tilstedeværelse og et ikke-truende Irak.

Et fortsat pres for demokratiske reformer i et moderat tempo er væsentligt, ikke mindst i lyset af den usikre udvikling i Irak.

Tyrkiet

Den tyrkiske regering har givet udtryk for, at Saddam Hussein-styrets fald frembringer en trussel mod både det tyrkiske territorium og mod Tyrkiets sammenhængskraft. Problemet er kurdiske løsrivelsesbestrebelse i Irak, der ses som en opmuntring til og genopblussen af tyrkisk-kurdisk separatisme. Dette frygtes at kunne føre til oprettelsen af en eller flere kurdiske stater, hvilket i analytiske termer udfordrer de tyrkiske kapaciteter. Opsvinget i kurdiske terrorangreb i Tyrkiet efter 2003 kan ses som separatistbevægelsen forsøg på genopståen og pres på den tyrkiske regering. I Tyrkiet har der samtidig været en vis vækst i den islamistiske strømning.

Invasionen af Irak medførte en kurre på det ellers tættede tyrkisk-amerikanske forhold. Tyrkiet ønskede ikke at tillade USA at åbne endnu en front i Irak via Tyrkiet og var i det hele taget skeptisk over for krigen – på grund af frygt for irakisk disintegration og dermed opblussen af det kurdiske problem.

Undervejs har det tyrkisk-israelske samarbejde været belastet af Libanon-konflikten, hvor folkelig støtte til palæstinenserne og Hizbollah (i lyset af det islamistiske opsving) har kunnet udfordre samarbejdet. At Irak har fået et nyt styre, betyder i sig selv en sikkerhedspolitisk gevinst for Tyrkiet og øger de regionale alliancemuligheder. Det nye Irak vil på længere sigt kunne udgøre en mulig partner eller en konkurrent for Tyrkiet – lige som det nye Irak også vil kunne gøre det for Egypten. Gevinsterne for Tyrkiet ved Irak som en mulig partner ser dog umiddelbart ud til at være større i det tyrkiske tilfælde end i det egyptiske, da Egypten har flere udviklede forbindelser i den arabiske verden. Magtopgøret i Irak har dog naturligt nok vakt bekymring i Tyrkiet, der også frygter yderligere vækst i islamismen. Også anti-amerikanisme (typisk i sammenhæng med islamismen) udgør et selvstændigt problem for på grund af alliancen med USA. Alliancen har hidtil bygget på et demokratisk mandat. Resultatet af Libanon-konflikten 2006 har foreløbigt været en fordel for Tyrkiet. Kombinationen af, at Hizbollah blev svækket og en internationale styrke blev indsat i Libanon, er en fordel for Tyrkiet: begge dele viser, at det væbnede grupper i Mellemøsten i mindre grad tolereres. Tyrkiet har selv haft voldsomme problemer med PKK og følgende kurdiske separatist-grupper.

Kurdisk separatisme og den iranske kernevåbenpolitik udgør de to største sikkerhedspolitiske udfordringer for Tyrkiet. Desuden er det en stor udfordring for Tyrkiet, hvis udviklingen i Syrien fører til, at Syrien bliver en stat i opløsning. Dette vil både bidrage til det kurdiske problem, til uro i nærområdet, og måske til forventninger om tyrkisk indblanding. Indenrigspolitisk set er de store tyrkiske udfordringer at kunne håndtere islamismen og kurdisk separatisme samtidigt, og at udvikle landet til et niveau, der er foreneligt med EU-medlemskab.

Figur 9: Tyrkiet

	Tyrkiet
<i>Generelle betingelser</i>	
USA-tilstedeværelse	Positivt
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Positivt
Selve forandringsprocessen	Problematisk – frygt for irakisk disintegration og yderligere opsving i kurdisk separatisme
Det internationale engagement	Positivt
<i>Styrkeparametre</i>	
Kapabiliteter	
USA-alliance	Gode muligheder, men uenigheder og

	risiko for langsigtet marginalisering. USA har imidlertid brug for Tyrkiet aktuelt set
Regionale og internationale alliancer	Gode muligheder, men indre begrænsninger på forholdet til EU i form af medlemskab
Evne til tilpasning	Relativt god, vanskeliggøres dog af islamisme-opsvinget
<i>Særlige forhold</i>	
Andet	

Tyrkiet har fordel af, at der er kommet et demokratisk styre i Irak, men nærer frygt for udviklingen i magtopgøret og heraf følgende opmuntret kurdisk separatisme.

Et pres på kurdiske organisationer er nødvendigt lige som et fortsat pres på Tyrkiet for at leve op til Københavns-kriterierne – med udsigt til EU-medlemskab.

Konsekvenser for den sikkerhedspolitiske udvikling

Magtbalanceanalyser afspejler i sagens natur dynamiske forhold, og konkrete udviklinger kan løbende ændre de indbyrdes styrkeforhold. Hertil kommer, at den ovenstående analyse skal ses i lyset af, at den ikke medtager Den Arabiske Halvø og Nordafrika (bortset fra Egypten), men Iran, Irak, Syrien, Jordan, Libanon, Israel, Det Palæstinensiske Selvstyre, Egypten og Tyrkiet.

Givet disse forbehold, kan der peges på en række væsentlige forhold og udviklinger, der konkret har været en følge af de ændrede betingelser og styrkeforhold i Mellemøsten siden invasionen af Irak i 2003: Magtopgøret i Irak:

- Syriens rømning af Libanon
- Israels rømning af Gaza
- Den forøgede iranske satsning på kernevåben
- Uro i De Palæstinensiske Selvstyreområder
- Libanon-konflikten
- Etablering (om end usikker) af libanesisk voldsmonopol
- Israelsk accept af international styrke i Libanon
- Et begyndende opgør med den væbnede politik i regionen
- En gradvis udvikling af to modsatrettede politiske strømninger i regionen: demokratisering og islamisme

Disse udfald må alle ses som resultater af Irak-krigen 2003 (og, i mindre grad, af invasionen i Afghanistan i efteråret 2001). Hver især har de medført nye magtbalanceændringer og har haft afledte effekter.

Syriens tilbagetrækning fra Libanon i april 2005 skabte et dobbeltsidet magttomrum. På den ene side fik Hizbollah, der kontrollerede Sydlibanon og nærmest var en lille stat i staten, et markant forøget råderum. Syrien havde under sin troppetilstedeværelse i Libanon intet ønske om, at Hizbollah fremprovokerede en åben, væbnet konflikt med Israel. Det var fra et syrisk perspektiv hensigtsmæssigt, at Hizbollah holdt gryden i kog og bandt nogle israelske forsvarsressourcer, men Syrien var ikke interesseret i at lægge sig direkte ud med Israel for ikke at sige USA. Efter at Syrien forlod Libanon, forsvandt denne binding på Hizbollah sammen med de syriske tropper og kampvogne, der kunne sætte magt bag kontrollen med Hizbollah. På den anden side fik Israel større muligheder for at bruge militær magt i forhold til at stoppe raketangrebene fra Sydlibanon. Israel kunne nøjes med at konfrontere Hizbollah frem for også at komme i direkte konfrontation mod Syrien.

USA's direkte og talstærke tilstedeværelse

At USA blev så massivt og fysisk placeret efter 2003, har hidtil været mest positivt for Jordan, Libanon, Israel, Egypten¹⁶, Tyrkiet og mest negativt for Iran og Syrien. For det palæstinensiske selvstyre har tilstedeværelsen hidtil været konjunkturt set negativt, men må vurderes grundlæggende positiv på længere sigt, da USA vil kunne garantere en mulig palæstinensisk statsdannelse. For Irak har tilstedeværelsen medført store forandringer, tab af suverænitæt, forøget ydre sikkerhed, samt en række nye muligheder. I det libanesiske tilfælde er tilstedeværelsen grundlæggende positiv, men den har svækket landets 'alternative' ledelse, Hizbollah, og begrænset centralregeringens råderum. Iran har søgt at kompensere for USA's tættere tilstedeværelse og den følgende devaluering af Irans konventionelle militære kapacitet med en forøget satsning på sit atomprogram.

Demokratiseringsvinde og ændrede interne styrkeforhold

Dette har været en fordel for Libanon, der allerede var i gang med demokratisering, for Israel og Tyrkiet, der allerede er fremskredene demokrati,

¹⁶ Egypten, Jordan, Syrien og Libanon havde haft økonomisk fordel af sanktionerne mod Irak og FN's olie-for-mad-program (Podeh 2006), men det konkrete tab af disse fordele vurderes på baggrund af kapabilitetsanalysen at være underordnet gevinsten ved et nyt styre i Irak.

for Det Palæstinensiske Selvstyre, hvor demokratisering også er ved at komme i gang, og i en vist omfang for Jordan, der har haft demokratiske islæt, og som er på en demokratisk kurs. Den jordanske situation kompliceres imidlertid af, at de historiske erfaringer med en 'blid og oplyst despot' ikke er til dennes fordel. For Irak bistår projektet den aktuelle forandringsproces. I Egypten er projektet en stor udfordring på grund af den samtidige vækst i islamismen og landets dårlige økonomi. Iran har tidligere været delvist demokratiseret, men aktuelt set er landet ved at gå i 'garnison' og har strammet på en række områder. For Syrien er projektet negativt for styret, der har modsat sig reformer og valgt en tilpasningsstrategi, der hidtil ikke har været kompatibel med de nye vinde.

Selv forandringsprocessen

Iran er formodentlig det land, der er mest robust – på grund af sine generelle ressourcer – i forhold til selve forandringsprocessen. I Irak har processen selvsagt ført til omstilling såvel som et dybtgående magttopgør. I Libanon har processen har voldsomme effekter som følge af det dobbelte magttrum, den medførte: Hizbollah er blevet svækket, de interne styrkeforhold ændrede, og Libanons suverænitet er blevet begrænset. Jordan har hidtil været mindre berørt, men står over for en stor udfordring på basis af udviklingen i Det Palæstinensiske Selvstyre. Det Palæstinensiske Selvstyre har selv oplevet turbulens på baggrund af uenighed om kursen i processen. Israel er relativt godt rustet til at klare forandringsprocessen, men har udfordringer på mange fronter. Syrien har oplevet et øget pres både på sin udenrigs- og sin indenrigspolitik. Tyrkiet frygter irakisk disintegration og opsving i kurdisk separatisme. Egypten har hidtil kun været begrænset berørt.

Det internationale engagement og dagsordenen

At det internationale samfund i så høj grad har engageret sig med opmærksomhed og styrker er overvejende en fordel for de pro-amerikanske stater. Disse har en interesse i, at udviklingen fortsat trækkes i retning af et nyt Mellemøsten med mere demokrati og mindre statslig organiseret sub-statslig vold. For Libanon kan engagementet desuden bidrage til at skabe et voldsmonopol og sikre landet mod ydre pres. For Iran og Syrien er engagementet overvejende negativt, da det bringer træk ved den aktuelle verdensorden tættere på, styrker det internationale pres mod dele af de to landes politik, samt begrænser indflydelsen i Libanon. Dette fordrer dog, at det FN-styrken i Libanon fungerer effektivt. For det palæstinensiske Selvstyre er det en konjunktuel ulempe, at det internationale opmærksomhed er øget i og med at denne forholder sig kritisk til dele af den aktuelle politik. Strukturelt set er det imidlertid en fordel, da det kan bidrage til at styrke grundlaget for dannelsen af en palæstinensisk stat og presse Israel i forhold til konkrete

nelsen af en palæstinensisk stat og presse Israel i forhold til konkrete indrømmelser. Generelt set bidrager det internationale engagement til at styrke overgangen til et nyt Mellemøsten – såfremt engagementet fastholdes i praksis. Det giver på den ene side parterne en vished for støtte og forpligtelse, der kan medføre et uønsket spillerum. På den anden side bidrager engagementet dog til at fastholde processen retning og cementere ændringer i såvel ydre som indre magtbalancer.

Kapabiliteter

Det er især de irakiske kapabiliteter, der er blevet direkte påvirkede, og på flere områder er resultatet af påvirkningen endnu usikker. Der er dog især tale om en forbedret økonomisk kapacitet, en mulighed for at realisere olieressourcerne, samling af befolkning og territorium, samt potentialer i forhold til militær ydeevne. Til gengæld er den irakiske sammenhængskraft blevet svækket, og landet er fortsat besat. Jordan har grundlæggende lav score på kapabiliteter, men har oplevet et økonomisk opsving. Libanon er blevet midlertidigt svækket på grund af 2006-konflikten, men har udsigt til styrkelse på politisk sammenhængskraft og realisering af økonomiske potentialer. Det Palæstinensiske Selvstyre er svækket på de fleste kapabiliteter på grund af interne opgør og fejlslagen strategi i forhold til forandringsprocessen. Egypten har været udsat for relativ svækkelse siden 1973-krigen og har dermed et dårligt udgangspunkt. Der har efter 2003 ikke været tale om konkrete ændringer, men Egypten står over for en udfordring af den sammenhængskraft-kapabiliteten på grund af islamismens vækst. Syrien havde et endnu dårligere udgangspunkt, og har heller ikke oplevet konkrete ændringer. Muligheden for realisering af de syriske potentialer er imidlertid blevet dårligere, og de syriske kapabiliteter er blevet relativt svækkede. Israel oplever en overgangsfase med forbedrede langsigtede muligheder for realisering af potentialer, men står over for kortsigtede problemer i form af dybtgående intern debat og palæstinensisk uro. De iranske kapabiliteter er blevet svækkede ved, at den militære konventionelle kapacitet er blevet devalueret, og de økonomiske muligheder er blevet begrænsede af ydre pres. Tyrkiet er ikke blevet direkte påvirket kapabilitetsmæssigt, men kan opleve en udfordring af sammenhængskraft afhængig af udviklingen i Irak (risikoen for irakisk disintegration).

Alliance-muligheder: USA

For det mindre pro-amerikanske stater har der ikke været nogen direkte påvirkning af alliancemulighederne med USA. På grund af den usikre udvikling i Irak, er der imidlertid en vis sandsynlighed for, at Israel vil opleve et fornyet

amerikansk pres for en fredsløsning og en nedprioritering. Libanon har oplevet en forbedring ved, at USA har forpligtet sig til at bidrage til landets genopbygning efter 2006-konflikten. Egypten og Tyrkiet har fortsat gode alliancemuligheder, men kan imødesee en 'marginalisering' af deres alliancestatus, såfremt udviklingen i Irak forbedres. Det Palæstinensiske Selvstyre har været på kollisionskurs med USA på grund af Hamas-regeringens Israel-politik, hvor USA har stået fast. USA har imidlertid også holdt en dør åben. I forhold til Syrien er mulighederne pt. meget dårlige, da Syrien fortsat modsætter den mellemøstlige forandringsproces. På grund af den hidtidige syriske zigzag-kurs og det amerikanske behov for momentum samtidig med ressourceforbruget i Irak, vil Syrien formentlig kunne ændre på situationen (med mindre Syrien på baggrund af sin generelle svækkelse og orienteringsproblemer rammes af statskollaps). For Iran er det dårlige forhold til USA blevet yderligere konsolideret af den generelle udvikling, og den iranske strategi for at kompensere herfor ved hjælp af sin atomsatsning i særlig grad bidraget hertil. For Irak er alliancemulighederne blevet væsentligt forbedrede, da landet på længere sigt – i tilfælde af en stabiliseret, men fortsat demokratisk udvikling rummer store potentialer for USA. Fra et irakisk perspektiv vil en sådan alliance kunne frigøre ressourcer fra varetagelse af ydre sikkerhed til intern genopbygning.

Regionale alliancemuligheder

De regionale alliancemuligheder er blevet påvirket af, at Irak er genindtrådt i regional politik. For Irak selv betyder dette stærkt forbedrede muligheder. Libanon har efter 2006-konflikten også fået forbedrede muligheder, da landet – såfremt processen lykkes – vil kunne fremstå som en troværdig forhandlingspartner, hvis politik ikke undergraves af en alternativ ledelse. De jordanske muligheder er blevet forbedrede i og med, at Irak er kommet i spil igen og med en ny linje. Israel har fået en ny forståelse med det internationale samfund gennem FN-styrken i Libanon. De egyptiske muligheder er uændrede på kort sigt, men en større nordafrikansk orientering kan eventuelt imødeses, såfremt Irak konsolideres som USA-allieret. For Det Palæstinensiske Selvstyre står og falder meget med den aktuelle regerings politik, og om en samlingsregering formår at opløse politikken. En stabil og demokratisk irakisk udvikling vil på den ene side give Tyrkiet en mulig samarbejdspartner i den arabiske verden, men en sådan udvikling rummer også risici for konkurrence. Syrien er næsten endt i isolation og har kun muligheder i forhold til Iran. Ligeledes er de iranske muligheder blevet stærkt begrænsede og retter sig primært mod det regionale, substatslige niveau.

Muligheder for at klare sig på verdensordenens præmisser

For de mellemøstlige stater er kravene om at kunne håndtere den aktuelle verdensordens økonomiske og politiske udfordringer på konkurrencedygtig vis blevet endnu større med den påbegyndte regionale forandringsproces. Hidtil har processen bidraget til en vis generelle socialisering, hvilket stiller de mindre omstillingsparate stater, der har søgt at undgå denne, endnu dårligere i forhold til de øvrige. Israel, Libanon og Tyrkiet har relativt gode muligheder for at klare sig på grund af demokrati og relativt åbne og markedsorienterede økonomier. Tyrkiet oplever dog islamiske-opsvinget som en – om end begrænset – hæmsko. Jordan har også relativt gode muligheder, der synes forbedrede i perioden. Det økonomisk opsving i Jordan hviler imidlertid endnu på et skrøbeligt grundlag. De egyptiske muligheder er ikke overvældende gode, og en forbedring kræver omfattende reformer. Iran har tidligere været relativt godt stillet, og landet har en grundlæggende god menneskelig, økonomisk og ressourcemæssig baggrund. Iran er dog i perioden blevet svækket økonomisk og politisk, hvilket hæmmer mulighederne. De syriske muligheder var i udgangspunktet meget dårlige. De er blevet yderligere forringede og svækkes desuden af en strategi, der ikke er hensigtsmæssig i forhold til de givne konkurrencevilkår, og som har forhindret Syrien i at udnytte sine ressourcer. Det Palæstinensiske Selvstyres muligheder er i princippet relativt gode, men har været blokeret af indre opgør og en fastlåst fredsproces. Irak har oplevet den største ændring. Fra at være det dårligst stillede blandt de her behandlede lande, oplever Irak nu stærkt forbedrede muligheder. Realiseringen heraf afhænger dog af magtopgørets udvikling. For regionen generelt set har der hidtil været tale om en åbning: regionen gennemgik en omfattende nedtur på evnen til at klare de eksterne økonomiske og politiske udfordringer i 1990'erne (Henry and Springborg 2001), men i de senere år har der været tegn på, at den onde cirkel er blevet brudt.

Særlige forhold

Udover de ovennævnte betragtninger er to forhold i særlig grad bemærkelsesværdige. Det ene er Irans forstærkede satsning på sit atomprogram. Hvor Iran før 2003 forfulgte en langsom og udadtil tilbageholdende kernevåbenpolitik, er denne nu forandret til en hurtig, eksplicit (om end dobbelttydig) politik, der bruges direkte i politiske forhandlinger. Iran satser nu på at tilsidesætte den amerikanske tilstedeværelse og indflydelse i Mellemøsten ved hjælp af at krydse kernevåbentærsklen. Iran har også konventionelt gennemført en markant satsning over en længere årrække (Military Balance 2005-6:6-7). Satsningen har medført en styrkelse, men resultatet blev voldsomt devalueret i 2003: frem

for at skulle måle styrkelsen i forhold til f.eks. Saddam Husseins luftvåben, blev den da sat i forhold til det irakiske plus amerikanske luftvåben. Den iranske atompolitik skal således ses på baggrund af svækkelse – om end Iran også har oplevet styrkelse i form af, at to hidtidige fjender, Taleban-Afghanistan og Saddam Hussein-Irak, er blevet pacificerede i forhold til Iran (Alfoneh 2006). Det andet forhold er den dybtgående interne forandringsproces i Irak. Processen omfatter politiske, økonomisk, ideologiske og identitetsmæssige forandringer, og et omfattende magtopgør er i gang. Der er bestræbelser på selvstændighed i den nordlige, kurdiske provins og en omfattende shi'itisk mobilisering især i det sydlige Irak.

Samlet påvirkningsbillede

Invasjonen af Irak og de ovennævnte forhold har betydet en styrkelse af og en betydelig ændring i israelsk sikkerhedspolitik, en svækkelse af Iran (marginaliseret, men satser på kernevåben og sub-statslige alliancer), en yderligere svækkelse af Syrien, en svækkelse af, men øget betydning, for De Palæstinensiske Selvstyreområder, samt en relativ svækkelse af Egypten som regional aktør. Libanon er midlertidigt svækket på grund af de konflikterelaterede ødelæggelser, men muligt styrket på langt sigt, hvis etableringen af voldsmonopolet holder.

Demokratiseringsprocessen betyder, at de statslige aktører er blevet mere afhængige af deres bagland, og islamismen begrænser deres råderum i forhold til konstruktiv tilpasning til verdensordenen med mindre, den matches af konstruktive demokratiske tiltag.

Forandringerne i sig selv betyder et øget uforudsigelighedsniveau i regionen. De statslige aktører handler som nævnt på nye vilkår og derfor mindre forudsigeligt, udviklingen i Irak er usikker og skaber tvivl om Irak som partner eller problem på længere sigt, en positiv udvikling i Irak vil derudover endnu en stor magtspiller på banen (hvilket vil påvirke Egyptens og Tyrkiets positioner), mens en eventuel fredsaftale mellem Israel, Libanon og De Palæstinensiske Selvstyreområder vil styrke de mindre lande. Der er imidlertid skabt klarhed om international støtte til forandringsprocessen, USA står meget stærkt i regionen, og de USA-allierede stater klarer sig generelt set langt bedst.

Figur 1: Samlet påvirkningsbillede

	Styrkelse	Svækkelse
--	-----------	-----------

Den mellemøstlige magtbalance efter Irak-krigen 2003 •

<i>Generelle betingelser</i>		
USA-tilstedeværelse	Irak, Jordan, Libanon, Israel, Egypten, Tyrkiet	Iran, Syrien, De Palæstinensiske Selvstyreområder
Demokratiserings-vinde og dagsorden	Irak, Jordan, Libanon, Israel, De Palæstinensiske Selvstyreområder, Tyrkiet	Iran, Syrien, Egypten
Selve forandringsprocessen		Irak, Syrien
Det internationale engagement	Irak, Jordan, Libanon, Israel, Egypten, Tyrkiet	Iran, Syrien
<i>Styrkeparametre</i>		
Kapabiliteter	Irak, Libanon	Iran, Syrien, Irak, Libanon
USA-alliance	Irak, Jordan, Libanon, Israel, Egypten, Tyrkiet (dog: hidtidige allierede del af nytænkning)	Iran, Syrien
Regionale og internationale alliancer	Irak, Jordan, Libanon, Israel	Iran, Syrien
Evne til tilpasning	(Irak,) Israel	Syrien, Egypten
<i>Særlige forhold</i>		
Andet		Iran tærskelstatus, Irak dyb forandringsfase

Perspektiv: Irak ved et 'breaking point' og en ny situation

I efteråret 2006 fortsatte den sekteriske vold i Irak, og tabstallene var på omkring 100 dræbte om dagen. USA var presset af den manglende succes i Irak, hvilket udfordrede den amerikanske troværdighed, samtidig med, at antallet af koalitions partnere var blevet stærkt formindsket, og Baker-Hamilton-rapporten (december 2006) anbefalede en kursændring.

USA er stadig stærkt til stede og har signaleret vilje til at blive i Irak. Der har imidlertid også været tegn på, at den amerikanske alliancepolitik er under genovervejelse efter de mange udviklinger i Mellemøsten, og dette kan skabe nye udviklinger i den regionale magtbalance, som det f.eks. var tilfældet efter befrielsen af Kuwait i 1991. Trods det reducerede amerikanske styrkeforspring, er dette stadig markant i relative termer, og den amerikanske politisk synes at være den vigtigste faktor i forhold til den mellemøstlige magtbalance.

Udviklingen tyder på, at USA stadig vil være den centrale magt i regionen, men formentlig med en ændret politik.

Blandt de kommende sikkerhedspolitiske udfordringer bliver stabiliseringen af Irak (hvis disintegration finder sted, opstår en stor kurdisk udfordring), fredsprocessen (på et nyt grundlag), forøget pres på et svækket Iran (i en til gengæld god forhandlingsposition), og Syrien, der risikerer at ende som 'failed state'.

Den store indenrigspolitiske udfordring i regionen bliver at hæmme islamisterne samtidig med, at moderate¹⁷ islamiske kræfter indoptages i den politiske proces, og at styrke demokratiet uden hverken at forcere processen eller skuffe forventningerne.

Afslutningsvis skal der knyttes en bemærkning til magtopgøret i Irak, hvis udfald er af afgørende betydning for mange andre udviklinger i regionen. I forbindelse hermed har der siden Saddam Hussein-styrets fald været en vis debat om en mulig disintegration af Irak (Anderson and Stansfield 2005) eller ønskværdigheden af en større reorganisering af de mellemøstlige grænser. En så dramatisk udvikling – der ikke synes at være den overvejende sandsynlige – kan der ikke tages højde for i denne analyse, men må tilføjes analysen som en senere udvikling med opdaterede konsekvenser¹⁸. Her skal det blot anføres, at nye mellemøstlige grænser ikke synes ønskelige, da disse ikke vil kunne blive mindre 'kunstige' end de eksisterende, og de nye grænser vil føre til mange nye stridigheder.

Henvisninger

Abedin, Mahan (2006): 'Iranian Public Opinion and the Nuclear Stand-Off'. *Mideast Monitor*, Vol. 1:2, April/May 2006.

Acharya, Amitav (1992): 'Regional Military-Security Cooperation in the Third World: A Conceptual Analysis of the Relevance and Limitations of ASEAN'. *Journal of Peace Research*, Vol. 29:1.

Alfoneh, Ali (2006): 'Den Islamiske Republik og den Shi'itiske Vækkelse: Irans Regionalpolitik under Præsident Mahmoud Ahmadinezhad'.

Anderson, Liam, and Gareth Stansfield (2005): *The Future of Iraq. Dictatorship, Democracy, or Division?* Updated edition. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Bahgat, Gawdat (2006): 'Nuclear Proliferation: The Islamic Republic of Iran'. *Iranian Studies*, Volume 39:3, September, pp. 307-327.

¹⁷ Med 'moderate' islamistiske kræfter forstås strømninger, der udviser tolerance, afviser vold, samt går ind for demokrati (i bred forstand).

¹⁸ Alternativt kan en disintegration af Irak indgå i mulige fremtidige scenarier.

- Bush (2003): <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-2.html>
- David, Steven (1991): 'Explaining Third World Alignment'. World Politics, Vol. 43, January.
- Hansen, Birthe (2000): *Unipolarity and the Middle East*. Richmond: Curzon.
- Hansen, Birthe, and Carsten Jensen (2006): 'Unipolarity and Democracy in the Middle East'. Working Paper 2006/04, *Department of Political Science*, University of Copenhagen.
- Henry, Clement N, and Robert Springborg (2001): *Globalization and the Politics of Development in the Middle East*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Herzog, Michael (2006): 'Iranian Public Opinion on the Nuclear Program'. The Washington Institute for Near East Policy, *Policy Focus # 56*, June.
- Heurlin, Bertel (2006): Syria: An International Loser? US-Syrian Relations after 9.11. Comer-paper, juni.
- IISS (2006): 'The War in Lebanon'.
- Leverett, Flynt (2005): *Inheriting Syria – Bashar's Trial by Fire*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Military Balance 2005-06. IISS.
- Perthes, Volker (2004): 'Syria under Bashar al-Asad: Modernisation and the Limits of Change'. IISS, *Adelphi Paper 366*.
- Podeh, Elie (2006): 'Between Stagnation and Renovation: the Arab System in the Aftermath of the Iraq War'. *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 9:3, September.
- Pollack, Kenneth M. (2006): 'Iran: Three Alternative Futures'. *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10, No. 2, Article 5, June.
- Rubin, Barry (2006): 'Iran: the Rise of a Regional Power'. *The Middle East Review of International Affairs*, Vol. 10:3, September.
- Vick, Karl (2006): 'In Iran, Power Written in Stone'. *The Washington Post Foreign Service*, January 23, 2006.
- Waltz, Kenneth N. (1979): *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- The Economist*.
- Haaretz*.

Irans trusselsperception og kernevåbenambitioner i historisk perspektiv

Af Ali Alfoneh*

”Grav en tunnel tværs gennem jordkloden og lad amerikanske soldater komme til Iran”. Ordene tillægges den iranske konge Fath-Ali Shah (r. 1797-1834), og citeres ofte for at illustrere de iranske kongers uvidenhed og den generelle nedgangsperiode som Iran gennemlevede under Qajar-dynastiet (1781-1925).¹ Imidlertid viser udtalelserne den iranske statsadministrations kløgt snarere end uvidenhed, idet kongen, efter et fransk intermezzo med Napoleons uindfrie løfter om at sikre Irans sikkerhed², derved forsøger at alliere sig med en geografisk fjernliggende magt for at balancere truslen fra nære stormagter: Rusland og det britiske kolonistyre i Indien.³

* Ali Alfoneh, Ph.d.-stipendiat ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet samt forskningsmedarbejder ved Institut for Strategi ved Forsvarsakademiet (FAK). Nærværende artikel er en bearbejdet udgave af forfatterens præsentation ved FAK, Den Franske Ambassade og Dansk Institut for Militære Studier (DIMS) fælles seminar om spredning af atomvåben afholdt på FAK den 24. november 2006. Fragmenter af artiklen er tidligere bragt i *Mellemøstinformation*, Nr. 7 2003 samt *Dagbladet Politiken* den 5. december 2006. Forfatteren takker sine historielærere Hr. Hakim fra Martyr Fayazbakhsh Secondary School i Teheran, samt Lavst Riemann Hansen og Lars Færch Knudsen, Herlev Amtsgymnasium.

¹ For et oversigtsværk over Qajar-perioden se Avery et al. 1991.

² For en gennemgang af fransk/iranske relationer i perioden se Amini 1999.

³ For en teoretisk diskussion af trusselsperception se Stephen Walts *The Origin of Alliances* (Walt 1987:32), dansk gengivelse fordelt på følgende analytiske hypoteser: 1) Stater indgår i alliancer for at balancere eksterne trusler; 2) Jo større den truende stats aggregerede magt er, desto større motivationen til at indgå i modalliancer; 3) Jo geografisk tættere den magtfulde stat er, desto større er nabostaternes motivation til at indgå i modalliancer; 4) Jo større en stats offensive kapacitet er, desto stærkere er tendensen til at der indgås alliancer mod den truende stat; 5) Jo mere aggressivt en stats intentioner opfattes, desto større er sandsynligheden for at der dannes alliancer imod den; og endeligt 6) Alliancer vil tendere mod opløsning, når den trussel, der

Indtil det nittende århundrede formåede den iranske stat at tackle sine traditionelle fjender. Turkmeniske landevejsrøvere, osmanniske musketerer og den portugisiske flåde svækkede centralmagtens autoritet, men udgjorde ingen eksistentiel trussel mod den iranske stat. Stammeoprørerne var dårligt udrustede, osmannerne var optaget af en overlevelseskamp i deres europæiske besiddelser og portugiserne nøjedes med at sikre handelsruterne gennem Den Persiske Bugt fjernt fra magtcentrene i det iranske fastland. Imperialismens tidsalder ændrede Irans traditionelle sikkerhedsperspektiver, og efterhånden som iranerne led militære nederlag i hænderne på de ekspanderende europæiske stormagter ændredes Irans trusselsperception. Således måtte Iran overlade Azerbajjan, Armenien og Georgien til Rusland ved Golestan- og Turkmanchai-traktaterne (hhv. 1813 og 1828)⁴, og opgav ligeledes sit krav på Afghanistan i 1857 efter britisk pres.⁵ Netop disse traktater lægger til grund for moderne Irans grænser. Grænser som er defineret af Irans militære nederlag i hænderne på europæiske stormagter.

Kampskueplads under verdenskrigene

Hvis det nittende århundrede blotlagde Centralasien og Den Nære Orient for de europæiske stormagters infiltration, forvandlede det tyvende århundrede Iran til skueplads for stormagtrivaliseringen. Under Første Verdenskrig invaderede Storbritannien og Rusland Iran trods landets erklærede neutralitet. Et brud som danske Georg Brandes fordømte i en række artikler i *Politiken*. Dem oversatte iranske intellektuelle i Berlin til persisk og udgav som tysk krigspropaganda i det iranske eksiltidsskrift *Kâveh*⁶. Alt imens førte den tyske agent Wilhelm Wassmuss (1880-1931) side om side med svenske gendarmeriofficerer⁷, osmanniske troppeenheder og iranske nationalister, en partisankrig mod de allierede styrker i Iran. Endnu et kuldsejlet forsøg på at inddrage en fjerntliggende europæisk stormagt, Tyskland, for at balancere truslen fra nære trusler som Rusland og Storbritannien. Historien skrives dog af

oprindelig motiverede alliansens opståen, ikke længere eksisterer (Alfoneh & Gyldal Petersen 2003:44).

⁴ For en gennemgang af russisk/iranske relationer i perioden se Kelly 2002.

⁵ For en gennemgang af britisk/iranske relationer i perioden se Amanat 1997.

⁶ For en gennemgang af de iranske intellektuelles aktiviteter i Berlin under Første Verdenskrig se Schirazi 2001.

⁷ For en gennemgang af organiseringen af det iranske gendarmeri under svensk ledelse (1910-1921) se Cronin 2001, for en førstehåndsberetning om svenske gendarmeriofficerer i Iran se Nyström 1925.

sejrherrerne: Mens europæerne kender T.E. Lawrence' bedrifter er iranernes partisankrig for længst glemt.⁸ Iranerne derimod husker ikke kun de iranske nationalistes kamp mod de allierede, men også dannelsen af sovjetisk inspirerede socialistiske republikker på iransk territorium i krigens sidste fase og faren for Irans opløsning.⁹

Også under Den Anden Verdenskrig invaderede de allierede styrker Iran, afsatte tilmed den germanofile moderniserende autokrat, Reza Shah Pahlavi (r. 1925-1941) og indsatte kronprinsen, Mohammad-Reza på påfugletronen¹⁰. Endnu engang måtte iranerne sande at selv deres moderniserede hær var et let bytte for de europæiske militærapparater. Værre fra et iransk perspektiv, måtte iranerne konstatere, at Sovjetunionen tilskyndede dannelsen af flere autonome socialistiske republikker på iransk territorium¹¹. Gennem et forløb som minder om den modvillige sovjetiske tilbagetrækning fra Bornholm, skulle der amerikanske trusler om anvendelse af kernevåben før de sovjetiske styrker forlod Iran i 1946, hvorefter republikkerne hurtigt kollapsede.¹²

Militære nederlag og de europæiske stormagters indblanding var ikke kun med til at forme moderne Irans grænser, men formede også iranernes verdensanskuelse. Det var netop i denne periode at forestillingen om Iran som offer for en international sammensværgelse ophøjedes til den nationale forklaring på fædrelandets gradvise forfald, og en paranoid xenofobisk angst

⁸ For en samtidig detaljeret dansk beretning fra Iran se Christensen 1918. For en oversigt over Irans relationer med stormagterne i perioden se Fatemi 1952. For en gennemgang af den tyske partisankrig i Iran se Mikusch 1937 og Sykes 1939.

⁹ For en gennemgang af de separatistiske bevægelser og de autonome republikker i perioden se Chaqueri 1995 og Koohi-Kamali 2003.

¹⁰ For en gennemgang af Reza Shahs magtovertagelse se Ghani 2000; for en gennemgang af hans autoritære reformer se Wilber 1975; og for en førstehåndsberetning af hans pacificering af stammeoprørerne se General Hassan Arfa's memoirer (Arfa 1965).

¹¹ For dokumentation for den sovjetiske orkestrering af de separatistiske bevægelser og republikker i det nordlige Iran se oversættelse af det sovjetiske politbureaus dekret til Mir Bagirov i det azerbajanske kommunistparti: "Measures to Organize a Separatist Movement in southern Azerbaijan and Other Provinces of Northern Iran," (http://wwics.si.edu/index.cfm?fuseaction=topics.home&topic_id=1409), citeret i Clawson & Rubin 2005:172.

¹² For en gennemgang af Azerbaijan-krisen se Fawcett 1992. For en gennemgang af Mahabad-republikken og dennes endeligt i iransk Kurdistan se Koohi-Kamali 2003.

bredte sig blandt iranere af enhver stand, inklusive den politiske elite¹³. Det er også denne sindstilstand som den iranske forfatter, Iraj Pezeshkzad (f.1928) skildrer i sit mesterværk som i amerikansk oversættelse har fået titlen *My Uncle Napoleon* (Pezeshkzad 1996[1973]). Romanen, som også blev filmatiseret som tv-serie, handler om en teheransk øvre middelstandsfamilies skæbne under Den Anden Verdenskrig. Romanens Don Quixote og Sancho Panza-figurer, familiens aldrende patriark og dennes loyale tjener kæmper en forgæves kamp for at frelse fædrelandet fra den britiske og sovjetiske besættelsesmagts konspirationer, og værner om traditionelle familieværdier i en tid sociale forandrings tid. Men efterhånden som patriarken, som af familien har fået øgenavnet "Onkel Napoleon", nærmer sig sit Waterloo mister han gradvis forstanden og lider samme tragiske endeligt som Cervantes' helt.

Mens romanens patriark led martyrdøden, benyttede den iranske stat sig af alle midler i perioden for at sikre sin overlevelse under det som fremtidige historikere nok vil betegne som Den Tredje Verdenskrig: Den Kolde Krig. Iran skulle ikke længere være et brik i stormagternes spil, men skulle genskabe fordums storhed. Derfor købte Shahen af Iran en forskningsreaktor fra USA til Det Tekniske Institut i Teheran tilbage i 1967, grundlagde Den Iranske Atomenergiorganisation i 1974 og projekterede byggeri af 23 atomkraftværker¹⁴. I samme periode undertegnede Iran ikke-spredningsaftalen af kernevåben¹⁵. Men parallelt med sit atomenergiprogram menes Iran også at have haft et hemmeligt våbenprogram, som først og fremmest skulle afskrække Sovjetunionen fra at angribe Iran og balancere det irakiske atomprogram som tog for alvor fart ved Iraks anskaffelse af Osirak-forskningsreaktoren fra Frankrig i 1976. Kernevåben kunne på ny forvandle Iran til en regional stormagt¹⁶.

¹³ For en gennemgang af konspirationsteorier blandt iranerne se Ashraf 1993 og Abrahamian 1993:111-131.

¹⁴ For en førstehåndsberetning om udbygningen af det iranske atomenergi-program se længere interview med den første chef for det iranske atomenergi-program, Akbar E'temad (Afkhani 1997).

¹⁵ For en gennemgang af den juridiske ramme for Irans atomare aktiviteter se Zak 2002.

¹⁶ For en teoretisk diskussion af hvorfor nogle stater ønsker at udvikle atomvåben se Waltz 1981, dansk gengivelse fordelt på følgende hypoteser: 1) Supermagter forsøger altid at imødegå andre supermagter, blandt andet ved at imitere hinandens våbensystemer; 2) Middelstore magter kan ikke blindt stole på, at deres supermagtsallierede kommer dem til undsætning hvis de bliver angrebet. Derfor må de udvikle deres egne atomvåben for at afskrække

Den Islamiske Republik

Revolutionen i Iran i 1979 gjorde en ende på det iranske monarki, men det revolutionære styre i Iran arvede såvel Shahens nukleare programmer som hans kernevåbensambitioner. Imidlertid overgik de iranske nukleare ambitioner det revolutionære Irans stærkt svækkede økonomiske formåen, og Iran måtte aflyse de fleste aftaler med udlandet, som havde at gøre med våbenleverancer og opførelse af atomkraftværker. Herudover kan det tænkes at udlandet under alle omstændigheder ville have standset eksporten af nukleare komponenter til det revolutionære styre i Teheran. Imidlertid blev denne politik ændret i 1983, hvor den iranske regering annoncerede den første af sine femårsplaner, som blandt andet indebar anmodning om assistance fra Indien til færdiggørelse af kraftværket i Bushehr ved Den Persiske Bugt¹⁷.

potentielle fjender. 3) Hvis en stat ikke har atommagt som allieret, og i særdeleshed hvis statens potentielle fjender er i besiddelse af atomvåben, vælger staten at udvikle atomvåben; 4) Hvis en stat frygter sine potentielle fjenders nuværende eller fremtidige konventionelle styrke, har staten tilskyndelse til at udvikle atomvåben; 5) Atomvåben er et billigt alternativ til store konventionelle styrker. Derfor vælger nogle stater at udvikle atomvåben frem for at lade sig engagere i bekostelige våbenkapløb; 6) Stater kan også udvikle atomvåben til offensive formål, men dette er en usandsynlig motivation; og endeligt 7) Atomvåben giver atommagterne prestige i international politik (Alfoneh & Pedersen 2006). For en empirisk diskussion af Det Kejserlige Irans incitamenter til at udvikle kernevåben se Cottrell & Dougherty 1977. For teorien om at Det Kejserlige Iran ønskede at udvikle atomenergi snarere end kernevåben se Clawson & Rubin 2005:79-80.

¹⁷ Irans hovedleverandør af viden og teknologi i perioden menes at have været Det Russiske Ministerium for Atomenergi (MINATOM), som betragter *know how*- og teknologieksperten til Iran udelukkende som en kommerciel mulighed. MINATOM har blandt andet indgået kontrakter om fuldførelse af det iranske Bushehr-kraftværk, og i januar 2001 annoncerede Moskva, at Rusland var i gang med konstruktionen af et andet iransk atomkraftværk. MINATOM afviser beskyldninger om russisk-iransk samarbejde om det iranske kernevåbenprogram med henvisning til Irans samarbejde med Det Internationale Atomenergiagentur. For to modsatrettede analyser af baggrunden for Ruslands atomsamarbejde med Iran se Rumer 1999, som forklarer Ruslands atomsamarbejde med Iran som et udtryk for den russiske stats manglende styring med ministeriernes autonome udenrigspolitik og Shaffer 2002, som forklarer samme som et strategisk samarbejde mellem Iran og Rusland i lyset af NATO-udvidelsen mod Øst og amerikansk infiltration af

Der er grund til at tro, at det mest presserende behov for denne anmodning ikke var Irans behov for atomenergi, men ønsket om at udvikle kernevåben. Efter revolutionen i 1979 og i slutfasen af Den Kolde Krig havde Iran hverken USA's eller Sovjetunionens opbakning, og styret i Teheran frygtede, at den ene eller den anden supermagt ville invadere Iran for at bemægtige sig de iranske olieressourcer, ganske som Sovjetunionen havde invaderet Afghanistan. Mere håndgribeligt var imidlertid ønsket om at balancere den nukleare trussel fra Irak, som illustreres af et af de første mål, som det iranske luftvåben angreb ved begyndelsen af Iran/Irak-krigen: Bombningen af Osirak-reaktoren i september 1980. Irak gjorde gengæld ved at bombe Bushehr-reaktoren flere gange i perioden 1984-1988.

Ved afslutningen af den otte år lange krig med Irak og den iranske revolutionsleder, storayatollah Rouhollah Mousavi Khomeinis undertegning af Sikkerhedsrådets Resolution Nr. 598 den 20. juli 1988, befandt Iran sig, militært set, i en betydelig mere svækket tilstand end ved krigsudbruddet i 1980. Olieindustrien, som udgør rygraden i landets økonomi havde taget skade af krigens ødelæggelser, og de generelt lave oliepriser på verdensmarkedet taget i betragtning måtte de iranske sikkerhedspolitiske beslutningstagere konstatere, at en genopbygning af det konventionelle iranske forsvar ville sluge de sparsomme midler, som skulle anvendes til genopbygning af landet efter krigens ødelæggelser. Derfor var det naturligt, at masseødelæggelsesvåben, herunder kernevåben skulle kompensere for svækkelsen af Irans konventionelle militærstyrke efter krigen mod Irak, samt for manglen på en stormagtsallieret.

Således skulle kernevåben ikke øge Irans internationale prestige, men var nødvendig for at sikre landets territoriale integritet. Denne erkendelse nåede den iranske ledelse frem til da det internationale samfund ikke kom Iran til undsætning ved den irakiske invasion af Iran i 1980, ganske som verdenssamfundet ignorerede Iraks brug af kemiske våben mod Iran i 1980'erne. Den iranske ledelses konklusion fra perioden var klar: FN kan ikke afværge krige, og krigens love gælder ikke Iran. Derfor må Iran sikre sin egen overlevelse. Endvidere erfarede den iranske ledelse at afskrækkelse virker: Irak standsede brug af kemiske våben da Iran gengældte angrebene¹⁸. Alternativt erkendte nøglefigurer i det iranske politiske establishment, i særdeleshed præsident Akbar Hashemi Rafsanjani og Mohammad Khatami, at Irans aktive

Ruslands "nære udland". Stadig flere kilder har ligeledes påpeget Pakistans aktive *proliferation* af teknologi og *hardware* til Iran.

¹⁸ For en gennemgang af den iranske ledelses erfaringer under revolutionen og krigen se Chubin 1994:25-27.

forsøg på at "eksportere" sin revolution til sine naboer – et træk som revolutionære regimer har til fælles¹⁹ - samt aktive destabiliseringsindsats i 1980'erne efterlod Iran i diplomatisk isolation, hvorfor ingen kom den iranske stat til undsætning da Irak invaderede Iran i 1980 og under Iraks kemiske bombardementer. Derfor førte Den Islamiske Republik en afspændingspolitik over for udlandet under præsidenterne Rafsanjani og Khatami.

Irans trusselsperception siden 11. september 2001

Terrorangrebene mod New York og Washington D.C. den 11. september 2001 og den efterfølgende amerikanske "krig mod terror" har bragt Iran i en vanskelig position. På den ene side kan de amerikansk-ledede invasioner af Afghanistan og Irak med ét tilintetgjort de største eksterne trusler mod Irans sikkerhed: Talebanstyret²⁰ i Afghanistan og Ba'th-styret i Irak. Imidlertid synes det iranske politiske establishment, og i særdeleshed kredsen omkring det iranske statsoverhoved og revolutionsleder, ayatollah Ali Khamenei at Irans sikkerhed er blevet forværret på grund af landets omslutning af amerikanske styrkers tilstedeværelse i Afghanistan, Irak og regionen omkring Den Persiske Bugt. Således udtalte Khamenei i april 2003: "Den iranske stat står over for formidable trusler, og regimeændringer i Irans nabolag har destabiliseret regionen".

Udover den militære omringning kan Khameneis udtalelser forstås i lyset af de efterhånden teoretiske udsigter til et demokratisk Irak: Et demokratisk Irak kunne forvandle de hellige shi'itiske byer Najaf og Karbala til centrum for shi'itisk politisk reform, hvorfra shi'itiske lærde, herunder iranske ayatollah'er, med immunitet kunne kritisere deres trosfæller i Iran. Ganske som Khomeini kunne fra sit irakiske eksil dominere den shi'itiske politiske diskurs i 1960'erne er der pludseligt udsigt til at iranske gejstlige dissidenter kunne føre

¹⁹ For en teoretisk gennemgang af forholdet mellem revolution og krig se Walt 1996 og Sadri 1997.

²⁰ Den trussel som Taleban-styret udgjorde mod Den Islamiske Irans sikkerhed kan ikke overvurderes, og forstås bedst når læseren erindrer sig at de eneste regimer – for uden Pakistan, som anerkendte Taleban var Irans regionale rival i Regionen omkring Den Persiske Bugt, Saudi-Arabien og De Forenede Arabiske Emirater, med hvilken Iran er engageret i en diplomatisk strid om tre øer i Den Persiske Bugt. Ved at bringe Taleban til magten havde netop Saudi-Arabien og De Forenede Arabiske Emirater formålet at åbne en ny flanke mod Iran som på grund af B'ath-styrets svækkelse under sanktionsregimet, havde udviklet sig til regionen centrale aktør.

propagandakrig mod deres gejstlige brødre som har svigtet troen til fordel for magten²¹.

Den iranske ledelses angste udmeldinger har deres udgangspunkt i den amerikanske præsident George W. Bush' *State of the Union*-tale den 29. januar 2002, som også inkluderede Iran i den såkaldte "Ondskabens Akse". Efter talebanernes og Saddam Husseins fald vurderer den iranske ledelse, at Iran er blevet omsluttet af amerikanske styrker. Derfor mener disse kredse i iransk politik, at Iran kunne risikere at blive det næste mål for amerikansk invasion i regionen.

Denne opfattelse kan på sin side have styrket den iranske ledelses præference for en "nordkoreansk" strategi, som reaktion på Irans ændrede sikkerhedsperspektiver. Er det måske ikke rigtigt at USA tilbyder Nordkorea, som åbent udstiller sit atomvåben en forhandlingsløsning, mens Irak som ikke havde atomvåben blev invaderet? Denne strategi indebærer i første omgang en række forvirrende og modstridende svar på IAEA's beskyldninger mod det iranske atomenergi-program. Den næste fase bliver iranske krav om international, herunder amerikansk, assistance til opførelse af atomkraftværker i Iran som en forudsætning for international overvågning af iranske kernevåbeninstallationer. Som gengæld for yderligere assistance vil det iranske parlament muligvis også indvilge i at ratificere tillægsprotokoller til Ikke-spredningstraktaten, som giver IAEA's våbeninspektører lov til at foretage uvarslede inspektioner af landets atomanlæg, alt i mens Iran fortsætter sit hemmelige våbenprogram. Når Iran har opført sine atomkraftværker med international assistance, og når landet har tilstrækkelige mængder beriget uran til sine våben, vil Iran true med at træde ud af FN's ikke-spredningsaftale og vil sandsynligvis også forlange en ikke-angrebspakt fra USA for ikke at teste sine våben. Med andre ord vil den iranske ledelse vælge at accelerere det militære iranske atomprogram for at afskrække en amerikansk invasion og derved sikre regimets fortsatte overlevelse.

Litteraturhenvisninger

Abrahamian, Ervand (1993): *Khomeinism. Essays on the Islamic Republic*. London and New York: I.B. Tauris & Co. Ltd. Publishers.

Afkhami, Gholam R. (ed.) (1997): *Barnameh-ye Enerzhi-ye Atomi-ye Iran: Talash-ha va Tanesh-ha*. Bethesda: Foundation for Iranian Studies (<http://fis-iran.org/index.php/publicationsseries/386>).

²¹ For en gennemgang af Khomeinis politiske aktiviteter i sit irakiske eksil i 1960'erne og 70'erne se Moin 2000.

- Alfoneh, Ali & Thomas Gyldal Petersen (2003): *Alliancer i regionen omkring Den Persiske Bugt. Et Neorealistisk studie af alliancer i perioden 1954-2002. Specialeserien*. København: Institut for Statskundskab.
- Alfoneh, Ali (2003): "Iransk Nuklearpolitik". *Mellemøstinformation*. Nr. 7.
- Alfoneh, Ali & Kenneth Pedersen (2006): "Bag spillet om den iranske atombombe". *Forsvaret*. Nr.4, Juni (http://forsvaret.dk/NR/rdonlyres/CA861664-4206-4D23-A74A-1F7EA5224A79/0/Forsvaret_2006_nr_4_web.pdf).
- Amanat, Abbas (1997): *Pivot of the universe: Nasir al-Din Shah Qajar and the Iranian Monarchy, 1831-1896*. Berkeley: University of California Press.
- Amini, Iradj (1999): *Napoleon and Persia. Franco-Persian relations under the first empire: Within the context of rivalries between France, Britain and Russia*. Richmond, Surrey: Curzon Press.
- Arfa, Hassan (1965): *Under Five Shahs*. New York: William Morrow and Company.
- Ashraf, Ahmad (1993): "Conspiracy Theories in Pesia" i Ehsan Yarshater (ed.): *Encyclopædia Iranica Vol. 6*. Costa Mesa, California: Mazda.
- Avery, Peter, Gavin Hambly and Charles Melville (eds.)(1991): *The Cambridge History of Iran, Volume 7: From Nadir Shah to the Islamic Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chaqueri, Cosroe (1995): *The Soviet Socialist Republic of Iran, 1920-1921*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Christensen, Arthur (1918): *Hinsides det Kaspiske Hav. Fra en Orientrejse ved Verdenskrigens Udbrud*. København & Kristiania: Gyldendal.
- Chubin, Shahram (1994): *Iran's National Security Policy. Capabilities, Intentions & Impact*. Washington D.C.: The Carnegie Endowment for International Peace.
- Clawson, Patrick & Michael Rubin (2005): *Eternal Iran. Continuity and Chaos*. New York: Palgrave Macmillan.
- Cottrell, Alvin J. & James M. Dougherty (1977): *Iran's Quest for Security: U.S. Arms Transfers and the Nuclear Option*. Cambridge, Massachusetts: Institute for Foreign Policy Analysis Inc.
- Cronin, Stephanie (2001): "Gendarmerie" i Ehsan Yarshater (ed.): *Encyclopædia Iranica Vol. 10*. Costa Mesa, California: Mazda.
- Fatemi, Nasrollah Safipour (1952): *Diplomatic History of Persia, 1917-1923: Anglo-Russian Power Politics in Iran*. New York: Russel F. Moore Company.
- Fawcett, Louise (1992): *Iran and the Cold War: The Azerbaijan Crisis of 1946*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ghani, Cyrus (2000): *Iran and the Rise of Reza Shah*. New York: I.B. Tauris.
- Kelly, Laurence (2002): *Diplomacy and Murder in Tehran*. London: I.B. Tauris Publishers.

Irans trusselsperception og kernevåbenambitioner i historisk perspektiv •

- Koohi-Kamali, Farideh (2003): *Political Development of the Kurds*. New York: Palgrave-Macmillan.
- Mikusch, Dagobert von (1937): *Wassmuss, der Deutsche Lawrence*. Leipzig: P. List.
- Moin, Baqer (2000): *Khomeini: Life of the Ayatollah*. New York: Thomas Dunne Books.
- Nyström, Per (1925): *Fem År i Persien som Gendarmofficer*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- Pezeshkzad, Iraj (1996 [1973]): *My Uncle Napoleon*. Translated from the Persian by Dick Davis. Washington D.C.: Mage Publishers.
- Rumer, Eugene (1999): *Dangerous Drift: Russia's Middle East Policy*. Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy.
- Sadri, Houman A. (1997): *Revolutionary States, Leaders, and Foreign Relations. A Comparative Study of China, Cuba, and Iran*. Westport, Connecticut & London: Praeger.
- Schirazi, Asghar (2001): "Persian Community in Germany" i Ehsan Yarshater (ed.): *Encyclopædia Iranica Vol. 10*. Costa Mesa, California: Mazda.
- Shaffer, Brenda (2002): *Borders and Brethren: Iran and the Challenge of Azerbaijani Identity*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Sykes, Christopher (1939): *Wassmuss, "the German Lawrence"*. London, New York: Longmans, Green and Co.
- "The President's State of the Union Address". Washington D.C.: *The White House*. 2002b (<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>).
- Walt, Stephen (1987): *The Origins of Alliances*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Walt, Stephen M. (1996): *Revolution and War*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Waltz, Kenneth (1981): "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better", *Adelphi Paper no. 171*. London: International Institute of Strategic Studies.
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. New York: Random House.
- Wilber, Donald (1975): *Riza Shah Pahlavi: The Resurrection and Reconstruction of Iran*. Hicksville, NY: Exposition Press.
- Zak, Chen (2002): "Iran's Nuclear Policy and the IAEA. An Evaluation of Program 93+2". *Military Research Papers Nr. 3*. Washington D.C.: The Washington Institute for Near East Policy.

En sverigesering af Indien?

Af Henrik Ø. Breitenbauch forsker ved Dansk Institut for Militære Studier

Geopolitiske refleksioner over det amerikansk-indiske Joint Statement

Introduktion: USA, Indien, geopolitik og the unipolar moment

Ved den indiske premierminister Singhs besøg i Washington sommeren 2005 kunne han og præsident Bush annoncere underskrivelsen af et *Joint Statement*, en fælles hensigtserklæring. Dette *Joint Statement* annoncerede et nyt amerikansk-indisk "strategisk partnerskab" med samarbejder indenfor en række områder. Vigtigst var det faktum, at USA ville tilgive Indien for atomprøvesprængningerne i 1998 og i den forbindelse yde teknisk bistand indenfor civil atomteknologi. Den amerikanske politik overfor Indien er dermed skiftet markant – fra pisk med indførelse af økonomiske og diplomatiske sanktioner efter de indiske atomprøvesprængninger i 1998 til gulerod med underskrivelsen af *Joint Statement*. I mellemtiden er der ikke forandret noget på den indiske side af ligningen – ihvertfald på områder, der har med den hårde og umiddelbare sikkerhedspolitik at gøre, herunder de famøse atomspræghoveder – så man kan med nogen ret spørge: hvorfor i alverden så dette skift i den amerikanske politik?

Helt overordnet er amerikanerne med skiftet fra pisk til gulerod samtidig gået fra et snævert ikke-spredningsperspektiv på Indien alene til et bredere, geopolitisk perspektiv på Indien i sin regionale og globale kontekst. Det amerikanske initiativ, der ledte til *Joint Statement* 2005 skal derfor forstås i samme kontekst. Amerikanerne forsøger af geopolitiske årsager at forme Indien som – eller i det mindste skabe incitament for Indien til at blive – en troværdig og ansvarlig partner i det internationale samfund på trods af landets traditionelle uafhængighedsstatus og pro-sovjetiske fortid. Det er denne hensigt, der i titlen formuleres som muligheden for en 'sverigesering'.¹

¹ Med venlig henvisning til det parallelle begreb om "finlandisering", som dækker over Finlands besværlige geopolitiske situation og stærkt begrænsede udenrigspolitiske spillerum som konsekvens af det tætte geografiske naboskab med Sovjetunionen. Begrebet dækker således en ofte forekommende tendens i småstaters rolle i verden: relativ geografisk afstand og relativ størrelse (magtmæssigt: militært, økonomisk, finansielt, demografisk, etc.) i forhold til

Der er to overordnede grunde til, at denne politik, for eksempel i tilfældet med den iranske udfordring, ikke har fået eller ser ud til at ville kunne fungere fuldstændigt som den amerikanske regering håber. For det første ligger en dybtlejret selvstændighedsfilosofi til grund for den indiske udenrigspolitik. For det andet har kombinationen af høj økonomisk vækst og meget små nationale energiressourcer tvunget Indien ud på verdensenergimarkedet på præcis samme måde som, omend et par år senere end, Kina med de samme resultater til følge.

Det amerikanske initiativ i forhold til Indien indebærer en række kortsigtede og langsigtede mulige fordele – konkret styrkelse af Indiens indre ikke-spredningspolitik; en mulig ansvarliggørelse af Indien gennem en integration af Indien i form af generel opgradering af den indiske geopolitiske status – men indebærer ligeledes visse risici, herunder en svækkelse af NPT-regimet og øget risiko for indisk andenhåndsspredning. Fordelene synes imidlertid at opveje ulemperne, selvom projektet indebærer en del risikomanagement.

Indien bliver næppe en Australienlignende partner selv på meget lang sigt, men den potentielle mulighed for en sverigesering i en eller anden udstrækning er en positiv gevinst. Derfor er der geopolitiske og ikke-spredningsmæssige grunde til, at Danmark bør støtte det amerikansk-indiske samarbejde – på trods af, at samarbejdet i princippet betyder en svækkelse af NPT-regimet, som det kun er i Danmarks interesse at opretholde. For det første er den geopolitiske sammenhæng, hvor Indien som demokrati allerede er eller – lettere end andre store lande som Kina – kan involveres i de dagsordener Danmark overordnet er interesseret i udover de umiddelbart sikkerhedspolitiske, herunder god regeringsførelse i udviklingslandene i almindelighed og i de naturressourcerige udviklingslande i særdeleshed. For det andet, fordi der er mulighed for, at den interne indiske ikke-spredningskontrol kan blive professionaliseret og styrket af samarbejdet – ikke mindst, hvis USA i praksis prioriterer dette i forholdet til Indien. Det er derfor afgørende, at Danmark vedblivende minder USA, Indien og IAEA om dette aspekt

stormagter er afgørende betingelser for småstaternes internationale udfoldelse i fraværet af internationale institutioner og alliancer, jf. Mouritzen, Hans (1988) *Finlandization: Toward a General Theory of Adaptive Politics*. Avebury: Aldershot.

Baggrund, analyseniveau og argumentstruktur

Artiklen udspringer af et foredrag om Indiens proliferationspolitik og *Joint Statement* til et seminar om tendenser i ikke-spredning med udgangspunkt i Iran og Indien.² Henvisninger til Indiens Iran-politik nedenfor skyldes derfor dels seminarets tema, dels det faktum, at USA aktivt forsøger at bruge *Joint Statement*-samarbejdet til at skaffe Indiens opbakning til USAs politik overfor Iran.

Det centrale langsigtede spørgsmål i international politik handler om, hvordan USA administrerer sit "unipolar moment"; et øjeblik, der er længere eller kortere alt efter hvilken sektor man kigger på.³ På det militære område står USA overordnet uantastet og vil gøre det i lang tid fremover – men på energisikkerhedsområdet er USA fanget i samme spil som alle andre på grund af væksten i det globale energiforbrug, blandt andet drevet af Indiens og Kinas økonomiske vækst og markante indtræden på det globale energimarked. USA's administration af sit forhold til Indien er derfor interessant i dette helt overordnede perspektiv som usædvanligt eksempel på, hvordan USA forsøger at skabe produktive (eller: ansvarlige) medspillere i det globale cirkus. Indiens tilfælde illustrerer samtidig en generel pointe om den geopolitiske konteksts betydning for det almene proliferationsregimes funktion.

Spørgsmålet om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben har været aktuelt siden kapløbet om at nå først med et fungerende atomvåben så småt begyndte i 1930'erne. Emnet er dermed et af de vedvarende for den internationale politik og strategi – men som det er tilfældet for de fleste af kerneemnerne synes der at være en vis cyklisk tendens i den opmærksomhed, der tildeles spørgsmålet om ikke-spredning af masseødelæggelsesvåben. De periodiske udsving i interessen peger på, at emnet er forbundet med og afhængig af en større sammenhæng, nemlig geopolitiske realiteter: regionale og globale magtbalancer i et længere tidsperspektiv, hvor ændringer i relative

² Seminaret med titlen "The Complexities and Challenges of the International System in Relation to the Prevention of Nuclear Proliferation – the Cases of Iran and India" arrangeret i fællesskab den 24. november 2006 af *Den franske Ambassade, Forsvarsakademiet og Dansk Institut for Militære Studier*. Udover forfatteren talte ved seminaret Bernard Sitt, direktør ved parisiske *Centre d'Etudes de Sécurité Internationale et de Maîtrise des armements* (CESIM) og Ali Alfoneh, forskningsmedarbejder ved *Institut for strategi* (FAK) og phd-studerende ved *Institut for Statskundskab* (KU).

³ Jf. Krauthammer, Charles (1991) "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs: America and the World*, vinter 1990/1991; Krauthammer, Charles (2002) "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, vinter 2002/2003.

styrkeforhold i bredere forstand end blot øjeblikkelig militær magtstyrke er i centrum. De forskellige ikke-spredningsinstrumenter – såsom NPT, CTBT, MTCR og PSI – refererer imidlertid mere snævert til faktisk og mulig spredning. Beskæftiger man sig alene med et snævert ikke-spredningsperspektiv, herunder verdenssamfundets tiltag og procedurer såsom de processer, der foregår via IAEA og FN, risikerer man at miste forståelsen for de egentlige bagvedliggende dynamikker. Disse handler om hvilke omstændigheder, der kan være medvirkende til at skabe incitament for, at et land vælger at deltage i spredningsaktiviteter.

Spørgsmålet om risikoen for indisk deltagelse i spredningsaktiviteter set i lyset af Indiens energisikkerhedssituation er både af aktuel faktisk interesse og illustrerer fint, hvordan forståelse af den internationale ikke-spredningsdagsorden nødvendigvis må indebære en geopolitisk ramme, der er bredere end den umiddelbare og teknisk-formelle ikke-spredningsdebat. Kort sagt er der tale om, at i situationer, hvor IAEA- og FN-sporet aktiveres – som eksempelvis de tre "slyngelstater" – dér er de bagvedliggende geopolitiske dynamikker allerede er blevet til konfrontationssituationer. Den internationale storpolitik er mest synlig og dramatisk på denne måde. Men kendskab til de bagvedliggende dynamikker kan i princippet bidrage til at begyndende krisesituationer identificeres, adresseres og medieres før de udvikler sig dramatisk.

Vi havner dermed på to relaterede analytiske niveauer: dels det strukturelle niveau, hvor spørgsmålet om magtbalancer, regionale som globale, er blevet genaktualiseret særligt siden midten af 1990erne, fordi *forståelsen* af optøningen af den Kolde Krigs overvejende bipolære system i kombination med global økonomisk vækst langsomt resulterede i forandringer i for eksempel Indiens og Kinas selvopfattelser. Disse, i samspil med materielt baserede nødvendighedsopfattelser, udgør således det andet, statsorienterede, niveau. Konsekvensen af dynamikkerne mellem ikke-spredningshensyn og energisikkerhed på de to niveauer er, at "the unipolar moment" er udfordret, ihvertfald indenfor energisikkerhed. *Joint Statement* er således et eksempel på (eller test af om?), hvordan den amerikanske unipol kan forsøge at administrere denne udfordring – eller forberede overgangen til en ny periode.

Analysen forløber i to overordnede dele. I første del præsenteres først skiftet i den amerikanske strategiske perception af Indien i perioden mellem 1998 og 2005, og der argumenteres for, at den geopolitiske kontekst gjorde det nødvendigt for USA at tænke sit forhold til Indien ud fra et perspektiv, der var bredere end de klassiske hensyn til ikke-spredningssamarbejdet. Herefter redegøres der for indholdet og status af den amerikansk-indiske aftale, og det

anskueliggøres hvad amerikanerne håber at få ud af aftalen og på hvilke niveauer.

I anden del behandles to indiske faktorer som vil modarbejde de amerikanske intentioner på både kort og lang sigt. Disse findes i Indiens udenrigspolitiske tradition og de materielt-geopolitiske betingelser for økonomisk vækst i Indien. Herigennem argumenteres der for, at amerikanernes gevinst ved aftalen mere vil være en langsigtet realpolitisk tilnærmelse mellem Indien og USA end konkrete kortsigtede indrømmelser. Analysen redegør dermed for skiftet i den amerikanske politik overfor Indien i lyset af Indiens udenrigspolitiske tradition med særligt henblik på den geopolitiske situation: analysen gennemgår dermed ikke indiske eller andre ikke-spredningsrelaterede hændelser i detaljer, men holder sig hovedsageligt til et *grand strategy*-niveau.

USAs geopolitiske rationale for Joint Statement 2005

Skiftet i USAs politik overfor Indien i 2005 i forhold til politikken fra 1998 og frem skal ses i lyset af de overordnede forandringer i de amerikanske geopolitiske perceptioner af Indiens rolle i regionen og globalt set. Udtrykket "geopolitiske perceptioner" er helt bevidst: der gives ikke "geopolitiske realiteter", kun materielle realiteter. Selvom disse utvivlsomt, som det også ses nedenfor, har stor indflydelse på de internationale aktørers handlerum og incitament er så er det aktørernes *fortolkning* af disse materielle realiteter, der er afgørende for de endelige policyvalg.

Da man som svar på Indiens atomprøvesprængninger i 1998 indførte sanktioner skete det ud fra en logik om, at man måtte "straffe" Indien for ikke at bidrage til det internationale ikke-spredningsregime. Det, selvom Indien, som ikke-underskriver af hverken NPT eller CTBT i princippet havde international ret på sin side i og med man ikke havde lovet ikke at ville udføre prøvesprængninger. Men i forhold til NPT var der imidlertid det problem, at NPT-landene via traktaten har forpligtiget sig til, at anerkende medunderskrivernes ret til fredelig udnyttelse af atomteknologi – og omvendt, at stater, der ikke er tiltrådt NPT ikke kan være legitime atommagter. Sanktionerne måtte derfor forstås ud fra relativt snævre ikke-spredningssyn – som et forsøg på at undgå at svække ikke-spredningsregimerne ved at gennem en 'undladelsessynd' (ikke at reagere på prøvesprængningen) indirekte at belønne Indien for at stå udenfor de internationale ikke-spredningssamarbejder.

Den geopolitiske kontekst forandredes imidlertid ganske meget mellem 1998 og 2005 – og det er i dette bredere perspektiv, at man skal finde forklaringen på det amerikanske politiksporskifte. Den sikkerhedspolitiske

kontekst var i 1998 præget af de komplekse – men i realiteten små – konflikter på Balkan, i Mellemøsten og Afrika, og af en økonomiske kontekst som nok allerede dengang havde globalisering som hovedtema i kraft af et generelt, globalt vækstmomentum op gennem 1990erne, men som alligevel virkede som et non-issue i forhold til sikkerhedspolitikken – blandet andet takket være kombinationen af en stærk amerikansk økonomi og fordi asienkrisen i 1997 og den russiske nedsmeltning i 1998 havde medvirket til, at det traditionelle amerikansk-vestlige forspring synede aldeles solidt. Samlet betød den amerikanske militærmagt og det hovedsageligt amerikansk-europæiske øko-condominium gennem for eksempel G8, at den traditionelle storpolitik med konkurrerende stormagter virkede aldeles uaktuel. Den indiske prøvesprængning kunne således fortolkes primært som en udfordring til ikke-spredningsbestrebelse. I forhold til Indien og set med en amerikansk optik er de tre vigtigste og forbundne forandringer mellem 1998 og 2005: Kinas økonomiske vækst og relative magtforøgelse; terrorangrebet mod New York og Pentagon september 2001; og den deraf følgende reaktualisering af energisikkerhedstemaet.

Kina kom i fokus fra omkring 1998, hvor den strategiske stemning skiftede internt i Pentagon. Som beskrevet af Thomas P. M. Barnett i *The Pentagon's New Map* skiftede den hen i retning af, at opfatte Kina som den kommende, store strategiske trussel på langtidshorizonten.⁴ Tidligere fremskrivninger af de globale effekter af kinesisk vækst var begyndt at være synlige og videre fremskrivninger ville kun understrege den centrale plads det store folkediktatur ville få indenfor de kommende årtier i verdensøkonomien og dermed i verdenspolitikken. Hertil kom, at Ruslands økonomiske krise måske gav det sidste dødsstød til fortsat koldkrigsbekymrede og derved nødvendiggjorde identifikationen af en ny strategisk trussel?

9/11 betød omvendt, at Bush-regeringen måtte skifte fokus. Den allerede skrevne nationale sikkerhedsstrategi, som var på vej i trykken i sensommeren 2001 – og udfærdiget efter de klassiske, stormagtsorienterede linjer i Condoleezza Rices *Foreign Affairs*-artikel fra 2000 – måtte kasseres.⁵ Småstater, ustabile stater og ikke-statslige aktører betød alligevel noget. Den resulterende, nationale sikkerhedsstrategi fra 2002 er dybt præget af risikoen for en blanding af terrorisme, masseødelæggelsesvåben og svage, permeable

⁴ Barnett, Thomas P. M. (2003) *The Pentagon's New Map*. New York: G.P. Putnam's Sons.

⁵ Jf. Rice, Condoleezza (2000) "Campaign 2000: Promoting the National Interest", *Foreign Affairs*, januar/februar.

og udemokratiske stater.⁶ Politikken til afhjælpning heraf er en sikkerhedspolitisk genfortolkning af 1990ernes FN-sponsorerede paradigme: at staterne som medlemmer af verdenssamfundet har et ansvar udover de umiddelbare rettigheder – et ansvar for deres borgere og et ansvar for, hvad folk på statens territorium foretager sig.

Terrorangrebet betød samtidig, at den stærkt voksende energiefterspørgsel, som følge af den kinesiske (og asiatiske, sydamerikanske, europæiske og amerikanske) vækst nu fik en ny vinkel. Vesten havde i de sidste 10 år i en udviklingspolitisk og FN-kontekst forsøgt at udvikle mekanismer, der kunne forhindre eller begrænse de negative effekter såsom korrupsion, diktatur og borgerkrige, der er associeret med stor naturressourcerigdom i udviklingslande.⁷ Koblingen af energipolitikken og *good governance*-dagsordenen er af største vigtighed – men som situationen med Indien og Kina viser, så er der få direkte incitamenter til at lave en kobling af denne type i en situation, hvor energisikkerheden er draget i tvivl. Energibehovet i særligt Kina og efterhånden også Indien var og er så stort, at disse lande har færre skrupler (om nogen) med hensyn til hvem de køber deres energi af end de vestlige lande.⁸ Forbindelsen til 1998-situationen med Indien består her i, at de tilbageværende ikke udviklede olie- og energiressourcer som oftest befinder sig i udviklingslande med diktatur, med problematiske forhold til menneskerettigheder og ofte – fra et vestligt perspektiv – med usund interesse for masseødelæggelsesvåben og relateret teknologi. I takt med, at Kina og Indien er draget ud mod de tilbageværende olievåger er den potentielle tilskyndelse til andenhåndsspredning (jf. nedenfor) således større, fordi visse af leverancelandene har interesse heri – såsom naturligtvis Iran.

Det amerikanske perspektiv på Indien er således skiftet. Motivationen er en kombination af den perciperede potentielle trussel fra Kina; Indiens status som det demokratiske af de to vågnende giganter; og den deraf afledte idé om, at Indien kan induceres til at blive en USA-venlig partner i forhold til både det overordnede Kina-som-mulig-trussel-scenarion og et mere konkret ønske om, at styrke den interne indiske ikke-spredningspolitik, og herunder at Indien lægger sig mere op ad den amerikanske politik overfor Iran.

⁶ *The National Security Strategy of the United States of America*, <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

⁷ Som for eksempel *Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)*, <http://www.eitransparency.org/>

⁸ Man skal heller ikke her overdrive den vestlige indsats jf. afsnittet om energisikkerhed og *good governance* i forhold til Indien (og Kina) nedenfor.

Joint Statement 2005: Into the Proliferation Mainstream?

Den amerikanske regerings beslutning om at inkludere civilt atomsamarbejde i *Joint Statement*-aftalen kan således isoleret set virke paradoks: som en inkonsekvent tallerkenvendning og mangel på opbakning til det multilaterale ikke-spredningsamarbejde.

Men inklusionen skal ses i lyset af Indiens problematiske energisikkerhedssituation. Konkret bliver det civile atomenergisamarbejde et forsøg på at bidrage til, at Indien i mindre stigende grad end det ellers ville, bliver afhængig af importeret olie og andre fossile brændstoffer. Men håndsrækningen til Indien er ligesåmeget et springbræt for det amerikanske forsøg på at skabe en ansvarlig indisk stormagtsposition.

Joint Statement 2005 har til hensigt at være en byggesten for et amerikansk-indisk "strategisk partnerskab" ved at introducere og muliggøre samarbejde indenfor økonomi, energi og miljø, demokrati og udvikling, ikke-spredning og sikkerhed og indenfor høj- og rumteknologi. Vigtigst blandt disse emner i denne sammenhæng er ikke-spredningspolitik og energi (i form af samarbejde – reelt kommende transfer af amerikansk knowhow og grej – indenfor civil atomenergi). Indien har som nævnt ikke underskrevet NPT, men den amerikanske deal vil sandsynligvis i praksis give Indien samme status som de etablerede atomvåbenmagter USA, Rusland, Kina, Storbritannien og Frankrig.

Bush-regeringen har konsistent omtalt *Joint Statement 2005*-aftalen og opfølgningen herpå ved Præsident Bushs besøg i Indien i 2006 som et initiativ, der vil bringe Indien "into the proliferation mainstream". Men omvendt har kritikerne også været konsistente i deres henvisning til, at åbningen overfor Indien ender med at svække det internationale ikke-spredningsregime. Ifølge *Joint Statement 2005* lover Indien på sin side at: "...it would be ready to assume the same responsibilities and practices and acquire the same benefits and advantages as other leading countries with advanced nuclear technology, such as the United States."⁹ Udover vedtagelsen af en lov om ikke-spredningsaktiviteter (*Unlawful activities act, 2005*) indebærer disse ansvar blandt andet en opdeling af Indiens atomprogram i en civil og en militær del, en placering af (størstedelen af) det civile program under IAEA safeguards; fortsættelse af Indiens ensidige prøvesprængningsmoratorium; opretholdelse af ikke-spredningsprincipper, herunder en implementering af eksportkontrol og overholdelse af MTCR og NSG-guidelines.

⁹ "Joint Statement 2005",
<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2005/07/20050718-6.html>.

Kritikere af aftalen har påpeget, at USA har givet meget på denne måde uden at få ret meget igen.¹⁰ For eksempel indebærer aftalen i sin foreløbige form ingen krav om, at Indien skal love ikke at udvide sine militære atomkapabiliteter. Kritikerne regner omvendt med, at en sådan udvidelse vil ske som direkte afledt effekt af atomenergisamarbejdet. Dette blandet andet fordi kun 14 ud af 22 kernekraftreaktorer i Indien bliver omfattet af IAEA safeguards. Andre kritikpunkter går på, at NPT-regimet svækkes ved manøvren fordi man derved sætter et eksempel som eksempelvis Nord-Korea og Iran skulle kunne udnytte. Men som påpeget af Ashton B. Carter er det ikke så meget slyngelstaterne, som kernemedlemmerne af ikke-spredningssamarbejdet i form af Nuclear Suppliers Group (NSG) og de lande, der fristes af atomteknologi på forskellige niveauer, som aftalen kan få negativ effekt på i form af en svækkelse af ikke-spredningssamarbejdet. NSG-gruppens aftale forhindrer salg af atombrændstof til lande, der ikke overholder de fulde IAEA-safeguards. USAs holdning i forhold til NSG-gruppens begrænsninger på salg af atombrændstof vil virke mindre overbevisende overfor eksempelvis Kina og Rusland, som kan have interesser i at sælge uran til de fristede tredjelande, herunder eksempelvis Pakistan eller andre muligt fristede lande. Carter konkluderer, at den potentielle svækkelse vil blive begrænset fordi Indiens atomstatus allerede var kendt, at landet er et demokrati og derfor sandsynligt vil komme til at spille en positiv rolle fremover, og, i forhold til præcedenseffekten, allerede har været 30 år i skammekrogen, hvorfor den afskrækkende effekt burde være bevaret.¹¹

Indiens opfyldelse af de lovede initiativer med hensyn til ikke-spredning og herunder implementering af eksportkontrolmekanismer og overholdelse af MTCR- og IAEA-retningslinjerne vil fremover være af central interesse. Men udover disse elementer håber USA, at Indien også vil støtte USAs i forhandlingerne med Iran, i forhold til videre kontrol med berigelse, støtte til multilaterale atombrændstofstyring (på IAEAs initiativ), og endelig deltagelse i eller støtte til Proliferation Security Initiative (PSI).¹²

I begyndelsen af december 2006 havde både Huset og Senatet vedtaget hver sin version af en lov til godkendelse af *Joint Statement*. I begge tilfælde

¹⁰ For eksempel David Albright, jf. Squassoni, Sharon (2006b) "India and Iran: WMD Proliferation Activities", CRS Report RS22530, 22 September 2006; "India Civil Nuclear Cooperation: Responding to Critics", <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/03/20060308-3.html>

¹¹ Carter, Ashton B. (2006) "America's New Strategic Partner?", *Foreign Affairs*, July/August.

¹² Squassoni 2006b.

blev en række ændringsforslag som var udtryk for bekymringer vedrørende Indiens anvendelse af udbyttet af det civile atomasamarbejdsprogram både i forhold til det militære program og til ikke-spredningshensyn behandlet. Ændringsforslag om understregning af samarbejdets civile karakter og Kongressens ret til årligt at undersøge indenfor det muliges omfang hvorvidt den indiske fissile produktion vil kunne anses for at overtræde NTPs artikel 1 blev vedtaget. Udestående emner, som skal behandles i forbindelse med den samlede lovvedtagelse i Kongressen, vedrører blandt andet ændringsforslag om at kræve begrænsninger i det militære indiske atomprogram (merproduktion og oparbejdelse af fissilt materiale til militært brug som følge af det civile samarbejde). Et andet ændringsforslag om en betingelse om støtte til den amerikanske Iran-politik ser ikke umiddelbart ud til at ville komme med i den endelige version.

Som aftalen er skruet sammen har USA ikke har fået meget konkret mod at give ganske meget. Men aftalen skal ses som en investering i både at nå disse konkrete mål på kort og mellemlang sigt og – vigtigst – som et grundlag for på lang sigt at forme Indiens vej mod stormagtsstatus som et ansvarligt medlem af verdenssamfundet.

Energi og uafhængighed: betingelser for Indisk udenrigspolitik

Der er to overordnede elementer i den indiske udenrigspolitiske og strategiske situation som arbejder imod, at USA ville skulle få de konkrete eller langsigtede ønsker opfyldt. Det første element er den indiske selvforståelse som den kommer til udtryk i Indiens udenrigspolitiske tradition siden Anden Verdenskrig; det andet er de materielle realiteter forbundet med Indiens økonomiske vækst, herunder især spørgsmålet om energisikkerhed.

Det er ikke muligt at tale om indisk udenrigspolitik uden at tage udgangspunkt i afkoloniseringens rolle i den indiske selvforståelse. Kolonihistorien har naturligt efterladt en stærk inklination i retning af uafhængighed og dermed krav om respekt for landets suverænitæt.¹³ De officielle indiske idealer har imidlertid ofte været i modsætning til de klare realpolitiske betingelser for den indiske udenrigspolitik. Idealerne om suverænitæts ukrænkelighed som basis for uafhængigheden er tydeligst kommet til udtryk i form af dels de fem principper for 'fredelig sameksistens',

¹³ Om historiske identiteter som sedimenterede strukturer i udenrigspolitik, se for eksempel introduktionen i Hansen, Lene, Wæver, Ole (eds. 2002), *European Integration and National Identity: The Challenge of the Nordic States*, London: Routledge.

dels Indiens rolle som grundlægger af den alliancefri bevægelse (Non-Aligned Movement, NAM) under den Kolde Krig. De fem principper for fredelig sameksistens blev udarbejdet i samarbejde med Kina i forbindelse med en løbende topmødedialog mellem de to unge regimer i 1953-54. De såkaldte "panchsheel" består af: 1) gensidig respect for territorial integritet og suverænitet, 2) gensidig ikke-agression, 3) gensidig ikke-indblanding i hinandens indenrigspolitiske forhold, 4) lighed og gensidig gevinst og 5) fredelig sameksistens.

Kina er også stadig tilhænger af disse principper og har blandt andet eksplicit benyttet dem som grundlag for landets nyeste Afrika-strategi. Principperne står i modsætning til det nyere FN-paradigme om staternes udvortes ansvar for indre forhold. Principperne har endvidere ikke betydet, at Indien ikke har været i konflikt, herunder de lange og fortløbende konflikter med Pakistan over Kashmir samt med Kina – situationer som også ledte Indien ind i et tæt og langvarigt samarbejde med Sovjetunionen, der vist heller ikke var helt *kosher* i forhold til Indiens politiske *reinheitsgebot*.

NAM som også tog sin begyndelse midt i 1950erne havde ligeldes principperne for fredelig sameksistens som sit grundlag. Udgangspunktet for NAM var, at de deltagende lande (grundlæggerne var Indien, Indonesien, Egypten, Jugoslavien og Ghana) ville holde sig udenfor den Kolde Krigs bipolære konflikt og derved udgøre et alternativ. Omkring 100 lande tilhører stadig NAM. Konflikterne med Kina ledte imidlertid som sagt tidligt Indien til at søge en realpolitisk rapprochement med Sovjetunionen: Herunder bifaldt Indien Sovjetunionens invasion af Afghanistan i 1979 – samme år som NAM's hoveddokument, Havana-deklarationen, som er et klart udtryk for "anti-imperialisme", blev vedtaget. NAM har derfor aldrig haft nogen intern konsistens udover en lejlighedsvis rolle som belejlig talsmand for den tredje verden. De interessebaserede konflikter medlemslandene imellem, og umuligheden i at finde fælles fodslag i ret mange storpolitiske sammenhænge har betydet, at NAMs manglende globale succes skal ses som et resultat af både upraktiske, idealistiske intentioner og magtpolitikens uundgåelighed også i Indiens udenrigspolitik.

NAM-ideologien er interessant også i forhold til ikke-spredningspolitikken. Indien opfatter NPT som diskriminerende til fordel for de gamle atomvåbenmagter og har således ikke tiltrådt hverken denne eller CTBT. Senest deltog Indien NAM-topmødet i Havana i september 2006, hvorunder man udtrykte støtte til Irans (civile) atomprogram – omvendt har Indien to gange støttet USAs (og EUs) bestræbelser på at bringe Iran videre i forhold til IAEA og siden FNs Sikkerhedsråd.

De store linjer i den indiske udenrigspolitik må derfor forstås som et resultat af både de vidtløftige idealer og realpolitiske hensyn – hvor de sidste synes at veje tungest i praksis, mens idealerne vedbliver at fylde meget i den indiske politiske proces, eksempelvis i forholdet til USA, som i vidt omfang i den indiske intelligentsia og policycirkler betragtes med mistænksomhed.

I de senere år er en større fortælling om Indiens kommende supermagtstatus begyndt at fylde mere i den indiske politiske selvforståelse. På det indenrigspolitiske plan er der konsensus mellem de to førende konkurrenter til regeringsmagten, det hinduistiske BJP og traditionspartiet Congress, med hensyn til en engageret dagsorden som sigter mod at bringe Indien i spil som mere aktiv aktør i forhold til verdenspolitikens største spillere. Denne proces foregår samtidig med den stadig eksisterende selvstændighedsretorik, som betyder at de to ledende partier kan være sårbare overfor angreb for, at Indien bliver en 'skødehund' overfor især supermagten USA – et argument, der er særligt aktiveringsmuligt i et populistisk perspektiv.

USAs forhåbninger om at få Indien til at deltage i PSI er interessante i lyset af principperne for fredelig sameksistens. På den ene side har USA på Indiens opfordring forandret PSI-formatet, uden at det dog er lykkedes at få Indien til at deltage af den grund.

Præsident Bush introducerede Proliferation Security Initiative (PSI) i oktober 2003. PSI har til hensigt at muliggøre aktiv administration af spredningsaktiviteter inklusive masseødelæggelsesvåben, fremdriftssystemer (missiler) samt relaterede teknologier mens de er undervejs, hovedsagelig i form af interdiktio n til land, vands og i luften. Målet på lang sigt med PSI er at "skabe et netværk af ikkespredningspartnerskaber, gennem hvilke spredningsaktører vil få svært ved at gennemføre deres handel med masseødelæggelsesvåben og missilrelateret teknologi."¹⁴ Herunder skal det bemærkes, at PSI ikke er defineret som en organisation men som en aktivitet. I forhold til PSIs fremtidige funktion opfattes det som afgørende at få involveret Indien, Kina og vigtigelande på den arabiske halvø. Ti lande trådte ind i samarbejdet fra begyndelsen, siden er seks mere trådt til (herunder Danmark, omend ikke som 'kerne-medlem): initiativet "støttes" ifølge Bush-regeringen af mere end 70 lande.¹⁵ Opdelingen i 'kernelande' og 'ikke-kerne-lande' blev

¹⁴ John R. Bolton (her som fhv. *Under Secretary of State for Arms Control and International Security*) til *House International Relations Committee*, 2004, cit. eft.: Squassoni, Sharon (2006a) "Proliferation Security Initiative", CRS Report for Congress RS21881, September 14.

¹⁵ De 10 lande er: USA, Frankrig, Tyskland, Italien, Holland, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, Australien og Japan. Gruppen blev siden udvidet med

opgivet i 2005 som følge af Indiens protester over distinktionen. Omdefinitionen skete fra USAs side for at imødekomme Indien i håb om at Indien ville deltage i PSI. Per december 2006 er Indien stadig ikke en del af PSI-samarbejdet. Indiens tilbageholdenhed i forhold til PSI er forståelig i forlængelse af principperne for fredelig sameksistens på grund af hensynet til suverænitets ukrænkelighed. Indien, som Kina på sin side, har svært ved at acceptere og støtte den generelle ansvarlighedsdagsorden, hvadenten den har form som 1990ernes FN-paradigme eller den hårdere version fra den amerikanske sikkerhedsstrategi fra 2001.

Det samme gælder Indiens forholdet til situationen med Iran: Iran er mangeårigt medlem af NAM og Indien og Iran står generelt på god fod. Indien deler ikke den amerikanske trusselsopfattelse af Iran, og støtter omvendt Irans ret til selvbestemmelse hvad angår dets (civile) atomprogram. Som det fremgår af nedenstående afsnit har Indien videre gode energimæssige grunde til at bakke op om Iran. To deklARATIONER ("Teheran" i april 2001, og "New Delhi" i maj 2003) har markeret en indledingsvis villighed fra de to lande til at forbedre deres relation i retning af et udvidet samarbejde, hvori en væsentlig komponent er Indiens interesse i at importere fossile brændstoffer fra Iran.

For Indien er spørgsmålet om energisikkerhed blevet et ligeså akut emne som det har været i nogle år for Kina. Indiens økonomiske vækst har de sidste ti år ligget på gennemsnitligt 7% om året: man regner med, at det indiske energiforbrug skal vokse mindst 4% om året for at understøtte en lignende vækstrate fremover. Indiens udfordring er her den samme som Kinas, nemlig at man ikke har tilstrækkelige især olie- og gasforekomster hjemme. Indiens energiforbrug er fordelt på 70% kul og 30% olie, hvoraf totredjedele importeres. Hvis Indiens vækst fortsætter sin nuværende udvikling vil energiforbruget være fordoblet i 2025 – og heraf vil 90% af olien være importeret, hvilket vil gøre Indien til verdens tredjestørste olieimportør. Det

Canada, Danmark, Norge, Rusland og Singapore. Dvs. NATO-lande plus et par faste asiatiske støtter. Hertil Rusland og Singapore. Den præcise betydning og omfang af "støtten" fra de 70 er uklar idet betingelserne for medlemskab og deltagelse er ganske løse, jf. Squassoni 2006a. Omvendt kan dette sagtens afspejle en styrke ved PSI som amerikansk redskab, idet man har undgået en egentlig organisations inert, og kan bruge PSI som forum (endda bilateralt) i en inkrementalistisk strategi. PSI er dermed et udtryk for (potentielt) produktiv policy-pragmatisme fra USAs side.

internationale energiagentur, IEA, vurderer, at Indien i alt skal investere 800 mia. US dollars i sin energisektor frem mod 2030.¹⁶

Indien har forsøgt at imødekomme energibehovet ved at indlede en meget intensiv søgen efter olie- og naturgas-aftaler over det meste af kloden fra Sydamerika over Afrika til Centralasien: strategien har været den klassiske at maksimere diversifikationen af kilder, dels at indgå et formelt samarbejde med Kina om aftaler for at undgå prisforhøjende konkurrence. Indien har blandt andet aftaler i Sudan, Syrien, Kazakhstan, Iran, Turkmenistan, Tadjikistan og Vietnam (udover de traditionelle mellemøstlige olienationer) og forhandler om kontrakter i Angola, Chad, Cameroun, Congo og Nigeria. Indien har dermed med en smule forsinkelse fulgt Kinas udvikling: Kina er langt foran Indien med hensyn til at sikre sig kontrakter på globalt plan (Kinas energibehov vokser også hurtigere end Indiens). Videre arbejder Indien på to gasledningsprojekter, det ene med Iran om en forbindelse gennem Pakistan med en mulig sideledning til Kina (som en del af en 40 mia. US dollar-kontrakt om 25 års leverancer af naturgas med Iran, der også inkluderer indiske investeringer i store iranske forekomster); og en anden gasledning fra Turkmenistan til Indien gennem Afghanistan og Pakistan. Forholdet til Pakistan, som for tiden viser tegn på bedre i slipstrømmen på den potentielle atome konfrontation i 1998, er selvsagt determinerende for fremtiden for de to gasledningsprojekter – og ikke mindst er USA modstander af især ledningen fra Iran til Indien.

Proliferation og good governance:

to grunde til at tage Indiens energisikkerhed alvorligt

Når USA begrundet *Joint Statement*-initiativet omkring det civile atomenergi samarbejde med, at man ønsker at bidrage til at løse Indiens energisikkerhedsproblem passer det godt med, at Indien faktisk har et problem – som samtidig er på lidt bagvendt vis også er Vestens problem på to måder.

På den ene side er der de risici for andenhåndsspredning, der opstår når et land gennem lyssky netværk har oparbejdet kapaciteter indenfor masseødelæggelsesvåben og især kapaciteter til fremstilling heraf. Andenhåndsspredning dækker spredning af masseødelæggelsesvåben eller relateret teknologi og knowhow videre til et tredjeland efter en 'første' spredning til et givet land. Konceptet er centralt for ikke-spredningsanalyserne fordi problemerne på grund af andenhåndsriskoen stiger mere end proportionalt med antallet af modtagerspredningslande (hvis for eksempel hvert land spreder til to eller tre lande, osv.) Når først knowhow og

¹⁶ Haté, Vibhuti (2006) "India's Energy Dilemma", *East Asian Monitor*, No. 98, September 7, Center for Strategic and International Studies.

regeringsaccept af forbindelser med lysky netværk er på plads og fungerer som modtagerorganisation for kritisk teknologi, er skridtet fra import til videreeksport ikke så vanskeligt: de relevante aktører skal bare vende processen om.

I dén sammenhæng er risikoen ved at lade Indien stå udenfor det gode ikke-spredningselskabs dør større end ved at lukke Indien indenfor i varmen – netop på grund af energisikkerhedsproblemet. Som man kan se i tilfældet med det voksende samarbejde med eksempelvis Iran omkring anskaffelse af fossilt brændstof er der dér en situation, hvor to parter hver især besidder noget som den anden mægtig gerne vil have – og som der på forskellige måde er konkurrence om at få fingrene i. Dén type setups med gensidige incitamenter er det bedst at forhindre, hvis man kan.

Men Indiens energisikkerhedsproblem også Vestens problem på en anden måde. Den indiske regering er, ligesom Kinas, under et enormt pres for at sikre energi til økonomisk vækst nu og i fremtiden. At det en dagsorden, der er aldeles relevant på konkret vis skulle være klart i Vesteuropa efter det russiske gaseksportstop. Som energi-geopolitikens grand old man, Daniel Yergin påpeger, så er det nuværende energisikkerhedstema præget af, at diversificeringsstrategien – som går ud på at man skal skaffe sig så mange forskellige leverandører som muligt, og som har hersket siden Churchill formulerede den omkring år 1900 – nu må kombineres med løsninger på de udfordringer, der kommer af hvad man kunne kalde verdensøkonomiens og verdenspolitikens endelige globalisering. Udover "resilience" – som basalt handler om at opbygge aldrig tilstrækkelige strategiske lagre til at absorbere midlertidige leveranceafbrydelser – påpeger Yergin, at man er nødt til at anerkende: "...the reality of integration. There is only one oil market, a complex and worldwide system that moves and consumes about 86 million barrels every day. For all countries, security resides in the stability of the market. Secession is not an option. (...) [T]he past several years have highlighted the need to expand the concept of energy security in two critical dimensions: the recognition of the globalization of the energy security system, which can be achieved especially by engaging China and India, and the acknowledgment of the fact that the entire energy supply chain needs to be protected. [...] [F]rom the viewpoint of consumers in North America, Europe, and Japan, Chinese and Indian investment in the development of new energy supplies around the world is not a threat but something to be desired, because it means there will be more energy available for everyone in the years ahead as India's and China's energy demand grows. It would be wiser – and indeed it is urgent – to engage these

two giants in the global network of trade and investment rather than see them tilt towards a mercantilist, state-to-state approach.”¹⁷

For Yergin handler det altså om at erkende verdensmarkedets enhed, og fordele ved dets udvidelse og herunder sikre dets stabilitet og derfor imødekomme Indiens og Kinas ekspansion på dette marked – man skal “forstå”, at energisikkerhed for dem betyder en voldsom omvæltning eftersom de på ganske kort tid er gået fra energi-autarki (Kina mere end Indien), og at de dermed ikke har de samme fine manerer som de tidligt ankomne gæster ved bordet.

Energisikkerhedsdebatten er således stormet op på den internationale dagsorden. I en tale den 20. november 2006 ved EU-konferencen “Towards an EU External Energy Policy” påpegede Javier Solana, at mens EU-landene har haft travlt med at liberalisere det indre marked, også for energi (på aftagersiden), så er realiteterne udenfor EU-samarbejdet (og dermed på udbydersiden) nu præget af stærkt nationalinteressebaserede tendenser – i tilfældet ikke mindst præget af storleverandøren Rusland.¹⁸ Men konsekvenserne rækker videre end blot umiddelbar EU-myopi: “The oil curse also means that democracy suffers and that checks and balances are weak. All this instability has a cost: in human terms of course. But also because it makes it harder get the needed investments, which are huge and necessarily long-term. We may have to deal increasingly with governments whose interests are different from our own and who do not necessarily share our values. Sitting on huge reserves of oil and gas gives some difficult regimes a trump card. They can use energy revenues for purposes which we may find problematic. And it shields them from external pressure. Thus, our energy needs may well limit our ability to push wider foreign policy objectives, not least in the area of conflict resolution, human rights and good governance.”¹⁹

Den vestlige opbakning til sammenblandingen af energipolitik i forhold til udviklingslande og udviklingspolitikens *good governance*-dagsorden har ikke været hverken enstemmig eller et decideret jubeltog. Også for de vestlige lande handler det i den sidste ende om både – private eller offentlige – kroner

¹⁷ Yergin, Daniel (2006) “Ensuring Energy Security”, *Foreign Affairs*, 85(2), 69-82, her: 76-78.

¹⁸ Solana, Javier (2006) “Address by Javier Solana EU High Representative for the Common and Security Policy at the EU Energy Security Conference ‘Towards An EU External Energy Policy’”, Brussels 20 November 2006, S324/06 (Consilium).

¹⁹ Solana 2006.

og ører, og om sikkerhed for leverancer. Men som 9/11 viste så er der god grund til at investere langsigtet i globaliseringens egen 'resilience': gennem god regeringsførelse.

Den amerikanske hensigt med det civile atomenergisamarbejde er således i første omgang at mindske presset på den indiske regering for at skulle skaffe især naturgas (olie til transportbrug er ikke realistisk udskifteligt med atomart produceret elektricitet). Kan USA gennem det civile atomenergisamarbejde ved *Joint Statement* medvirke til at mindske dette pres reduceres de to ovenstående problemer samtidigt. Men spørgsmålet er, i hvilken udstrækning dét mål er realisérbart? Det internationale konsulentfirma Dalberg Global Development Advisors har i en ny rapport undersøgt i hvilket omfang den mulige, kommende amerikanske bistand med udvikling af civil atomenergiproduktion kan afhjælpe Indiens stigende afhængighed af importerede fossile brændstoffer. Konklusionen er her klar og modsiger hensigten med det civile atomenergisamarbejde: "The analysis finds that generation capacity will have to increase significantly to meet demand and India cannot rely on any one supply source. While nuclear generation will contribute significantly after 2050, its contribution will remain marginal through 2016 and 2032. Even optimistic scenarios for the development of nuclear power in India (...) suggest nuclear would contribute only 9% of total generation capacity by 2032. Economic growth targets could be attained without significant increases in nuclear generation capacity and nuclear capacity will do little to reduce India's reliance on foreign sources of oil and gas. (...) Although the development of nuclear energy today could aid in the eventual exploitation of India's full nuclear potential required after 2050, it does not meet India's energy needs as expressed by proponents of the U.S.-India Civil Nuclear Cooperation Initiative."²⁰

Ifølge Dalberg-analysen er der med andre ord ikke udsigt til, at et indisk-amerikansk samarbejde om atomenergiproduktion vil kunne lette presset på Indien for i stadigt stigende grad at skulle søge energiressourcer udenfor sine grænser. Det er altså sandsynligt, at Indiens energisituation fremover vil udgøre et strukturelt incitament til spredningsfristelser. Spørgsmålet er så, om der er grund til at være bekymret?

²⁰ Stephenson, John, Tynan, Peter (2006) "Will the US-India Civil Nuclear Initiative Light India?", Chapter for the Nonproliferation Policy Education Center, Dalberg Global Development Advisors, November 13, 2006, <http://www.dalberg.com/npec.pdf>.

Indisk spredning og ikke-spredning

Den amerikanske lovgivning om atomenergisamarbejde kræver, at modtagerlandene indvilliger i, ikke at videresprede amerikansk leveret input. I *Joint Statement* er der lagt op til, at Indien skal styrke sine foranstaltninger i forhold til international gennemsigtighed og dele af ikke-spredningsparadigmet. Den amerikanske Kongres' slutspil omkring vedtagelsen af loven, der skal godkende *Joint Statement* bliver interessant i den forbindelse fordi lovens konkrete udformning i forhold til kravene til inderne vil blive en afgørende brik for hvordan de relevante amerikanske myndigheder vil administrere atomsamarbejdet – og altså herunder i hvilken grad Indien holdes op mod sine generelle løfter i *Joint Statement*. Hertil kommer, at *Joint Statement* skal godkendes af IAEA og NSG om end det er uvist, om godkendelsesprocessen her vil få indflydelse på den konkrete udmøntning af Indiens løfte om at overholde IAEA guidelines med videre. Som led i *Joint Statement*-processen har Indien som nævnt ovenfor vedtaget en egentlig ikke-spredningslov i 2005. Denne må ses som et symbolsk skridt i retning af en ikke-spredningspolitik, der er mere i takt med det internationale samfunds bestræbelser end den klassiske NAM-position er det. Men alligevel udestår der en række spørgsmål i forhold til, hvordan den indiske *track record* ser ud i forhold til ikke-spredning, ikke mindst aktiviteter af nyere dato.

Ledende politikere i Kongressen bad tilbage i januar 2006 Director of National Intelligence, John D. Negroponte, om at udarbejde en rapport om Indiens ikke-spredningsaktiviteter. Ifølge *Washington Post* er denne rapport imidlertid ikke blevet leveret inden Senatets vedtagelse af sin version om loven, der skal klare *Joint Statement*-aftalen i forhold til atomenergisamarbejdet.²¹ Indiens officielle politik er, at landet ikke deltager i spredningsaktiviteter. Men realiteterne er noget anderledes: I Senator Richard Lugars 2005-survey af ledende ikke-spredningseksperter udtryktes bekymring for den indiske regerings tavse accept af lyssky spredningsnetværk: "Russia, China, Pakistan and India must take high-level ownership of the fissile material security problem and they should have zero tolerance for the black market networks in technology and material."²² Indien optræder i CIAs offentlige, halvårlige ikke-spredningsrapport til den amerikanske Kongres i 2000-

²¹

<http://www.washingtonpost.com/wpdyn/content/article/2006/11/14/AR2006111401208.html>

²² http://www.fas.org/jirp/threat/lugar_survey.pdf

udgaven, herunder noterer man sig risikoen for andenhåndsspredning.²³ I 2004-udgaven er Indien ikke længere tildelt et afsnit, men er nævnt flere gange i afsnittet om Rusland, herunder i forbindelse med russisk-indisk atomenergisamarbejde. En nylig CRS-report konkluderer, at enheder i Indien og Iran historisk ser ud til at have deltaget i meget begrænsede nukleare, kemiske og missil-teknologi-relaterede spredningsaktiviteter, og nævner en række eksempler på sanktionerede personer og organisationer.

Endelig beskriver en kritisk rapport fra *Institute for Science and International Security*, hvorledes dele af det indiske atomprogram på den ene side anskaffer berigningsapparatur via internationale kanaler på måder, hvoraf det ikke fremgår, at apparaturet sælges til et anlæg, der ikke er omfattet af IAEA-safeguards; og på den anden side, via offentlige udbud i indiske aviser efter *dual-use* teknologi udbyder tekniske specifikationer på atomrelateret udstyr, som derved risikerer at bidrage til spredning i tredjelande.²⁴ Albright og Basu anbefalede således (i foråret 2006), at den kommende amerikanske lovgivning omkring *Joint Statement*-aftalen skulle inkorporere et krav om, at den amerikanske regering skal aflægge rapport til Kongressen for at sikre, at private og offentlige indiske enheder ikke har deltaget i illegale indkøbsaktiviteter; samt, at Indien selv bør ændre de risikable

²³ "India continues its nuclear weapons development program, for which its underground nuclear tests in May 1998 were a significant milestone. The acquisition of foreign equipment could benefit New Delhi in its efforts to develop and produce more sophisticated nuclear weapons. India obtained some foreign assistance for its civilian nuclear power program during the first half of 2000, primarily from Russia. India continues to rely on foreign assistance for key missile technologies, where it still lacks engineering or production expertise. Entities in Russia and Western Europe remained the primary conduits of missile-related and dual-use technology transfers during the first half of 2001. (...) In addition, as their domestic capabilities grow, traditional recipients of WMD and missile technology could emerge as new suppliers of technology and expertise. Many of these countries—such as India, Iran and Pakistan—do not adhere to the export restraints embodied in such supplier groups as the Nuclear Suppliers Group and the Missile Technology Control Regime." "Acquisition of Technology Relating to Weapons of Mass Destruction and Advanced Conventional Munitions, 1 July Through 31 December 2000 ", http://www.fas.org/irp/threat/bian_feb_2001.htm#9

²⁴ Albright, David, Basu, Susan (2006) "India's Gas Centrifuge Program: Stopping Illicit Procurement and the Leakage of Technical Centrifuge Know-How", *Institute for Science and International Security (ISIS)*, March 10, 2006.

udbudsprocedurer: "The government of India should change the dangerous tendering process that spreads uranium enrichment technology. It also needs to ensure that any companies and trading agents that have purchased sensitive tender documents do not sell the underlying know-how or items described in these documents to other companies or countries. The Indian government needs to ensure that spin-offs from its gas centrifuge program do not lead to nuclear proliferation. In particular, the government needs to ensure that privatization initiatives and other efforts to sell items based on the dual-use items originally obtained or developed for the gas centrifuge program are not exported to nuclear weapons programs or other centrifuge programs. Ensuring that exports are legal and are not contributing to proliferation will remain a major challenge for India for many years."²⁵

Albrights analyse stiller altså grundlæggende spørgsmålstegn ved Indiens kapacitet til faktisk at implementere ikke-spredningsloven. Dette er naturligvis i sig selv bekymrende. Den begrænsede spredningsaktivitet kan ikke bruges til at konkludere at Indien ikke fremover vil være i det mindste passivt medvirkende til sådanne hændelser i fraværet af et effektivt monitoreringssystem.

Indien har imidlertid meget at vinde gennem et stærkt forhold til USA: den praktiske anerkendelse af Indien som stormagt er afhængig heraf, og man kan således forvente, at netop de afgivne ikke-spredningsløfterne vil blive overholdt for så vidt regeringen evner det. Det centrale spørgsmål i forbindelse med *Joint Statement* i forhold til Indiens ikke-spredningspolitik bliver derfor, hvilke konkrete mål for Indien, og herunder kontrolmekanismer, amerikanerne ender med at sætte op, og ikke mindst om disse så vil være tilstrækkeligt effektive til at inducere inderne til at skabe en effektiv eksportkontrol.

Konklusioner og anbefalinger: forsigtig dansk støtte, især til indisk ikke-spredning

Indien vinder tre ting ved aftalen: for det første forsøger USA at åbne døren for Indien, så det via en delvis tilknytning til ikke-spredningssamarbejdet kan få en mere generel respektabel status. For det andet får Indien et bedre forhold til USA i almindelighed, herunder inklusive de andre dele af *Joint Statement*. For det tredje er der det civile atomenergisamarbejde, der som minimum vil forbedre Indiens evne til kapacitet indenfor energiproduktion. Det første punkt bliver en realitet så snart *Joint Statement* bliver godkendt af Kongressen samt i IAEA og NSG, mens de to næste i forskellig grad er doserbare størrelser, som

²⁵ Albright & Basu 2006, 7. Også jf. Squassoni 2006b.

USA kan bruge som formende pressionsinstrument i forhold til for eksempel indisk implementering af eksportkontrol. I det omfang Indien sverigeseres – det vil sige bliver en provestlig, omend stadig uafhængig partner i det verdenspolitiske spil – så er det ikke ude af trit med Indiens mellem- og langsigtede interesser. Multipolariteten er ikke mere end realitet end at Indiens ønske om status som stormagt kun giver mening medieret gennem forholdet til USA. Set fra et realpolitisk indisk perspektiv må den amerikanske opfordring til et strategisk politisk partnerskab således være kommet belejligt. Det strategiske partnerskab med USA komplementerer således fint de andre – ligeledes stormagttrettede – tilnærmelser til Kina, og på sin vis de endnu spæde forsøg på en afklaring med Pakistan over Kashmir, og den fortsatte deltagelse i NAM. Det er værd at bemærke, at et øget indisk-kinesisk samarbejde vil være til fordel for den internationale stabilitet, måske lidt i modsætning til, hvad visse stemmer i det amerikanske policykredsløb vil mene.²⁶

Joint Statement-aftalen har ikke rækkevidde til fundamentalt at forandre Indiens rolle i forhold til USA og eksempelvis verdenssamfundets ikke-spredningspolitik. Men mindre kan gøre det: aftalen lægger fundamentet for en sverigesering af Indien. Om aftalen får en sådan effekt afhænger selvsagt af, om den følges op med faktisk samarbejde – hvis ikke går den samme vej som andre skåltaledokumenter. Videre er den største konkrete gulerod, det civile atomenergisamarbejde, ikke noget der grundlæggende vil kunne forandre at forandre Indiens energisikkerhedsproblem. Den konkrete bonus er således for lille til at udgøre en identitetspåvirkende foranstaltning i Marshall-plan-størrelse. Inertien i Indiens selvforståelse i retning af NAM-positionerne

²⁶ Øget indisk-kinesisk samarbejde vil gennem forhøjet energisikkerhed for de to lande bidrage til den internationale energisikkerhed idet omfang samarbejdet uddyber og stabiliserer de internationale energimarkeder; og vil dermed overordnet sikre den fortsatte integration af de to giganter på det økonomiske verdensmarked, hvilket på lang sigt er den bedste strategi for at undgå sikkerhedspolitiske udfordringer. På mellemlang sigt vil et øget indisk-kinesisk samarbejde, og lignende konstruktioner såsom de indisk-russisk-kinesiske møder naturligt være at opfatte som en virkeliggørelse af den franske præsident Chiracs opfordring til multipolaritet (omend måske ikke lige den type han havde forestillet sig): Nemlig "balancing" i forhold ikke bare direkte til USA, men også til den samlede vestlige pakke, blandt andet sådan som den er kommet til udtryk i FN-agendaen om introduktionen og den forsøgsvisse håndhævelse af en idé om et øget statsansvar, som verdenssamfundet på baggrund af universelle normer kan kræve opretholdt.

betyder samtidig, at i det omfang den indiske, politiske elite skulle søge et udvidet og konsistent samarbejde med USA ville den støde på indenrigspolitiske udfordringer. Omvendt kan et sådant samarbejde uden videre problemer fungere *de facto* udenfor den politiske tv-tid, i hvert fald indenfor emner som ikke har offentlighedens bevågenhed. Helt konkret ser det ikke ud til at Indien vil være interesseret i at deltage i hverken NPT eller PSI, og Indien vil næppe heller revidere sin opfattelse af Iran som et sikkerhedsmæssigt non-issue. Det er således i høj grad op til USA at forvalte samarbejdet på en måde, der tiltrækker og integrerer Indien på en tilfredsstillende måde. Hvorvidt og hvor langt Indien sverigeseres er det således ikke muligt at svare på endnu.

Den amerikanske politikforandring i forhold til Indien er også et udtryk for, at ikke-spredningspolitik i forhold til atomvåben er underlagt det særlige forhold, at opnåelsen af den nukleare kapabilitet medfører en grundlæggende forandring i den nye atommagts relative magtposition. Kort sagt, så forandres spillereglerne når man har bomben – selvom der så, som i Indiens tilfælde er gået otte eller 30 år, lidt efter hvordan man tæller. Det samme gælder i virkeligheden Danmarks mulige udenrigspolitik i forhold til *Joint Statement*, hvor strategien må være dels at arbejde på at begrænse de potentielle skader i forhold til det almene ikke-spredningssamarbejde, dels arbejde stærkt for kontinuerligt at minde Indien og USA om vigtigheden af faktisk og konkret at få inderne til at opfylde de internationale forpligtelser de har lagt op til i *Joint Statement*, og ikke mindst styrke de nationale kapaciteter i forhold til håndhævelsen af ikke-spredningsloven og herunder også eksportkontrol. Centrale succeskriterier for en sverigesering af Indien må siges at være en styrkelse af Indiens ikke-spredningsposition både i på jorden derhjemme og ved bordet ude. Går det den vej, kan *Joint Statement* vise sig at være både et element i en snedig strategi og i en ganske positiv udvikling; og går det ikke den vej, så kan ikke-spredningsparadigmet være blevet reduceret uden at man har fået noget for det – så: heja Sverige.

ISAF Operational Challenges in Afghanistan

Peter Dahl Thruelsen, Research Fellow, Royal Danish Defence College, Institute for Strategy.

NATO member states were summoned to the Latvian capital of Riga for a summit from 28 to 29 November 2006, the purpose of which, among other things, was to assess the ongoing transformation processes that the organization is currently undergoing. According to the agenda outline for the summit, *"Heads of state and government will focus on the upgrading of NATO's military capabilities to ensure that they meet the challenges of today's versatile security environment."* (NATO summit Agenda Outline¹). However, the developments over the summer in Afghanistan, especially in the southern provinces of Kandahar, Oruzgan and Helmand, changed both the summit agenda and the focus of the international media. The issue now was no longer the future development of NATO so much as the issue of genuine support to the mission and to NATO's operational capacity to overcome the difficult tasks the alliance currently faces in Afghanistan.

The issue of NATO's operational capacity in the International Security Assistance Force (ISAF) mission in Afghanistan manifested itself in two concrete areas: national caveats, and the shortfall in forces available. Concern over caveats or 'national red cards' on the use of troops developed over the summer when the mission in southern Afghanistan met with tough resistance on the part of the Taliban. NATO's Secretary General, Jaap de Hoop Scheffer, on a number of occasions described the problem in such terms as the following: *"The caveats are poison.... They significantly reduce the amount of forces a commander really has at his disposal"* (Herald Tribune), and he had little success in trying to lift the restrictions. The other topic, concerning the shortfall in forces, is another immense problem: ISAF has only 85% of the troops it requested to fulfill the mission.² Over the summer, NATO Supreme Allied Commander, Operations, General James Jones, has highlighted the concern: *"I continue to insist we need the additional 15 percent... This is about the importance of staying the course and sending a very strong message to Afghans that we are with them for the long-term because their security is our security"*, (Reuters), but to little effect.

¹ <http://www.nato.int/docu/comm/2006/0611-riga/agenda.htm>

² Combined Joint Statement of Requirement (CJSOR), made by the Supreme Allied Commander, Operations.

A third item that has also been on the agenda is the necessity to engage and cooperate with the civilian aspect of a post-conflict environment in which the strategic 'end state' has been reached. Denmark has taken a leading role in developing this expertise within NATO and ensuring it is on the summit agenda.³ NATO Supreme Allied Commander, Transformation, General Lance Smith describes this as follows: "*Military force alone will not bring long-term peace and prosperity. It requires a coordinated team effort and CIMIC [Civil Military Cooperation] is the commander's direct interface with key civil leaders*" (NATO News Release). In Afghanistan, this work is primarily centred on the concept of the Provincial Reconstruction Team (PRT).

The argument of this article is that the political leadership of NATO, the North Atlantic Council (NAC) representing the national politicians, needs to decide whether or not it is prepared to back up the international political aspirations of the organisation with actual national commitments to meet these aspirations. The focus of the article will be entirely on the ISAF mission and the operational challenges mentioned above, which are hampering the full efficiency of the mission.

The following analysis is based primarily on interviews conducted in Afghanistan (Kabul, Kandahar and Feyzabad) from 20 September to 4 October 2006. The informants interviewed represented different levels within a number of institutions and organisations, including, among others, Danish Development Advisors, UNAMA⁴ Military Advisors, representatives of ISAF headquarters in Kabul, representatives of ISAF Regional Command South, Danish personnel assigned to UK Task Force Helmand, US Military Advisors to the Afghan National Army, civilian and military representatives of PRT Feyzabad, and representatives of the Badakhshan provincial authorities.

The analysis is structured and focused in accordance with certain fundamental principles of NATO's Peace Support Operations (PSO).⁵ The fundamentals on the operational level, on which this article will be focusing, are Unity of Command, Credibility, and Promotion of Cooperation and Consent.

³ The Danish strategic initiative is called Concerted Action and Planning (CPA) and could be seen in relation to the military strategy of the Effect-Based Approach to Operations (EBAO).

⁴ UNAMA: United Nations Assistance Mission in Afghanistan.

⁵ The fundamentals are identified through NATO AJP 3.4.1 'Peace Support Operations' according to which PSO covers both peacekeeping and peace-enforcing operations, meaning both UN Chapter VI and Chapter VII operations.

Unity of Command

Unity of Command is a non-negotiable principle within NATO. NATO principles place a lot of emphasis on this criterion because of its tendency to restrain when it is not applied. With Unity of Command, clear command and control authority is granted so that the authority, roles and relationships involved in accomplishing an assigned task are clear and unrestricted. This enables the commanding officer to lead his forces with free maneuverability in order to counter any situation that might develop in the area of operations. The lack of a Unity of Command is often reflected in the national restrictions imposed on the use of different forces in operations. National restrictions, also called caveats, are written restrictions formulated by the particular country deploying the particular force and are mainly intended to limit how the country's military contingent may be used. A variety of national caveats have been applied in NATO missions conducted in the Balkans and in Afghanistan, ranging from restrictions in nighttime operations, combat operations, permitted operational range from the base to restrictions on the use of helicopters, so the problem is not new.

During my field trip to Afghanistan, it quickly became clear that national caveats were one of the single most difficult problems for ISAF and for the ability of the ISAF commander (COMISAF) to maneuver his troops, which actually reduced the number of troops at disposal. The problem became particularly acute with the ISAF Stage III enlargement of 31 July 2006 into southern Afghanistan, where the Taliban were still going strong. ISAF therefore needed a firm approach in order to counter the threat, – an approach threatened with being undermined by "tons of caveats".⁶

For a peace support operation to move forward and adapt to an ever-changing conflict or post-conflict environment, it needs to be flexible. Flexibility refers to the individual commander's ability to maximize the forces under his control. NATO Supreme Allied Commander, Operations, General James Jones calls national caveats on the use of various military forces in Afghanistan "NATO's operational cancer" and "an impediment to success" (YaleGlobal), for example, when troops are deployed to Afghanistan with restrictions on their engagement in fighting. In an effort to map the numerous restrictions that have been drawn up, NATO officials came up with 71 different caveats, which NATO commanders need to take into consideration when planning an operation.

⁶ Interview conducted with leading staff at ISAF HQ, 22 September 2006. See also NATO Parliamentary Assembly Resolution 336 on Reducing National Caveats (<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=828>).

During interviews conducted at ISAF HQ and the HQ of Regional Command South in Kandahar, the problem clearly emerged. One obstacle is the caveats that have been written down by national parties, which have to be taken into account when planning an operation. However, the extent of the problem goes beyond the written caveats to include also an unknown number of non-written restrictions. Preferably, if caveats are nationally formulated, they should be put down on paper before the force is deployed to the mission area; this enables the mission commander to plan and consider the optimal use of the force. Currently in Afghanistan, however, the real extent of caveats is indeterminate because of a number of fresh caveats that are only made known when a unit seeks clearance for operational use back in the national capital. These 'ad-hoc' extensions to existing national caveats hamper the effectiveness of ISAF operations and the likelihood of operational success in the provinces. The ISAF commanders lose the initiative, with a reduced possibility of success, and the insurgents, who know that caveats exist, use them to their advantage.

When NATO took over command of ISAF on 11 August 2003, the area of operations was Kabul and its surroundings. ISAF soon expanded into the northern and western parts of Afghanistan, and more forces were deployed to the country. During these expansions, the issue of national caveats was not of great concern, mainly because the situation in the ISAF area of operations was relatively calm and no major combat operations were being conducted. By autumn 2005, NATO had started to gather troops for the Stage III ISAF enlargement, which was to cover the six provinces in southern Afghanistan. However, the convening of forces for Stage III proved to be difficult because of the unstable security situation in this part of the country. A number of NATO allies had second thoughts about deploying troops to an area where the possibility of actual combat was overwhelmingly real. Canada and Britain decided relatively quickly to commit troops to the enlargement, and the Netherlands followed after an extensive parliament debate.⁷ Today, after the implementation of Stage III, experience shows that Unity of Command regarding maneuverability has not been established within ISAF. The number of written and non-written national caveats drawn up by NATO capitals is so large that effective operations have been hard to carry out.⁸

⁷ Currently Australia, Canada, Denmark, Estonia, Romania, the United Kingdom and the United States have troops stationed in southern Afghanistan.

⁸ Interviews conducted with leading staff at ISAF HQ, 22 September, and at Regional Command South in Kandahar, 25 September 2006.

The clearest example of the problem was illustrated during Operation Medusa,⁹ conducted in September 2006 by ISAF Regional Command South in the Panjwayi and Zhari districts of Kandahar Province. In planning the operation, Regional Command South considered that it needed support from other regional commands, especially CIMIC (Civil Military Cooperation) and EOD (Explosive Ordnance Disposal) capacities.¹⁰ ISAF HQ was requested to identify units to support the operation. When the research team visited Kandahar after Operation Medusa had been finalised, the requested support had still not been identified. ISAF HQ had requested a French CIMIC team stationed at the Regional Command Centre to go to Kandahar, but the request had been turned down because of French restrictions allowing the unit only to operate within the area of Regional Command Centre. ISAF HQ then turned to the other regional commands, but without success.¹¹

Other requests to use different nations' combat troops in support of operations around Afghanistan have been declined because of the web of written and non-written national caveats. In particular, restrictions on the use of German troops in other areas of operations than in the north have been a topic of much national and international discussion. In Regional Command North the German troops are restricted to operations within the PRTs located there. In PRT Feyzabad, which has German, Danish and Czech troops, the Danish troops are doing more than 50% of all patrolling,¹² primarily because of German security restrictions on movements outside the camp and their restrictive Rules of Engagement.¹³ Also, in Regional Command West requests from ISAF HQ for troops to be sent into the southern Nimruz province have been turned down because of caveats, with the consequence that ISAF HQ only has vague information on the situation in the province.¹⁴

⁹ Operation Medusa was launched on 2 September 2006, and the major combat operations completed on 17 September.

¹⁰ Regional Command South also needed regular troops from other regional commands to engage in the operation, but it was not possible to find them. Regional Command South therefore "borrowed" troops from UK task force Helmand, among others the Danish Reconnaissance Squadron.

¹¹ Interviews conducted with leading staff from J9 and Liaison Officers to the regional commands at ISAF HQ, 22 September, and at Regional Command South in Kandahar, 25 September 2006.

¹² It should be noted that Denmark only has 41 out of approximately 400 soldiers in PRT Feyzabad.

¹³ Interviews conducted in PRT Feyzabad, 27 September to 1 October 2006.

¹⁴ Interviews conducted with leading staff at ISAF HQ, 22 September 2006.

At the overall level, the commander of ISAF requests as a minimum the designation of an operational reserve, a Theatre Task Force, within the current force – a force with a limited number of caveats. The operational reserve, consisting of CIMIC, EOD, combat troops, logistics etc., once designated, should be on call to reinforce other units engaged in operations in the respective regional commands. This has been seen, among other cases, in the NATO KFOR (Kosovo Force), where units rotate in readiness to be sent to reinforce other units engaged in operations elsewhere than in Kosovo if needed. The operational reserve could, for instance, consist of troops on call from the different regional commands. If Regional Command South needs units to replace its own units because of the latter's commitment to operations, the operational reserve could be called in. The crucial point is, of course, that the operational reserve should be ready and not need to be 'released' by its national government first.

In sum, there can be many reasons for NATO capitals to impose restrictions on the use of the forces deployed in Afghanistan. Some of the caveats exist because of a lack of equipment and training, but they are also frequently drawn up for domestic political reasons, which restrict the effective use of force by the commander in the area of operations. The mere deployment for forces to an operation is hardly ever sufficient to create stability in a complex operation like the ISAF mission. A force needs to be deployed as a genuine addition and support to the whole operation, not just as a political courtesy. In the operations in southern Afghanistan, the consequence was and still is that there is virtually no flexibility in countering new threats when a force is already engaged in operations. It is difficult to seize the operational initiative when the maze of caveats is becoming ever more unclear, as operations increase in complexity.

Credibility

Credibility has a variety of meanings and can be defined differently by all the parties to a conflict¹⁵. If the local government, the mission is to support, or the local population do not regard the mission as credible, domestic support will crumble. By credibility is meant the force's ability to carry out its mandate. Overall, ISAF seems to enjoy a great deal of credibility with the Afghan Government and the majority of the local population in respect of its ability to carry out its tasks, especially the case in the northern, western and central parts of Afghanistan. In the southern and eastern parts of the country, however, the

¹⁵ Credibility in this analysis is not viewing the credibility towards own population in the different NATO countries.

local population seems to be waiting to decide whom to support - the insurgency, or ISAF and the government. The doubt lies in the credibility of ISAF to carry out its mandate: who is the strongest actor, and who can create the security guarantees the population needs?

The majority of the local population, like the Afghan government, see ISAF as a good and solid contributor to the peace process in Afghanistan. They identify ISAF with development, security and stability, as an important tool for turning Afghanistan into a sustainable state. However, with this perception comes high expectations on ISAF in relation to delivering the goals laid down. As in most post-conflict situations involving a large number of international military and civilian personnel, the expectations of the local population regarding the prospects for a new beginning are rarely in accordance with reality. In Afghanistan, optimism towards a stable and prosperous future has been particularly high because of the long period of conflict up to the present and because of the promises of a large international involvement. Today the local population and the Afghan government have many unfulfilled expectations, which may backfire on the popularity of ISAF if they are not delivered.¹⁶ The Afghan people are waiting for ISAF to bring them security, stability and development. ISAF has brought security and some stability and development to large parts of the country, but not enough to satisfy the expectations of the local population.

In the south of the country, ISAF has been trying to create a stable security situation since the execution of Stage III, but it is faced by a determined enemy, primarily manifested in the Taliban. The fighting has shown that the Taliban and ISAF have almost identical center of gravity, in that they are both trying to win the 'hearts and minds' of the local population. They both know that the key to success rests in the support of the people, which only can be won through a credible effort. History shows that Afghans back those who are winning, and it is still not clear who they are in Afghanistan.

The fighting in the south has also shown that ISAF has some immense resource capacity neglects if it is to be a credible provider of security and later stability. When interviewing high-level staff at ISAF HQ and Regional Command South, the resource capacity problem was often seen to lie primarily in the lack of combat troops on the ground and in mobility. As one informant

¹⁶ Interviews conducted in Feyzabad with representatives of Badakhshan Province, 28 September, and with the civilian development advisor from PRT Feyzabad, 29 September 2006.

stated during an interview, "*We need troops, assets, aircraft and mobility*".¹⁷ At the time of the field trip, ISAF were only present in four out of six provinces included in Stage III, and with no immediate prospects of deploying troops to the last two provinces. The consequences of having too few troops in the southern region are many: first ISAF has a hard time providing the promised security; secondly it cannot implement sufficient development through the PRTs; thirdly it is spread too thin trying to solve the numerous different tasks; fourthly it has to rely heavily on the use of the Afghan national security forces, thereby extorting them; and finally, as consequence ISAF is not yet seen as a credible provider of security, stability and development in southern Afghanistan.

The problem of a shortage of troops is illustrated by Operation Medusa. Regional Command South had difficulties assembling the required troops for the operation and had to bring in, among others, troops engaged in other vital security tasks in the area at that time. When the operation was launched, Regional Command South had only a very limited number of troops left to deal with any other situations that might arise, a situation that favored the Taliban in other parts of Kandahar and Helmand Provinces. Also, the large-scale inclusion of national forces in operations in the south has had negative consequences for the recruitment and endurance of especially the Afghan National Army (ANA). When ISAF is overstretched, the national forces have to be included on tougher and longer tasks, with the result that the ANA and Afghan National Police (ANP) are becoming weaker because of attrition. As mentioned many times during my stay in Afghanistan, it is hard for ISAF to be flexible and proactive when the level of troops committed to ISAF is far less than the military assessment suggests are required.

In sum, in the broad perspective ISAF seems to be regarded as a credible implementer of security, stability and development in the northern, western and central parts of Afghanistan. In these areas the security situation is relatively stable, and small- to large-scale development projects are being implemented frequently. However, in the eastern and especially the southern parts of Afghanistan the security situation is not satisfactory for the local population, and even small-scale development projects have not been implemented to a degree such as to show the local population that ISAF and thus the Afghan government are creditable partners and should therefore be trusted and supported. ISAF's low credibility rate is primarily manifested in the

¹⁷ Interviews conducted with liaison officers to the regional commands at ISAF HQ, 22 September, and at Regional Command South in Kandahar, 25 September 2006.

fact that it has too few men to counter the immense security, stability and development challenges of southern Afghanistan. ISAF only has enough troops to hold the Taliban back, not to commence large-scale initiatives to create credible stability and development. The consequence, among others, is that the Afghan national security forces and ISAF itself are being worn down, and that the operational effect in many instances is far less than planned. In the end, winning the support of the local population – the 'hearts and minds' campaign – will be delayed because of the low numbers of combat troops and consequently low operational manoeuvrability and flexibility.

Promotion of Cooperation and Consent

The topic of the promotion of cooperation and consent will be analysed with reference to a new concept developed during the initial period of the operation in Afghanistan: PRT (Provincial Reconstruction Teams). Cooperation and consent may include a variety of initiatives, such as facilitating meetings with local authorities, encouraging civilian–military cooperation, assisting or establishing development projects etc. In Afghanistan PRT was originally developed by the US-led coalition of the time, its purpose being to enhance security and visibility in the regions and provinces of Afghanistan. The concept developed steadily, and today 25 PRTs are operational across the country.¹⁸

With the rapid fall of the Taliban government, the US-led coalition had to sustain this positive development across Afghanistan by deploying troops into the individual provinces. This was important because of the power vacuums that might have been created with the collapse of the official structures. The fear was that warlords and mid-level commanders would fill the vacuum in these areas and undermining the creation of a new Afghan state. However, it rapidly became obvious that the number of troops required to create security and fill the security vacuum would not be committed to the operation (Thruelsen 2006: 13-14, 31-35). The US-led coalition therefore had to think up alternatives to a heavy troop presence. As a result, the US developed the concept of Joint Regional Teams¹⁹ to build small military bases in the provinces, thus extending cooperation and content with the local authorities and supporting the reform of the security sector.²⁰ The scheme was hastily drawn up, with the consequence that clear guidelines to implement it were not

¹⁸ As of November 2007, see: <http://www.nato.int/issues/isaf/index.html>

¹⁹ The first team was established in Gardez City, Paktia Province, in 2002.

²⁰ Security sector reform in Afghanistan is subdivided into five areas: Afghan National Army (ANA), Afghan National Police (ANP), Judicial Reform, Disarmament Demobilisation Reintegration (DDR), and Counter-narcotics.

provided, thus leading the individual team commanders to implement it in accordance with their individual preferences. The concept behind the scheme therefore became quite diffuse, leading the Afghan authorities and the international NGO community to raise massive criticisms of it, especially as the variety of approaches to implementation was creating expectations among the locals that were hard to realise (Jakobsen 2005: 17-20).

To counter this criticism from the NGO community and the Afghan government, in 2003 the concept was renamed Provincial Reconstruction Teams. The new concept was to focus less on coordinating reconstruction and development efforts and more on supporting security sector reform and providing a visible security presence in the provinces (Jakobsen 2005: 18-19). Under the Stage III and IV expansions of ISAF in the summer and autumn of 2006, ISAF has deployed PRTs across the whole country.

Today most NATO countries are involved in PRTs in Afghanistan. Different nations have undertaken to lead individual PRTs,²¹ with other nations supporting individual tasks. PRTs differ in size, but normally between one and four hundred people are involved in them. The majority of the personnel are military, but there are also development advisors, police officers and other civilians carrying out particular functions. The PRT structure can typically be divided into two pillars, one military, the other civilian. The two pillars normally have no command over each other, but rely solely on cooperation and good relations (see figure below).

²¹ Currently Austria, Canada, Germany, Italy, Lithuania, the Netherlands, Norway, Romania, Spain, Sweden, the United Kingdom and the US are leading the different PRTs.

ISAF Operational Challenges in Afghanistan •

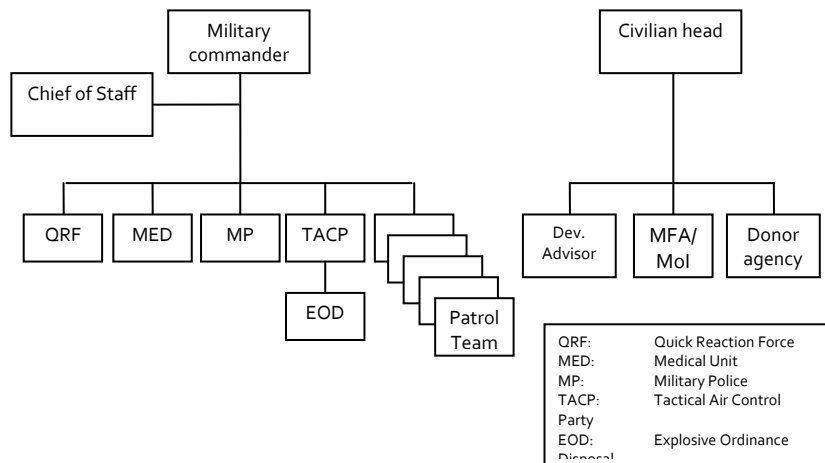


Figure 1: Typical PRT structure divided into two pillars.

The official PRT mission statement reads as follows: *"Provincial Reconstruction Teams (PRTs) will assist The Islamic Republic of Afghanistan to extend its authority, in order to facilitate the development of a stable and secure environment in the identified area of operations, and enable Security Sector Reform (SSR) and reconstruction efforts"* (ISAF PRT Handbook 2006: 2). The three overall operational areas of individual PRTs are therefore governance, security structures and development. The main elements of the directive are as follows:

Governance	Security structures	Development
Enable provincial governance and assist capacity building	Physical presence and engagement with the Afghan population through patrolling	Facilitate, monitor and assess provincial development
Monitor the credibility and effectiveness of provincial governance	Support provincial authorities in dispute mediation and resolution	Carry out humanitarian assistance and quick impact projects when needed
Inform and promote provincial governance activities to the local population and traditional institutions	Support security sector reform (ANA, ANP, Judicial Reform, DDR and Counter Narcotics)	Conduct village/area profiles when conducting patrols
	Provide assistance in protection and	

	evacuation to IOs and NGOs	
--	----------------------------	--

Box 1: Task list for PRTs in Afghanistan

PRTs presently operating in Afghanistan are supposed to follow central guidelines formulated by ISAF HQ. These have traditionally been drawn up with considerable flexibility for each PRT commander to adapt them to the local context in the individual province. However, this flexibility has mostly been used by individual troop-contributing countries to implement national interests and policies. This practice has consequentially undermined the credibility of ISAF and minimized the synergy effects of such operations. One PRT concept for all the provinces is not possible because of the different context in each province, but a common template could enhance the synergy effect if followed.

Of the three overall operational areas, security is fundamental and a prerequisite for the effective expansion of governance and sustainable development. Security is achieved by the physical presence of forces in the provinces and districts. At the same time, the other operational areas are supposed to be implemented in close synergy as security is established. However, these directives are not closely followed by the various PRTs. When the staff responsible for PRTs at ISAF HQ level were interviewed, one overall challenge to the concept was mentioned: the troops that different nations contribute to individual PRTs are deployed to the mission nationally, meaning that individual states deploy troops on the basis of their own concerns, preferences and funding criteria to solve the tasks. If a deploying nation wants to focus on demonstrating a presence in the province at the cost of fewer development projects being implemented, ISAF HQ cannot intervene other than to request that the guidelines be followed.

For example, German-led PRTs in northern Afghanistan are deployed with rather restrictive national rules allowing patrols to be conducted only in relation to medical support and EOD support, and then only with a rather high number of soldiers and armoured transport²². Also, the German development agency, BMZ,²³ has some rather bureaucratic procedures for releasing development funds, which slows down the implementation of development projects especially quick-impact projects.²⁴ The main form of cooperation

²² This is also the case with some PRTs in Regional Command West and Centre.

²³ Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

²⁴ Interviews conducted in Feyzabad with a civilian development advisor from PRT Feyzabad, 29 September 2006.

between the patrols operating out of the PRT and the BMZ is on sharing 'village profiles' made by the patrols; BMZ then use the village profiles to identify and implement projects. The latter part of the work, however, does not involve the patrols. At the other end of the spectrum, the Danish troops deployed to the German PRT have a close relationship with the DANIDA²⁵ advisor stationed with them. The Danish patrols help to identify projects, implement them and follow them up, thus being a direct partner. By contrast, the Czech patrols that are also stationed with the German PRT do not have any development money with which to carry out projects, so they focus primarily on showing a presence in their area of responsibility. These differences in approach within the same PRT make it hard for the local population and civil administration to adjust expectations to the presence of a PRT. Also, the different areas in which the national patrols work receive a quite vitiated level of development.²⁶ The implication is twofold: there is no uniform civilian perception of the patrols, and some of the population will feel they have been left behind, thus creating mistrust towards the PRT.

In the south of the country, the United Kingdom has a PRT in Lashkar Gah, Helmand Province, consisting of about four hundred soldiers and a civilian element represented by among others DFID²⁷, DANIDA, USAID²⁸ and UNOPS.²⁹ However, because of the security situation in the province, this PRT has been focusing on creating security and stability in Lashkar Gah and has not yet been working over the entire province. Cooperation between the civilian element and the military is described as being constructive, but many new lessons have been learned in terms of different approaches of managing the task - long-term versus quick-impact. Also, the UK Task Force in Helmand are focusing strongly on security operations and therefore are not able to supply enough troops to support the PRT and the civilian component with security in identifying and implementing development projects.³⁰ The result is that the two parts of the PRT on some level do support and reinforce each other's objectives, but it is yet to be seen how the managing of the task towards higher levels of security and benefits for the population will turn out.

²⁵ Danish International Development Assistance.

²⁶ Interviews conducted in Feyzabad with military representatives of the PRT, Feyzabad, 27–29 September 2006.

²⁷ Department for International Development.

²⁸ United States Agency for International Development.

²⁹ United Nations Office for Project Services.

³⁰ Interviews conducted with military representatives from Regional Command South in Kandahar, 24–25 September 2006.

Considering now the US-led PRTs, especially in the eastern part of the country, the focus of their work is very wide. These PRTs are well-funded and are primarily engaged in winning 'hearts and minds', especially by implementing quick impact projects in the provinces. These projects are having a positive effect on the local population, who can see a constructive gain from their implementation. The US-led PRTs have development advisors embedded with the military staff and enjoy close cooperation with USAID. At the other end of the spectrum, these PRTs are closely linked with counter-insurgency operations, again with the consequence that the local population cannot relate positively to the PRT.

During the field trip, the impression received was that every nation contributing troops to PRTs has a different agenda.³¹ Some have an emphasis on development, others on security, while yet others are more concerned to show their own national flags and implement national development agendas. It seems that the PRT concept is here to stay, and many of the different approaches taken to PRTs have solid advantages. Nonetheless it is evident that the PRT concept needs to be modified so that the local population, the Afghan government and the international NGO community know what to expect from the presence of a PRT so the different efforts can support each other with mutual benefits.

In sum, in general PRTs can be considered a success, with many positive effects. However, the concept needs to be redefined as an instrument with which the military operation can secure the 'end state', not one for individual governments to implement policy. PRTs are deployed nationally, and the funds they bring with them are 'owned' by national governments. ISAF HQ cannot decide where the money should be used, and although it can make policy, that policy is seldom followed. The funds are donor money and are allocated to each national PRT with stipulations as to use. It is extremely important, however, that a certain amount of donor money be given without caveats and made available so that military commanders and their civilian counterparts can take these assets into account when, for example, planning a military operation or acting in coordination with the national development strategy. In Operation Medusa, an important part of the plan was to make good battle damage. This proved extremely complicated to effect because of the different national attitudes to the PRTs and the fact that not all PRTs were mission capable. This makes it hard for a military commander to calculate the effects of an operation when he does not know what is at his disposal.

³¹ Interviews conducted with leading staff from Jg at ISAF HQ, 22 September 2006.

Conclusion

The final statement from the NATO summit in Riga did not resolve the operational limits that the ISAF mission is facing in Afghanistan today. However, the issue was placed on the agenda, some restrictions were lifted, and promises of more troops and a greater commitment to boosting the organisation's efforts in Afghanistan were given. If NATO is to become more effective in dealing with post-conflict resolution, it needs genuine support from all the member states. The conclusions below mention some of the elements that need exactly that commitment.

Unity of Command

Without Unity of Command, an effective military operation is hard to implement. There is a reason for military forces to be deployed to a hostile post-conflict environment: when civilian NGOs and other international organisations cannot operate freely in a mission area, these forces are expected to deal with the problems and assist in the task of creating stability. ISAF has exactly such an assignment, but it is restricted in its conduct of operations because of caveats drawn up nationally mainly because of domestic politics. These caveats need to be lifted so that ISAF can more effectively conduct operations that in the end will clear the road to a final resolution of the problems being faced.

Credibility

If the international community, and especially the countries contributing to the ISAF mission, wish to create a stable and sustainable Afghanistan with a national government taking charge, it must provide ISAF with the resources it originally requested to carry out their own task. In the short run, to deploy troops will undoubtedly tax the existing resources of the troop-contributing countries, but in the long run it will save lives, shorten the mission and limit the current extortion of Afghanistan's national security forces, which are supposed to take over from ISAF eventually. In the end, winning the support of the local population – the 'hearts and minds' campaign – will be delayed because of the low availability of combat troops and the reduced operational manoeuvrability and flexibility that results from this.

Promotion of Cooperation and Consent

As with the above two conclusions, it is essential that the commanders on the ground in Afghanistan know what they have at their disposal in order to conduct effective coordinated operations and to focus their efforts on their

main tasks. Also, the Afghan government and the local population find it hard to know what to expect when becoming involved with PRTs. These unidentified expectations may turn counterproductive in winning the 'hearts and minds' of the local population. Therefore, troop-contributing countries must actually allocate the command of the PRT to the ISAF commander in the area of operation if success is to be achieved, and not just deploy the PRT as an instrument of national politics. Provisions for the use of development money assigned to the national PRT should be determined by the commanders and their civilian counterparts in the area, or at the very least funds should be allocated directly to a fund at ISAF HQ. It is the staff in the area who have first-hand knowledge of the situation and thus of what to focus on where in the pursuit of the success of the mission overall.

Literature

International Security Assistance Force (2006): *Provincial Reconstruction Teams Handbook*, ISAF.

Jakobsen, Peter Viggo (2005): *PRTs in Afghanistan: successful but not sufficient*, DIIS Report 6, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, Denmark.

NATO News Release (2006): *NATO's highest military body concludes meeting in Poland*, NATO International Military Staff News Release 9. September, <http://www.nato.int/ims/news/2006/no60909e.htm>

NATO Parliamentary Assembly (2005): *Resolution 336 on Reducing National Caveats*, (<http://www.nato-pa.int/default.asp?SHORTCUT=828>).

Reuters (2006): *NATO struggling to plug Afghan force shortfalls*, Reuters 22 November, <http://today.reuters.com/news/CrisesArticle.aspx?storyId=L2255584>

The Herald Tribune (2006): *NATO calls for overhaul of Afghanistan strategy*, The International Herald Tribune 5 November, <http://www.ihf.com/articles/2006/11/05/news/afghan.php>

Thruelsen, Peter D. (2006): *From Soldier to Civilian: Disarmament, Demobilisation, Reintegration in Afghanistan*, DIIS Report 7, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, Denmark.

YaleGlobal (2006): *A Taliban comeback?*, YaleGlobe Online 23 May, <http://yaleglobal.yale.edu/display.article?id=7451>

Statsråd afholdt under den dansk-tyske krig 1864

Af pensioneret major i flyvevåbnet Knud Rasmussen. Forfatteren har tidligere udgivet General de Meza og den dansk-tyske krig (1997) og Burma Peter (1998) m.fl.

Indledning

I et brev af 6. juli 1864 fra den belgiske konge, Leopold, til den preussiske konge, Wilhelm, af 6. juli 1864 står der : "Der arme König von Dänemark, dessen Lage mit radikalen Ministern wirklich schrecklich ist, - - - ". Kongens og regeringens samarbejdsvanskeligheder fremgår af statsrådsforhandlingerne under krigen. Det er bemærkelsesværdigt, hvor lidt selve krigen førelse og andre militære emner er drøftet under statsrådsforhandlingerne under ministeriet Monrad. Det er især underligt, hvor sparsom krigsminister Lundbye var med at tilbyde relevant militær information om krigen til sine ministerkolleger under disse statsmøder.

I det følgende nævnes først ministeriet Monrad, dernæst omtales de statsråd, hvor emner af militær art er behandlet.

Sluttelig forsøges draget en konklusion på dette grundlag.

Ministeriet Monrad, 31. december 1863 – 11. juli 1864

Udenrigsministre: D.G. Monrad til 8. januar 1864, G.J. Quaade til 11. juli 1864, idet Monrad dog vikarierede for ham fra 3. april – 6. juli 1864.

Finansminister: D.G. Monrad.

Minister for Kirke og Undervisningsvæsenet: C.T. Engelstoft

Justitsminister: A. L. Casse.

Indenrigsministre: C.L.V. Nutzhorn til 10. maj 1864, derefter H.R. Carlsen til 11. juli 1864.

Krigsministre: C.C. Lundbye til 18. maj 1864, derefter C.E. Reich til 11. juli 1864.

Marineminister: O.H. Lütken.

Ministre for Slesvig: C.F. Simony til 24. januar 1864, derefter C.G.V. Johannsen til 11. juli 1864.

Minister for Holsten og Lauenborg: D.G. Monrad.

Det første statsråd fandt sted den 11. januar 1864 på Christiansborg, hvor de nyudnævnte ministre indtog deres plads i "Geheime- Statsraadet".

Statsråd afholdt under den dansk-tyske krig 1864 •

Under ministeriet Monrad blev der under selve krigen i alt afholdt 24 statsråd. Af disse omhandlede kun fem militære emner.

Statsråd den 19. januar 1864, Christiansborg

Ministeren for Slesvig, C.F. Simony rejste spørgsmålet om Kronværkets og seks slesvigske landsbyers statsretlige stilling. *Kronværket var en fæstning, der lå syd for Eideren ligesom de seks landsbyer. Området tilhørte Slesvig, men af forvaltningshensyn henlagt under Rendsborg Amt, altså under Holsten.*

Monrad udtalte som sin mening, at der ikke kunne være tale om at rømme nogen del af området.

Udenrigsminister Quaade mente, det kunne være overordentligt farligt, hvis der skulle komme en opfordring fra de tyske tropper om at rømme Kronværket og de seks landsbyer, og man fra dansk side vægrede sig ved det. Det var en lille ting at risikere en krig på. Han spurgte derfor krigsministeren: "Om det paagældende Distrikt kan anses for i militær Henseende at være af en saadan Vigtighed for vore Forskandsninger i det sydlige Slesvig, at det er nødvendigt at holde på det, thi i saa fald stiller Sagen sig jo anderledes".

Krigsminister Lundbye ytrede, at han i dette øjeblik ikke med sikkerhed kunne sige, i hvilken grad det omhandlede terræn havde militær betydning. Det ville han undersøge nærmere, men at terrænet havde, militær betydning var han sikker på. Et forsvarsværk havde man allerede fra tysk side forlangt sløjfet, hvilket var sket frivilligt fra dansk side, selv om dette forsvarsværk kunne betegnes som et forværk til den frederikstadske befæstning. *Dette værk udgjorde et brohoved overfor Fæstningen Frederiksstad, men lå på holstensk jord, hvorfor det var blevet demoleret og rømmet.* Lundbye fremhævede: "At det ville gøre et ganske overordentlig nedslaaende Indtryk på Armeen, netop hvis det Terrain blev forladt, og han maatte for sit Vedkommende udtale sig imod at opgive det".

I Kronværket lå i december 1863 og det meste af januar 1864 en betydelig garnison af 6. Brigade. Da brigaden skønnede, at tropperne her, foran Dannevirke, ville være meget udsat ved en pludselig fjendtlig fremrykning, indstillede divisionen den 17. januar 1864, at besætningen i Kronværket m.m. og bevogtningen af Ejderen skulle indskrænkes til et kompagni infanteri og nogle få ryttere. Dette bevilgede Overkommandoen den 25. januar 1864.

Statsråd den 11. februar 1864, Amalienborg

Man drøftede følgerne af tilbagegangen fra Dannevirke, herunder de alvorlige optøjer i København. Desuden fremgangsmåden ved beslaglæggelse af fjendtlige skibe, samt mulighed for hjælp fra England, Rusland, Frankrig og Sverige-Norge.

Krigsminister Lundby rejste en sag om Kongens proklamation til hæren den 8. februar 1864. Denne proklamation var ved en fejltagelse kun forsynet med Kongens underskrift; den skulle desuden have været forsynet med krigsministerens kontrasignatur.

Konseilspræsident Monrad henstillede til Kongen, at denne for fremtiden ikke ville udstede sådanne aktstykker uden at disse var forsynede med den pågældende ministers kontrasignatur.

Kongen lovede, at han fremover ville følge denne henstilling.

Statsråd den 26. februar 1864, Amalienborg

Forhandlingsemne: General de Mezas fjernelse fra Overkommandoen.

Da resultatet af disse forhandlinger skulle blive afgørende for den fortsatte krigsførelse samt for det derved opståede mindre gode tillidsforhold mellem regering og overkommando, gengives statsrådet hermed udførligt, dog så vidt muligt på nutidigt dansk.

Kongen indledte med at udtale at grunden til, at han havde sammenkaldt dette "Geheime- Statsråds-Møde" var, at han inden han ville tage stilling til krigsministerens forslag til forandring i hærens overkommando, havde ønsket at høre de enkelte ministres anskuelse herom.

Det ville være dem alle bekendt, hvorfor den kommanderende general opgav Dannevirkestillingen. Opgivelsen af denne stilling gjorde et meget dybt indtryk ikke alene på hovedstadens befolkning, som han for resten ikke anså for mere berettiget i så henseende end det øvrige lands undersåtter. Men selv om det gjorde et smerteligt indtryk på alle og ikke mindst på ham selv, så var man dog senere kommet til den erkendelse, at det vistnok havde været det bedste, der kunne ske hæren og landet.

Det var også kongen bekendt, at den kommanderende general allerede fra flere højtstående personligheder i udlandet havde modtaget militær anerkendelse for sin beslutning, som derved reddede hæren.

Det ville derfor være kongen overordentligt tungt, om ministeriet skulle anse det for nødvendigt at gøre forandring i Overkommandoen. Kongen opfordrede krigsministeren til at udtale sig først.

Krigsminister Lundbye udbad sig kongens tilladelse til at oplæse sin indstilling om, at general de Meza skulle fratræde kommandoen over den aktive hær. Efter denne oplæsning udtalte krigsministeren, at der var tre punkter, der for ham var afgørende for hans indstilling.

Det første punkt omhandlede den periode, som forløb, mens hæren stod i Dannevirkestillingen. Den 6. januar 1864 overtog general de Meza kommandoen, den 22. januar 1864 modtog han sin instruks, og fra det øjeblik havde han vidst, hvad der forlangtes af hæren ved Dannevirke. Den 1. februar

1864 gik de tyske tropper over Ejderen, og fra det øjeblik kunne der ventes angreb på stillingen. Under alle de forhold havde krigsministeren, mens det må have været den kommanderende generals opgave at rekonoscere stillingen og overveje de kræfter, han havde til sin rådighed, ikke modtaget den mindste ytring af tvivl angående et angreb på stillingen. Han måtte have været i stand til, længe før han traf beslutningen om at opgive stillingen, at give krigsministeren besked om, at han fandt det nødvendigt at gå tilbage. Da han ikke havde gjort dette, finder ministeren, at han er blevet omgået på en sådan måde, at han ikke havde haft mulighed for at gribe ind, og det i en sag, som var af største betydning for hele regeringen.

Det andet punkt var, at tilbagegangen burde være forgået på en langt bedre planlagt måde end tilfældet var.

Det tredje punkt at general de Meza som afslutning på den korrespondance som krigsministeren havde ført med ham til sagens opklaring, havde skrevet ham et brev, hvor i han følte at generalen overså ham og hans myndighed. Krigsministeren var derfor kommet til den konklusion, at enten måtte general de Meza fratræde kommandoen, eller også kunne krigsministeren ikke længere blive stående i den stilling, som han havde den ære at indtage.

Kongen bemærkede, at det dog forekom ham, at general de Meza endnu ikke kunne kende hærens kræfter, før den var prøvet. Generalen kunne heller ikke, da han overtog kommandoen, vide, at de barakker, der skulle være i Dannevirkestillingen, ikke ville blive fuldførte inden fjendtlighedernes udbrud. Da disse begyndte den 1. februar 1864, var barakkerne ikke færdige, således at hæren bestandig nat og dag måtte bivakere i stillingen under de mest ugunstige forhold. Man kunne således ikke forlange, at generalen forud skulle kende sin hærs udholdenhed under disse omstændigheder.

Hvad dernæst angik anken over, at Overkommandoen ikke havde orienteret Krigsministeriet, da ville generalen jo kunne have givet al fornøden underretning, hvis han af krigsministeren havde været forsynet med et cifferapparat, thi almindelig telegrafering forekom kongen meget usikker. Hvis tilbagegangen var blevet kendt, ville denne være blevet umuliggjort af fjenden. Dertil kom, at der i den kommanderende generals instruks ikke var givet mindste antydning af, at han skulle henvende sig til ministeriet i tilfælde som det foreliggende, inden han traf sin beslutning.

Det var endvidere gjort gældende imod generalen, at de grunde, som i krigsrådsprotokollen anførtes for nødvendige for at forlade stillingen, også måtte have været til stede i begyndelsen og midten af januar, og at en tidlig erkendelse af disse forhold muligvis kunne have hidført det samme resultat

uden de betydelige tab af menneskeliv og materiel, som tilbagegangen havde medført.

I den anledning måtte Kongen erindre om, at ingen general indrømmer nødvendigheden af opgive en militær stilling, så længe han øjner en mulighed for at kunne holde den. Faren ved at blive i Dannevirkestillingen kunne først erkendes efter at hæren havde stået der i længere tid.

Hvad tab af menneskeliv angik, da mente Kongen, at mange menneskeliv var blevet sparede ved at tilbagegangen skete så hemmeligt, som tilfældet var, og han mente, at den kommanderende general derved havde gjort sig meget fortjent. Uden tab af menneskeliv var en tilbagegang ikke mulig. At redde materiellet var jo heller ikke muligt, og det var også i generalens instruks anført, at materiellet måtte efterlades i tilfælde af tilbagegang.

Med hensyn til det i ministerens indstilling kritisk anførte om planlægning og udførelse af tilbagegangen, måtte Kongen gøre opmærksom på i hvilket hastværk det skete. Det drejede sig om 24 timer. Det var helt klart, at tropperne var overordentlig udmattede efter tilbagegangen, men dette var ikke alene en følge af den lange trættende march, men også af den mangelfulde bivuakering i Dannevirkestillingen.

Hvad angik den mangelfulde forplejning, som tropperne måtte lide under den første tid efter tilbagegangen, var dette meget at beklage, men det forekom Kongen, at ansvaret herfor ikke kunne hvile på Overkommandoen, men måtte falde på intendanturen.

Med hensyn til den i slutningen af indstillingen anførte brevveksling kunne Kongen kun give krigsministeren ret i, at det var en urigtig, både taktløs og umilitærisk måde, hvorpå generalen i sin slutning henvendte sig til krigsministeren, men kongen kunne dog ikke anse de pågældende ytringer for at være så alvorlige, at han skulle have sin afsked som øverstkommanderende for hæren. Kongen fandt, at han burde have en tilrettevisning, og hvis krigsministeren ikke kunne acceptere dette, ville han foreslå, at der blev nedsat en kommission til undersøgelse af problemet.

Krigsministeren indledte sit svar til Kongen ved at hævde, at den øverstkommanderende for hæren stod til ansvar for alt, også for de fejl, der blev begået af intendanturen.

Han måtte fastholde, at der fra generalens side var foregået en fuldstændig omgåelse og ignorering af krigsministerens hele stilling som konstitutionel ansvarlig minister. Når den hele sag skulle forelægges Rigsdagen, måtte han fastholde, at den konstitutionelle form blev opretholdt, og han kunne ikke gå ind på, at general de Meza havde ret til at omgå ministeriet. Hvad selve spørgsmålet om rigtigheden af at forlade Dannevirkestillingen angik, da var ministeren meget nærmere ved at være af

samme mening som generalen. Hvad angik generalens sidste brev til ham, så var det skrevet i en meget høj og overseende tone, som slet ikke sømmede sig i det tjenesteforhold, hvori generalen stod. Ethvert forsøg på at stille sig højere end ministeren måtte vises tilbage. Han var overbevist om, at han, hvis Kongen gik ham imod, og general de Meza altså ikke kom til at fratræde Overkommandoen, ikke kunne blive som minister, og at han måtte derfor bede sig fritaget for opgaven.

Kongen måtte bemærke, at når general de Meza ikke forud havde gjort krigsministeriet nogen meddelelse om Dannevirkestillingens opgivelse, så troede han, at generalen ikke var forsynet med en ciffermaskine, og dette burde krigsministeriet have draget omsorg for.

Hvad generalens brev til krigsministeren angik, da måtte det ikke glemmes, at det var overordentligt ydmygende for generalen at blive beordret til København netop i det øjeblik, da der forestod vigtige begivenheder ved Dybbøl. Dette måtte krænke ham dybt og bringe ham i en meget bevæget stemning, der har gjort, at han har skrevet anderledes, end han ellers ville have gjort.

Krigsministeren erindrede om, at det var generalens sag selv at sørge for at blive forsynet med et cifferapparat, når han fandt det nødvendigt; havde han forlangt det af krigsministeriet, så havde han fået det. Men der havde desuden været tilstrækkelig tid for generalen til at skrive, således at ministeriet i tide kunne have været underrettet om hele situationen.

Om sagen i sin helhed kunne ministeren kun fremføre, at når der ved det forhold mellem ham som den styrende og general de Meza som øverstkommanderende, var manglende tillid, så ville det være nødvendigt at støtte ministeren. Hvis han ikke støttes fra Kongen, ligger forholdet klart, og det er da ønskeligt for ham at overlade pladsen til en anden. Såfremt kongen finder det nødvendigt at beholde general de Meza som øverstkommanderende for hæren, må han trække sig tilbage fra den stilling, han nødtvunget er kommet ind på. Han ville under andre former med glæde fortsætte de opgaver, som Kongen måtte pålægge ham.

Kongen ytrede, at han er overbevist om, at krigsministeren ville vinde respekt i hæren, ved at general de Meza forblev som øverstkommanderende. At det var med stor modstræben og mod sit ønske at krigsministeren havde modtaget stillingen, vidste kongen, og at han personligt agtede ham og havde meget tilovers for ham, behøvede han ikke at sige ham. Men han kunne ikke nægte, at det ville gøre ham overordentligt ondt at lade general de Meza fratræde Overkommandoen, og han ville kun føje sig i at gøre dette skridt, som er en krænkelse for generalen, når alle ministre erklærer, at de ville gøre sagen til et kabinetsspørgsmål.

Marineminister Lütken bemærkede, at han ikke skulle udtale sig om det militært rigtige i at forlade Dannevirkestillingen. Idet han i det hele kunne tiltræde de anskuelser, som krigsministeren havde udviklet, skulle han fremhæve, at det for ham stiller sig således, at den position, som general de Meza havde indtaget mod krigsministeren og dermed hele regeringen, og det overordentlig store brud, som generalen havde vist på militært hensyn til krigsministeren, måtte være aldeles afgørende; og hvis en officer på samme måde havde trådt op imod ham, måtte han have stillet det samme forlangende, som krigsministeren har stillet med hensyn til general de Meza.

Efter kongens heroiske og fuldhjertede forsvar af de Meza, som utvivlsomt har påvirket Statsrådets medlemmer positivt for de Meza, kommer nu Lütkens modstående synspunkt, der kan have bevirket, at pendulet svingede tilbage til fordel for krigsministeren og til skade for krigens fortsatte gang.

Konseilspræsident Monrad ytrede, at det ikke kunne benægtes, at der var begået en mængde forskellige fejl af general de Meza. Han skulle her blot nævne, at jernbanebroen over Eideren ikke var blevet sprængt, at landsbyerne foran Dybbøl ikke var blevet afbrændt i rette tid, hvilket gav fjenden ly og lettede hans angreb, samt at der var udvist en fuldkommen ligegyldighed med hensyn til troppernes anvendelse og forplejning i hvilken henseende Overkommandoen ikke kunne fritage sig ved at skyde sig ind under Krigsministeriet.

Det forekom ham dernæst også, at Kongen ikke havde lagt tilstrækkeligt vægt på, hvad der med hensyn til tilbagegangen var anført i krigsministerens indstilling, at der fra først af var beordret så få tropper til Dybbøl og Als, at hvis denne disposition var blevet gennemført, ville det have været tvivlsomt, om denne stilling kunne holdes, og da denne fejl siden viste sig, skete den forandrede disposition så hastigt, at en stor del af tropperne ikke fik deres train med. Han fremhævede ligeledes, at alt hvad Krigsrådet den 4. februar 1864 havde bestemt, kunne allerede være sagt den 22. januar; allerede den dag burde Overkommandoen øjeblikkeligt have henledt krigsministerens opmærksomhed herpå. Han var vis på, at når man kendte sagens sammenhæng, måtte man i stedet for at beundre general de Meza, fælde den strengeste dom over ham. Det var general de Mezas store fejl, at han med sit kendskab til stillingen havde ladet, som om det var hans hensigt at modtage et angreb på den og så derefter pludseligt forandrede beslutning. Han havde omgået den myndighed, som tilkommer krigsministeren, og han ville være eneherre. Her var derfor tale om, det hele konstitutionelle system, og han anså det for overordentligt vigtigt, at en kommanderende general vidste, at han havde nogen over sig; ellers kunne han blive en fare for konge og forfatning.

Men alle de her fremhævede betragtninger var dog ikke for ham det afgørende. Det afgørende var krigsministerens valg. Når han ikke kunne samarbejde med general de Meza, så stod valget mellem en ny krigsminister eller en anden kommanderende general. Han ville efter den hele politiske stilling, anse det for yderst uheldigt for Kongen at udskifte krigsministeren. Selv hvis han fandt at krigsministeren havde uret, ville hensynet til landets hele politiske tilstand dog gøre det nødvendigt, at lade generalen gå. Det kom ikke her an på at vise retfærdighed. General de Meza havde dog en stor brøde på sig, og hans ære led aldeles ikke ved, at han ikke havde en overkommando.

Justitsminister Casse ytrede, at det for ham stod aldeles klart, at general de Mezas forhold havde været sådan, at han ikke kunne vedblive at have overkommandoen. Det, som i den henseende for ham havde afgørende betydning,, var ikke spørgsmålet om rigtigheden af, at generalen havde forladt Dannevirkestillingen, hvorom han ikke føler sig kompetent til at dømme. Men det var, hvad der var gået forud; idet det var klart, at generalen måtte have kunnet give meddelelse til krigsministeren, inden han tog beslutning om at opgive stillingen. Dertil kommer, at der fra generalens side var begået utilgivelige fejl med hensyn til alt, hvad der stod i forbindelse med tilbagegangen. Og hvad der endelig var af ligeså stor betydning for ham, var det brud, generalen har gjort på disciplinen. Det var ham klart, at den general, som svarede krigsministeren, at han forbeholdt sig ret til at offentliggøre korrespondancen mellem dem, gjorde sig skyldig i et forhold, som upåtvivlelig måtte føre til en høj straf, hvis det kom for en krigsret

Justitsministeren sluttede med at udtale sin ubetingede tillid til krigsministeren.

Ministeren for Kirke- og Undervisningsvæsenet, Engeltoft, bemærkede, at han måtte anse det for afgjort, at general de Meza såvel nedadtil med hensyn til det område, han skulle have overskuet, som opadtil i det forhold han havde fået til krigsministeren, var så belastet, at han ikke kunne beholde overkommandoen.

Indenrigsminister Nutzhorn havde den personlige overbevisning, at det ville være et stort tab for landet, hvis krigsministeren trak sig tilbage. Derfor måtte han allerede af den grund give sin stemme til, at Overkommandoen blev frataget general de Meza. Han skulle ikke tillade sig at bedømme, om generalen havde handlet rigtigt eller ikke ved at opgive Dannevirkestillingen; men det kom heller ikke an på det. Ingen mand i landet havde et retfærdigt krav på at være overgeneral og ikke mindst, når hans forbliven i Overkommandoen ikke var til landets gavn. Dertil kom, at de Meza havde været uheldig, han havde måttet beslutte et foretagende, der gjorde et dybt og smerteligt indtryk på hæren og hele folket. Han troede ikke, at den rette

stemning vil komme igen, hvis de Meza forblev som overgeneral, og det var hans første følelse ved efterretningen om Dannevirkestillingens rømning, at hvad enten det havde været rigtigt eller ikke at forlade denne stilling, så måtte den mand, der havde været så uheldig, at skulle tage denne beslutning, fratræde.

Indenrigsministeren anså sagen for så vigtig, at han, hvis de Meza beholdt overkommandoen, måtte han bede Kongen, om tilladelse til at træde tilbage som minister.

Udenrigsminister Quaade ytrede, at han måtte skelne mellem mellem de Mezas forhold for, så vidt opgivelsen af Dannevirkestillingen angik, og det at han havde ladet 24 timer gå uden at underrette krigsministeren. Han troede, at alle nu var enige i, at der ikke havde været andet at gøre end at opgive Dannevirkestillingen, og når den kommanderende general sammenkaldte et krigsråd og handlede efter, hvad dette fandt det rigtige, måtte generalen være fuldkommen angerløs. At imidlertid general de Meza blev kaldt herover for at give forklaring fandt han rigtigt, og det pågældende punkt synes han nu må være uddebatteret. Hvad de andre, de egentlig militære punkter angik, da var det noget krigsministeren måtte have rådighed over, og når han for sit vedkommende gjorde dem til et kabinetsspørgsmål, må han være kompetent dertil. Fører den beslutning, der tages, til at krigsministeren træder ud af ministeriet, bliver det en selvfølge, at ministeriet opløser sig, og han ville ønske at Kongen ville tage hensyn til det mislige i at krigsministeren fratrådte.

Ministeren for Hertugdømmet Slesvig, Johannsen måtte i det væsentlige slutte sig til, hvad udenrigsministeren havde ytret. Således som han opfattede sagen, var det ikke fordi general de Meza havde opgivet Dannevirkestillingen, at han skal fratræde Overkommandoen. Der er andre grunde til at generalen skal fratræde: men disse andre grunde står ikke klart for ham, og han kan ikke have nogen mening om dem. Han kendte ikke sagens akter og vidste heller ikke, om generalen har haft tilstrækkelig lejlighed til at udtale sig. Det utilbørlige i generalens skrivelse til krigsministeren indså han fuldkomment, men han anså ikke den begåede insubordination for at være så overordentlig betydende, at generalen derfor burde fratages overkommandoen. Spørgsmålet var om generalen havde ret eller uret, og han begreb ikke, hvorfor generalen ikke havde forlangt sig stillet for en krigsret for at få det afgjort.

Konseilspræsident Monrad bemærkede, at ingen var berettiget til, at forlange sig stillet for en krigsret, hvis han ikke havde fået en straf

Krigsminister Lundbye sagde, at der fra general de Meza var blevet givet svar på en del spørgsmål, som han havde forelagt ham. Svarene var ingenlunde fyldestgørende, og de pågældende punkter ville nu blive nærmere undersøgt. Han troede imidlertid ikke, at hvad den slesvigske minister har anført, er af stor

vægt i dette øjeblik. Det kom, hvad de Mezas forhold angik, an på to hovedpunkter; den systematiske udelukkelse fra at ville have med krigsministeriet at gøre og søgte i forening hermed et tilbagetog som skulle søge sin lige i ubetænksomhed. Han havde ingen tillid til general de Meza, og han stod som konstitutionel ansvarlig minister i en situation, som om kort tid ville komme til at danne grundlag for en mængde spørgsmål fra Rigsdagens side. Det er derfor uundgåeligt at general de Meza måtte fratræde overkommandoen.

Kongen konkluderede, at han nu kendte samtlige ministres anskuelser om sagen, og han ville derfor i morgen anmode krigsministeren om at komme til sig for at han kunne tage endelig beslutning.

Den kongelige resolution om de Mezas fjernelse kom først to dage senere den 28. februar 1864. Kongen tabte, ministrene vandt.

Statsråd tirsdag den 19. april 1864

Forhandlingsemne: De befuldmægtiges instruks om våbenhvile.

Da det er dagen efter stormen på Dybbøl, vil drøftelserne i forbindelse hermed blive gengivet i forbindelse med den forandrede militære situation.

Konseilspræsident Monrad fastslog indledningsvis, at da de kongelige udsendinge til Londonkonferencen ikke havde fået nogen instruktion med hensyn til spørgsmålet om en våbenhvile, men kun med hensyn til våbenstilstand, og da dette spørgsmål var kommet frem under de mundtlige forhandlinger, de allerede havde haft i London, måtte der nu tages beslutning, om man skulle gå ind på en våbenhvile, således at de kongelige udsendinge kunne instrueres i så henseende. Det ville imidlertid være rigtigt først at få oplyst, hvorledes krigsministeren opfattede spørgsmålet set fra det militære synspunkt.

Krigsminister Lundbye bemærkede, at han som krigsminister ikke kunne sige, at en våbenhvile i militær henseende var nødvendig for os. De udbedringer og forstærkninger, som ville behøves i forbindelse med de militære tab, som den ulykkelige begivenhed i går havde kostet os både i menneskeliv og materiel, ville på få dage kunne skaffes til veje. Hvad der var nødvendigt til at afbøde skaden var nogenlunde tilstede. Det var først og fremmest et transportspørgsmål.

Men i politisk henseende troede han, at det ville være uheldigt for Danmark at afvise et tilbud om våbenhvile, hvis det fremsattes. Han troede, at alle magterne ville være enige om, at Danmark skulle behandles med magt og måtte underkaste sig et magtsprog, og derfor mente han, at det kunne være rigtigt ikke til at vise hårdnakkethed.

Ovenpå hvad der nu er sket med Dybbølstillingen ville rimeligvis følge, at Fredericia blev taget. Tilbagetog derfra ville blive endnu vanskeligere, måske umuligt, og tabene så store, at vi ikke længere kunne siges at have nogen kampdygtig hær. Men vi var ikke således stedt, at man ikke kunne sige, at vi kunne forsvare Als og Fredericia. Det kunne jo være, at Als måtte opgives, men derom var der i alt fald endnu ikke tale. Fra politisk side troede han, at det ville blive vanskeligt at afvise et tilbud om våbenhvile, sagen trænger derfor til en alvorlig overvejelse.

Kongen fremhævede i særdeleshed mangel på befalingsmænd, og han havde svært ved at se, hvordan de mange tabte officerer skulle blive erstattet.

Krigsminister Lundbye indrømmede, at befalingsmandsstyrken i hæren havde været for ringe. Ulykken i går var rimeligvis en følge heraf, og denne mangel havde været i vejen for, at der kunne gøres offensive operationer fra Dybbølstillingen. Men befalingsmandspersonalet ville imidlertid ikke blive ringere i Fredericia end hidtil, og kadrene i hæren kunne herefter også uden skade indskrænkes ved at nogle regimenter reduceredes til bataljoner.

Konseilspræsident Monrad bemærkede, at det forekom ham, at der blandt krigsministerens politiske grunde for at gå ind på en våbenhvile var væsentlige militære grunde, dels hensynet til, at Fredericia ville blive taget, dels hensynet til Als måske ikke kunne holdes. Dette var sagen set fra den militære side, ikke fra den politiske.

Drøftelserne fortsattes en rum tid for eller imod våbenhvile nu.

Herunder udtalte krigsministeren, at han som officer mente, at et velordnet forsvar af Als og Fredericia kunne fortsættes. De i går lidte tab ville hovedsageligt kunne erstattes, og kunne vi ikke nå op på fuld styrke, var dette heller ikke nødvendigt. Han troede ikke, at vi på kort sigt ville miste Fredericia og Als. Der ville gå nogen tid. Men han var af den mening, at hvis Fredericia blev taget med en overvældende magt, ville vor styrke være så lille, at vi ikke længere kunne gøre nogen modstand. Det, han havde hørt i dag, havde ikke rokket ham i hans tro på, at vi ville stå os bedre i den skæbnesvangre situation, vi nu befandt os i og bedre kunne komme igennem forhandlinger under en våbenhvile end ved at fortsætte kampen, men på den anden side, hvis kampen skulle fortsættes, ville han fremdeles gøre sit bedste som hidtil; begge dele troede han at kunne forsvare.

Kongen bemærkede, at det var ham ikke klart, hvorfor det, således som krigsministeren synes at gå ud fra, skulle være en given sag, at fjenden kun successivt skulle kunne bemægtige sig Fredericia og Als, da han havde fuld styrke til at gøre det på engang.

Krigsminister Lundbye mente, at preusserne ikke kunne tage begge dele op på en gang, og at det, som forholdene var, vel nok kunne være østrigernes

hensigt at overlade dem det hele. *Det østrigske korps belejrede Fredericia. Det er bemærkelsesværdigt, at krigsministeres mund er lukket m.h.t. kongens og sit besøg hos general Hegermann-Lindencrone på Mors primo april 1864, hvor han lovede denne at stille du Plats 3. Division med tilhørende artilleri og rytteri til rådighed for 4. Divisions modangreb ned gennem Jylland til aflastning af Dybbøl. Årsagen til dette løftebrud er aldrig blevet opklaret.*

Kongen udtalte, at med hensyn til våbenhvile, ville krigsministeren formentlig give ham ret i, at den styrke, der nu er på Als, til en vis grad var udmattet, og dernæst, at det var ikke krigsvandte rekrutter man kunne indkalde. Disse mangler kunne afhjælpes med tiden. Han gik derfor ind for, at det ønskeligste var, at man indgik en våbenhvile.

Drøftelsen for og imod våbenhvile fortsattes, og resultatet af mødet blev, at der resolveredes, at de kongelige befuldmægtigede i London bemyndigedes til at erklære, at man fra dansk side var villig til at give den kommanderende general ordre til ikke at angribe i en vis tid, under forudsætning, at det samme sker fra den anden side.

Mandag den 25. april 1864, Amalienborg

Forhandlingsemne: Londonkonferencen om våbenhvile og Fredericias rømning. Kongen ønskede at drøfte spørgsmålet om Fredericia og Als.

Krigsminister Lundbye fremførte, at spørgsmålet om at holde Fredericia fra hans side var taget under nøje overvejelse, og han var kommet til det resultat, at den slet ikke kunne holdes. Havde man fra begyndelsen anet krigens gang, ville han have rådet til ikke at besætte Fredericia. Der var den store forskel på krigsforholdene denne gang og forrige gang, *under krigen 1848-1850*, at dengang var meningen at gøre offensive bevægelser fra Fredericia mod den fjendtlige troppstyrke; men i nuværende krig var vi overvældede af en sådan overmagt, at vi ikke kunne gøre noget udfald hverken fra Dybbøl eller Fredericia. Skulle Fredericia og Als holdes, ville hæren bindes der, og hvad Fredericia angik, da havde det tillige den store ulempe, at det under et overvældende angreb blev umuligt at komme derfra, så at hele besætningen enten blev dræbt eller tilfangetaget. Hæren skulle omorganiseres på Fyn. Efter at Dybbøl var faldet var der til Fyn sendt seks regimenter, hvoraf de to slet ikke eksisterede mere to andre var ganske overordentligt medtagne og de sidste to havde kun halv styrke. De fire sidstnævnte måtte hver formeres med fire kompagnier. Hæren blev dermed mindre, den ville imidlertid være tilstrækkelig til at løse den opgave den har, men han anså det for nødvendigt at styrken samles, så den kan samarbejdes. Det var derfor hans mening, at styrken i Fredericia snarest muligt trækkes til Fyn, og at der også fra Als skulle overføres så mange tropper, at der kun blev det nødvendige tilbage. Fjenden havde

endnu ikke det fornødne skyts og ammunition ved Fredericia, men der ville kun gå kort tid, inden han får det derop. Derfor var det vigtigt at evakueringen af Fredericia skete snares muligt, forinden han kan overøse besætningen med sine granater.

Som følge af disse betragtninger havde krigsministeren i lørdags tilskrevet den kommanderende general og sagt ham sin mening om, at Fredericia burde rømmes. Han havde tillige meldt ham, at ingeniørofficeren var af samme mening, og han havde, idet han havde bedt den kommanderende general om at overveje sagen, og hvis generalen var af sammen mening, da straks at indlede evakueringen. Denne skulle ske jævnt og stadigt, og der skulle sørges for, at vi fik det riflede skyts og krudtbeholdningen bort, medens alt det glatløbende skyts, der jo var forældet, kunne lades tilbage.

Den kommanderende general havde derpå straks pr. telegram svaret, at han betragtede Fredericia som det eneste punkt, hvorfra der kunne gøres offensive bevægelser. Generalen havde uddybet sine synspunkter i en i dag modtagen skrivelse, som krigsministeren nu læste op og som gik ud på, at Fredericia burde holdes til det yderste. Generalens mening var efter krigsministerens mening aldeles ikke motiveret i skrivelsen, og generalen havde slet ikke overvejet den anden side af sagen, vigtigheden af at have en samlet hær i sommerens løb.

Krigsministeren troede ikke, at det, der skulle anvendes på at holde de to steder, Fredericia og Als, ville stå i forhold til det resultat, der skulle opnås. De positioner, der nu skulle bruges til offensive bevægelser, måtte søges længere nord på og den 4. Division måtte bringes op på en større styrke med meget mere infanteri.

Han fastholdt derfor at Fredericia straks burde rømmes og at der fra Als evakueredes så meget som ikke er strengt nødvendigt. Han bemærkede at han havde støttet sig til general C.O.E. Schlegel og general M. Lüttichau, der var af samme mening som han. *Han burde nok i stedet have lyttet til Overkommandoens og Fredericias kommandants skarpe protester imod at rømme Fredericia.*

Konseilspræsident Monrad udtrykte betænkelighed ved det uheldige i at rømme Fredericia og Als og give dem til pris inden en kommende våbenhvile.

Krigsministeren erindrede yderligere om, at Fredericia som fæstning slet ingen betydning havde, og heller ikke i politisk henseende kunne det være til noget tab for landet, at den opgives og bliver besat af fjenden. Han fastholdt, at det var dumt at beholde Fredericia, og at dens evakuering ingen betydning har. Hvad Als angik, da var den jo meget lettere at forsvare, og i politisk henseende kunne det have betydning at holde den, men i militær henseende havde dens forsvar ikke interesse.

Konseilspræsident Monrad var fortsat ikke overbevist om, at krigsministeren havde ret, særligt hvis man stod overfor en våbenhvile.

Justitsminister Casse var ligeledes betænkelig ved at opgive Fredericia på nuværende tidspunkt og mente man, ligesom med Als, burde se tiden an.

Krigsministeren fastholdt sit krav om straks at påbegynde evakuering af Fredericia. Hvad Als angår, da havde det ingen hast, og den ville med passende midler kunne holdes i hvert fald nogle uger.

Ministeren for Hertugdømmet Slesvig, Johannesen, var stærkt betænkelig ved tanken om at opgive Als.

Kongen ytrede, at han var kommet til den overbevisning, navnlig også efter at han havde talt med Ingeniørgeneralen, at det ikke kan nytte at holde Fredericia mod en hær med sådant skyts, som fjenden havde. Han var derfor ganske enig med krigsministeren i den af ham foreslåede fremgangsmåde, således at fæstningen altså skulle rømmes nu.

Dermed sluttede mødet.

Krigsminister Lundbye afskediges den 18. maj 1864 og erstattes af oberst Reich

Monrad skriver: "Efter Fredericias Rømning indfandt Oberst Reich sig hos mig. Det var en Mand, hvis Sjæl var gennemdannet indtil den inderste Kærne: Hans ædle Karakter, hans klare Besindighed var udpræget i hele hans Væsen. Hvor var han harmfuld og bedrøvet over Fredericias Rømning, ved hvis Udførelse han selv havde været medvirkende. Naar man længe er gået i Spænding i Forventning om Angreb, med Beslutning om kraftig Modstand, med Haab om Sejr, med Forvisning om Hæder; saa kommer Sjælen i Oprør, når man faar Befaling til at vige, uden at have haft Lejlighed til ret at måle sig med sin Modstander. Om end jeg ikke kunde dele, så kunne jeg forstå Reichs Følelser. Jeg kunne ikke andet end ønske disse Følelser i Krigsministeriet, da jeg ikke kunne tvivle om, at de vilde undergå den fornødne Forandring ved at stilles lige overfor, ikke et enkelt Punkts, men hele Landets Forsvar. Da nu oberst Reich i øvrigt efter mit Skøn besad alle de Egenskaber, som man måtte ønske af en Krigsminister, så kom han til at stå for mig som den mand, på hvem man måtte tænke, hvis der blev tale om Lundbyes Fratræden.

Om denne Fratræden blev der efterhaanden mere og mere tale. Krigsministeren var kommet i en skæv Stilling til Hæren ved i de mest afgørende Øjeblikke, ved Dannevirke, Dybbøl og Fredericia at have en Mening, der afveg fra de kommanderende Generalers. I Krigsraadet, der afholdtes før Dannevirkes rømning, havde alle Generaler, med en eneste undtagelse, sluttet sig til den Øverstkommanderendes Anskuelse om, at man burde forlade Stillingen. Ved General de Mezas Fjernelse ramtes de andre indirekte. Denne

skæve Stilling til Hæren kunne ikke andet end invirke på forholdet til Kongen. Hertil kom, at der var opstået uenighed om forskellige finansielle Spørgsmål mellem Finants-og Krigsministeriet, hvor sidstnævnte fastholdt sin Mening.

Endelig forekom Krigsministeren mig at være træt og medtagen og ikke at have den fulde Arbejdsdygtighed. Uagtet at jeg aldrig har staaet paa en særlig fortrolig Fod til Lundbye, saa har jeg altid sat ham og sætter ham meget højt. Han var hævet over alle smaalige Hensyn og havde ved siden af en varm Hengivenhed for Konge og fædreland og stor Klarhed i Opfattelse. Sammenligner jeg imidlertid hans Virksomhed i 1864 med Tschernings i 1848, så kan jeg ikke fragaa, at der var en umaadelig Forskel i kraftig Virksomhed. De store Begivenheder spændte ikke Lundbyes Arbejdskraft op over det sædvanlige Maal, men virkede snarere slappende.

Efter at jeg havde raadført mig med mine Kollegaer og forskellige andre, nævnte jeg Reichs Navn for Kongen, og denne gik med en saadan Beredvillighed ind paa mit Forslag, at det var som om, han havde haft samme Tanke. Oberst Reich blev Lundbyes efterfølger“.

Afslutning

Når man betænker, at Danmark var i krig, er det bemærkelsesværdigt, at der kun i fem af i alt 24 statsråd blev drøftet militære emner og fra krigsministeren orienteret om selve krigens gang. Regeringen Monrad og især krigsminister Lundbye blev en katastrofe for landet. Sidstnævnte evnede ikke at oprette et tillidsfuldt samarbejde med Overkommandoen. Blandt andet på grund af en uoverlagt fornærmelse ofrede man ikke blot de Meza , men gav den nye Overkommando en følelse af usikkerhed og et moralsk knæk, der dræbte dens initiativ i resten af krigen.

Oberst Kauffmann er nok nær ved sandheden, når han i sine erindringer udtalte: “Det har altid været mig en utaalelig Tanke, at Hall lod Ministeriet gaa over i Monrads Hænder, og uagtet denne, som det snart skulle vise sig, ikke havde andre Faktorer at regne med end de stakkels danske Stridskræfter, som slet organiserede og yderligere utilbørligen desorganiserede ved Kadrenes Udspiling, skulle afværge den tyske Invasion i en Stilling, de umuligt kunne dække i Vinterens Hjerte“.

Lundbye misforstod sin opgave som konstitutionel forsvarsminister, idet det var hans overbevisning at han skulle lede operationerne fra København. Overkommandoens plan for felttoget var i efteråret 1863 godkendt af regering, hvor Lundbye var krigsminister og rigsdag. Men manglende tillid til Overkommandoen medførte utidig og ødelæggende indblanding, der bevirkede, at det gik langt værre for Danmark med krigen og fredsslutningen end det burde have gjort.

Statsråd afholdt under den dansk-tyske krig 1864 •

Hvad der i øvrigt er foregået af korridorsnak mellem ministrene i Monrads regering er utilgængeligt for os ifølge sagens natur.

Vi har kun mulighed for at læse Statsrådsreferaterne og ud fra dem forsøge at danne en mening om krig og politik under den dansk-tyske krig i 1864. Statsrådsreferaterne tegner et smukt billede af kongen, CHR IX, der utvivlsomt havde betydeligt større viden om militære forhold end nogen af ministrene.

Men når alt dette er sagt, må det erkendes, at når det gik så galt som det gjorde, så var hovedårsagen at det spæde danske demokrati ikke havde den fornødne modenhed til at klare skærene i en presset og ulykkelig situation

Kilder

Aage Friis: Statsraadets Forhandlinger om Danmarks Udenrigspolitik 1863-1879. København 1936

Aage Friis: D.G. Monrad 1864. Nordisk Forlag, København 1914.

Om krigsåret 1864. C. D.Hegermann-Linbdenchrone. Reitzels Forlag , København 1874.

Helge Kroon og Knud Rasmussen: Paradokset 4. Division. Kochs Forlag; Kalundborg 2006.

Protecting Democracy: Danish Defence Debate in Times of Nationalism

Kjeld Hald Galster, M.A.

Militærhistoriske forskere fra det meste af verden mødes en gang årligt for at fremlægge deres forskningsresultater, debatterer dem og lade sig gensidigt inspirere. Dette års konference fandt sted i Potsdam, og jeg havde her lejlighed til at give et oplæg under delemnet *The Age of the World Wars: Nationalism, Class Struggle, and Totalitarianism*.

Den tilgangsvinkel, som jeg valgte, har sit udspring i min igangværende forskning i den demokratiske debats indflydelse på den førte forsvarspolitik, og jeg fandt det hensigtsmæssigt at tage udgangspunkt i det strategiske dilemma, som det amputerede danske kongerige befandt sig i perioden mellem nederlaget i 1864 og begyndelsen af Første Verdenskrig: Tyskland var den åbenlyse trussel, men den danske forsvarspolitik måtte favne bredt for at neutraliteten kunne opfattes som troværdig. Den vigtige pointe, som trækker tråden op til den Kolde Krigs tid et århundrede senere, er at denne troværdighed ikke opnås ved ureflektet militær ydmyghed, med gennem etablering af væbnede styrker til støtte for landets udenrigs- og forsvarspolitik, der uden at besidde overdreven eller overflødig kapacitet kan siges at være en så ressourcekrævende hindring for fremmed militær ambition, at en potentiel modstander, der er engageret i en større europæisk konflikt, må anse aggression for så kostbar, at han afstår. Som det vil ses af det efterfølgende, er min konklusion, at trods mange års parlamentarisk strid om forsvarets berettigelse, formåede de skiftende regeringer i det tyvende århundredes begyndelse at finde denne balance. Og de gjorde det i et for den tid bemærkelsesværdigt demokratisk samspil mellem politikere, de militære professionelle og den brede offentlighed.

Introduction

National poetry has Denmark as a great power with dependencies in Britain, Norway, Iceland, Northern Germany and, of course, to the east of the Sound. As over the centuries she shed these valued possessions due to clumsy political and military endeavours, Denmark acquired a succession of foes. From time immemorial they were the Swedes, then from 1807 the British, and during the

period of which I shall speak today: the Germans. I apologise in advance for casting them in this rather inauspicious rôle.

As Denmark fought her last wars for greater geopolitical interests in 1848-50 and 1864, the country's strategic situation was that established by the Vienna Congress of 1815. Then, Denmark was an absolute monarchy, she united various nationalities – Danish, Icelandic, German – she possessed colonies in the West Indies and Greenland, and she had a considerable fleet. The German Confederation was the southern neighbour including even the Duchies of Holstein and Lauenburg, of which the Danish King was the Duke. Not so a few years hence. The Germanic duchies had gone and so had Schleswig. South of the border now lay the military and industrial great power of Germany – das Wilhelminische Zweites Reich, the second German Empire.

Thus, in Denmark change was due, strategically as well as politically. This happened in the heyday of nationalism, and in the course of little more than fifty years a metamorphosis from a self-contained cosmopolitan and absolute monarchy to a nation-state and a mature mono-national democracy saw the light of day. Patriotic fervour soared and the will to defend what little was left of the country was pervasive during the last decades of the eighteenth century. However, Denmark was now an insignificant player at the international stage and heavily dependent on support from greater powers – or at least their benevolent neutral co-habitation of the same region.

While, habitually defence policy logic is perceived as being found at the interface between armed defence and the foreign policy, the object for examination in this address is the crossing points of state policy and democratic debate in times of swelling nationalism. The classical logic includes threats, resources, and interests. While the democratic debate comprises these elements, too, simultaneously it encompasses components like class struggle, prejudices and idealism.

Aim

This contribution aims at illustrating the debate on Danish defence policy characterised by nationalism and by the change from absolute monarchy to parliamentary democracy. The adaptation to the newly acquired status as a small and rather insignificant power with modest leeway for bargaining remains an important parameter. For the purpose of this address, defence policy is defined as strategy aiming at adapting national defensive measures to concurrent interpretations of the international milieu, domestic political endeavours and available resources.

The debate

Scrutinising the debate on Danish defence during the last few decades prior to the outbreak of the Great War one realises that the issues differ a great deal. Parliamentary practice had been observed since 1849, but until 1901 the government was responsible to the King alone – not to Parliament. Over the years, and along with the political transformation towards government responsibility to Parliament, political priorities changed, and the wish emerged amongst opposition parties to use whatever tool available to speed up that development. Thus, although a sincere will to defend was extant, politicians on the left took to obstructing bills on the armed services, to force the government to agree to political concessions. This went on more or less continuously from the 1870s until 1901, and the conclusion amongst the political parties of a viable defence accord did not materialise until 1908. The ensuing defence legislation of 1909 delineated the starting position for Danish neutrality during World War I.

To comprehend fully the arguments which span the continuum from nationalistic patriotism to somewhat defeatist realism, it is necessary to have a notion of the political constellations in Denmark throughout these years. Early in this period, four distinct groups dominated Parliament. 'Right' was the party of the great landowners holding the majority in the upper Chamber; the National Liberals were, primarily, members of the bourgeoisie; the Liberals were supported by farmers, some clerics, civil servants, and people employed in the country and held the majority of seats in the Commons from the 1870s onwards. Finally, there was the Middle Party consisting of people of basically the same views as the National Liberals, but of more egalitarian inclination. At the turn of the century the political landscape had developed into four big political parties: Right (later, following amalgamation with other parties, renamed 'the Conservatives'), the Liberals, the Social Liberals and the Social Democrats (Labour).¹

¹ Prominent personalities were among others: Liberals: J.A. Hansen, Lars Bjørnbak, Chresten Berg, Frede Bojsen, Viggo Hørup. Right: Fønnesbech, Neergaard, Bahnsen. Social Liberals: Zahle, Munch. Social Democrats: Stauning.

The past

In 1864, Denmark had to come to terms with the new reality of a shrunken mono-national kingdom – fewer tax-payers and dwindling resources, but more ends to meet. Reorganisation of Navy and Army and reconstruction of infrastructure were tasks demanding immediate attention.² Although, by the Peace Accord of Vienna of 30 October 1864 Denmark had ceded the three duchies Schleswig, Holstein and Lauenburg, the Emperor Napoléon III, champion par excellence of the principle of national self-determination, ascertained that a clause was added to the Peace Agreement of Prague of 23 August 1866, which committed Prussia and Austria-Hungary to allow those parts of Schleswig, which – by plebiscite – might so decide, in due course to rejoin the Kingdom of Denmark. Thus, nationalism and democratic aspirations were swelling, and it seemed reasonable to hope for a future reunification. However, the general mood in Denmark seemed to be one of disregard for the fact that, linguistically and culturally, Holstein, Lauenburg and half of Schleswig were German.

Nationalism fitted hand in glove with vain hopes for retribution coupled with hazy dreams of French armed support and a somewhat blind confidence in Denmark's own army and navy. Although such views were divorced from the world of realpolitik they were pervasive with large segments of society. The chauvinist fervour manifested itself on occasions like that of the Prusso-Austrian encounter in 1866, when the Danish Government actually enquired in Paris whether to choose sides in the conflict hoping to get some of Schleswig back in return. Moreover, in 1870, when the Franco-German animosity began to ferment, there was a popular inclination towards joining forces with the French.³

Following the Prusso-German military successes and the geographical expansion of the New German Empire it was obvious to those in government office – though not necessarily to the man in the street – that any further

² Rigsraadstidende, Forhandlingerne paa Landstinget, 3die Overordentlig Samling 1865, Columns 5-8.

³ John Danstrup and Hal Koch, Eds., Danmarks Historie: Folkestyrets Fødsel, Vol 11 (Copenhagen: Politikens Forlag 1978), pp. 493 and 506-16.

dreams of retribution through Denmark's own armed forces were unrealistic. However, it was no uncommon belief that Britain and France might develop contingency plans for the event of a major confrontation on the continent. The Danish Liberal politician J.C. Christensen, PM 1905-9, believed that a two-pronged Franco-British attack wielding one thrust across the Rhine while, simultaneously, launching an amphibious enterprise against Southern Jutland or through the Baltic Approaches was a possible option.⁴ According to German newspapers and journals, this was a prospect being considered in Berlin as well.⁵ Being a realist, Christensen recognised that a military and national disaster would be the most likely outcome of armed clashes with Germany, which was in a position at short notice to deploy considerable forces quickly across the border with Denmark. While, on the one hand, German aggression might materialise 'out of the blue', on the other, geographical circumstances and colossal logistic difficulties made western intervention less likely. Christensen, therefore, thought that if only Denmark would arm herself sufficiently to convince Germany that she would be in a position to forestall Anglo-French occupation, Danish neutrality might be respected by both parties during a possible European conflict. Thus, Germany might be dissuaded from making a pre-emptive strike.⁶

Strategic considerations

Since 1848, the country had been defended by the Navy and a field army based on conscription of about 50% of every class of male youths, but with the loss of the Duchies in 1864 the manpower source had dwindled, and concentration of effort was deemed necessary. As Denmark, like most other European countries had discovered the defensive qualities of ferro-concrete for the construction of fortifications, renewed interest emerged in buttressing the defence of selected garrisons. Therefore, and for the reason of shortage of funds, the focus was

⁴ J.C. Christensen, 1856-1930, Danish politician, (Reform) Liberal, prime minister 1905-08.

⁵ John Danstrup and Hal Koch, Eds., *Danmarks Historie: De ny Klasser, Vol 12* (Copenhagen: Politikens Forlag 1978), pp. 460-61.

⁶ John Danstrup and Hal Koch, Eds., *Danmarks Historie: De ny Klasser, Vol 12* (Copenhagen: Politikens Forlag 1978), pp. 460-61.

shifted to the preservation of the capital – the nerve centre of the country. Although, in the late 1800s the public debate remained strongly in favour of defending the country tout azimut, at the political level, a comprehensive defence of all sovereign territory, and in particular the protection of the Jutland peninsula bereft of its natural obstacle line was perceived as being beyond the capabilities of affordable naval and military means. Germany was now in possession of the naval base at Kiel, while Denmark was no longer a sea-power of any significance. Thus, Denmark had to realise that German sea-borne operations might bypass, with impunity, the land border between the two countries and debouch unexpectedly with considerable forces on key parts of the hinterland.

As to fortifications, and in particular to those of the capital, two contrasting trends materialised. Ever since the years immediately subsequent to the 1864 events, the preservation of city fortresses had met with some scepticism if not outright opposition, and like in the twenty-first century, the defence debate included a certain wish to pay as little as possible. Thus, the desire to preserve was juxtaposed with an inclination for saving money.

Motives behind agendas

The defence agendas leading up to the 1909 defence laws, which lent credibility to Danish World War I neutrality, were primarily to be found on a continuum ranging from the right wing, nationalistic, parties', who strongly believed in the value of armed assertion of sovereignty, to the Social Democrats, initially being dismissive of the usefulness of national defence arrangements. Apart from their obvious wish to spend limited funds on social development rather than ordnance, one motive behind the Social Democrats' policy on defence was their wish for an egalitarian society. Among other things they wanted to improve the conditions and status of the non-commissioned officers and to dissolve the social barriers between them and those holding a King's Commission.⁷ The Social Democrat agenda was based on the desire for a democratic society defended by just and classless armed forces, and for this purpose conscription was not bad means at all.

⁷ Forsvarskommissionen af 1902, Betænkning afgivet af Forsvarskommissionen af 1902 til Regering og Rigsdag (Copenhagen: Parliament, 1908) p. 16.

In 1905, the radical 'anti-militarist' wing of the Liberals formed their own parliamentary group and party organisation later to be christened 'the Social Liberals'. This was vehemently opposed to the military in general and to the Copenhagen forts in particular. They were less nationalistic and had a broader cosmopolitan outlook than most other political parties and they realised the futility of revenge.⁸ Unlike most responsible politicians, Peter Munch, a Social Liberal and later Secretary for Defence, saw no legal obligation for Denmark to defend her neutrality militarily:

The theories promoted by the military enthusiast groups of the 'Defence Commission' in support of their views hold no inkling of basis for assessing the right and obligation of neutral states as laid out in the Conventions. According to these, each individual state is free to choose how much or how little military they want to have.

On the other hand, obviously state reason demanded certain foreign policy considerations of those in power, and in the official Danish interpretation, the Hague Conventions set out that

Every state, which claims neutrality, must be ready to defend it with armed forces The neutral state's military tasks, thus include peace time preparations of mobile defence and construction of the necessary fixed fortifications; and, if war breaks out, full or partial mobilisation of the state's military and naval forces . . . it is Denmark's duty to defend her neutrality; Denmark will not be able to obtain recognition as a neutral power unless she possesses a military power commensurate with the national abilities and circumstances For all practical purposes, such armed forces will be enough to prevent surprise attacks and to demand aggressive power on a scale, which will be prohibitive for most hostile endeavours.

Only in the case that overwhelming forces debouched on Denmark would a mere protest in lieu of armed resistance be enough to convince the world of the sincerity of Danish neutrality.

However, the costs of fort construction, and in particular if a comprehensive fortification of the capital was required, would be enormous,

⁸ Viggo Lauritz Bentheim Hørup, 1841-1902; journalist, politician, Liberal (reform, European, Social), anti-militarist. Sigurd Berg, 1868- , editor, politician, Liberal.

and throughout the period the Liberals and the Social Democrats demanded that funds for such an enterprise be raised by levying taxes on income and capital. The resultant change of taxation systems from an indirect to a direct and partially progressive one happened in 1903.⁹

One might assert that the parliamentary inclination towards compromise solutions always sought the lowest common denominator: the popular will to contribute the least possible and to avoid tiresome obligations to national defence. Thus, two options featured prominently in the debate, viz.: full disarmament – in which case Denmark would have to either seek affiliation with or protectorate under the German or the British Empires – or armed forces commensurate with her geographical, national, economic, and man power conditions.

In 1909, eventually a compromise was struck allowing realistic modernisation of the services and preservation and enlargement of the Copenhagen forts system to an extent sufficient to make the Danish neutrality a credible one. One may suggest that political reality and public will as demonstrated through the topical debate on defence had eventually fused, which seems to be the essence of representative democracy.

Conclusion

Among the central elements of the defence debate 1880-1909 were the pervasive resolve to defend the little that was left of the old Kingdom, the provision of funds, the discussion on where to concentrate defensive efforts, technological modernisation, and the extent to which conscription of all able bodied young men was needed.

Throughout the period leading up to the 1909 compromise legislation, there had been disagreement on the need for concentration of efforts around Copenhagen. However, the general view was that there was no other reason for war or pressure against Denmark than great power desire to get hold of the Danish Straits. In public debate, proponents of defensive efforts propagated the belief that the country was sufficiently strong to withstand great power pressure long enough to allow 'friendly forces' to arrive to her rescue.

⁹ Denmark, Parliament, Rigsdagstidende, Forhandlinger paa Folkethinget, Ordentlig Samling 1874-75 Columns 2858-66.

Moreover, the preservation of the 'Nation' should remain above individual egotism and party politics.

While the Social Liberals were sceptical of the usefulness of any kind of armed defence, the main issues for the Social Democrats was their desire of creating a just and egalitarian military, which might serve as a school of democracy. Conscription comprising all male youth would help democratise the services, and a reasonable and universal conscription system attracted pervasive approval. Further, since Denmark would need to fight an intellectual battle, it would make sense to the Social Liberals and the Social Democrats to invest some of the millions foreseen for military procurements in education of the citizenry rank and file.

The Danish defence debate in the early 20th century had indeed become a democratic, a diverse and a nationalistic one, thus requiring political skill and proclivity for compromise. This materialised with the defence laws of 1909, which laid the ground for credible Danish neutrality throughout the Great War.

Spørgsmål fra Folketingets Udenrigsudvalg

I *Militært Tidsskrift* nr. 2, 2006 bragte vi en artikel af professor Nikolaj Petersen med titlen "Efter Muhammed: Handlerummet for den borgerlige udenrigspolitik". Artiklen førte til et spørgsmål til udenrigsminister Per Stig Møller i Folketingets Udenrigsudvalg. Vi bringer nedenfor udenrigsministerens svar til udvalget.

Udenrigsministeriet

27. september 2006

Spørgsmål fra Folketingets Udenrigsudvalg

Alm. del – spørgsmål 79 af 21. august 2006

Spørgsmål:

79. Ministeren bedes kommentere på professor Nikolaj Petersens analyse fra fagbladet "Militært tidsskrift" (135. årgang – nr.2 – juli 2006, s. 153-185) vedrørende Muhammed-krisens effekt på den danske udenrigspolitik, jf. URU alm. del – bilag 239.

Svar:

Udenrigsudvalget har bedt mig kommentere på professor Nikolaj Petersens artikel "Efter Muhammed: Handlerummet for den borgerlige udenrigspolitik". I Analysen indikerer Nikolaj Petersen, at handlerummet er blevet mindre. Som konsekvens heraf argumenterer Nikolaj Petersen for, at det kan blive vanskeligt at opretholde regeringens aktive udenrigspolitik.

Jeg er ikke enig i denne analyse. Lad mig blot tage et par eksempler. Tegningesagen har hverken begrænset Danmarks handlerum i arbejdet i Sikkerhedsrådet, under evakueringen af danske borgere i Libanon, i forbindelse med det danske bidrag til UNIFIL eller i forbindelse med Det Arabiske Initiativ (DAI).

I Sikkerhedsrådet har Danmark i hele perioden været aktiv. Den seneste måned har Danmark f.eks. været medforslagsstiller – under opfordring – til Sikkerhedsrådsresolutioner om Nordkorea, Libanon og Sudan. Under evakueringen i Libanon havde de involverede danske repræsentationer et yderst velfungerende samarbejde med myndigheder i blandt andet Syrien og

Libanon. Libanons regering har anmodet EU om at bidrage til UNIFIL-missionen, og den har på ingen måde anfægtet det danske tilbud om at bidrage med tre skibe, hvor to bliver anvendt. Samtidig har FN udtrykt tilfredshed med EU's bidrag til UNIFIL, herunder det danske. Generelt har EU's Høje Repræsentant, Javier Solana, takket for de danske bidrag til civile EU-missioner.

Efter en turbulent periode umiddelbart under og efter Tegningesagen har vandene også lagt sig i forhold til de danske styrker i Irak og i Afghanistan. Tegningesagen udgør således ikke et særligt "pressionspunkt" for Danmark i disse lande, og det er f.eks. fra afghansk side udtrykt ønske om, at det danske udenrigsministerium assisterer i opbygningen af det afghanske udenrigsministerium. At den danske tilstedeværelse i Mellemøsten er blevet problematiseret af modtagerlandene, og at allierede lande vil stille spørgsmålstejn ved dansk deltagelse i internationale missioner kan jeg således slet ikke nikke genkendende til.

For så vidt angår DAI anfører Nikolai Pedersen, at projektet i bedste fald er kuldsejlet. Også her er jeg uenig. Mens mange projekter under DAI af naturlige årsager er blevet forsinkede, er der ikke tegn på, at interessen for at samarbejde med Danmark om reformer i regionen er blevet mindre. En større analyse af DAI foretaget af Udenrigsministeriet i maj i år konkluderede således, at vores lokale samarbejdspartnere – i civilsamfundet såvel som på regeringsniveau – generelt ønskede at fortsætte de igangsatte samarbejder med Danmark om reformprocesser. Jeg minder i den forbindelse også om den grundige debat i Folketinget om DAI og den brede opbakning hertil. Tegningesagen har i min optik kun understreget DAI's eksistensberettigelse. Det er overordentligt vigtigt, at vi også fremover danner strategiske partnerskaber med de mange, positive kræfter i den arabiske verden, der søger at skabe et fundament for demokratiske reformer. Tegningesagen har vist, at der er behov for en mere aktiv dialog med landene i Mellemøsten og Nordafrika, og den har åbnet op for nye dialog- og indflydelseskanaler.

Lad mig afsluttende understrege, at regeringen ikke bare ønsker at fortsætte, men agter at styrke den nuværende aktive udenrigspolitiske linje, således som f.eks. den netop afholdte uformelle Sudan-drøftelse under amerikansk og dansk lederskab ved FN's generalforsamling var det seneste udtryk for.

Boganmeldelser

Winston S. Churchill, *Erindringer om Den Anden Verdenskrig*. Bind 1: 1939 – 1941, Bind 2: 1941 – 1945. København: Rosenkilde, 2006. kr. 450,00 pr. bind; i alt 1.000 sider.

Da Winston S. Churchill mistede premierministerposten i sommeren 1945, begyndte han at skrive sine erindringer fra krigsårene. Det blev til mammutværket "Den Anden Verdenskrig", som i 1953 indbragte ham Nobelprisen i litteratur. Seks år senere forkortede han selv dette værk og forsynede det med et efterskrift om efterkrigsårene. Den forkortede udgave har ikke tidligere været udgivet på dansk.

I dette tilfælde er introduktion af forfatteren overflødig. Han nævner selv i indledningen, at han har været minister under begge verdenskrige. I den forbindelse nævner han også, at hans to-bindsværk om Den første Verdenskrig ("Den store Krig", bind 1 og 2) sammenholdt med disse to bind om Den anden Verdenskrig udgør et samlet værk om Europas nye Trediveårskrig. Endvidere anfører han, at det ikke drejer sig om historie, men om bidrag til historien.

"Erindringer om Den anden Verdenskrig" er en ren fornøjelse at læse. Forfatteren er sjældent velformuleret i skrift og tale, og det bærer bogen i den danske oversættelse heldigvis også præg af. Oversættelsen har dog enkelte "smuttere" så som den berømte Captain Philip Vian, RN, hvis titel er oversat til kaptajn. Churchill har aldrig sympatiseret meget for Stalin, og i sin beskrivelse af Stalins manglende forholdsregler mod en tysk opmarch i juni 1941 opridses han situationen meget kortfattet og kontant: "Krig er i hovedsagen et katalog over fejltrin, men det er tvivlsomt, om der i historien kan findes en fejltagelse, der kan måle sig med den, som Stalin og de kommunistiske chefer gjorde sig skyldige i, da de bortødede enhver mulighed på Balkan og dvask afventede eller ikke formåede at indse det frygtelige angreb, der truede Rusland. Vi havde hidtil anset dem for at være selviske og beregnende. I denne periode viste de sig også at være en flok tosser".

Der optræder et utal af hemmelige britiske agenter, som rapporterer til London om krigens udvikling. Her skal man lige erindre sig, at bogen er udgivet ca. 15 år inden det blev afsløret, at briterne var i stand til at tyde en stor del af signaltrafikken i den øverste tyske politiske og militære ledelse. Agenterne er derfor angivet som kilde i stedet for de såkaldte "Ultra-signaler".

Boganmeldelser •

Et eksempel på at forfatteren er i stand til at fremlægge komplicerede forhold på en kort og overskuelig måde fremgår blandt andet af beskrivelsen af "Operation Overlord" (landgangen i Normandiet), som kun fylder lidt over seks sider i hans beskrivelse.

Bogen er forsynet med forfatterens efterskrift fra 1957 samt et fælles register for de to bind. Den er opdelt i meget klare kapitler, som gør den anvendelig også som opslagsværk. Der er et udmærket kortmateriale til de enkelte kapitler.

Fra mit barndomshjem er jeg opdraget med en dyb respekt for Churchill. Da jeg som afslutning på min tid som forsvarsattaché i London blev bedt om at lægge en krans på Churchills grav den 5. maj sammen med overlæge Røjel, så sagde Røjel: "Vi besluttede engang i modstandsbevægelsen, at hvis der var nogen, der skulle hædres for Danmarks befrielse, så var det Churchill, så derfor har vi sørget for blomster hver 5. maj! Denne bog er også et flot minde over Churchills indsats for den frie verden. Selv om der kommer mange nye bøger om Den anden Verdenskrig i denne tid, så er denne bog fra 1959 absolut at betragte som et hovedværk, som man ikke kommer uden om.

Kommandør Poul Grooss
Institut for Militærhistorie
Forsvarsakademiet

Rose E.B. Coombs, *Before Endeavours Fade*. Essex: After the Battle, 2006. 240 sider; £ 19,95 (paperback), £ 24,95 (indbundet).

De fleste, der er interesseret i nyere krigshistorie, er sandsynligvis bekendt med det britiske tidsskrift (og forlag) *After the Battle*. Tidsskriftet *After the Battle* udsendes kvartalvis og har specialiseret sig i at gennemgå store og små begivenheder fra Anden Verdenskrig og samtidig vise læserne, hvordan stederne ser ud i dag. Til dette forsøger man altid at opnå tilnærmelsesvis de samme kameravinkler som på fotografier, taget under eller kort efter begivenhederne, hvilket ofte resulterer i ganske dramatiske sammenligninger. I de indtil nu 133 udgivelser er der en del, der omhandler begivenheder i Danmark, så som RAF's luftangreb på Aalborg Flyveplads 13. august 1940 (nr. 72) og Shellhuset (nr. 113).

Tidsskriftet *After the Battle* koncentrerer sig om begivenheder i tilknytning til Anden Verdenskrig, men forlaget har gennem årene udgivet en række

bøger, der også dækker andre perioder. Zulu-krigen i 1879 er det ældste felttog, der behandles, men ellers er det primært det 20. århundredes felttog som Gallipoli, Somme, Battle of Britain og the Blitz, D-Dagen samt Market-Garden, der er blevet beskrevet.

I 1976 udsendte forlaget *After the Battle* bogen *Before Endeavours Fade*, skrevet af Rose E.B. Coombs, der i 36 år virkede på Imperial War Museum. Bogen er en decideret guide til besøg på Første Verdenskrigs slagmarker i Nordfrankrig og Flanderen, og den indeholder detaljerede ruteforslag. Som man kunne forvente, er de "britiske" slagmarker genstand for den mest detaljerede dækning, og det er tydeligt, at områderne omkring Ypres samt Somme har en helt speciel betydning. Byernes vokseværk og tyve års egnsudvikling i det nordlige Frankrig og vestlige Belgien har imidlertid medført forandringer i infrastrukturen, men heldigvis foreligger *Before Endeavours Fade* nu i en ny og revideret udgave, udgivet i maj 2006.

Karel Margry, redaktøren af *After the Battle*, har efter Rose E.B. Coombs' død i 1991, gennemkørt ruterne, opdateret oplysningerne og fotograferet samtlige mindesmærker og lignende igen. Den reviderede udgave følger trofast den oprindelige versions oplæg og layout og Coombs er stadig anført som forfatter. På trods af – eller måske fordi – vi med hastige skridt nærmer os hundredeårsdagen for udbruddet af krigen, dukker der stadig nye mindesmærker op, ligesom udgravninger bringer nye fund fra krigen, og disse er selvfølgelig også medtaget. Karel Margrys arbejde har således resulteret i 64 ekstra sider, og der er blevet plads til personlige erfaringer fra de gamle slagmarker. Karel Margry beskriver eksempelvis et besøg i Newfoundland Memorial Park ved Beaumont, hvor en lille del af slagmarken er bevaret så tæt på den tilstand, den var i, da krigen sluttede. Karel Margry besøgte Newfoundland Memorial Park en varm sommerdag, hvor et voldsomt tordenvejr tvang ham til at søge læ i en af de bevarede skyttegrave, og her på det nærmeste genoplevede han Første Verdenskrigs artilleri i skikkelse af lyn og torden.

Selvom værket er grundigt, er der mange steder, der ikke optales, og en af udeladelserne er desværre stadig, at der på kirkegården i Braine ved Reims ligger en del af de mange sønderjyder, der faldt i tysk tjeneste. På Michelins kort er den da også markeret som en tysk/dansk kirkegård.

Personligt har jeg haft stor fornøjelse af at anvend bogen på ferieture til Nordfrankrig og Belgien, hvor familien for en stund har måttet lide under min interesse for "the Great War". Jeg har altid fundet bogen akkurat i sine beskrivelser, og som inspiration til yderligere fordybelse. Den stærkest af mine oplevelser fra området er et besøg på Vimy Ridge sammen med to canadiske officerskollegaer. Vimy Ridge er stedet, hvor de canadiske enheder for første

gang blev indsat samlet, og står for mange canadiere som symbolet på den canadiske nations fødsel. Det var tydeligt, at stedet betød meget for de to canadiere og besøget bar nærmest præg af en pilgrimsfærd. At dagen blev afsluttet i Ypres til tonerne af "the Last Post" i Menin Gate, hvor canadierne selvfølgelig stod under navnene på de af deres landsmænd, der forsvandt i Flanderns mudder, var blot en ekstra bonus.

Before Endeavours Fade er i sin opdaterede udgave fortsat en uvurderlig guide til Vestfrontens slagmarker og en fin inspirationskilde til at gå i dybere detaljer. Hvis man har intentioner om at anvende *Before Endeavours Fade* som guide til besøg i området, bør den ledsages af bedre kort end de, der gengives i sort/hvid i bogen, og her kan Michelins kortbog i 1:200.000 anbefales til de større strækninger. Hvis man vil begive ud i de mere udførlige studier af de enkelte slagmarker, kan mere detaljerede kort normalt anskaffes lokalt i eksempelvis turistbureauer.

Så vidt jeg ved, kan *After the Battle's* udgivelser ikke umiddelbart købes i danske boghandlere, så jeg må henvise til hjemmesiden www.afterthebattle.com.

Kaptajn Klaus E. Steffensen
Air Transport Wing Aalborg

Michael R. Gordon og Bernard E. Trainor: *COBRA II. The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*. New York: Pantheon Books, 604 sider; 15£.

Michael R. Gordon er New York Times' ledende militærkorrespondent. Bernard E. Trainor er pensioneret generalløjtnant fra Marinekorpset. Parret skrev tidligere den roste *The Generals' War: The Inside Story of the First Gulf War*.

Bogen har udgangspunkt i nøgledokumenter, men beskrivelsen og analysen af forløbet bygger først og fremmest på samtaler med et meget stort antal nøgledeltagere og vidner, fordelt på alle niveauer. Det har derigennem både været muligt for forfatterne at rekonstruere invasionsforberedelserne i Washington og i de militære hovedkvarterer samt tegne et troværdigt billede af kampene, der fik en fundamentalt anden karakter, end man havde planlagt og krigsspillet.

Bogen dækker perioden frem til og med sommeren 2003, men både forfatternes og læserens viden om, hvad der derefter fulgte, målretter

analysen. Forfatterne stræber bevidst mod at bevare den professionelle journalists og den professionelle militære analytikers distance, at behandle vidneudsagnene som en god dommer under en retssag. Netop derfor bliver dens afsluttede konklusioner - dommen - så troværdig, tankevækkende og mildest talt ubekvem i sine logiske konsekvenser. Det er uden nogen tvivl det bedste og mest relevante, der hidtil er udgivet om Irak-krigen. Bogen bliver derfor oplivende som en græsk tragedie. Man følger, hvordan mange gode menneskers forsøg på at forberede stabilisering og genopbygning efter afslutningen af de større kamphandlinger løber ud i sandet. Det er ikke kun, som hidtidigt beskrevet, blot et spørgsmål om forsvarsministeriets manglende anvendelse af udenrigsministeriets planlægning. Der var forudseende planlæggere flere steder, men det endte som bekendt med, at anstrengelserne forblev uden virkning. Der var simpelthen ingen politisk vilje til andet end at vinde kampen og hurtigt tage hjem.

Det er tankevækkende, at denne holdning - ind og ud hurtigt, ren militær tænkning - var så tiltrækkende og smitsom, at den blev en af grundidéerne bag den nuværende danske forsvarsordning. Idéens nedslag herhjemme er hærens 1. Brigade-projekt.

Krigen startede og blev formeldt erklæret afsluttet uden at hvile på en strategi, dvs. uden en realisabel 'bro' mellem det politiske mål og en veldefineret 'end state' på den ene side og det militære instrument, man valgte at stille til rådighed, på den anden. Et centralt mål med krigen var for forsvarsminister Donald Rumsfeldt at bevise de moderne, 'transformerede' militære styrkers evne til at opnå en hurtig operativ sejr over den irakiske nationalgarde, vise at hærens generaler var dumme og reaktionære, medens han havde ret. Når han således havde vist sin genialitet, var den forsigtige sagkundskabs modstand brudt.

Det er anden gang i de seneste 40 års amerikansk historie, at en bedrevidende forsvarsminister, arrogant, med en hird af ja-sigende, ideologiserede, ambitiøse 'whizzkids' misbruger de loyale, professionelle militæres kombination af loyalitet, karrierekløe og underudviklet vilje og evne til at stå imod politikerens selvsikkerhed til at sætte sig igennem. Sidst var det Robert McNamara under Vietnam-krigen. Dengang var den svigtende strategiske dialog et stort, men samtidig overvejende amerikansk problem. Denne gang er skaden ikke begrænset til USA, fordi NATO påtog sig en missionerende, ukritisk 'transformerende' rolle.

Bogen giver Colin Powell ret i, at beslutningsmaskineriet bevidst blev saboteret og omgået af selvsikre folk, og af andre, der ikke leverede en korrigerende modvægt. Den gør det også klart, at det ikke kun var på området masseødelæggelsesvåben, at efterretningstjenesterne og brugerne af

efterretninger næsten totalt fejlede. Alt, hvad der kunne blive fejlbedømt, blev fejlbedømt. Dette er ikke mindst tragisk og kritisk for det amerikanske flyvevåben og hæren, der begge har udviklet en dyb positivisk tro på, at krigsførelse kan kontrolleres og målrettes til at være videnskabelig, klinisk præcis. Det er lettere at leve med for det mere kyniske og pragmatiske marinekorps.

De indsatte enheder forstod kun gradvis karakteren og betydningen af de civilklædte Bath-militseres indsats, som var det eneste reelle irakiske forsvar mod invasionen. De centrale myndigheder i USA blev aldrig i stand til at forstå og lære. Deres ideologiske forhåndsselvhjernevask og arrogance gjorde det umuligt. 'Transformation' skulle fremme en fleksibel reaktion på en konflikts faktiske forløb. Men mennesker, som Rumsfeldt, der ved, at de har ret, er selvfølgelig ikke åbne og fleksible.

Det er, som bogen bemærker, i øvrigt tankevækkende, at hvis Irak faktisk havde haft store mængder af kemiske og biologiske våben, ville det lave amerikanske styrkeniveau, der gjorde det umuligt at sikre sig kontrollen over landet, have medført, at våbene med stor sandsynlighed ville være endt i terrorishænder. Dvs., at de ideologiske skyklapper og den manglende vilje til at lytte ville have fremkaldt netop den situation, som invasionen havde til formål at hindre.

De ideologiske skyklapper var én årsag til, at krigen gled mod det brede oprør, der fulgte. Bogen argumenterer overbevisende for, at det ikke behøvede at gå så galt. Det er desværre også ret tydeligt for en professionel læser, at for mange af den amerikanske hærs enheder - i modsætning til marinekorpset - var henfaldet til hvad man må kalde en udisciplineret macho-purilt ethos, der ikke kun viste sig i underafdelingernes navne. Marinekorpset var på den anden side hæmmet af uklare kommandoforhold, svigtende evne til at delegerer samt af endnu flere høvdingelag end hæren.

Beskrivelsen af kampene viser med al ønskelig tydelighed, at kamp, selv når den er næsten ensidig, stadig helt domineres af tilfældigheder - held og uheld - krigens 'tåge' og friktion. Clausewitz ville stadig føle sig hjemme og Murphy smile diskret. Den meget teknik hjalp noget, men misforståelser, dumhed, træthed og personlig ambition havde den virkning, som disse forhold altid har haft.

Man får dog også et klart billede af den afgørende indflydelse, som de taktiske føreres mod, civilcourage, overblik og evne til at lede fik på forløbet af kampen. Også her er der intet nyt under ørkensolen.

Fortællingen om begivenhederne efter, at krigen var erklæret vundet, afslutter den græske tragedie. Kvalificerede ledere blev hurtigt fjernet fra området af fredsforvaltningsmæssig bekvemmelighed. Andre afløses, fordi de i

det nu udrensede, jåsigende Pentagon vurderes at have for selvstændige meninger. Hvor man lokalt havde opnået stabilisering gennem sund fornuft og opretholdelse af disciplin, blev denne tabt på gulvet gennem udisciplineret magtanvendelse eller indgreb fra bedreviddende foresatte myndigheder.

Bogen er letlæst, fordi den er velskrevet. Men den er hård kost for enhver, der erkender, at Verden fortsat er afhængig af amerikansk lederskab, fordi Verden ser ud, som den fortsat gør.

Der er ingen grund til at tro, at senere historisk forskning vil give et mere positivt billede end denne bogs af den amerikanske forberedelse af Irak-krigen og indsatsen i denne, tværtimod.

Bogen gør klart, at lande, der i fremtiden bliver bedt om at bidrage til amerikanske operationer, må grundigt og kritisk selv analysere situationen - og venligt, men bestemt stille betingelser for støtte. Derudover må de allierede bede til alle højere magter for, at USA i fremtiden bliver mindre blindet af ideologisk arrogance end fra 2001 til 2004.

Man må i øvrigt glæde sig over det amerikanske samfunds evne til hurtigt at fremdrage og publicere fejl og dumheder og arbejde for at afhjælpe problemerne. Selv tragiske fejltrin kommer hurtigt frem, diskuteres og behandles snarere end med succes at blive spinnert ind under gulvtæppet, som det desværre sker selv i europæiske lande – i denne sag som andre.

Brigadegeneral Michael H Clemmesen
Institut for Militærhistorie
Forsvarsakademiet

Carsten Selch Jensen (red.), *Retfærdig krig, om legitimeringer af krig og voldsudøvelse i historien*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2006, 256 sider; kr. 248,00.

Bogen er blevet til på baggrund af et seminar med samme titel: *Retfærdig krig, om legitimeringer af krig og voldsudøvelse i historien* på Afdeling for Kirkehistorie på Københavns Universitet 2004. Bogen har til hensigt at udvide den kronologiske ramme og dermed gøre op med og nuancere den traditionelle fremstillingsform af retfærdig krig som begreb og begrundelse.

De otte bidragsydere har i denne bog hver skrevet artikler, der hver især gennemgår og diskuterer varierende legitimeringer af krig og voldsudøvelse gennem historien startende i den gamle Orient i oldtiden helt frem til nutidens

retfærdiggørelse af krigen mod terror. Således føres læseren gennem en grundig og til tider meget detaljeret redegørelse for traditionelle fremstillinger af ideen om den retfærdige krig over til den mere moderne kontekst. Alle gennemgår de i større eller mindre dybde begreberne jus ad bellum (retten til at anvende krig) og jus in bello (den rette eller korrekte krigsførelse). Det er hensigten i bogen, at der med den valgte kronologiske tilgang åbnes op for en mere reflekteret tilgang til de to begreber og hermed bringe idé og forestilling om den retfærdige krig ind i en dybere forståelsessammenhæng.

Selvom det er håbet med bogen at bidrage til en dybere forståelse af begreberne om retfærdig krig og legitimeringer af krig og voldsudøvelse i historien gennem lange perspektiverende linjer i udformningen af forestillingerne om den retfærdige krig for et alment interesseret publikum, der ikke i forvejen sidder inde med en specialviden, kommer den ikke helt i mål. Netop fordi den til tider er meget detaljeret og perspektiverende kan den forekomme vanskelig at læse, især for det publikum der ikke besidder specialviden. For læseren med nogen specialviden, der til gengæld ønsker en solid forankring af begreberne jus in bello og jus ad bellum, kommer bogen med nogle interessante perspektiver bogen. Også hensigten med dels at nuancere diskussionen og at komme med kritiske perspektiverende kommentarer til den eksisterende litteratur bliver imødekommet.

Den første artikel af Niels Peter Lemche *"Enhver krig er hellig"* tager udgangspunkt i de store nærorientale oldtidskulturers syn på krigen som hellig og retfærdig, og beskæftiger sig primært med fortællinger i Det Gamle Testamente. Ligeledes diskuterer den sammenhængen mellem krigsideologien i Det Gamle Testamente og den man møder andetsteds i den gamle Orient. Der bliver lagt særligt vægt på den sakrale indvielse af krigeren, hvorigennem han bliver løftet fra hverdagslivet til krigens verden. Artiklen demonstrerer, at krigsretorikken var centreret omkring den forestilling, at krigen var en hellig krig, der gav krigerne en særlig status i forhold til øvrige grupper i samfundet.

I artiklen *"Retfærdig krig i den græsk-romerske oldtid - nogle kommentarer til begreberne dikaios polemos og bellum iustum i deres historiske kontekster"* af Jens A. Krasilnikoff bliver læseren præsenteret for den arkaiske og klassisk hellenistiske tid i en analyse af de græske traditioner for legitimering af krig hensigten med artiklen er at vise, at netop her er der en sammenhæng og en forudsætning for de senere romerske (tidlig kristne) ideer om retfærdig krig i senantikken. Krigen som fænomen var blandt grækerne bestemt af forholdet mellem vedtagne konventioner omkring krigen, den religiøse praksis og hensynet til de græske bysamfunds eksistensgrundlag, landbruget.

De to næste artikler omhandler middelalderen. I Kurt Villads Jensens *"Realiseret næstekærlighed. Teologi og politik bag korstogene"* konstateres det,

at teologi og politik altid har været tæt forbundet med kristendommen og at udviklingen af de tidlige korstog var et særligt eksempel på et teologisk-politisk projekt. De var en logisk og velbegrunderet løsning på en række problemer, kampen mod det onde og hvordan almindelige mennesker kunne opnå bod og leve som bedre kristne.

Læseren bliver i Carsten Selch Jensens "*Gud vil det – om retfærdige og hellige krige i middelalderen*" ført igennem de karolingiske erobrings- og missionskrige over højmiddelalderens korstog til senmiddelalderens nationalmessianske krige. Krig var et væsentligt element i de middelalderlige samfund, kriterierne for den retfærdige krig var at sikre, at de blev ført med den rette autoritet, de rette formål og intentioner. Målet var at hævne uretten, straffe synden og fremme Guds sag i verden.

I 1500-tallet blev den retfærdige krig formuleret af teologer og statsteoretikere som Erasmus af Rotterdam, Thomas Moore, Niccolò Machiavelli, Philip Melancton og Martin Luther. Det bliver der redegjort for og perspektiveret i forhold til i artiklen "*Om synet på krig og oprør i 1500-tallets Europa – især hos Luther*" af Steffen Kjeldgaard-Pedersen.

Artiklen af Carsten Bach-Nielsen "*Nationer og den retfærdige krig. Fra den Westfalske fred til 1. Verdenskrig*" trækker linjer fra det sene 1500-tal og de afgørende begivenheder omkring afslutningen på 30årskrigen i 1600-tallet frem til udbruddet af 1. Verdenskrig i 1914. Her bliver også skildret, hvorledes danske kulturpersonligheder involverede sig i debatten om krigen og den legitimitet, hvor det alt efter synsvinkelen og den fremherskende nationalisme af nogle blev opfattet som et næsten biologisk betinget opgør mellem ophøjede civilisationer på den ene side og laverestående folkeslag på den anden side.

I den næstsidsste artikel har læseren efterhånden bevæget sig ind i den mere moderne kontekst, hvor læseren i artiklen af Jacob Skovgaard-Petersen "*Profeten Muhammads egen jihad – 20. århundredes fortolkninger af slaget ved Badr*" bliver præsenteret for nogle af de moderne opfattelser af jihad (hellig krig), som man finder i traditionen omkring Muhammads egen historie med særligt udgangspunkt i slaget ved Badr. Det er forfatterens holdning, at diskussionerne blandt vestlige iagttagere om henholdsvis moderate og militante islamister har en tendens til at generalisere og forsimple tingene ud over det rimelige og sagligt set forsvarlige, hvorfor det er væsentligt at nuancere diskussionen.

I bogens sidste bidrag leveret af Lars Erslev Andersen "*I frihedens navn – krigen mod terror som den retfærdige krigs genkomst*" bliver der set nærmere på baggrunden for den aktuelle amerikanske udenrigspolitik og USA's bestræbelser på, i amerikansk regi at etablere en ny verdensorden til afløsning

af den klassiske europæiske orden. Der bliver i den anledning peget på nogle af de problemer forfatteren mener, der er i håndteringen af den nye moralsk funderende verdensorden og dens de facto grænseløshed. Forfatteren gør det klart at krigen mod terror, der kæmpes i frihedens navn, kan komme til at true den frihed, der kæmpes for.

Samlet fremstår bogen som et læseværdigt bidrag til forskningen og den moderne debat og retten til magtanvendelse i international politik og om de begrænsninger vi i Folkeretten pålægger de, der fører krigen, i måden krigen føres på. Bogen har sin styrke i den lange historiske linje, der giver en sammenhængende og nuanceret forståelse af fænomenet retfærdig krig. Bogens afgørende svaghed er især, at den er vanskeligt tilgængelig for et bredere publikum end det fagspecialiserede, hvor især de teologisk baserede artikler udmærker sig ved et meget højt lixtal og et markant fravær af vittighedstegninger. Artiklerne fremstår desuden som meget forskelligartede i sprog, metode og form, hvilket selvsagt er antologiens generelle problem, men man sidder tilbage med indtrykket af, at en lidt mere ambitiøs tværgående redigering havde gjort bogen lettere tilgængelig.

Stud. scient. soc. Elise Skytte Hansen
og Institutchef Ole Kværnø
Institut for Strategi
Forsvarsakademiet

Ole Lisberg Jensen, *I skyggen af Tyskland, den danske flådes historie 1864 – 1920*. Marinehistoriske Skrifter nr. 31. København: Statens Forsvarshistoriske Museum og i kommission hos Gyldendals forlagsekspedition. 385 sider; kr. 330.

I et samarbejde, som går mange år tilbage, besluttede Orlogsmuseet, støttet af flere af museets venneforeninger og støtteforeninger, at udgive en bogserie om den danske flådes historie. Det første bind udkom i 1990, og tiden frem til 1720 er omfattet af de fire første bind, som udkom frem til 1997. De to følgende bind, som omhandler 1720 – 1807 og 1807 – 1864, er endnu ikke færdigredigeret, men det syvende bind er nu udkommet, og anmeldes nedenfor. De to sidste bind, som omhandler perioden 1920 – 1945 og tiden efter 1945 er under udarbejdelse.

Med dette bind om flåden fra 1864 til 1920 nærmer vi os således samtidshistorien, som må formodes at have interesse for tidsskriftets læsere. Bogens titel "I skyggen af Tyskland" er jo en meget betegnende titel for Danmarks vanskelige situation efter nederlaget i 1864. Bogen er skrevet af en

af landets dygtigste flådehistorikere, Orlogsmuseets mangeårige direktør, Ole Lisberg Jensen.

Han beskriver den periode, som ud over at være karakteriseret af vort vanskelige naboskab med Tyskland, også bærer præg af en voldsom teknisk udvikling, som satte tydelig spor i flåden og dens behov for teknisk støtte. Dette var perioden, hvor man overgik fra sejl til damp, fra forlade- til bagladekanoner, fik riflet skyts, granater, panser, miner, torpedoer osv. Senere i perioden kom der radiotelegrafi, undervandsbåde og marinefly. Det har været en voldsom omstilling, især for en flåde med begrænsede midler, men som det fremgår af bogen, så har Danmark været i stand til at udruste en relativ moderne flåde med veluddannede besætninger og en velfungerende teknisk organisation på land.

Bogen giver en udmærket beskrivelse af de nye våbensystemers introduktion i flåden, og de enkelte skibstyper beskrives udførligt. Herefter behandles personellens situation og vilkår, herunder uddannelse, kost, lønninger og meget mere. Der er udmærkede beskrivelser af officerernes og underofficerernes uddannelser samt livet i Nyboder. Derpå redegøres der for baggrunden for de politiske forlig. Herefter kan forfatteren så ridse Danmarks strategiske situation op. Kaptajn Carstensen redegjorde for Danmarks situation omkring 1880: "Alle de magter, som Danmark kunne tænkes at komme i konflikt med, havde flåder, der i styrke var større end den danske, og at vi i fremtidige krige måtte indskrænke os til at forsvare vore egne nærmeste farvande. Man havde definitivt opgivet at forsvare de fjernere liggende kolonier eller at beskytte Danmarks udenrigshandel". Forholdet til Tyskland kunne beskrives på mange måder, men konseilspræsident Estrup gjorde det måske både meget tydeligt og meget kort: "Den næste krig med Tyskland vil sandsynligvis blive Danmarks sidste krig!" Hvis Danmark ikke førte en fornuftig forsvars- og sikkerhedspolitik, så ville landet blive opslugt af den store nabo mod syd. Et af Danmarks store problemer i forsvarsdebatten var, at man argumenterede for at holde ud under et angreb. Ingen var dog i stand til at identificere en stormagt, som ville komme Danmark til undsætning. Medens man nærmer sig udbruddet under Den første Verdenskrig udviser Storbritannien forståelse for Danmarks nære kontakter til Tyskland, og her citerer forfatteren Tage Kaarsted: "Briterne forstod, at vi lå i skyggen af Tyskland og at man ikke fra britisk side ville anke over, at vi indrettede os, som vi nu bedst kunne".

I et særligt kapitel redegøres for "Stationen ved Dansk Vestindien", og under beskrivelsen af Den første Verdenskrig skildrer forfatteren endvidere øernes overdragelse til USA i 1917.

Bog anmeldelser •

I sidste del af dette bind skildrer forfatteren udbruddet af Den første Verdenskrig og problematikken omkring gennemsejling af de danske stræder og den indledende minelægning. Herefter beskrives sikringsstyrkens formering og virke under hele krigen. Der er en udmærket beskrivelse af introduktionen af to nye afgørende virkemidler i flåden: Undervandsbåde og fly til maritime formål. Forfatteren har endvidere beskrevet handelsflådens forhold under krigen.

Forfatteren konkluderer, at flådens omfattende indsats under Den første Verdenskrig i høj grad bidrog til at holde Danmark uden for krigen. Den følgende overgang til fredstidsforhold gav en vis afmatning i flåden, men blandt resultaterne var, at Sønderjylland efterfølgende kom tilbage til Danmark, og at Lillebælt atter blev dansk farvand. Skyggen fra Tyskland forsvandt dog kun kortvarigt.

Bogen er særdeles flot illustreret, blandt andet med en lang række tidlige fotografier fra flåden. Den er forsynet med register og en omfattende litteraturfortegnelse. Bogens udgivelse er muliggjort ved hjælp af støtte fra et antal fonde.

Kommandør Poul Grooss
Institut for Militærhistorie
Forsvarsakademiet

Kåre Lauring, *Københavns Havn 1840 – 1940 – som fotografierne så den*. København: Gyldendal, 2006. 180 sider; kr. 299,00.

Forfatteren er uddannet reklamefotograf samt cand. phil. i historie. Han har blandt andet tidligere udgivet "Mellem bomber og torpedoer" om kaptajn Martin Bantz erindringer fra sejladsen under Den anden Verdenskrig, som blev anmeldt i Militært Tidsskrift nr. 1/2005. Forfatteren har samlet 150 fotografier i sort/hvid fra fotografiets barndom og frem til 1940. Med de mange, dejlige fotos og den meget detaljerede og oplysende tekst kan læseren sætte sig ind i havnens udvikling. Der er desuden en særdeles grundig beskrivelse af havnens historie og udvikling fra biskop Absalons tid og frem til i dag. Denne beskrivelse er forsynet med farvelagte kort og illustrationer. Det er en meget flot bog, som

passende tager sit udgangspunkt i Osvald Helmuths vise om havnen fra 1937, hvor Osvald spiller en mand, der hver dag ved fyraften lige cykler ned til havnen, inden han skal hjem. Han har haft et monotont og kedeligt arbejdsliv, men han har hele tiden drømt om oplevelser i det fjerne, og det får han her i Frihavnen, hvor han drømmer om skibene fra hele verden, som lossere deres eksotiske laster.

Bogen er opdelt i kapitler om de forskellige havneområder så som Gammel Strand, Christianshavn, broerne, Nyhavn etc. Den oprindelige havn lå omkring Slotsholmen og Gammel Strand, og herfra følger man så havnens udvikling mod nord forbi Kvæsthusbroen og Larsens Plads og senere Langelinie og Frihavnen. Tilsvarende arbejder han sig igennem området på den østlige side af havneløbet. Holmen er ikke beskrevet som selvstændigt område, men der er særdeles megen omtale af flådens tilstedeværelse i København helt frem til den endelige udflytning fra Bremerholm. Et særligt kapitel handler om havnearbejderne og deres forhold.

Forfatteren har stor indsigt i bygning af skibe, redernes forhold, økonomi, "handling" af laster, arbejdsforhold, oprindelige gadenavne og meget andet. Det har slået mig med forbavselse, hvor rige detaljer forfatteren kan formidle via sine billeder. Han ved, hvornår den ene bygning er revet ned, og den næste bygget op, så han kan indsnævre optagelsestidspunkterne til korte perioder. Intet undgår hans opmærksomhed. Porcelænskopper på gavlen betyder, at en bygning har fået installeret telefon. Om en hestevogn ude i siden af billedet oplyses det, at firmaets adresse er Vingaardsstræde nr. 6, og at telefonnummeret er 126. Når man ved det, kan man også godt se det. Han ved også, hvor mange havnearbejdere der indgår i et "sjak", og hvad hver enkelt laver. Billederne af det meget varierede gods i upraktiske emballager tydeliggøres for læseren. Der vises smør i dritler, maskindele i kasser, levende kvæg, ægekspert til Storbritannien etc. Der trækkes også paralleller til nutiden, hvor næsten alt transporteres i containere.

Bogen fortæller således meget mere end blot om selve havnen. Den fortæller om hovedstadens udvikling og befolkningens forhold på såvel sol-som skyggesiden af tilværelsen. Man kan læse om skibsbygning, arkitektur, påklædning, dagligvarer, transportforhold, fiskeri, badning, fædre, der drikker, og hvorfor de drikker og meget andet. Alt det Osvald Helmuths lille funktionær drømmer om, får læseren en detaljeret viden om. De fleste af folkene omkring havnen har levet et hårdt liv, men de har haft lidt mere kulør på tilværelsen end de fleste. Forfatteren drager paralleller frem til nutiden, hvor søfolkene har kedelige funktionærjob. De kommer næsten aldrig i land på eksotiske steder. Alt i alt en fantastisk spændende og informativ bog. De fleste af de mange billeder er i sort/hvid, men bogen i sig selv er særdeles farverig og spændende.

Kommandør Poul Grooss
Institut for Militærhistorie
Forsvarsakademiet

Katrine Nørgaard og Vilhelm S. Holsting, *Internationale operationer i fokus*. København: Forsvarsakademiet, 2006. 151 sider.

Bogen er særdeles interessant læsning og bør læses af alle, der er engageret i den udvikling som forsvaret gennemgår og har gennemgået efter Murens fald. I bogens forord anfører brigadegeneral A. Rokos, bl.a. at forfatterne introducerer et nyt begrebsapparat, der kan sætte fokus på alle de kompetencer, der er et krav for soldater i international tjeneste og som man hensigtsmæssigt kan anvende i den fremtidige uddannelse ligesom der formuleres og analyseres en række kompetencer som alle i international tjeneste har behov for som et supplement til de militærfaglige færdigheder.

Jeg må straks bekendtgøre, at jeg absolut ikke er enig i alle bogens konklusioner og anbefalinger – eller rettere – jeg er ikke enig i, at de konklusioner og anbefalinger, der introduceres alle er nye og epokegørende, hvilket jeg vil vende tilbage til, men det er heller ikke formålet med bogen. Bogen sætter tanker i gang og får en til at reflektere over tingenes tilstand, hvorfor dette alene er nok til at man bør læse den. Jeg tror, at en af bogens største udfordringer er, at begge forfattere implicit ikke har kunnet frigøre sig for forestillingen "om soldaten, som en passiv og forudsigelig trivialmaskine, en "lydig krop" der mekanisk modtager og udfører et sæt givne ordrer", (side 63) hvorfor overraskelsen over, det, der opleves som "den nye ledelsesstil i internationale operationer" måske vildleder forfatterne til at tro at idealer som respekt, selvdisciplin, uformel autoritet er nye begreber i den militære ledelse.

Bogens opbygning er stringent og logisk. I de første par kapitler argumenteres for en omfortolkning og rekonstruktion af de militære dannelsesidealer, hvilket på dansk betyder at den enkelte soldat har betydning for det samfund han eller hun optræder i og at pågældendes adfærd smitter af på den perception det omliggende samfund har af den enkelte soldat, men også de ideer mv. vedkommende står for i forbindelse med missionens politiske formål.

2. kapitel om værdien af kulturforståelse er interessant, men ikke ny. En af de helt afgørende faktorer for at Aleksander den Store var i stand til at erobre og fastholde det meste af den kendte verden i perioden frem til 323 f.v.t. var

netop forståelsen for og anvendelsen af den lokale kultur til dette ædle formål. Bogens fokusering på den såkaldte ændring mod den fleksible organisation er ligeledes særdeles interessant, specielt fordi udviklingen sættes ind i nye rammer fra operationerne i Kosovo og Irak, men denne udvikling er heller ikke ny indenfor den militære metier. Under Napoleonskrigene begyndte man i stigende omfang at anvende let infanteri, der opererede i en mere uafhængig rolle end tidligere. Denne udvikling medførte også, at man måtte forlade den brutale disciplin i uddannelsen af soldater. De lette enheder bevægede sig nu mere eller mindre frit rundt på slagmarken uden fast opsyn af befalingsmænd, hvorfor man måtte finde andre metoder til at styre soldaterne. Den brutale behandling og faste kontrol blev derfor gradvist afløst af motiver som regimentets ære, revolutionær begejstring og den voksende nationalfølelse. Denne udvikling er fortsat op til i dag i takt med udviklingen af doktrin, teknologi og organisation til man har nået det som forfatterne beskriver i kapitel 3 fra ledelse til selvledelse.

Jeg er helt enig i, at vi i uddannelsen af vores soldater har erkendt et behov for at uddanne vores soldater i emner som kulturforståelse og kontaktfærdigheder, men at der er behov for at nævne det skyldes blot, at vi har glemt værdifulde krigshistoriske erfaringer. At romerne helt frem til år 355 kunne beherske deres imperium skyldtes netop disse færdigheder, der blev føjet til de rene militære færdigheder.

Forfatterne behandler i kapitel 4 udviklingen af kompetence i et militært perspektiv på et ligeledes meget interessant og forfriskende perspektiv, men den videregående militære uddannelse under den kolde krig fokuserede ikke som hævdet mod stationære og forudsigelige opgaver, idet man netop vidste, at man ikke kunne regne med at en operation ville udvikle sig som planlagt. Dette forhold har faktisk været karakteristisk for den militære ledelsesuddannelse siden oprettelsen af den moderne tids første militære akademi, som blev grundlagt i 1617 af John af Nassau. Akademiet blev dog nedlagt allerede i 1623, men med grundlæggelsen af militære uddannelsesinstitutioner genoptog man den gamle romerske idé med, at militære ledere skulle beherske både civile som militære kundskaber.

Forfatterne har med baggrund i en omfattende undersøgelse undersøgt og analyseret udsendte holds opfattelse af missioner fra 1998 – 2003 og konklusionerne er interessante og lærerige, når forfatterne i det efterfølgende 5. kapitel introducerer en helhedsmodel for personlige kompetencer i forsvaret. Der introduceres på baggrund heraf en kompetencemodel FOKUS, som er et glimrende redskab til at beskrive de krav og forventninger, der eksisterer for den militære praksis. Modellen er fremragende til forståelse af de

Bog anmeldelser •

faktorer som påvirker løsningen af opgaver under militære operationer og er en glimrende videreudvikling af tidligere krigshistorikeres forsøg på det samme.

Opstillingen af begrebet kontaktfærdigheder er glimrende til at beskrive de øvrige egenskaber som er nødvendige, når man opererer uden for et udelukkende militært kampmiljø og mange af de centrale emner vil kunne identificeres ved læsning af Cæsars beskrivelser af kampene og koloniseringen af Gallien og Storbritannien. At briterne under ledelse af dronning Boudica gjorde oprør i år 60 f.v.t., skyldtes netop at den romerske prokurator Catus Decianus overtrådte stort set alle de anførte kompetencer på side 60, hvilket resulterede i et blodigt oprør overalt i det besatte – eller befriede område.

Forfatterens afsluttende konklusion er et værdifuldt indlæg i vores forståelse for de komplicerede forhold hvorunder vores enheder indsættes i internationale operationer. Det eneste man bør have in mente er, at den rationelle opbygning, der præger bogen og leder frem til de afsluttende konklusioner ikke nødvendigvis deles af de modstandere, der af al magt forsøger at underminere vores anstrengelser på at opbygge og danne det miljø vi opererer i og derfor bevidst koncentrerer deres anstrengelser mod vores.

Jeg kan kun opfordre til at få fat i bogen, læs den og formuler egen mening.

Oberst L.R. Møller
Stabschef ved Danske Division

Foredragssæson 2006 - 2007

Mandag den 22. januar 2007
Klokken 1930 i Bageriet på Kastellet

Foredrag over emnet:

Kampen om olien

ved lektor Steen Nordstrøm, DIIS

Steen Nordstrøm giver sin version af sammenhængene mellem naturressourcer og væbnet konflikt og argumenterer for, hvordan nogle ressourcer, som olie, har større konfliktpotentiale end andre, og hvordan olie påvirker forskellige typer konflikter fra borgerkrig til international konflikt.

Herefter diskuteres, hvordan olie påvirker situationerne i Iran og Darfur, der er to af de mest presserende sikkerhedspolitiske problemer i dag. I begge tilfælde lægger olieinteresser en dæmper på Sikkerhedsrådets mulighed for at tvinge regimerne til at ændre kurs og i Sudans tilfælde er olie også medvirkende årsag til de indenrigspolitiske sikkerhedsproblemer.

Steen Nordstrøm har tidligere besøgt SHIRBRIG i Sudan og har således et helt frisk perspektiv på denne konflikt.

Det Krigsvidenskabelige Selskab ser frem til et spændende og udbytterigt møde om et emne, som har meget væsentlig betydning for identifikation af forsvarets mulige indsatsområder rundt om i verden. Selskabet ser frem til en livlig og fordomsfri aften, der – som altid – bør være præget af medlemmernes engagement og spørgelyst.

Herudover varsles følgende foredrag. Udførlig annoncering på hjemmesiden:

- Mandag den 26. februar 2007: "Værnepligten til debat" Mød et panel af de forsvarspolitiske ordførere og deltag i en debat om fremtidens værnepligt. Mødet holdes på Søværnets Officersskole kl. 19.00.

Ekspedition og returadresse

Overassistent Børge Olsen
Frederiksberg Slot
Roskildevej 28A
2000 Frederiksberg
Telefon 4390 4242

FLYTNING

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

Landets postkontorer udleverer gratis specielt udformede postkort til anmeldelse af flytning... De sendes oven i købet portofrit...

Eller på e-mail dk@olsenfam.dk

REDAKTIONEN

Tidsskriftet redigeres af redaktionen inden trykning, derfor anmodes - om muligt - kommende artikler indsendt på diskette (MS Word). Artikler kan også sendes på e-mail (nbagge@post3.tele.dk).

Næste nummer planlægges udsendt ultimo marts 2007, hvorfor indlæg til dette nummer bedes indsendt senest den 26. februar 2007.

OBS!

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

Titel på MT nr. 4-2006 er:
Mellemøstlige udfordringer