

DIIS REPORT

FREMTIDENS INTERNATIONALE MILITÆRE OPERATIONER

– HVAD SKAL AFGØRE DANSK
DELTAGELSE?

Michael Jedig Jensen

DIIS REPORT 2008: I

© Copenhagen 2008

Danish Institute for International Studies, DIIS

Strandgade 56, DK -1401 Copenhagen, Denmark

Ph: +45 32 69 87 87

Fax: +45 32 69 87 00

E-mail: diis@diis.dk

Web: www.diis.dk

Cover Design: Carsten Schiøler

Layout: mgc design, Jens Landorph

Printed in Denmark by Vesterkopi AS

ISBN: 978-87-7605-245-4

Price: DKK 50.00 (VAT included)

DIIS publications can be downloaded

free of charge from www.diis.dk

Hardcopies can be ordered at www.diis.dk.

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

Indhold

Resumé	4
Indledning	5
Mål, midler og rammer hidtil	7
Målsætninger for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik	7
Forsvarskommissionens beretning – fremtiden set i 1997	9
Bruunrapporten	10
Forsvarsforliget – præmisser og intentioner	11
Det hidtidige grundlag	12
Fra erfaringerne til fremtidens udfordringer	14
Aktivismе, udvikling og opgaver	14
Indflydelse og den transatlantiske forbindelse	15
International orden og samarbejde	16
Humanitære og moralske overvejelser	17
Internationale bidrag, økonomi og gearing af organisationen	19
FN og legitimitet	22
Stabilisering, genopbygning og samtænkning	23
Risiko og opbakning	26
Globaliseringens rolle	27
Danske udfordringer	27
Kriterier for fremtidens operationer – to spørgsmål	30
Beslutningen om deltagelse i internationale operationer	30
Opstillingen af et bidrag	31
Konklusion	33
Bibliografi	34
DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier	37

Resumé

Denne rapport fremsætter argumentet, at skønt det er særdeles kompliceret og problematisk at opstille et sæt universelle kriterier for, hvordan fremtidig dansk deltagelse i internationale operationer skal prioriteres, er der nogle områder, der bør tildeles større betydning i forbindelse med beslutningen og dermed prioriteringen af fremtidige internationale operationer. Rapporten tager udgangspunkt i aktuelle tekster om dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik; målsætningen for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, Forsvarskommissionens beretning fra 1998, rapporten *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik* fra 2003 og det indeværende forsvarsforlig. Ved at se på danske erfaringer i lyset af disse aktuelle tekster kommer rapporten frem til et sæt kriterier, der bør være centrale i beslutningsprocessen om dansk deltagelse i internationale operationer.

Nogle kriterier vil for nogle stå som trivielle eller som allerede værende en del af den eksisterende beslutningsproces, mens andre kan fremstå som temmelig urealistiske. Det ændrer dog ikke ved, at disse kriterier vedbliver at være centrale i beslutningsprocessen. Såfremt det ikke er muligt at leve op til blot ét af dem, bør det give anledning til en genovervejelse af opgaven og grundlaget.

Rapportens konklusion er følgende fem kriterier, som bør være opfyldt eller opnået:

- Legitimitet med FN som den fortsatte centrale leverandør
- Opbakning, folkelig som politisk
- Opgaven, klart defineret, for så vidt angår løsning og mål
- Kommunikation, internt til medarbejdere og pårørende, såvel som til befolkning og politikere
- Ressourcer, de rigtige og tilstrækkelige, også over tid.

Derudover kommer rapporten blandt andet med tre anbefalinger. For det første anbefales det at overveje indførelse af større krav til opbakning bag fredsskabende missioner i form af kvalificeret flertal. For det andet anbefales det at udforme et policydokument for dansk deltagelse i internationale operationer, og for det tredje anbefales det at skabe et system til erfaringsopsamling mellem det operative og politiske niveau.

Indledning

Udsendelse af soldater til konfliktramte områder er en alvorlig sag for både den enkelte soldat og Danmark som nation. For den enkelte soldat, fordi det kan koste ham livet, og for Danmark, fordi det meget tydeligt tegner et billede af Danmark som international aktør. Derfor er grundlaget for dansk deltagelse i internationale operationer centralt, når en sådan deltagelse overvejes. Disse overvejelser kan omfatte en række kriterier, hvis betydning i det enkelte tilfælde nøje må vurderes og vægtes i beslutningsprocessen.

Denne rapport tager udgangspunkt i fire officielle tekster om dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, der hver især definerer deres mål, forudsætninger, grænser, retningslinjer og kriterier for dansk deltagelse i internationale operationer. Disse fire tekster er:

- Målsætningerne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som de er formuleret i lovgrundlaget for forsvaret og af Udenrigsministeriet
- Beretningen fra Forsvarskommissionen af 1997
- Rapporten *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik*¹ fra august 2003 (Bruunrapporten)
- Forsvarsforliget for perioden 2005 til 2009.

Tilsammen udgør de mål, midler og rammer for internationale operationer, men skal disse bruges som grundlag for et sæt kriterier, er det nødvendigt at tage erfaringerne gjort siden med i betragtningerne, inden vi begynder at gøre os forestillinger om fremtiden.

Internationale operationer har i lang tid været dagligdag i forsvaret. Målet om i 2009 at have udsendt kapaciteter svarende til op til 2.000 mand præger allerede ønskerne om en mere aktiv anvendelse af det militære magtinstrument. Eftersom det danske forsvar er begrænset ressourcemæssigt, er det vigtigt at gøre sig nogle tanker om, hvad der skal have indflydelse på, med hvilke kapaciteter vi vælger at engagere os, under hvilke omstændigheder, og hvor vi vælger at engagere os. Samtidig er militær intervention et stærkt politiseret område, der er medvirkende til at tegne billedet af Danmark i et internationalt perspektiv. Globaliseringen og ikke mindst det politiske

¹ I almindelig tale og efterfølgende kaldet Bruunrapporten efter arbejdsgruppens formand.

miljø er i konstant bevægelse, hvilket skaber nye påvirkninger, som konfronterer vores holdninger og dermed beslutninger. Dette udfordrer i sig selv forestillingen om at kunne opstille et sæt universelle kriterier eller normer. Når det dertil er umuligt at forudse, hvilke konflikter der vil opstå i fremtiden med potentielt behov for dansk engagement, må vi derfor indledningsvis acceptere, at når et sæt kriterier defineres, vil de være udtryk for et øjebliksbillede, der løbende må genovervejes. Dette betyder ikke, at alle kriterier og normer bliver irrelevante eller uaktuelle over kort tid, men at forudsætningerne for dem ændrer sig og dermed gør andre eller nye kriterier mere relevante at tage i betragtning. Derfor vil denne rapport sammen med opstillingen af et sæt kriterier ligeledes klarlægge de vilkår, disse eksisterer under, og hvordan aktualiteten af dem sikres fremover.

Clausewitz skrev i sit værk *Om Krig*, at "krig altid er et politisk værktøj"². I det perspektiv hænger anvendelsen af militære midler nøje sammen med de mål, der sættes for udenrigs- og sikkerhedspolitikken, mens det på samme tid fortæller, at det militære apparat ikke er styrende, men alene vejledende i forhold til egne opgaver. Den indledningsvis accept af dette forhold gør det derimod muligt fra operativ side at fokusere på de områder, hvor indflydelse kan gøres gældende, for lige meget hvor rationelt en sag synes stillet op, vil den politiske virkelighed altid have stor indflydelse, og derfor kommer faglige argumenter hurtigt til kort. Det er derfor vigtigt, at der i opstillingen af kriterier tages hensyn til den politiske virkelighed. Hvad Danmark vil på den internationale scene, beslutes af folketing og regering, og det er med det udgangspunkt, at de forskellige erfaringer skal bruges til at uddybe og præcisere de kriterier, der skal hjælpe os med at skabe de rigtige rammer og foretage de efterfølgende beslutninger.

² Clausewitz, 1989: 88 (her frit oversat af forfatteren).

Mål, midler og rammer hidtil

Som allerede nævnt er denne rapport baseret på de fire hjørneste, som udgøres af officielle tekster. Af de fire er især beretningen fra Forsvarskommissionen af 1997 og Bruunrapporten centrale – Forsvarskommissionens beretning, fordi den netop havde til formål at overveje, hvilke ændringer den sikkerhedspolitiske udvikling skulle medføre i det danske forsvar, og Bruunrapporten, fordi den tilnærmelsesvis har fungeret som en opdateret version af kommissionens beretning med sigte på indeværende forsvarsforlig. Dermed indeholder Bruunrapporten en del af erfaringsgrundlaget siden 1997 og illustrerer transformationen, som fandt sted mellem 1999 og 2001. De to årstal markerede to skelsættende episoder i dansk og international sikkerhedspolitik, først med den militære intervention i Kosovo 1999 uden mandat fra FN's Sikkerhedsråd og siden hen indledningen af den globale krig mod terror i 2001. Med rækken af erfaringer efter 1997 sammenholdt med de nuværende målsætninger for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik materialiseret gennem det indeværende forsvarsforlig vil det være muligt at identificere de problemområder, mødet mellem realpolitik og det muliges kunst i form af ressourcer skaber.

Målsætninger for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik

Ses militæret som forlængelsen af den førte politik, må dansk deltagelse i internationale operationer ligeledes ses i lyset af målsætningerne for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik. Forsvarskommissionen af 1997 beskrev den "udvidede sikkerhedsdagsorden" og i den sammenhæng særligt skellet mellem indirekte og direkte sikkerhed. Beretningen anbefalede: "Kommissionen anser det ligeledes for sandsynligt, at fremtidens sikkerhedspolitik i høj grad vil være præget af bestræbelser på at skabe indirekte sikkerhed gennem forskellige bidrag til befæstelse af det internationale system". Og den fortsatte: "Betydningen af indirekte sikkerhed er i sit aktuelle omfang af kvalitativt ny betydning for Danmark"³.

Denne del af beretningens anbefaling er direkte afspejlet i lovgrundlaget. Målsætningerne for dansk forsvar, som kan læses ud af loven om forsvarets formål, opgaver og organisation mv. anfører blandt andet, at forsvaret skal bidrage til at fremme fred og sikkerhed og udgøre et væsentligt sikkerhedspolitisk middel, der har til formål at forebygge konflikter og krig, og endelig at fremme en fredelig udvikling i verden

³ Forsvarskommissionen af 1997: 82, 92.

med respekt for menneskerettighederne⁴. Udenrigsministeriet beskriver samtidig en central udfordring for dansk udenrigspolitik, som er:

“at skabe et internationalt samfund, hvor den demokratiske retsstats principper hersker, og hvor relationerne mellem staterne følger retlige procedurer, hvor staterne løser territoriale og andre uenigheder fredeligt. Hvor personer, der begår krigsforbrydelser, folkedrab eller terrorhandlinger, retsforfølges, og hvor borgerne nyder beskyttelse mod overgreb fra statsmagter.

Danmark deltager aktivt i det internationale samarbejde for at sikre fred, sikkerhed og international retsorden.”⁵

Samlet gjorde regeringen i 2003 rede for tre dimensioner i dansk udenrigspolitik, henholdsvis den europæiske dimension, den transatlantiske dimension og den globale dimension.⁶ Samme dokument fortsatte:

“Danmarks udenrigspolitik er summen af vor indsats over for omverdenen gennem bl.a. Europa-, udviklings-, sikkerheds-, forsvars- og handelspolitikken. Indsatsen skal ske i sammenhæng, så vi skaber de bedst mulige resultater for Danmark, for Europa og for verden.”

Dette er så målene for dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, som de beskrives i centrale dokumenter, men det er af lige så stor vigtighed at medtage, hvordan disse mål tolkes og omsættes til handling. I de seneste år har værdier fået en mere eksplicit rolle i den politiske retorik, ikke bare i udlandet, men ligeledes herhjemme, og måske senest med statsministerens omtale af det transatlantiske samarbejde baseret på et nært værdifællesskab. Det betyder ikke, at værdier ikke tidligere har spillet en rolle i dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, men værdier er i dag i højere grad et argument eller værktøj⁷, samtidig med at de er til debat.⁸ Værdierne defineres sjældent, men er som oftest formuleret i generelle vendinger, som noget, vi alle forstår. Eksempelvis

⁴ Lov nummer 122 af 27. feb. 2001, lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation.

⁵ Udenrigsministeriets hjemmeside (<http://www.um.dk/da/menu/Udenrigspolitik/FredSikkerhedOgInternationalRetsorden/>).

⁶ En verden i forandring, juni 2003.

⁷ Se eksempelvis artikel i *Berlingske Tidende* 19. sep. 2007: Fogh: ”Danske værdier skal forebygge terror” (<http://www.berlingske.dk/article/20070919/politik/709190386/>).

⁸ DIIS, 2005a: “Camp Eden: The 2004 Defence Agreement, Military Power and Danish Values”.

er Forsvarskommissionens påpegning af humanitære hensyn og moralsk funderede overvejelser baseret på et sæt ikke nærmere definerede værdier, der således får en plads i beslutningen om deltagelse i internationale operationer. Værdierne findes dermed på et generelt niveau, som vi ser i den vestlige opfattelse af demokrati og den internationale humanitære lovgivning. Værdier findes blot også i andre afskygninger præget af kultur, holdninger, historisk baggrund og politisk overbevisning, hvorved det bliver nødvendigt at tage stilling til anvendelsen af værdier.

Samtidig er dansk udenrigspolitik blevet sammenlignet med stormagtspolitik med indflydelse som et af hovedmålene for den meget aktivistiske politik. Målene slås stort op som fred, sikkerhed og international orden, der kan være et argument for intervention mange steder på kloden, men som også har store omkostninger i forhold til forsvarets ressourcer. En eventuelt kommende mission til Darfur er et godt eksempel på, at der nøje skal afbalanceres mellem politiske ønsker og den militære formåen, hvor konsekvenserne har en betydelig rækkevidde i lang tid.

Forsvarskommissionens beretning – fremtiden set i 1997

Kommissionen blev nedsat som en del af forsvarsforliget 1995-1999, og beretningen fra kommissionen havde til hensigt at overveje, hvilke ændringer i dansk forsvar "der måtte være nødvendige i lyset af den sikkerhedspolitiske udvikling".⁹ Disse ændringer har været grundlæggende for den efterfølgende lovgivning og udvikling af forsaret, hvilket gør beretningen yderst relevant. Arbejdet lå færdigt umiddelbart efter beslutningen om militær intervention i Kosovo. Kommissionen fremlagde en række konkrete forudsætninger og faktorer af betydning for dansk deltagelse i fredsbevarende operationer af såvel militær som politisk karakter. Indledningsvis slog kommissionen fast, at dansk deltagelse i konkrete operationer "ikke på forhånd er en given sag". Med det afsæt fremlagde beretningen elleve klare, men ikke prioriterede forudsætninger. Ud over økonomiske faktorer pegede beretningen på viljen til at sikre en succesfuld operation, ikke den danske, men konfliktparternes vilje til en løsning. Fornøden legitimitet blev i forlængelse heraf fremsat som en fundamental forudsætning for en operation, efterfulgt af et krav om international opbakning bag samme. Som eksempel på legitimitet nævnte beretningen FN-resolitioner, men ikke som et eksplicit krav, blot at en resolution ville opfylde kravet, når det gjaldt FN-operationer.

⁹ Forsvarskommissionen, 1998: 1.

Beretningen medtog også et sæt mindre konkrete faktorer. Disse områder kunne være udenrigs-, sikkerheds- eller udviklingspolitiske interesser, men også humanitære og moralske overvejelser vurderedes at kunne virke fremmede for beslutningen om at udsende danske bidrag. Ligeledes vurderede beretningen, at deltagerkredsens sammensætning kunne have betydning, og at der kunne være politisk motiverede ønsker om samarbejde med særlige lande.

Afslutningsvis medtog beretningen den folkelige opbakning som et vigtigt hensyn. Opbakningen blev vurderet at ville afspejle en blanding af de ovenstående faktorer, men risikoen for det udsendte bidrag blev nævnt eksplicit som værende af stor betydning.

Betydningen af risikoen i missionen for opbakningen herhjemme vurderedes til en vis grad at kunne opvejes af en synlig nytteværdi af operationen, men beretningen konkluderede samtidig, at fokus på størst mulig sikkerhed, bedst mulig udrustning, nøje tilpasning til missionsområdet og en høj erkendt nytteværdi af missionen var vigtig.

Bruunrapporten

Bruunrapporten udkom i sensommeren 2003. Den tegnede et billede af dansk forsvarspolitik ud fra de på det tidspunkt eksisterende sikkerhedspolitiske vilkår. Mange af rapportens konklusioner er en videreudvikling af Forsvarskommissionens beretning, men afspejler selvfølgelig skelsættende begivenheder som Kosovokampagnen, den 11. september 2001, Afghanistan og ikke mindst hele beslutningsforløbet op til Irakkrigen. Rapporten konkluderede, at internationale operationer i langt højere grad end tidligere skulle udgøre grundlaget for dansk forsvarspolitik og dermed få en højere prioritet. Samtidig vurderedes det, at det fremadrettede trusselsbilledes natur ville stille store krav til forsvarrets omstillingsparathed. Indsatsen skulle som følge af en blandt andet ressourcemæssig betragtning baseres på kortvarige, fokuserede bidrag, der skulle deltage aktivt i konflikthåndtering spændende fra tillidsskabende indsatser til mere håndfast fredsskabelse, men primært i de indledende faser af en konflikt. Fremtidens trusler skulle imødegås der, hvor de opstod, og forebyggende militære operationer blev nævnt som en del af den mulige løsning. Ligeledes forventede rapportens forfattere, at NATO, EU, FN og multilaterale koalitioner i fremtiden i langt højere grad skulle koordinere og komplementere deres militære indsatser. FN blev set som den eneste troværdige ramme om et retsligt og normativt

system samtidig med et øget fokus på forstærket samarbejde i internationale organisationer og gennem fastholdelsen af den transatlantiske forbindelse. Forbindelsen mellem EU og USA blev vurderet til at være en vigtig forudsætning for en stabil og sikker verdensorden med NATO som det centrale forum for dialog, og dermed ville NATO naturligt være højt prioriteret og samtidig også være centrum for den nødvendige militærteknologiske udvikling, vestlige standardisering og interoperabilitet som en forudsætning for fælles aktioner. Derfor vurderedes Danmark også at skulle bidrage aktivt til transformationen og alliancens relevante kapaciteter. Denne udvikling skulle sikres gennem transformationsprocessen i NATO. Endelig skulle indsatsen ske ved opstillingen af kapaciteter til stabilisering og genopbygning, herunder en samtænkning af den militære indsats med andre områder. Yderligere fastslog rapporten, at den globalisering, der fører til højere grad af deltagelse i internationale operationer som del af demokratisering og sikring af basale menneskerettigheder, på samme tid medfører sårbarhed over for uforudsigelige reaktioner herpå. En sidste faktor med indflydelse på beslutningen vurderedes at være risikoen for tab, ikke blot egne, men i lige så høj grad blandt civilbefolkningen. Der er her to forhold, som påvirker både den indledningsvise beslutning om operationen og dens gennemførelse, nemlig den fortsatte folkelige og politiske opbakning bag en mission og hensynet til de mennesker, Danmark ønsker at hjælpe.

Forsvarsforliget – præmisser og intentioner

Forsvarsforliget for 2005 til 2009 afspejler forløbet siden Forsvarskommissionens beretning over den reviderede lov om forsvaret til Bruunrapporten. Forligsteksten peger på tre elementer som grundlag for forsvarets fremtidige virke: kapaciteter, trusler og opgaver. Forsvarets kapaciteter skal i forligsperioden styrkes på området "internationale deployerbare kapaciteter" og "evnen til at imødegå terrorhandlinger". Dette har ikke blot betydet anskaffelse af nye kapaciteter, men i særdeleshed også afhændelse af traditionelle operative kapaciteter. Forliget har derudover betydet strukturelle ændringer i retning af en mere udsendelsesorienteret struktur i forhold til målene for udsendelse, eksemplificeret med opstillingen af to brigader til henholdsvis første og anden udsendelse. Trusselsbilledet, som lægges til grund, ændredes mod asymmetriske og uforudsigelige trusler, der skal imødegås både inden for og om nødvendigt uden for landets grænser. Den øgede fokusering på internationale operationer som forsvarets primære opgave er derfor logisk og naturlig. Præmissen for den øgede udsendelse af kapaciteter svarende til 2.000 mand i internationale operationer er, at udsendelserne sker i to større geografisk adskilte

missionsområder.¹⁰ Ud over de egentlige operative kapaciteter kommer 100 soldater udsendt i det, der defineres som enkeltmandsudsendinger.

Indsættelserne karakteriseres af ønsket om at kunne indsætte styrker hurtigt, at kunne virke i områder med høj intensitet, og at den internationale indsats bliver formet af konceptet omkring samtænkning, det vil sige samordning og koordinering af andre indsætter, for at opnå maksimal effekt. Dette skal ske i "styrket samordning mellem den militære og den civile, humanitære indsats i et indsatsområde".

Samles disse præmisser og intentioner under ét, ses i forliget et højt ambitionsniveau for antallet af udsendte soldater kombineret med et bredt opgavespektrum.¹¹ Kapaciteterne i forsvaret er indsnævret til en række generelle kapaciteter, hvor det tilstræbes, at et flertal af opgaverne kan løses af eksisterende kapaciteter, mens opgaverne stadig spænder fra operationer efter "first in, first out"-princippet til fredsbevarende missioner som Kosovo. At der ikke er snævret ind i opgavespektret, må ses som en naturlig følge af forsvarets ønske om ikke at rolle-, værns- eller puljespecialisere sig, hvilket giver større frihed til at agere.

Det hidtidige grundlag

Samlet har disse fire grundlæggende elementer peget på en række forudsætninger og faktorer, der alle må ses i lyset af de danske erfaringer. Punkterne peger hver især på et område, som bør gøres til genstand for en nærmere granskning i lyset af erfaringerne frem til nu. Læses punkterne på tværs, ses et sammenfald i emne for flere af dem, og de er derfor grupperet og vil efterfølgende blive diskuteret i disse grupper. Punkterne er for overskuelighedens skyld samlet i figur 1.

¹⁰ Som beskrevet i rapporten fra AG vedrørende justering af forsvarets personel- og uddannelsesstruktur.

¹¹ Forligsteksten: 4.

Tidligere faktorer			Figur 1
Målsætninger	Forsvarskommissionen	Bruunrapporten	Forsvarsforliget
Udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme	Udenrigs-, sikkerheds- og udviklingspolitiske interesser	Nødvendig militærteknologisk udvikling og vestlig standardisering Bidrage aktivt til transformation og alliancens relevante kapaciteter Omstillingsparathed	Bred vifte af opgaver
Indflydelse	Deltagerkredsens sammensætning	Fastholdelse af den transatlantiske forbindelse.	Højintensitets-operationer
Fokus på internationale organisationer med det formål at skabe fred International orden og sikkerhed Forebygge konflikter og krig		Høj grad af koordinering og komplementering af militære indsatser i NATO, EU, FN og multilaterale koalitioner. Forstærket samarbejde i internationale organisationer.	
Respekt for menneskerettighederne	Humanitære og moralske overvejelser		
	Økonomi	Udsendelse af kortvarige, fokuserede internationale bidrag, snarere end langvarig tilstedeværelse	Hurtig udsendelse
	Fornøden legitimitet International opbakning	FN som eneste troværdige ramme om et retsligt og normativt system	
	Vilje til succes blandt konfliktens parter	Opstilling af kapaciteter til stabilisering og genopbygning Samtænkning af den militære indsats med andre områder	Styrket samordning mellem den militære og den civile, humanitære indsats
	Folkelig opbakning Størst mulig sikkerhed Bedst mulig udrustning Nøje tilpasning af bidrag til missionsområdet Høj erkendt nytteværdi	Vurdering af risici for tab, egne som civilbefolkning	
		Globalisering central drivkraft bag udbredelse af demokrati og menneskerettigheder, men medfører sårbarhed	

Fra erfaringerne til fremtidens udfordringer

Ved at gennemgå hvert enkelt af de udpegede punkter i lyset af de siden hen indhøstede erfaringer vil rapporten kunne opstille et sæt aktuelle udfordringer. Sammenlignet med de ovenstående punkter spreder erfaringerne siden august 2003 sig over et bredere spektrum af problemstillinger og udfordringer end blot det at indsætte militære bidrag og de umiddelbare politiske forhold knyttet til en sådan beslutning. Spørgsmål som officersflugt og alt for hyppige udsendelser peger på organisatoriske problemstillinger, der på deres egen måde kan give problemer. Samtidig har en række problematikker i forbindelse med eksempelvis Hommelsagen, "Den Hemmelige Krig" og tolkesagen vist, at der i høj grad er behov for at fokusere endnu mere på de retslige, etiske og moralske elementer af indsættelser. Indledningsvis handler det dog om erfaringerne i direkte relation til de ovenstående punkter.

Aktivism, udvikling og opgaver

Dansk udenrigs- og sikkerhedspolitisk aktivisme har været et gennemgående træk siden midten af 90'erne. Aktivismen kommer til udtryk i den bredere opfattelse af den samlede politik for at nå de fastsatte mål, hvor også udviklingspolitikken nu indgår i en mere holistisk betragtning end tidligere, men også i den operationaliserede udmøntning af politikken i form af evnen til at kunne omstille sig til nye opgaver og kunne løse en bred vifte af opgaver. Denne udvikling mod større anvendelighed i internationale opgaver kræver en tilsvarende udvikling af materiel og uddannelse, hvilket placerer det, som Bruunrapporten kalder "nødvendig militærteknologisk udvikling", i centrum. USA har med ufortrøden fart fortsat den højteknologiske udvikling af egne styrker, hvilket øger det teknologiske forspring i forhold til samarbejdspartnerne. Nationerne inden for NATO har bundet sig til en transformation gennem NATO, men de enkelte lande gør dette i forskellig hastighed og med forskelligt fokus. Dermed bør de potentielle samarbejdspartnere i en operation være et centralt punkt i beslutningsprocessen, forstået således at der fokuseres på det mest udbytterige og optimale samarbejde. Prioriteringen af den militærteknologiske udvikling i dansk forsvar er derfor central i relation til vores større samarbejdspartnere og i spørgsmålet om dansk forsvars fremtidige spidskompetence. Dermed bliver det også et spørgsmål om operationstyper, hvor Danmark kan forventes at være "lead"-nation, dvs. den drivende og styrende nation i operationen. Omkostninger i dette valg er store rent økonomisk og organisatorisk, og det er åbenlyst, at det ikke er muligt at have en bred vifte af spidskompetencer i dansk forsvar. Derfor er det vig-

tigt, at valget af dansk(e) spidskompetence(r), kapaciteter og materiel sker som en integreret del af den aktivistiske udenrigspolitik, for derigennem at opnå det bedste resultat. Eksempelvis må de operationer, eventuelle fremtidige kampfly anskaffes til at være en del af, nøje undersøges, så anskaffelsen målrettes mod reelle scenarier og samarbejdspartnere med samme ambitioner. Dermed har anskaffelsen af kampfly potentiale til at blive alt fra et overlegent sikkerhedspolitisk værktøj til et meget dyrt bekendtskab med et uudnyttet potentiale. Den teknologiske udvikling fordrer i højere grad, at netop det teknologiske niveau for hver enkelt dansk kapacitet vælges og prioriteres, og dette må nødvendigvis gøres i et fælles forum af politikere og militære fagfolk.

Indflydelse og den transatlantiske forbindelse

Den transatlantiske forbindelse er under Irakengagementet sat på en alvorlig prøve, hvor blandt andet Danmark har været en loyal koalitionspartner over for USA, men hvor mange andre NATO/EU-lande valgte ikke at bakke op om USA. I det lys kan Bruunrapportens konklusion om fastholdelse af den transatlantiske forbindelse i spørgsmålet om Irak synes at være højere prioriteret end samarbejdet i andre internationale sammenhænge. Spørgsmålet er, om denne forbindelse i fremtiden i lige så høj grad skal være på det militære område¹² med den ubalance, der er til stede mellem amerikanske og andre vestlige styrker, såvel i teknologi som i ønske om anvendelse af disse styrker. Det militære samarbejde mellem Danmark og Storbritannien i Basra og senest på helikopterområdet¹³ samt EPAF-samarbejdet¹⁴ på F-16-området viser, at der er flere områder, hvor der kan satses og videreudvikles og formentlig med et større udbytte rent militært. Erfaringerne viser da også, at skønt vi politisk arbejder sammen med og støtter USA, gør vi det langt fra militært på "slagmarken". Derimod er det operative samarbejde mere fokuseret på lande som Storbritannien, Frankrig, Tyskland og eksempelvis Litauen. For selvom der fra amerikansk side er et ønske om støtte, går dette ønske mere på stabilisering, genopbygning og politimissioner frem for direkte samarbejde i felten, hvilket fremgår af den seneste QDR¹⁵. Dette er dog ikke ensbetydende med, at det forhold, Danmark har oparbejdet til USA over de seneste år, skal nedtones, men er snarere et spørgsmål om afbalan-

¹² Jensen, 2006.

¹³ Salg af helikoptere til Storbritannien mod træning af danske piloter.

¹⁴ Fælleseuropæisk F-16-samarbejde (European Participating Air Forces) mellem Holland, Norge, Belgien, Portugal og Danmark.

¹⁵ *United States Quadrennial Defence Review* 2006.

cering og en mere nuanceret tilgang til samarbejdet.¹⁶ Det er vigtigt, at rammerne for dansk forsvars indsættelse gøres så klare som muligt, således at der bringes tilstrækkelig faglig tyngde ind i de politiske ønsker om indflydelse. Forsvaret må derfor klart melde ud, hvilke samarbejdsfora på hvilke områder og niveauer der giver størst mening for dansk forsvar. Dermed tydeliggøres konsekvenserne af politiske valg til gavn for alle parter.

International orden og samarbejde

Den forventede høje grad af koordinering og komplementering i Bruunrapporten har ligeledes implikationer, både militært og politisk. Dels må det antages, at de aktuelle samarbejdspartnere er med til at afgøre, hvilke rammer der sættes for den enkelte mission, og dels at kvaliteten og graden af samarbejdet er afgørende for legitimiteten i missionen og dennes succes. "Coalition of the willing" er et godt eksempel på de forhold, der er grund til at overveje inden indgåelse af samarbejder af denne karakter. Her blev det, i modsætning til Kosovo i 1999, tydeligt, at koalitionen var for lille til at kunne skabe legitimitet om operationen. Med den grundlæggende uenighed om tolkningen af de foreliggende FN-resolutioner samt den efterfølgende mangel på beviser for tilstedeværelsen af masseødelæggelsesvåben fik missionen i Irak den værste tænkelige start, såvel i Danmark som internationalt. Irakkrigen formåede dermed ikke at samle EU, NATO og FN i et komplementerende samarbejde fra starten, hvilket afspejles i den svindende opbakning bag selve koalitionen.¹⁷ Konklusionen er, at ideen og tanken om koordination og komplementerende samarbejde er god, men langt fra en selvfølge, og at der skal arbejdes hårdt, for at den kan gennemføres. Derfor må det være afgørende, at rammerne for samarbejdet er tilstrækkelige, og at selve samarbejdet vurderes som tilfredsstillende, førend der allokteres styrkebidrag til en indsats. Det er dog ikke rimeligt at generalisere ud fra Irak, omend Irak peger på nogle områder, der fremover bør tillægges større vægt i den danske beslutningsproces.

Danske målsætninger samt Bruunrapportens konklusion om et forstærket samarbejde i internationale organisationer peger på, at FN, NATO, EU og OSCE har hver deres rolle. I spørgsmålet om legalitet og legitimitet står FN centralt, mens NATO, EU og OSCE mere spiller en rolle i udmøntningen af beslutningerne. De sidste års profilering af EU som sikkerhedspolitisk aktør har nu udmøntet sig i ope-

¹⁶ Se f.eks. artikel i *Weekendavisen*, 28. sep. 2007.

¹⁷ Se *Ugens Gallup* 25/2001, 18/2002, 28/2005, 22/2006 og 25/2006.

rationer, der strækker sig fra Afrika til Afghanistan over Mellemøsten og Balkan. De danske EU-forbehold sætter her deres grænser, hvor militære operationer i EU-regi, og dermed også missioner, der overgår fra FN eller NATO til EU, vil udelukke dansk deltagelse. Samtlige organisationernes globale indsats og erfaringerne fra eksempelvis danske indsatser i Østtimor, Indonesien, Pakistan, osv. understreger det faktum, at uanset organisationsramme vil den danske indsats fremover være global. På ministerielt niveau afspejler dette sig i den brede tilgang til sikkerhedspolitiske problemstillinger og fra dansk side i en meget stor interesse i at påvirke arbejdet i de forskellige organisationer. Dette er dog ikke så meget anderledes end så mange andre landes målsætninger, men bekræfter den aktivistiske tilgang til udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Dermed må der stilles nogle kriterier op, der sikrer en sammenhæng mellem denne globale tilgang og de til rådighed værende ressourcer.

Humanitære og moralske overvejelser

Siden Bruunrapportens udgivelse har det på forskellige måder vist sig, at de overordnede konklusioner, som rapporten fandt frem til, ikke kan stå alene som et fuldt dækkende beslutningsgrundlag for deltagelse i internationale operationer. Forsvarskommissionen pegede på, at humanitære og moralske overvejelser kunne virke fremmede for et dansk engagement. Beslutningen om hjælp ved tsunamikatastrofen i vinteren 2004-2005 udmøntede sig i udsendelse af blandt andet katastrofeekspertes, en kommunikationscentral, en C-130J Hercules, et mobilhospital og et vandrensingsanlæg, hvilket sætter de humanitære overvejelser i perspektiv. Ses dette i lyset af et voksende antal opgaver for eksempelvis Røde Kors relateret til naturkatastrofer¹⁸, samt af at der i udviklingsbistanden anvendes flere midler på at sikre mod katastrofer, viser det, at der er god grund til at tænke kapaciteter, der kan understøtte såvel militære som humanitære operationer. Føres tanken videre, kan øgede investeringer i form af ulandsbistand overvejes, og om de ligefrem skal sammenknyttes med en sikkerhedsmæssig indsats til gavn for den samlede indsats, hvilket giver samtænkning et meget bredere perspektiv som begreb end tidligere.

Etik og moral har fået en større plads i den politiske argumentation, men dermed ikke sagt, at de har fået større betydning i beslutningsprocessen. Eksempelvis kan nævnes, at Storbritannien tidligere har argumenteret for en etisk dimension i uden-

¹⁸ Jf. interview i DR P1 med Anders Ladekar, chef for det internationale arbejde i Røde Kors, 8. okt. 2007 kl. 08.05 (<http://www.dr.dk/P1/P1Morgen/Udsendelser/2007/08/08/08102104.htm>).

rigspolitikken, hvilket dog har vist sig sværere at realisere end først antaget.¹⁹ At give værdier en større og mere markant plads i den overordnede argumentation er ikke nyt i dansk politik²⁰, men at give værdier mere plads i beslutningsprocessen er en balancegang, hvor det er vigtigt at holde sig for øje, hvilke problemer der kan opstå, hvis den værdibaserede tilgang bliver styrende frem for blot vejledende. Først og fremmest er det vigtigt at gøre sig klart, hvilket diffust område dette vil være at håndtere i praksis. Grundlæggende handler det om opfattelsen af, hvad der er godt og ondt, og om, hvad vi fastsætter som kriterier for, hvordan vi vælger at leve.²¹ Derfor vil en værditilgang alene uden bred international legitimitet være forbundet med stor risiko for modstand og være vanskelig at opretholde i længere tid, såfremt den anvendes til at afgøre, hvorvidt et givent problem bør løses med militær magt. Hvis værdier derimod gøres til et centralt punkt i afgørelsen om dansk deltagelse i en mission, vil de kunne medvirke til at opretholde opbakningen bag engagementet over tid. Jo klarere værdierne defineres, desto bedre mening giver de for den enkelte borger og er derfor nemmere at tage stilling til. Dybden af disse værdier bliver derfor afgørende for, hvor standhaftig opbakningen forbliver på sigt. Værdier bør med andre ord være en meget klarere defineret del af dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, end de er nu.

Som tidligere nævnt har de seneste år budt forsvaret udfordringer på flere forskellige områder. Særligt har det folkeretslige område givet anledning til Hommelsagen og debatten i forbindelse med DR2's visning af "Den Hemmelige Krig". Rapporten her skal ikke tage stilling til de folkeretslige aspekter, men blot konstatere, at dette komplekse område er svært at formidle, hvilket var i debatten efter "Den Hemmelige Krig". Debatten i pressen var på mange områder en strid om ord, hvor betydningen og de juridiske forskelle mellem nøglebegreber ikke fremstod tydeligt. Vores samarbejdspartneres folkeretslige sager understøtter det forhold, at der ikke er langt fra de folkeretslige problemstillinger, soldaten står med, til mediernes søgelys. Dette viser endnu en gang, at "den strategiske korporal"²² eksisterer, hvor små isolerede handlinger kan få vidtrækkende konsekvenser²³. Derfor bør der fokuseres på kriterier, der dels støtter soldaten i hans folkeretslige handlegrundlag, dels tilsikrer, at de

¹⁹ Se Smith & Light, 2001; Hirsch, 2001: 153; Wheeler & Dunne, 1998: 851-853.

²⁰ Se eksempelvis udenrigsministerens tale på Aarhus Universitet 7. maj.

²¹ Anskuelsen, at denne opfattelse er forskellig mellem kulturer og religioner, kan evt. ses i Abootalebi (1999); Crosston (2007); United Nations University (1997).

²² Begrebet "den strategiske korporal" henfører til handlinger og beslutninger foretaget af eksempelvis en korporal i kamp, der efterfølgende får strategiske konsekvenser. Se Krulak (1999) for uddybning af emnet.

²³ Der henvises til områderne globalisering og FN for problemstillinger.

folkeretslige forhold og for den sags skyld forbehold omkring missionen er på plads, og endelig, at der sættes formidlingsmæssigt fokus på folkeretten.

Internationale bidrag, økonomi og gearing af organisationen

Bruunrapportens konklusion om kortvarige og fokuserede bidrag sigter i samme åndedrag på tanken om "first in, first out" som udgangspunkt. Dette var en konklusion på det danske forsvars begrænsede ressourcer, der således ikke skulle bindes i langvarige konflikter med lav intensitet²⁴. Dette ville samtidig medføre større udenrigspolitisk synlighed og være et signal om, at Danmark var klar til at betale den samme pris som vores samarbejdspartnere. En del af prisen er tab af liv, og tiden har vist, at tabene i en mission ikke kun er afgrænset til den egentlige kampfase, men at tabene i eksempelvis Irak i mange måneder har været højere end i månederne umiddelbart efter invasionen.²⁵ Derfor er denne pris ikke kun knyttet til den egentlige "krigsfase", men i lige så høj grad til de efterfølgende faser. Samtidig må det erkendes, at den danske "first in"-kapacitet anvendt i Afghanistan og Irak i lige så høj grad har haft et politisk som et militært formål. Endelig har erfaringerne fra både Kosovo, Afghanistan og Irak vist, at statsbygning aldrig er kortvarige indsatser. Vi ser samtidig, at når der først er tildelt styrker til en mission, og især en mission med stor signalværdi, er det ikke helt så enkelt at trække sine "first in"-styrker ud.²⁶ Dermed bliver kombinationen af ønsket om "first in" og den politiske signalværdi pludselig selvmodsigende, fordi forudsætningen for at gå ind først modsiges af den virkelige verden, hvor den danske indsats bibeholdes i de efterfølgende faser, til trods for at andre lande trækker deres styrker ud. På den måde ender det, der skulle være et hensyn til de begrænsede ressourcer, med at binde ressourcer i stedet.

Interview i såvel Forsvarskommandoen som Forsvarsministeriet viser, at der er fuld forståelse for den politiske vinkel, men at opfattelsen af de præmisser, indsættelsen sker på, er forskellig fra niveau til niveau og myndighed til myndighed. Eksempelvis er den logistiske forståelse svær at kommunikere ud fra det operative niveau i forsvaret til det politiske niveau i Udenrigsministeriet. Det vurderes, at denne forskellighed i opfattelsen af præmisserne er en naturlig proces, hvor detaljerne forsvinder i en helhedsbetragtning, når opgaven anskues fra et andet niveau eller en anden myndighed, men også af den klare årsag, at ministerierne har forskellige dagsorde-

²⁴ Bruunrapporten: 28.

²⁵ Se eksempelvis <http://icasualties.org/oif/>.

²⁶ Har især vist sig svært, i takt med at andre har trukket sig ud.

ner, prioriteter og synspunkter. Afghanistan er et godt eksempel på, hvordan danske bidrag har været spredt i landet geografisk med en række forskellige samarbejdspartnere.²⁷ Spredningen af styrkebidragene synes derfor i højere grad at tage hensyn til udenrigspolitisk signalgivning over for eksempelvis Litauen og forsvarspolitiske samarbejdspartnere som England og Tyskland. Erfaringen er ikke blot, at vi skal samle vores bidrag og prioritere mellem vores samarbejdspartnere, men at den politiske virkelighed og afhængigheden af et godt forhold til samarbejdspartnere ikke kan ignoreres. Derfor er erfaringen i lige så høj grad, at vi skal lære at forudse de længerevarende operationer, der vil forme sig, afhængigt af hvad vores andre samarbejdspartnere kan tilbyde, eller rettere sagt ikke kan tilbyde, på netop det tidspunkt, hvor det er aktuelt. Det fordrer en tæt dialog med samarbejdspartnere om potentielle missioner, og en grundig analyse af de langsigtede perspektiver i disse.

Danmark har været til stede i Kosovo siden 1999, Afghanistan siden foråret 2002 og Irak siden sommeren 2003. Tre større missioner, hvilket umiddelbart går ud over præmisserne bag det nuværende forsvarsforlig. Da Irakbidraget blev trukket ud, burde det principielt have været brugt til at styrke de allerede eksisterende bidrag i Kosovo eller Afghanistan, men i stedet har vi oplevet endnu et bidrag til Irak, styrkelse af bidraget i Afghanistan, alt imens et bidrag til Sudan har været luftet, endnu inden beslutningen blev taget om at trække hovedparten af styrken ud af Irak. Problemet ligger ikke i ønsket om at føre en aktivistisk udenrigspolitik, men i at opstille et antal forudsætninger for et forsvarsforlig, der ikke hænger sammen med de politiske ønsker om anvendelse af forsvaret. Som tidligere beskrevet er det nødvendigt at forholde sig til den politiske virkelighed, men det er selvmodsiggende, at vi på den ene side bryster os af at kunne udsende flest soldater i forhold til både indbyggertal og antal professionelle soldater i den stående styrke, men på den anden side har svært ved at sige nej. Netop vores store engagement burde gøre os i stand til at kunne sige fra.

I sommeren 2006 blev det besluttet at støtte UNAMI²⁸ med en C-130J Hercules. Dette bidrag fløj i perioden fra den 15. januar til den 1. juli 2007 250 flyvninger fordelt på 70 missionsdage, svarende til 400 flyvetimer med i alt en halv million pund gods og 1.600 passagerer.²⁹ Gennemsnitligt giver det knap 7 passagerer og 1.000

²⁷ Se kort på HOK's hjemmeside (http://forsvaret.dk/NR/rdonlyres/271F47A1-B26F-4525-A692-DD-DA1A6CAA00/51077/070912_kort_dk_bidrag_isaf_afghanistan.pdf) (24. sep. 2007).

²⁸ UNAMI er UN Assistance Mission for Iraq.

²⁹ FTK's hjemmeside (<http://forsvaret.dk/FTK/Nyt+og+Presse/Pressemeddelelser/UNAMI.htm>).

kg per flyvning i en maskine, der kan løfte 18.144 kg eller 128 soldater. Det er en kapacitetsudnyttelse, der næppe er tilfredsstillende. Naturligvis har en mission som UNAMI høj politisk profil, og til tider kan den politiske værdi af en mission være vigtigere end konkrete opgaver eller mangel på samme. Kravet til den forudgående afvejning af politisk værdi kontra ressourceanvendelse er naturligvis altid til stede, men vigtigst af alt er formentlig den politiske kommunikation og forklaring, når ressource-tunge missioner pålægges en presset organisation. Dermed er det ikke udnyttelsesgrad, men informationsformidling, der bør stå side om side med missionen.

Det danske forsvar har, jf. interview i Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen, oplevet en professionel optimering af personalet. Tilgangen til de operative opgaver er seriøs og målrettet, og rekrutteringen af soldater til nye missioner har været god, så længe missionen har givet mening for den enkelte. Samtidig har der dog været debat om mangel på officerer og andet nøglepersonel, hvor hyppige udsendelser får udsatte kategorier til at søge ud af forsvaret. Problemet illustrerer, hvordan valget af engagement får organisatoriske konsekvenser, hvor for eksempel de mange officerer udsendt til små observatørmissioner og udsendte officerer til en lang række stabe er med til at tynde ud blandt officererne i den hjemlige driftsstruktur. Dermed giver det mening at synliggøre balancen eller ubalancen mellem den hjemlige struktur og udsendelserne, hvilket dels vil holde politikerne informeret om belastningen på strukturen, men i lige så høj grad forsikre personalet om, at denne belastning får et kontinuerligt fokus frem for at blive glemt i det politiske spil.

De seneste års fokus på operationsområder uden for Europa har affødt undersøgelser og indhentning af informationer om sundhedsrisici i andre egne af verden i samarbejde med flere nationer. Den øgede risiko i især de tropiske egne er samtidig meget forskellig fra, hvad danske styrker normalt udsættes for. Selvom infektioner og mange af sygdommene kan behandles, er det ikke alle, der kan kureres. Gode hygiejniske forhold, pålidelig logistik, gode medicinske forhold inklusive tropemedicinsk specialstøtte og grundig "site survey" er nødvendige at få på plads før indsættelse af kapaciteter. Selvsagt vil dette gøre landmilitære bidrag større og tungere end tidligere operationer, men giver samtidig et andet perspektiv på den risiko, danske soldater udsættes for. Risikoen er ikke overstået ved hjemrejsen, men ligesom psykiske mén kan infektioner og parasitter følge den enkelte længe efter hjemsendelse, sågar resten af livet. Dette stiller store krav til sammensætningen og opstillingen af sådanne bidrag, hvor hygiejne bliver lige så vigtig som pansring og våben.³⁰ Derfor

³⁰ Oplysninger indhentet gennem telefoninterview med Forsvarets Sundhedstjeneste.

er det et naturligt afledt kriterium, at udsendelser til sådanne ekstreme områder understøttes af et sikkert logistisk fundament, og at der sættes fokus på opsamling af eventuelle langtidssyge.

FN og legitimitet

En af Forsvarskommissionens konklusioner var behovet for fornøden legitimitet og international opbakning, mens Bruunrapporten udpegede FN som den troværdige ramme om et retsligt og normativt system. International opbakning, legitimitet og troværdighed giver et mere nuanceret skær af legitimitet, som fastlægges på et hovedsageligt politisk og moralsk grundlag, mens lovligheden er en rent juridisk betragtning i relation til folkeretten.³¹ På samme måde er det nødvendigt at skelne mellem retslige og normative-politiske betragtninger, når der skal tages stilling til deltagelse i en international mission. Legitimitet får en endnu mere kompleks form, når den adskilles fra international legitimitet og lokal eller regional legitimitet. Den internationale legitimitet ligger til grund for interventionen, mens den lokale legitimitet opstår gennem en accept af interventionen eller over tid som følge af succes. Dermed er det samtidig sagt, at den lokale legitimitet er skrøbelig og ustabil og vanskelig at forudse. Mange forhold er vigtige, og sager som Abu Ghraib-sagen og Hommelsagen sætter folkeret i fokus som en vigtig del af legitimiteten, hvor overholdelse af krigens love og god "public diplomacy" er vigtige dele af grundlaget for missionens legitimitet og bæredygtighed.

Forskellen i opbakningen bag interventionen i Afghanistan og Irak viser, hvilken betydning et mandat har i skabelsen af troværdighed og dermed legitimitet. Dette behov for bred konsensus og legitimitet hænger nøje sammen med en anden erfaring, vi har gjort os. Indførelse af demokrati tager tid, og om det er muligt i Irak, står stadig at bevise. Pointen er da heller ikke, om det er muligt, men snarere at nationsbygning og demokratiudbredelse ikke er gjort med de tidligere omtalte kortvarige og fokuserede bidrag. Dertil kommer, at langsigtede indsættelser som i Afghanistan er en ressourcemæssig byrde, der skal deles ligeligt. Derfor er legitimitet og bred opbakning nødvendigt, men ikke tilstrækkeligt, førend intentionerne er omsat til handling, og egentlig indsættelse af kapaciteter er en realitet. Afghanistan er et udmærket eksempel på en mission, der har mandat og opbakning i FN, men hvor det stadig kniber med at få bidragsyderne til at stille de nødvendige styrker og kapaciteter.

³¹ DIIS (2005b): 14.

Omvendt viste Kosovo, hvordan legalitet i perspektiv af international ret ikke altid er nødvendig for at skabe legitimitet, da et flertal i FN's Sikkerhedsråd³² stemte for at intervenere til trods for uenighed om det retslige og grundlæggende spørgsmål om en stats suverænitet. I sagen om Kosovo "vandt" den humanitære argumentation over statens suverænitet og skabte dermed legitimitet trods tvivl om lovligheden ved at bryde statens suverænitet. I spørgsmålet om Irak reducerede de forskellige tolkninger af FN's resolutioner legitimiteten omkring "coalition of the willing" og interventionen i Irak, og selvom mandatet kom "posthumt", har det ikke skabt den ønskede legitimitet. Dermed viser Irakforløbet, at blot fordi der efterfølgende er international konsensus og dermed en affødt international legitimitet, udvikler det ikke naturligt en lokal legitimitet. Årsagerne kunne være manglende evne til at stabilisere og genopbygge, dårlige generelle levevilkår osv., hvilket nødvendiggør mere fokus på de problemer, det internationale samfund har sat sig for at løse. Dermed får samtænkning af den sikkerhedsmæssige indsats med udviklingsbistand og genopbygningsindsats samt ikke mindst på højere niveau indsatsens karakter og mandat³³ større betydning på lang sigt. Disse tre elementer kan altså hverken adskilles eller erstatte hinanden, hvilket har den konsekvens, at evnen til at skabe konsensus, legalitet samt både lokal og international legitimitet nøje skal overvejes, før der bindes ressourcer til fremtidige operationer. Dermed forbliver FN en central og relevant ramme for fremtidige operationer.

Stabilisering, genopbygning og samtænkning

Bruunrapporten anbefalede ud over kapaciteter til kortvarige, fokuserede bidrag at besidde en vis kapacitet til stabilisering og genopbygning. Efter Bruunrapportens udgivelse udarbejdede forsvaret Kapacitetsnotatet³⁴, der fulgte op på forventningerne om at anskaffe et skarpere og mere brugbart sikkerheds- og forsvarspolitisk værktøj, men kapaciteterne synes ikke at være fulgt med retorikken og politikken.³⁵ Det indeværende forsvarsforlig har med kapacitetstilgangen gjort op med det brede forsvar og vist sig klart til at nedlægge standardkapaciteter til fordel for andre, mere bredt anvendelige enheder. Der er så at sige blevet ryddet ud på hylderne, men uden at der er taget hul på en åben diskussion om nye kapaciteter i relation til fremtidige

³² Med opbakning fra FN's generalsekretær, EU og NATO.

³³ Kapitel 6, 7 eller 8 i FN-regi eksempelvis, der samtidig er et udtryk for det internationale samfunds vilje til at løse problemet og med militær magt om nødvendigt.

³⁴ Kapacitetsnotatet analyserede forsvarets kapaciteter og en stor del af grundlaget for de valg og fravalg af kapaciteter, der skete i forbindelse med dette forsvarsforlig.

³⁵ Dalgaard-Nielsen, 2007.

missioners karakter. Derfor er missionerne i Afghanistan og Irak en god anledning til at vurdere, hvilke spidskompetencer og eventuelle nye eller udbyggede kompetencer og kapaciteter forsvaret skal råde over i fremtiden, da fremtidens komplekse opgaver kalder på en fornyet og mere nuanceret tilgang til internationale missioner.³⁶ Der har da også været debat om, hvilken karakter denne kapacitet i så fald skal have, og mange synspunkter har været fremsat, lige fra, at Danmark bør opstille humanitære brigader, til, at kampenheder i forvejen besidder kapaciteten til at løse sådanne opgaver.³⁷ Ser man på de områder, hvor danske soldater er blevet rost, må operationstyper som stabilisering og genopbygning, herunder PRT-virke, fremhæves. Erfaring fra denne type operationer er opnået gennem flere års tilstedeværelse på Balkan samt nyligt indhøstede erfaringer fra Afghanistan og Irak. Det siger sig selv, at fastholdelse af disse erfaringer er absolut nødvendig. Den konkrete situation er imidlertid, at der ikke er opstillet en permanent organisatorisk enhed, der varetager uddannelse i og videreudvikling af begrebet samtænkning og evnen til genopbygning. Dette forhold kan hænge sammen med tankegangen fra 2003 om, at forsvaret ikke ønsker at rollespecialisere sig, men i stedet kapacitetsspecialisere sig.³⁸ Det forhold, at sikkerhedssituationen i de områder, hvor stabiliserings- og genopbygningsindsatsen er påkrævet, oftest ikke er god nok til, at ngo'er kan arbejde der, peger dog på, at uanset hvilken holdning man må have, trænger kapacitetsområdet inden for stabilisering og genopbygning til at blive gennemtænkt.

I interviews foretaget i forbindelse med forberedelsen af denne rapport vurderes det samtidig, at der procesmæssigt lyttes til de operative anbefalinger i både Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen. Politisk virkelighed og operativ realitet har på den måde nærmet sig hinanden meget, og der besiddes et stort detailkendskab i Forsvarsministeriet, uden at det udmøntes i detailstyring. Det er da heller ikke i detaljerne, at kriterierne skal have deres udspring, da detaljerne håndteres gennem de operative "lessons learned". Det er derimod interessant, at selvom Forsvarsministeriet og Forsvarskommandoen har hvert sit system til opsamling af erfaringer, eksisterer der, jævnfør interviews, ikke noget organisatorisk fastlagt system mellem de to niveauer. Dette skyldes en implicit forestilling om, at "lessons learned" er indarbejdet i opgave og indstilling, omend operative problemstillinger med politisk effekt kan risikere at blive glemt, nedprioriteret eller løst ensidigt. Derfor bør der arbejdes

³⁶ Flockhart, 2007.

³⁷ Se eksempelvis *Information*, 16. aug. 2007.

³⁸ Se briefing på Forsvarskommandoens hjemmeside: <http://forsvaret.dk/NR/rdonlyres/F801F664-F49F-4402-9262-FB142CA19690/0/briefingoprettet20030903.ppt>, dias 17. Emnet diskuteres ligeledes af Rasmussen, 2004.

på at opstille et institutionelt forankret system til opsamling af erfaringer, der sikrer en overlevering af operative erfaringer til det politiske niveau.

I forsvarsforliget indgår samtænkning som et nyt begreb. Implementeringen af begrebet har været både positiv og frustrerende, for samtidig med ministeriets positive konklusion³⁹, har debatten kørt i medierne om en mangelfuld sammenhæng mellem de overordnede tanker og udførelsen i praksis. Samtidig diskuteres begrebet i forbindelse med andre beslægtede områder såsom CIMIC (Civil Military Cooperation) og CMO (Civil Military Operations), hvor USA og andre af vores samarbejdspartnere i NATO hver især arbejder med at få disse begreber på plads i deres egen organisation. Begreberne varierer i formål og indsats fra at være et snævert militært værktøj til direkte støtte af den militære operation og til at være en del af den overordnede indsats, altså mere i retning af statsbygning. Operationerne i Irak og Afghanistan har allerede demonstreret et behov for at koordinere den ministerielle indsats, et behov, der allerede er øget fokus på i såvel Forsvarskommandoen som Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet. Kunsten bliver i fremtiden at få struktureret og institutionelt forankret denne proces, hvilket i sammenhæng med kapacitetsudvikling og samtækningsdebatten peger på, at vejen til succes skal søges gennem en langt mere holistisk anskuelse af kommende missioner, end vi tidligere har været vant til. Behovet for, at den efterfølgende stabilisering og genopbygning er tilrettelagt i detaljen, førend der bindes ressourcer til en mission, er derfor lige så centralt.

Senest er Sudan kommet på det militære landkort igen. Udenrigsministerens tale den 19. juni 2007 om det naturlige i et dansk militært bidrag til den nye AU-FN-styrke⁴⁰ kom samtidig med lanceringen af den nye Afrikapolitik, hvilket viser, i hvor høj grad der tænkes sikkerhed og militær indsats sammen med udviklingspolitikken. Én ting er, at tanken tænkes, noget andet er at indarbejde den i politikken. Spørgsmålet er så, om det er fornuftigt med en så tæt sammenhæng mellem militær indsats og udviklingshjælp, hvilket allerede diskuteres i samtækningsdebatten. Her er et af hovedargumenterne, at genopbygningen mister sin neutralitet ved at være en del af den militære indsats. Den omvendte verden med den militære indsats som en del af udviklingshjælpen må derfor synes at lide under samme problem, hvis det altså i praksis er et problem. Kidnapninger af civile operatører i Irak viser, at selvom gen-

³⁹ Forsvarsministeriets årlige redegørelse for 2006.

⁴⁰ Oplæg til debatmøde om den nye Afrikapolitik (<http://www.um.dk/nr/exeres/111a5168-0319-450e-a801-9fe64831178f.htm>).

opbygningen i vores optik fremstår som upartisk, er folkene i den del af indsatsen stadig et mål for lokale oprørere. Denne gråzone bekræfter som tidligere nævnt, at genopbygningen og hele samtænkningen skal gennemtænkes, førend et bidrag udsendes. På længere sigt peger det ligeledes på, at denne "neutralitetskonflikt" bør analyseres nærmere.

Risiko og opbakning

Forsvarskommissionen pegede på den folkelige opbakning som et centralt element for en politisk beslutning, men fokuserede dengang alene på egne tab ud over at være et resultat af alle øvrige faktorer. Bruunrapporten pegede derimod på, at ud over egne tab ville tab blandt civilbefolkningen ligeledes skulle tages i betragtning. Troen på, at egne tab skulle have en direkte indvirkning på den folkelige opbakning, kræver dog en mere nuanceret tilgang og må ikke stå alene. Den folkelige accept af tab hænger nemlig i høj grad sammen med en erkendt og synlig nytteværdi for missionen, som peget på i Forsvarskommissionens beretning.⁴¹ Det handler altså om, at missionen giver mening for den enkelte, og derfor bliver det et spørgsmål om, hvilket portræt der tegnes af en kommende mission, og om den politiske opbakning er til stede. Oppositionspolitik og indenrigspolitiske dagsordener kan gøre, at billedet bliver mere komplekst for den enkelte, der nu også skal gennemskue det politiske spil for at finde meningen med en mission. På den måde er opbakning ikke kun et spørgsmål om størst mulig sikkerhed og den bedste udrustning, men også et spørgsmål om, at "public diplomacy" udøves, så beslutningen giver mening. Det skal også påpeges, at hver enkelt mission risikomæssigt er unik. Truslen er ikke den samme i fredsbevarende missioner med parternes accept som i fredsskabende missioner mod parternes vilje. Med øget trussel bør følge et øget krav til opbakning. Den største chance for folkelig opbakning findes, når danske moralske og sikkerhedspolitiske interesser kan påvises; når der er klare humanitære og/eller sikkerhedspolitiske mål samt ved en rimelig udsigt til succes.⁴² Værre er det med den politiske opbakning, som ofte vakler ved de skarpere missioner. Disse potentielle ændringer i det politiske billede og dermed en øget risiko for at underminere opbakningen bag en mission må derfor imødegås ved at skabe det bredest mulige flertal. Det kan i den forbindelse overvejes, om missionens karakter skal have afsmittende virkning på beslutningens karakter. Eksempelvis, at der arbejdes ud fra almindeligt flertal ved fredsbevarende missioner, mens der arbejdes ud fra kvalificeret flertal ved fredsskabende missioner.

⁴¹ Jakobsen, 2004.

⁴² Jakobsen, 2004: 105.

Sådanne retningslinjer kunne med fordel fremgå af et policydokument for danske internationale engagementer.

Globaliseringens rolle

Da Muhammedtegningerne forårsagede en af de største udenrigspolitiske kriser i nyere dansk tid, stod det klart, at på samme måde som vi i takt med globaliseringen påvirker og ønsker at påvirke verden omkring os, er vi selv blevet en meget tydelig aktør på den globale scene. Sagen viste, hvordan en artikelserie i en dansk avis hurtigt kan få konsekvenser for dansk handel i Mellemøsten. Pointen er ikke, at dansk internationalt engagement skal være tilbageholdende, eller at vi skal lave indgreb i ytringsfriheden, men at engagementet skal være solidt funderet. Dette hører ganske udmærket sammen med en anden af rapportens konklusioner, der var, at mens globaliseringen er blevet en central drivkraft bag udbredelsen af demokrati og menneskerettigheder, har den samtidig medført en øget sårbarhed over for eksterne hændelser. Senest viser afsløringer af formodede terrorister i Danmark, at Muhammedsagen stadig trækker sine spor, og at den proamerikanske linje meget vel kan betyde, at Danmark ikke fremover kan regne med at blive modtaget som de uparatiske velmenende nordboere. Vi må derfor acceptere, at den sammenhæng, der kan etableres mellem handlinger på forskellige områder og niveauer, kan få indvirkning på vores evne til at løse militære opgaver i tid og rum. Så ligesom globaliseringen kan anskues som en drivkraft, må den i lige så høj grad erkendes at være en udfordring og somme tider endda en forhindring. Dermed er globaliseringen på sin måde med til at cementere nødvendigheden af international legitimitet.

Danske udfordringer

De udfordringer, dansk forsvar står over for i lyset af de seneste års erfaringer, er mangfoldige og i mange tilfælde tæt forbundne. I det danske forsvar har man bevidst valgt en tilgang i kapacitetsvalg, der baserer sig på løsningen af en bred vifte af opgaver. Spidskompetence er derfor ikke et særligt begreb i dansk forsvar, men i lyset af økonomisk tunge fremtidige investeringer må det overvejes at udpege specifikke spidskompetencer og fremtidige kapaciteter og integrere dem i den aktivistiske udenrigspolitik. I dette valg sker der automatisk et fravalg på andre områder, og denne nødvendige prioritering kan med fordel gøres i tæt samarbejde mellem det operative og politiske niveau. Dette åbner op for en fortsat udvikling af sam-tænkning i relation til andre områder og en gennemtænkning af relevante kapaciteter. Denne holistiske betragtning af udenrigs- og sikkerhedspolitikken vil kunne

bidrage til at samle udvikling og militære bidrag og dermed formentlig bidrage til løsningen af grænseområderne, hvor eksempelvis neutralitetsproblematikken bør gennemanalyseres.

Ser vi på rammerne for dansk forsvars indsættelse, synes der at være behov for at tydeliggøre nogle områder. Anvendelsen af værdier i den politiske argumentation medfører et behov for at få defineret disse værdier klart, når de anvendes i en konkret beslutningsproces.⁴³ Dette har flere fordele, men primært i form af opbakning, når såvel personel som befolkning kan relatere egne holdninger til dem, der ligger til grund for en mission. Konsekvenserne af de politiske valg bør ligeledes tydeliggøres i en bredere kreds, hvilket naturligvis ofte sker i mediernes, men en mere proaktiv tilgang hertil vil kunne medvirke til en større forståelse, når beslutninger går imod den umiddelbare militære rationalitet. En sideløbende synliggørelse af balancen mellem den hjemlige struktur og udsendelser vil ligeledes kunne styrke forståelsen blandt personellet, og i det hele taget vil en mere åben dialog om opgaver, ressourcer og prioriteringer skabe et bedre grundlag for både en intern og ekstern dialog samt forståelse for eksisterende overordnede problemstillinger.

På samme måde bør rammerne i direkte relation til missionen være klare, således at valget af samarbejdspartnere i forhold til den enkelte missions karakter sikrer en optimal opgaveløsning uden anvendelse af unødvendige ressourcer på samtræning og materiel, og dermed balance mellem den globale tilgang og tildelte ressourcer.

Erfaringerne fra Kosovo, Afghanistan og Irak har vist, at selvom "first in, first out"-tankegangen giver god mening, er den langtfra realistisk at operere med, såfremt vi ønsker at gøre arbejdet færdigt, især i relation til statsbygning og engagementer i "failed states". Derfor må vi forvente længerevarende missioner, planlægge på det grundlag og dermed overveje, hvor mange flag vi vil have plantet på verdenskortet og ikke mindst hvor. Det handler dermed om at tydeliggøre konsekvenserne ved politiske valg og at få samlet vores militære bidrag, som den oprindelige præmis for forliget foreskrev.

Legitimitet må fastslås at have en fortsat central og højt prioriteret rolle i fremtidige missioner, omend den med fordel kan anskues mere nuanceret end tidligere. Såvel den internationale som den lokale legitimitet er nødvendig i langvarige missioner og sætter fokus ikke blot på overholdelsen af folkeretten og krigens love, men

⁴³ Et udgangspunkt kunne findes i ICISS, 2001.

også på udførelsen af “public diplomacy”. En solid folkelig og politisk opbakning er nødvendig, i særdeleshed når der er tale om meget “skarpe” missioner med hårde kampe, som det ses i Helmandprovinsen i Afghanistan. Denne opbakning opnås gennem den allerede eksisterende militærfaglige opbakning, men også gennem en klart kommunikeret synlig nytteværdi.

Kriterier for fremtidens operationer – to spørgsmål

Beslutningen om at lade danske styrker deltage i en international operation indeholder to enkle, men langt fra simple spørgsmål: Skal vi deltage, og i så fald, hvordan skal vi deltage? Denne opdeling læner sig samtidig op ad den folkeretslige opdeling i *jus ad bellum* og *jus in bello*, altså spørgsmålene om, hvornår det er retmæssigt at gribe til våben, og om reguleringen af kombattanternes adfærd i konflikten. På samme måde er der sund logik i at overveje, under hvilke præmisser vi ønsker at deltage i internationale operationer, inden vi vælger at sige ja eller nej.

Beslutningen om deltagelse i internationale operationer

Erfaringerne peger på tre centrale forhold, der må være på plads for at sikre et bæredygtigt grundlag for en international mission.

1. Legitimitet

Først og fremmest er legitimitet nødvendig, ikke blot internationalt, men også lokalt, hvor indsættelsen skal ske. Derudover må legitimitet ikke betragtes som opnået med eksempelvis et FN-mandat, men må betragtes som en løbende proces, der til stadighed skal plejes. Dette retter fokus mod en lang række forhold, der må tages i betragtning i beslutningsprocessen. Som tidligere nævnt suppleres legitimitet af lovlighed, og derfor må vi forholde os til det politiske, moralske og juridiske aspekt af en mission. Især politik og moral er to svære størrelser at sætte på formel, og der er derfor mening i at definere de værdier, der henvises til i brede vendinger i den offentlige debat. På det lokale plan handler det om operationaliseringen af den overordnede strategi og dermed om, hvordan der operativt skabes mulighed for at leve op til folkeretten.

2. Opbakning

Legitimiteten er en afgørende del af opbakningen, der som et andet centralt forhold må opstilles som kriterium for deltagelse. Opbakningen skal findes både politisk og folkeligt, især i takt med at danske tab i missionsområderne sætter den nødvendige nationale opbakning på prøve.⁴⁴ Den politiske opbakning er generelt til stede, når en mission er en realitet. Der er dog altid den fare, at interventioner med et vigende flertal risikerer at blive brugt indenrigspolitisk, hvilket kan smitte af på den folkelige opbakning, når der sås tvivl om grundlaget for

⁴⁴ Jakobsen, 2004.

missionen. Derfor bør missioner med forventet lang varighed eller "skarperer" missioner tilsikres et større flertal og politisk enighed om grundlaget for missionen, så den politiske opbakning kan bibeholdes over tid. Den folkelige opbakning er i modsætning til den politiske mere følsom, men alligevel mere robust, end man umiddelbart skulle tro. Befolkningen skal tro på missionen, og i takt med troen følger opbakningen, men befolkningen har dog det privilegium at kunne skifte mening undervejs, hvilket ikke altid er muligt for politikerne. Derfor er en snæver opbakning blandt befolkningen problematisk, da den ligesom før nævnt har en evne til at smitte af på sit politiske modstykke.

3. Opgaven

Som det tredje centrale forhold står opgaven, der nødvendigvis må tænkes igennem fra ende til anden, og hvor svarene på de strategiske spørgsmål om "end state" og vejen til målet, må være besvaret, før indsatsen påbegyndes. Planen for stabilisering, genopbygning og samtænkning må altså være på plads, førend et bidrag udsendes, da mangel på gode svar kan være et præj om at genoverveje indsatsen.⁴⁵ Erfaringer fra tidligere operationer må inddrages på tværs af vertikale og horisontale skel, således at operative erfaringer analyseres for politiske implikationer og vice versa. Beskrivelse af indsatsens mål og vurderingen af egen evne til at opnå dem bliver derfor centralt i beslutningen om dansk deltagelse i internationale operationer.

Opstillingen af et bidrag

Som i alle andre typer af virksomheder handler det om at sammensætte kompetencer og opgaver på en måde, så opgaverne løses bedst muligt med mindst spild. Forsvarets enheder udgør en bred vifte af forskellige kompetencer, og den store efterspørgsel efter styrker kræver, at de styrker, der indsættes, bliver anvendt bedst muligt. Derfor skal det tilstræbes, at enheder ikke indsættes i opgaver, de er "overkvalificerede" til, og især ikke, hvis der findes andre lande, der kan løse opgaven bedre eller med "billigere" enheder. Derfor er missionerne i Afghanistan og Irak en god anledning til at vurdere, hvilke spidskompetencer og eventuelle nye eller udbyggede kompetencer og kapaciteter forsvaret skal råde over i fremtiden, da disse komplekse opgaver på mange måder alligevel kalder på en fornyet og mere nuanceret tilgang til fremtidens internationale missioner.

Det danske forsvars holdning er som udgangspunkt, at alt kan lade sig gøre og dermed kun er et spørgsmål om hvordan. Dette er en klar erkendelse af, at forsvaret er

⁴⁵ For opgavens betydning se Veicherts, 2006.

leverandør af et værktøj til udenrigs- og sikkerhedspolitikken, men det kræver, at forsvaret har stor fokus på, hvor mange ressourcer der kan trækkes ud af strukturen uden at overbelaste hverken medarbejdere eller pårørende.

Disse forhold peger på to vigtige kriterier, der skal opfyldes, førend danske soldater udsendes. Først og fremmest er kommunikationen til en bred vifte af modtagere vigtig, idet medarbejdere, pårørende, befolkningen som helhed og politikere skal have slået fast, hvorfor netop danske soldater er de bedste til den aktuelle mission. Fra politisk side er det essentielt at få forklaret, hvorfor denne mission skal involvere danske soldater, hvilken betydning det har for Danmark, hvilke holdninger eller værdier der er lagt til grund for beslutningen, og hvad der gøres for at skabe de bedste vilkår for løsningen af opgaven. Kort sagt skal missionen sælges til den danske befolkning såvel uden for som inde på Christiansborg. Lykkes det ikke, kan det betyde, at grundlaget ikke er godt nok, eller at kommunikationen ikke har været god nok. Under alle omstændigheder bør det betyde en genovervejelse af begge, da det er en del af grundlaget for opbakningen.

Endelig handler det om at tilsikre, at de rigtige og tilstrækkelige ressourcer tilknyttes missionen, også over tid. Det behøver naturligvis ikke alene at være danske soldater, men den definerede opgave skal samlet stilles rimelige vilkår. Men spørgsmålet om ressourcer handler også som tidligere nævnt om ikke at tildele flere ressourcer til missionen, end strukturen kan bære i det lange løb. Begge problemstillinger er aktuelle i relation til Afghanistan, hvor manglen på officerer strækker strukturen og medfører et dårligt arbejdsklima, og den manglende vilje blandt NATO-lande til at sende det nødvendige antal soldater til den sydlige og farligste del af Afghanistan giver opgaveløsningen sværere kår end nødvendigt.

Konklusion

At opstille universelle kriterier for, hvordan fremtidig dansk deltagelse i internationale operationer skal prioriteres, er en kompliceret og politiseret affære. Nogle kriterier vil stå som trivielle og som allerede værende en del af den eksisterende beslutningsproces, mens andre kan fremstå som urealistiske. Grundlæggende må det, som rapporten indleder, accepteres, at når et sæt kriterier defineres, er det i det øjebliksbillede, den fulde relevans er til stede. Derfor må kriterierne revurderes løbende og eventuelt suppleres.

Konklusionen er fem kriterier, der skal tillægges stor vægt:

- Legitimitet med FN som den fortsat centrale leverandør
- Opbakning, folkelig som politisk
- Opgaven, klart defineret, for så vidt angår løsning og mål
- Kommunikation, internt til medarbejdere og pårørende, og til befolkning og politikere
- Ressourcer, de rigtige og tilstrækkelige, også over tid.

Når det konkluderes, at der også i fremtiden skal arbejdes med FN som eneste legitimerende instrument, er denne konklusion, som Kosovo viste, dog ikke endegyldig. Ikke desto mindre er det et godt udgangspunkt, men der vil uden tvivl opstå konflikter i fremtiden, der grundet deres natur vil kalde på en legitimering uden om FN's Sikkerhedsråd. Uden for regi af FN vil denne legitimering afkræve de involverede parter ekstra fokus og overvejelse, da legitimitet og opnåelse af målet er nært forbundne. Her vil det være relevant at overveje beslutningsprocessens karakter, således at det ikke blot ved fredsskabende operationer, men også ved operationer uden mandat fra FN overvejes at kræve et kvalificeret flertal.

Overvejsen om, hvor Danmark skal binde sine ressourcer, afgøres ud fra mange forskellige præmisser, og der kan opstilles langt flere end i denne rapport. Samtidig bør der tages dansk stilling til begreber, som indeholdes i termerne "humanitære og moralske overvejelser" samt "danske værdier", men som ikke defineres entydigt nogen steder. Derfor vurderes det relevant at udarbejde et policydokument, der behandler og opstiller den samlede pakke af kriterier, som er grundlæggende for udsendelse af danske soldater i internationale missioner.

Bibliografi

- Abootalebi, Ali R. (1999): "Islam, Islamists, and Democracy", *Meria Journal* 3:1, March.
- Aftale om forsvarrets ordning fra 2005 – 2009 af 10. juni 2004.
(<http://forsvaret.dk/FMN/Forsvars-+og+sikkerhedspolitik/Forsvarsforlig/Forsvarsforlig.htm>)
- Bruun, Hans Henrik mfl. (2003): *De sikkerhedspolitiske vilkår for dansk forsvarspolitik*, august 2003 (Bruunrapporten). (http://www.folketinget.dk/img20021/udvlibag/lib7/20021_25197/20021_25197.pdf)
- Clausewitz, Carl von (1989): *On War*, Princeton University Press.
- Crosston, Matthew (2007): "The Hizb Al-Tahrir in Central Asia: How America Misreads Islamist Threats", *Meria Journal* 11:3, September.
- Dalgaard-Nielsen, A. (2007): "Soldiers and State-building: The Approach of the Danish Armed Forces to Reconstruction Support", *DIIS Report* 2007:2.
- DIIS (2005a): *Danish Foreign Policy Yearbook 2005*, DIIS Publikation.
- DIIS (2005b): *Nye trusler og militær magtanvendelse*, DIIS Publikation.
- Flockhart, Trine (2007): "Nøglen til succesfuld statsbygning ligger i detaljen", kronik i *Kristeligt Dagblad*, 20. juni 2007.
- Forsvarskommissionen af 1997.
(<http://forsvaret.dk/FMN/Publikationer#{A434A08B-EA5B-4E3A-AE43-C816FD921840}>)
- Forsvarsministeren (2006): *Årlig redegørelse 2006*.
(<http://forsvaret.dk/NR/rdonlyres/D06F2A44-FF33-48E0-8C1C-CD-84C68E616E/0/AarligRedegorelse2006.pdf>)
- Forsvarsministeriet (2007): *Rapporten fra AG vedrørende justering af Forsvarets personel- og uddannelsesstruktur*. (Del 1 tilgængelig på <http://forsvaret.dk/FMN/Ministeromr%C3%A5det/Personel+og+uddannelse/>)
- Hirsch, John L. (2001): "War in Sierra Leone", *Survival* 43:3, Autumn.
- ICISS (2001): *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*.
(<http://www.iciss.ca/report-en.asp>)
- Interviews i Forsvarskommandoen, Forsvarsministeriet og Forsvarets Sundhedstjeneste.
- Jakobsen, Peter Viggo (2004): "Har Danmark et body bag syndrom?", *Militært Tidsskrift* 133:1, april, s. 94-114.

- Jensen, Michael Jedig (2006): "US Quadrennial Defence Review 2006 – Konsekvenser for dansk internationalt engagement?", *DIIS Brief* 2006, November.
- Krulak, Charles C. (1999): "The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War", *Marines Magazine*, January.
http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm.
- Lov nummer 122 af 27. februar 2001, lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation.
- Lov nummer 568 af 9. juni 2006 om ændring af lov nummer 122.
- Petersen, Nikolaj (2007): "Nøgler til Fogh", *Weekendavisen*, 28. sep. 2007.
- Rasmussen, Hans Henrik (2007): "Forsvaret er forældet", interview med Poul Dahl i *Information*, 16. aug. 2007.
- Rasmussen, Mikkel Vedby (2004): "Kapacitetsspecialisering", *Militært Tidsskrift* 133:1, april, s. 60-68.
- Regeringen (2003): *En verden i forandring – Regeringens bud på nye prioriteter i Danmarks udenrigspolitik*.
- Smith, Karen E. & Margot Light (2001): *Ethics and Foreign Policy*, Cambridge University Press.
- Udenrigsministerens tale om dansk udenrigspolitik på Århus universitet den 7. maj 2007.
 (<http://www.ambprag.um.dk/NR/exeres/AFC56542-E43E-4CAC-8533-F43101FF6291,frameless.htm?NRMODE=Published>)
- United Nations University (1997): *Asian Values and Democracy in Asia*.
 (<http://www.unu.edu/unupress/asian-values.html>)
- Veicherts, Nicolas T. (2006): "Samtænkning – Modstand og muligheder", *DIIS Report* 2006:5.
- Wheeler, N. & Tim Dunne (1998): "Good International citizenship: a third way for British foreign policy", *International Affairs* 74:4.

Supplerende bibliografi

- Brands, H.W. (2000): *The Use of Force after the Cold War*, Texas A&M University Press.
- Dunne, Tim (2004): "When the shooting starts: Atlanticism in British security strategy", *International Affairs* 80:5.
- Jakobsen, Peter Viggo (2005): "Forsvarets internationale engagement 15 år frem: hårdere og hurtigere, men ikke kortere operationer", artikel i Forsvarsakademiets festskrift i anledning af akademiets 175. årsdag.
- Jakobsen, Peter Viggo (2006): *Nordic Approaches to Peace Operations – A New Model in the Making?*, Routledge.
- Rasmussen, M.V. (2004): "The Revolution in Military Affairs and the Boomerang Effect", *DIIS Report* 2004:6.
- Stepputat, Finn (2007): "Working in 'Fragile States': Problems, Dilemmas, and Guidance", *DIIS Brief* 2007, January.
- Wheeler, N.J. (2000): *Saving Strangers – Humanitarian Intervention in International*

DIIS's Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier

Denne publikation indgår i de Forsvars- og Sikkerhedspolitiske Studier. Projektet, der er finansieret af Forsvarsministeriet, blev påbegyndt i 2000 og løber frem til 2009.

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

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

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

Fagligt panel

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

Heather Grabbe, Advisor to the EU Commissioner for Enlargement

Lene Hansen, lektor, Københavns Universitet

Peter Viggo Jakobsen, lektor, Københavns Universitet

Knud Erik Jørgensen, Jean Monnet Professor, Aarhus Universitet

Ole Kværnø, Chef, Institut for Strategi, Forsvarsakademiet

Theo Farrell, Reader in War in the Modern World, Department of War Studies at King's College London

Daryl Howlett, doktor, University of Southampton

Iver Neumann, forskningsprofessor, NUPI

Mehdi Mozaffari, professor, Aarhus Universitet

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

Mikkel Vedby Rasmussen, direktør, Dansk Institut for Militære Studier

Sten Rynning, lektor, Syddansk Universitet

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

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

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

Clemens Stubbe Østergaard, Lektor, Aarhus Universitet

