

NATO gennem 75 år: Oprindelse, Udvikling og Fremtid



En artikelserie af Det Krigsvidenskabelige Selskab

Indhold

<i>Del I: Fra neutralitet til alliance: Danmark på vej til NATO</i> <i>Af Peter Bogason</i>	1
<i>Del II: Fra 'Massive Retaliation' til 'Flexible Response':</i> <i>Udviklingen i NATO-strategi under Den Kolde Krig</i> <i>Af Iben Bjørnsson</i>	16
<i>Del III: NATO-udvidelserne mod Øst i 1999 og 2004</i> <i>Af Niels Bo Poulsen</i>	36
<i>Del IV: Ukraine ændrer slagmarken for NATO's fremtidige krigsførelse</i> <i>Af Alexander With</i>	49
<i>Del V: USA-Kina konfrontationen i Indo-Pacific:</i> <i>Fremtidige perspektiver for NATO</i> <i>Af Camilla T. N. Sørensen</i>	66



Del I: Fra neutralitet til alliance: Danmark på vej til NATO



Billede: Rhin-forsvarslinjen længst mod vest. NATO.

Af Peter Bogason, professor emeritus

Dette første bidrag om NATO's 75-års jubilæum stiller skarpt på Danmarks strategiske situation i perioden 1945-51 med hovedvægten på årene 1948-51, hvor danske politikere blev enige om at opgive den klassiske neutralitet og i stedet ville samarbejde med andre stater om et forsvar rettet imod forventede angreb fra Sovjetunionen. De politiske diskussioner er velbeskrevne og lades derfor ude, fokus er på de militære synspunkter i forløbet fra neutralitet til alliancepartner.

De vigtigste kilder til analysen fremgår af noterne, men det skal bemærkes, at indholdet er tæt inspireret af forfatterens tidligere udgivelser om det danske forsvar og NATO.¹



Det skandinaviske perspektiv

I de første år efter 1945 genetablerede Danmark sin status som neutral stat, nu under FN's auspicer. I FN arbejdede man på at etablere en form for militær sikkerhedsstyrke under Sikkerhedsrådet, men det blev ikke til noget.

I løbet af få år udviklede Sovjetunionen en stadig mere aggressiv rolle i Østeuropa og fik hurtigt kommunistpartierne til magten i alle lande bag jerntæppet. Sovjet havde besat Bornholm i maj 1945, men forlod øen i april 1946. Forinden havde Sovjet presset den danske regering til at erklære, at Danmark ville overtage øen med egne tropper og administrere den uden hjælp fra andre magter.

I marts 1948 overtog kommunisterne regeringsmagten i Tjekkoslovakiet ved et kup og kort efter begyndte Sovjet at blokere for vestmagternes adgang til Berlin. Dette skabte stærk bekymring i Skandinavien, og i september 1948 indledte Danmark, Norge og Sverige forhandlinger om at skabe et Skandinavisk Forsvarsforbund. En særlig komite gennemgik ganske detaljeret de tre landes militære forhold og analyserede en række scenarier for et sovjetisk angreb på de tre lande. På grundlag heraf opstillede komiteen en række specifikke former, hvormed de tre lande kunne støtte hinanden.

Rapporten kom i januar 1949 og forblev højt klassificeret indtil efter den kolde krig.² Den viste, at militært set var Sverige ret stærk, hvorimod Norge og specielt Danmark var ret svage. Derfor ønskede Norge at fastholde et samarbejde med USA for at kunne få militært udstyr, og Danmark havde en lignende interesse. Men Sverige ønskede en helt neutral alliance, hvorefter USA uformelt meddelte partnerne, at en neutral alliance ville komme sidst i en amerikansk prioritering af militær støtte. I februar blev det klart, at standpunkterne ikke kunne finde et kompromis, og Norge trak sig derefter fra forbundstanken, snart fulgt af Danmark. Begge lande indgik i det nye NATO i april 1949, mens Sverige forblev neutralt.

Rapportens analyser viste, at ethvert sovjetisk angreb, som berørte Danmark, initialt ville være rettet mod det sydlige Sverige og de danske øer Bornholm, Lolland-Falster og Sjælland³. Samtidig ville de danske gennemsejlingsfarvande være oplagte til at blokere for den sovjetiske flådes bevægelser og for forsyninger ad søvejen. Tankerne i Det skandinaviske Forsvarsforbund var i udgangspunktet, at forsvaret af landområderne skulle overlades til de enkelte lande selv, men der kunne blive behov for at flytte styrker til et af de andre lande, fx i et dansk tilfælde af tilbagetrækning af styrker fra Sjælland til Skåne (Helsingør-Helsingborg), hvorimod svenske styrker i Skåne sandsynligvis ville blive trukket nordpå mod Hallandsåsen, som er et naturligt forsvarsværk.

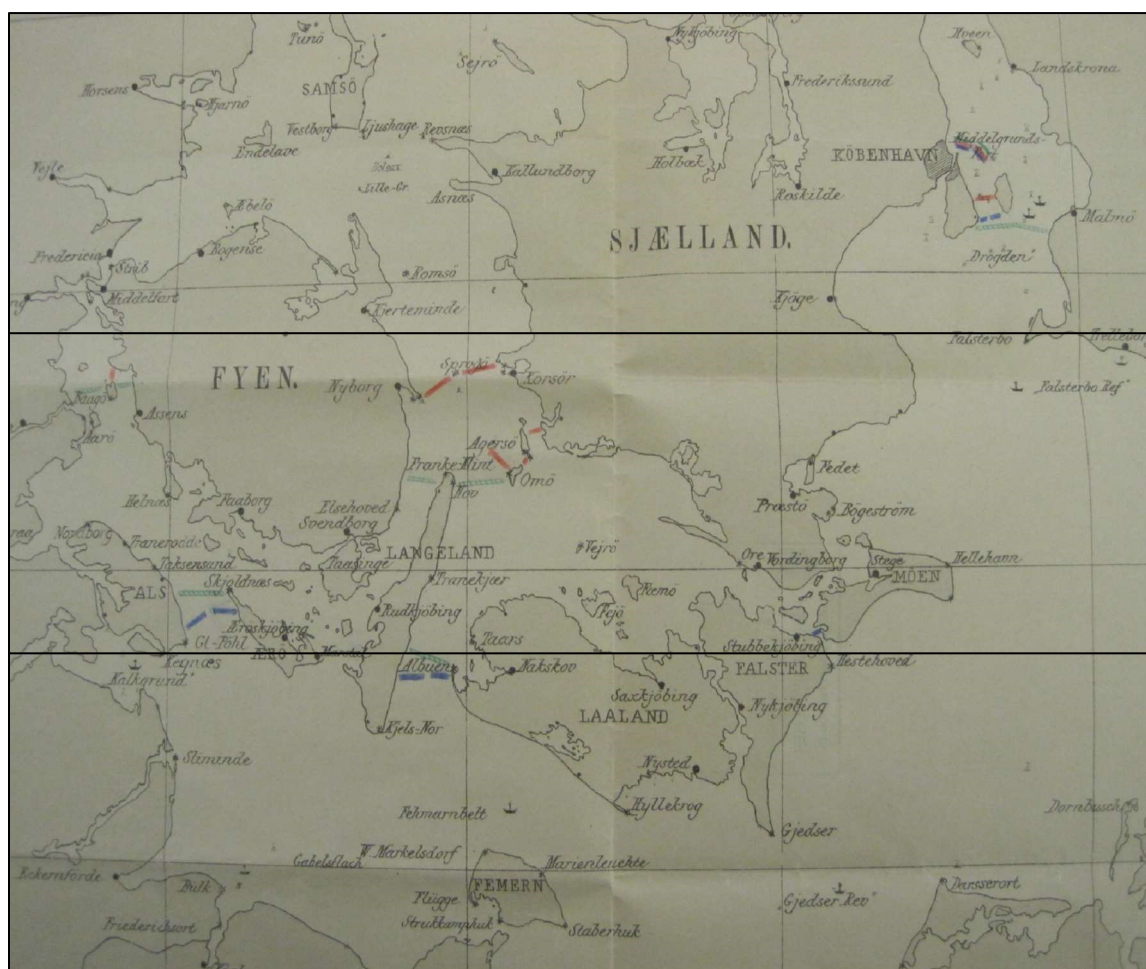
For søforsvarets vedkommende kunne Danmark og Sverige have et samarbejde eller i det mindste skabe en koordineret indsats i den sydvestlige Østersø- Øresund og Kattegat. Hertil kom mulighederne for at koordinere placering og indsats af kystbatterier i Øresund. Ubådes indsats skulle koordineres i Østersøen fx ved angreb på landgangsstyrker såvel som transportskibe og større orlogsfartøjer. Overfladeenheder kunne tilsvarende koordinere angreb i Østersøen med diverse artilleri- og torpedoangreb samt minelægning. Man forestillede sig en inddeling af Østersøen i adskilte områder for de to mariner for at skabe operationsfrihed. Man måtte desuden dele viden om placering af minefelter og andre hindringer for skibsfarten. I Øresund var tæt samarbejde nødvendigt i alle henseender mht. minefelter og kystbatterier - ubåde kunne ikke operere i det lavvandede område. Tilsvarende



forudsatte operationer i Kattegat og Skagerrak i de fleste tilfælde koordination, og der ville være behov for fælles konvojering for transportskibe. Minestrygning ved kysterne forblev nationale opgaver.

Landenes flyvevåben skulle etablere et samarbejde, men på det tidspunkt var det danske flyvevåben kun på planlægningsstadiet. Men fly var fleksible i brug, og man kunne forholdsvis let koordinere dem og skabe koncentrerede operationer mod land- og sømål. Piloterne skulle derfor øve brug af de andre landes flyvestationer, og kommandosystemerne måtte gøres fælles. Rekognoscering måtte også gøres fælles.

Dette omfattende samarbejde krævede fælles signal- og kommunikationssystemer; fri adgang til hinandens baser og fuldstændig deling af information fra efterretningsafdelingerne.



Figur 1. Kort fra forhandlingerne om forsvarsforbundet. Man ser de planlagte minefelter med lyseblåt, 2' verdenskrigs felter med mørkeblåt, og 1' verdenskrigs med rødt. Rigsarkivet.

Det Skandinaviske Forsvarsforbund forblev altså en papirtiger, men det omfattende samarbejde mellem militært personel, udvekslingen af militære oplysninger og omfattende analytiske diskussioner af strategier placerede landenes stabsofficerer i en enestående position til at analysere forsvarsmulighederne for Danmark og Norge, da de blev medlemmer af NATO kort tid efter. De havde lært samarbejdets kunst og var godt orienterede om styrkerne og planerne i de to lande. De havde lært at gennemtænke strategi og taktik i et større



perspektiv end den snævre nationale interesse, som var dominerende for dem som neutrale stater.

Strategiske overvejelser for NATO

NATO-medlemskabet ændrede fuldstændig danskernes militære udsyn. Danmark var nu en del af en meget stor forsvarsunion og man måtte redefinere de militære roller i dette perspektiv. I stedet for det nationale forsvar fik man nu udfordringerne i at indgå i en arbejdsdeling med henblik på også at forhindre skader uden for egne grænser.

Nøglen til dette samarbejde lå i de danske gennemsejlingsfarvande - Lillebælt, Storebælt og Øresund. Danmark kunne forhindre angreb på andre lande ved at hindre passage og holde fjenden væk fra at kunne bruge landets baser og flyvestationer. I NATO-forståelsen var dette “en for alle” i musketer-eden. Men tilsvarende kunne danskerne forvente “alle for en” ved at få assistance fra andre medlemslande til denne opgave.

Her i det 21' århundrede er det nok værd at erindre læseren om, at de militære våben og kapabiliteter var radikalt anderledes i 1949 - anderledes end i dag, men såmænd også end for bare 10 år senere. Den teknologiske udvikling gik meget stærkt. I 1949 var forholdene som under 2. verdenskrig: ingen missiler, den elektroniske kommunikation var primitiv, og der var ingen taktiske atomvåben. Derfor lå Sovjetunionens styrke i en meget stor konventionel hær, som – i modsætning til de vestlige lande - ikke var blevet skåret ned efter krigen. Flyvevåbnet og flåden var ikke så stærke, men var dog stadig nødvendige at regne med, ikke mindst i Østersøen.

Vægten lægges i det efterfølgende på betydningen af de danske stræder, og derfor får de sømilitære forhold stor betydning. Landmilitært var hovedproblemstillingerne at etablere et forsvar i Sønderjylland og Slesvig-Holsten samt på de sjællandske kyster mod sydøst. Pladshensyn tillader ikke en nærmere gennemgang deraf.

NATOs første strategi blev udviklet af fem regionale udvalg, samtidig med at de nationale myndigheder analyserede deres forhold. Hvis vi vil have indblik i, hvorledes den danske militære top så på forholdene, er et godt udgangspunkt at finde i en serie notater, skrevet af den tidligere tysk admiral Heye. Han var medlem af en gruppe tyske tidligere tofficerer, the Naval Historical Team, som arbejdede for amerikanerne i perioden 1949-52. Officielt skulle de analysere søkrigen 1939-45, men reelt skrev de analyser af, hvorledes den sovjetiske flåde opererede, og hvordan man kunne bekæmpe den. Således analyserede de, hvordan en kommende vesttysk flåde kunne bruge strategiske og taktiske principper.⁴ Et af medlemmerne blev den første chef for den vesttyske flåde, da den blev dannet i 1956.

Heye havde været chef for “små enheder” i Østersøen og kendte forholdene der godt. Han mente, at store skibe havde dårlige operationsvilkår i de farvande; man kunne operere meget bedre med Motortorpedobåde (MTB), små ubåde og minefelter. At have mange skibe var vigtigere end deres størrelse. Man skulle undgå faste baser; værksteder, reparationsystemer mv. skulle være mobile.

De strategiske samtaler mellem søværnsstaben og Heye begyndte i 1949⁵. Selv om han var flådemand, var Heye interesseret i meget mere end søkrigsforhold. Han understregede behovet for, at alle tre militære grene arbejdede sammen i områder som Østersøen og de



danske farvande – et tema, som blev helt afgørende senere med dannelsen i 1961 af den dansk-tysk-norske NATO-kommando BALTAP, for Baltic Approaches, der havde til opgave at koordinere sikringen af adgangen til Østersøen. I et notat om Østersøens militærpolitiske rolle⁶ kritiserede han, at NATOs planlæggere tilsyneladende interesserede sig mest for hærstyrkerne i Centraleuropa. De havde kun analyseret søkrigsmagt, når det drejede sig om Middelhavet og Atlanterhavet. Betydningen af Østersøen begreb de åbenbart ikke.

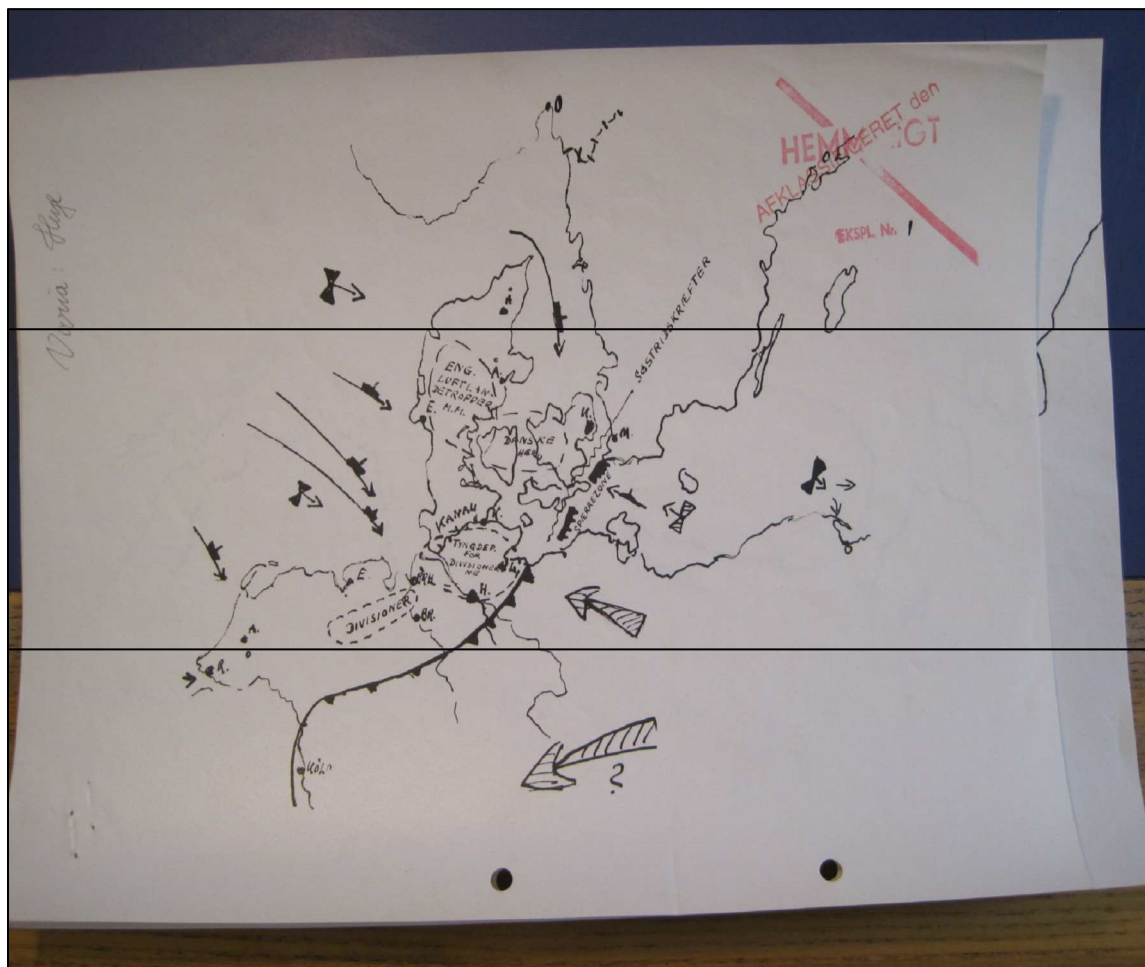
Således indså de ikke, at den, der havde sømagt i Østersøen, havde stor indflydelse på krigen i Central- og Nordeuropa. Dette forudsatte imidlertid, at hær, flåde og flyvevåben arbejdede sammen i en fælles strategisk ramme, noget a la den måde, USA opererede i Stillehavskrigen. NATO måtte ikke tillade de tre militære grene at operere uafhængigt af hinanden. Det var endvidere bemærkelsesværdigt, at det sovjetiske militære system så flåden som et instrument for hæren, fx ved at sikre forsyninger i de forskellige havne, efterhånden som hærens behov opstod. Det var ligeledes ønskeligt, at flåden angreb fjendens kommunikationslinjer til søs, først og fremmest med ubåde, og således vanskeliggjorde fremførsel af forsyninger. Sovjets flådestyrker var derfor forholdsvis svage, mens NATO havde stærke flåder, som skulle bruges som anført nedenfor.

Heyes analyse understregede, at Østersøen havde mange havne langs med den baltiske kyst, som var vigtige for Sovjetunionen; der var megen industri og mange skibsværfter, og derfor var området centralt for at producere, håndtere og transportere forsyninger til den sovjetiske hær i Central- og Nordeuropa. Flåden havde vigtige baser og omkring halvdelen af sine flådestyrker der. Følgelig måtte Sovjet sikre sine LOCs ved at få kontrol over de danske gennemsejlingsfarvande og de tilstødende landområder. Samtidig måtte man sikre, at Sverige forblev neutralt, således at NATO ikke kunne bruge dets baser og flyvestationer.

Hovedopgaven for NATO var derfor at kontrollere de danske gennemsejlingsfarvande, at blokere Sovjets LOCs og at opbygge en stærk landgangsstyrke baseret på alle tre værn, som var klar til at gå i land hvor som helst på den baltiske kyst.

Hvis man ikke kunne opbygge en sådan styrke, skulle der være en minimumsstyrke klar til aktion, hvis krigen brød ud. Den skulle bestå af en stærk flystyrke til rekognoscering, til angreb på forskellige mål og samtidig beskytte egne styrker; mellemstore ubåde (350 tons), som kunne udlægge miner, bevogte minefelterne og angribe fragtskibe; mini-ubåde til lavvandede områder; minelæggere; små anti-ubåds (ASW) fartøjer og MTB. Herudover skulle dansk område beskyttes af minefelter og (helst) mobile kystbatterier. I danske farvande skulle man have minestrygere, ASW og antiluftskyts. Og endelig skulle man oprette et omfattende net af udkigs og radarsystemer; rapporter skulle udarbejdes jævnligt for at klarlægge alle sovjetiske bevægelser i Østersøen.

Ovennævnte styrker kunne ikke etableres af Danmark alene. Det var en NATO-opgave, og USA måtte påtage sig en stærk lederrolle, specielt for at få bygget de nødvendige skibe og ubåde i stort antal. Men det ville med tiden også blive nødvendigt at inddrage Vesttyskland (som ikke blev genbevæbnet før i 1955) - folk fra den tidligere Krigsmarine havde viden og erfaring til at opfylde opgaverne.



Figur 2. Heye's kort over angrebs- og forsvarsretninger. Rigsarkivet.

Ovenstående viser klart, at Heye forstod betydningen af at have strategiske parametre, og han klarlagde betingelserne for søkrig i Østersøens lukkede farvand: At skabe "choke points", der med lave egne omkostninger kunne forhindre fjenden i passage, brug af mindre fartøjer til søs, etablere samarbejde mellem de tre værn og skabe et stærkt rekognosceringssystem. Dette var i nogen grad på kant med NATOs sømilitære top, som var domineret af "blue water" principper med kamp på de store have, hvor "brown water" kyster, strømme, lavt vand og andre forhindringer ikke findes.

Heye udarbejdede en rammeplan for flådeudvikling inden for NATO. Kun to flåder - USA's og Englands - havde store nok flåder til at skabe sømagt i Atlanterhavet og Middelhavet. De øvrige flåder skulle specialisere sig og få roller tildelt inden for en større plan. Udgangspunktet for Heye var afskrækkelse - og den skulle udvikles i den sovjetiske ledelses hoveder. De skulle permanent være i tvivl om, hvad NATO kunne finde på. Heye gav ikke meget for britisk og amerikansk efterretningstjeneste, og danskerne forstod hurtigt, at hvis Danmark kunne opbygge et moderne efterretningssystem baseret på radar og elektronisk aflytning, ville Danmark få en vigtig rolle inden for det early-warning system, som NATO var ved at opbygge.

Heye påpegede, at NATO var stærkere end Sovjetunionen til søs og i luften, mens det omvendte var tilfældet til lands. Derfor var Østersøen og de danske gennemsejlingsfarvande



vigtige militære scener. Historisk havde russerne haft hære med svage flanker, og de danske og norske styrker, som var i Slesvig-Holsten kunne, sammen med britiske styrker og danske styrker fra Jylland, angribe den sovjetiske centralhærs flanke i Nordtyskland. Denne mulighed skulle hjælpe til at afholde Sovjet fra at angribe vestover.

Samlet ville Danmarks rolle blive at blokere de danske farvande for gennemsejling med miner, således at man forhindrede Sovjetiske ubåde og andre fartøjer i at komme ud i Atlanten. Forudsætningen var et stærkt samarbejde mellem flåde og flyvevåben, og at hæren var indsatsparat i områder, hvor styrker kunne landsættes. Man måtte have store minedepoter og et effektivt mobiliseringssystem. Søværnet havde brug for små minelæggere, MTB og hurtige patruljefartøjer, dertil mellemstore undervandsbåde såvel som mini-ubåde. Mobile kystbatterier kunne yde støtte i snævre farvande og ved landgangsstrande. Flyvevåbnet skulle understøtte Søværnets operationer, og et stærkt efterretningsvæsen var uomgængeligt. England og Frankrig kunne supplere med MTB, ASW og minestrygere, og Royal Air Force burde overtage en række flyopgaver i Østersøen, evt. fra egne baser i Vesttyskland.

Som vi skal se, var Heyes ideer i det store og hele acceptable for den danske militære top og blev på forskellig vis anvendt i årene derefter.

NATO's første strategiske tiltag

NATO-traktaten blev underskrevet i april 1949 og ratificeret af de enkelte landes parlamenter i månederne derefter. I løbet af det første år blev skelettet for en organisation dannet. Det Nordatlantiske Råd var indskrevet i traktaten, og på dets første møde i september 1949 dannedes Forsvarsudvalget (Defence Committee, forkortet DC) for at udvikle og følge NATOs medlemslandes kapaciteter til at modstå et angreb. Forsvarsudvalget fik et stabsorgan, Militærudvalget (Military Committee, MC); det omfattede medlemslandenes militære chefer. MC fik så et stående udvalg (Standing Committee, SG). I starten havde det kun tre medlemmer fra de tre dominerende lande, men efter nogle år fik alle landene et medlem.⁷

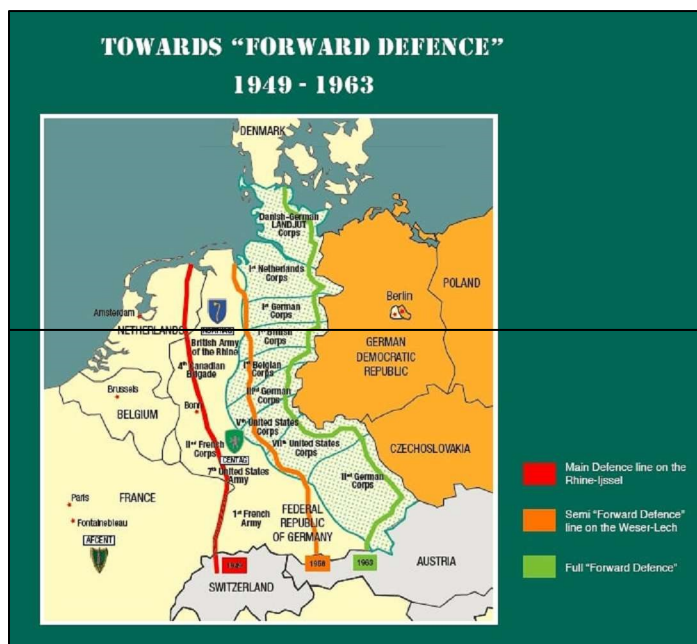
Som nævnt blev fem regionale udvalg nedsat for at analysere de militære problemstillinger og planlægge derefter for Nordeuropa, Vesteuropa, Sydeuropa og Middelhavet, USA/Canada, og Nordatlantenhavet,

Der var altså ingen egentlig militær organisation med topleder og stab. Som vi skal se, tog det flere år. NATO var skabt som et instrument i nødstilfælde til at reagere, hvis Sovjetunionen angreb vestover. Derfor var der i starten ingen gennemgribende strategiske principper og taktiske planer til at styre militære bevægelser, hvis sovjetiske tropper krydsede en grænse. Der var heller ingen fælles forståelse om Sovjetledelsens intentioner. Der var kun en enighed om, at Sovjet forekom truende, og at skiftene i Østeuropas regeringer var klare indikatorer på, at lignende kunne forventes i Vesteuropa, hvis de blev besat af Sovjet. Derfor NATO's musketer-ed: hvis et land blev angrebet, kom svaret fra alle.

NATO skulle være klar til et massivt sovjetisk angreb over en bred front i Europa, men i udgangspunktet var dette baseret på de enkelte landes egne militære planer. Og NATO's dominerende medlemmer - de amerikanske politikere og militære chefer - tvivlede stærkt på, at et sovjetisk angreb i Vesteuropa kunne modstås⁸. Et Europakort vil vise, at en første "naturlig" forsvarslinje set østfra ligger i Rhinen og vejen til dens udløb i Holland. Denne



blev kendt som Rhin/Ijsel-linjen - og den efterlod i realiteten Nordtyskland og Danmark åben for angreb, se kortet nedenfor.



Figur 3. Rhin-forsvarslinjen længst mod vest. NATO.

Danske, norske og britiske tropper skulle indsættes for at stoppe sovjetiske tropper, men de var kun nogle tusinde mand med lette våben. Derfor stod det hurtigt den danske militære ledelse klart at den eneste måde, man kunne styrke forsvaret af Jylland på, ville være at genopruste Vesttyskland (dette vil blive behandlet nærmere af Iben Bjørnsson senere i denne artikelserie)⁹. Den danske militære top udtalte sig ikke offentligt om problemet, det var klart at læse i de militære dokumenter om styrkeevalueringer mv., men de blev jo ikke offentliggjort.

NATO's første gennemgribende strategiske dokument kom fra Standing Group, der integrerede arbejderne fra de regionale udvalg i dokumentet DC13, også kaldet MTDP (Medium Term Defence Plan), som fra april 1950 blev grundlaget for det videre strategiske arbejde.¹⁰

DC13's grundlæggende budskab var, at den sovjetiske ledelse stræbte efter et verdensherredømme, styret fra Moskva. Vi skal ikke komme ind på detaljerne i dette politiske budskab og istedet koncentrerer vi os om de militære elementer af strategien i det nordeuropæiske område, specielt Danmark.

Som man så det, var følgende strategiske forhold gældende for Danmark:

- Danmark var muligt baseområde for Nordtyskland og Østersøen: for Sovjets ubåde, overfladeskibe og fly. Tilsvarende for NATO. Derfor skulle området og specielt infrastrukturen holdes af NATO. Specielt skulle den vesttyske kyst til Østersøen kontrolleres som en slags brohoved, der forhindrede sovjetiske forsyninger ad den vej.
- De danske gennemsejlingsfarvande var nøglen til Atlanterhavet, som man skulle forhindre sovjetiske enheder i at nå ud i. Farvandene skulle kontrolleres og miner



lægges ud; samtidig skulle sovjetisk minelægning hindres, konvojsystemer etableres og ASW-fartøjer sættes ind.

- De danske styrker var små og vanskelige at flytte rundt med på grund af de mange øer. Tidlig varsling var derfor nødvendig, og man måtte forvente sovjetiske forsøg på overraskelsesangreb. Styrkerne skulle derfor fordeles rigtigt, og fleksibilitet var vigtig, når angrebet satte ind.

- Modoperationer var ønskelige mod bl.a. sovjetiske flyvestationer for at sikre NATO's luftherredømme. Man måtte igangsætte omfattende luftbombardementer af baser, lufthavne og skibe. De sovjetiske LOCs skulle skæres over med ubåde og overfladeenheder. Minelægning fra skibe og fly var også mulig.

DC-13 specificerede truslerne mod de enkelte regioner; vi behandler den nordlige region: Norge, Danmark og Slesvig-Holsten. Man forudså to mulige angreb: et angreb på Danmark-Norge og et på alle tre skandinaviske lande.

I det første tilfælde forventede man et angreb på Danmark gennem Nordtyskland, koordineret med de øvrige angreb på Vesteuropa, og ledsaget af luft- og søbårne operationer mod de danske øer, specielt Sjælland. Norge ville blive angrebet samtidig med en amfibie- og luftoperation først mod den norske Skagerrakkyst og Oslo, derefter langs med jernbanerne mod Trondheim, Bergen og Stavanger. En samtidig operation ville udgå fra Murmansk og udvikles mod Narvik fra havet, kombineret med overskridelse af den norske grænse via vejene. Fremstødet ville gå så langt mod syd, som naturforholdene tillod.

I det andet tilfælde ville hovedangrebet starte i syd, med et sekundært angreb fra nord som beskrevet ovenfor, og gennem Finland mod Sverige. Kun i syd kunne der leveres landbaseret flystøtte fra Østersøkysten.

Forsvarsopgaverne i DC-13 var ret abstrakt formulerede. Den generelle opgave var at forsvare så langt mod øst som muligt og at opretholde kontrollen over forsvarets nøglepunkter. Der blev ikke sagt meget konkret om hærene udover behovet for offensive og defensive operationer; der var behov for panserværnsvåben, og fjenden skulle mødes således, at han måtte sende større mængder tropper frem, end der var forsvarere.

Flyvevåbnene skulle etablere luftherredømme, for at styrkerne på jorden kunne operere sikkert; derfor skulle fjendtlige flyvestationer og deres fly på jorden bombes ligesom deres benzindepoter, fly, hangarer mv. Effektive luftforsvar skulle beskytte egne LOCs og vigtige administrative centre og byer ved at bruge interceptor-fly og antiluftskyts. Radar og kontrolcentre skulle maksimere effektiviteten. Operationer ind i fjendens luftrum skulle forstyrre fjendens trafikbillede.

Flådestyrkerne skulle beskytte egen handelsflåde, havne og baser. Indre farvande og gennemsejlingsvande skulle beskyttes, minestrygning udføres og defensive minefelter lægges på passende steder. Farvande, som fjenden kunne besejle, skulle lukkes af. Offensivt skulle fjendtlige enheder og landinstallationer angribes fra søen, og kommandoaktioner udføres mod baser og diverse kystbatterier mv. Der skulle planlægges konvojsystemer, og omfattende operationer mod sovjetiske ubåde igangsættes, koordineret mellem NATO's regioner. Egne havne og LOCs skulle beskyttes mod miner, og miner skulle lægges offensivt ved fjendens havne.

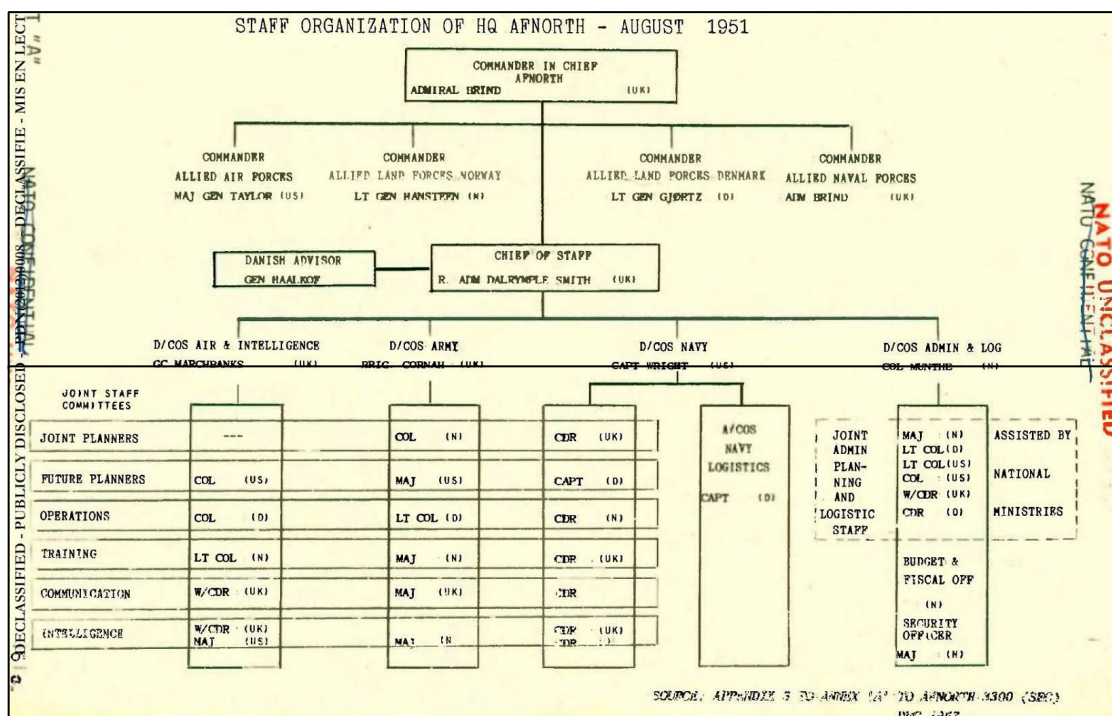


Disse betragtninger lagde rammerne for dansk forsvarsplanlægning til lands, til søs og i luften. Nu var opgaven at præcisere dem i samspil med den danske forsvarstop. NATO's første militære organisation og taktiske tiltag. DC-13 lagde altså grundstenene til udviklingen af de militære forsvar, men de regionale udvalg kunne ikke gøre planerne operationelle. Deres personel arbejdede for de nationale forsvarschefer og havde dermed ikke det nødvendige internationale perspektiv til operationer på tværs af landene.¹¹

Korea-krigen gjorde det hurtigt klart for NATO's medlemmer, at det var nødvendigt med en international kommandoorganisation, hvis man skulle være i stand til at modvirke og, om nødvendigt, møde og standse et sovjetisk angreb mod et eller alle NATO-landene. Så i september 1950 dannede NATO-rådet en integreret kommando for land, hav og luft: Supreme Allied Commander Europe (SHAPE), som blev placeret uden for Paris, og chefen (SACEUR) blev den amerikanske general Eisenhower. Han skulle tiltræde i april 1951. Der blev desuden dannet en kommando for Atlanterhavet (SACLANT) og for områderne ved den engelske kanal (ACHAN). For det traditionelle Danmark var det SACEUR, der var umiddelbart relevant, men Færøerne og Grønland var beliggende i SACLANTs område.

Eisenhower's basale strategi var at opbygge et stærkt landforsvar i Centraleuropa med stærke luft- og søstridskræfter på flankerne (Nord- og Sydeuropa); her behøvede man ikke helt så stærke landstyrker. Sovjetiske landstyrker under angreb i Centraleuropa ville blive bombarderet på flankerne - nordpå fra luftbaser i England og Skandinavien og sydpå fra Italien, Nordafrika og Mellemøsten¹². For den nordlige flankes vedkommende var det i god overensstemmelse med Heye's tanker, som gennemgået ovenfor.

Eisenhower organiserede SHAPE i fem underkommandoer, for Danmarks, Norges og Slesvig-Holstens vedkommende en integreret kommando (AFNORTH) i Oslo. Den fik selv fire underkommandoer; en for flyvevåbnene, en for flåderne, og en for hver af Danmarks og Norges landstyrker. De to hærkommandoer lå i hver sit land, og de to andre kommandoer fik hver sine nationale kommandoer i Danmark og Norge. I det daglige var ansvaret dermed i realiteten nationalt forankrede; NATO-hovedkvarteret havde overopsynet og udarbejdede krigsplanerne, herunder planerne for forstærkning udefra.¹³



Figur 4 Organisationen for AFNORTH. ¹⁴

Eisenhower fik hurtigt organiseret arbejdet med taktiske planer for SHAPE, og i maj 1951 kom Strategic Guidance no 1¹⁵. Det udfyldte Eisenhower's flankestrategi, hvor AFNORTH's hovedroller var:

- At fastholde baseområder i Danmark og Norge til offensive og modangrebsoperationer;
- At lukke de danske gennemsejlingsfarvande;
- Efter at have stabiliseret det sovjetiske angreb at udslette fjendestyrker i området. I juni 1951 kom et taktisk direktiv, hvis parametre af relevans for Danmark var:¹⁶
 - Danmark og Norge skulle betragtes som ét forsvarsområde; de vigtigste opgaver var at holde kontrollen over havne og flyvestationer og lukke gennemsejlingsfarvandene. Derfor var det yderst vigtigt at undgå at Danmark som første led blev besat.
 - For Danmarks vedkommende ville det blive vanskeligt at holde Slesvig-Holsten, hvis man kun kunne regne med den skandinaviske brigadegruppe. Den skulle derfor være klar til at udkæmpe et tilbagetrækningslag nordover til en stærkere forsvarsposition, som dækkede tilgangen til Danmark.
 - En yderligere fare for Danmark var sø- og luftlandsætninger; disse skulle blive mødt med stærke og velorganiserede lokalforsvarsstyrker støttet af mobile regulære hærstyrker.

Direktivet pegede også på behovet for at etablere et kommandosystem, der integrerede luft- og landstyrker.

I juli 1951 specificerede Taktisk Direktiv nr. 2, hvordan en række forhold skulle opnås¹⁷. Her blev det klarlagt, at NATO planlagde at bruge sine flystyrker øjeblikkelig for at etablere modangreb, først og fremmest mod sovjetiske taktiske flystyrker og flyvestationer, derefter



mod diverse depoter, havne og ubådsbaser og LOCs. Fly fra hangarskibe kunne forventes indsat.

Hertil kom en række generelle opgaver, såsom oprettelse af et tilstrækkeligt luftforsvarssystem, etablering af et efterretningssystem til at advare mod forberedende aktiviteter til luftbårne eller skibsbårne operationer; beskyttelse af LOCs, havneområder, flyfaciliteter, transportsystemer og andre nøglefænomener; planer for deployering af allierede skibe og fly efter behov; og forberedelse af detaljerede offensive og defensive planer forud for udbrud af fjendtligheder.

For Østersøen og de danske stræder fastlagdes en række opgaver:

- Taktisk luftrekognoscering for landstyrker og dyberegående rekognoscering i den sydlige Østersøregion;
- Planer for anti-invasions minefelter i såvel danske stræder som norske farvande
- Maksimal udnyttelse af alle minelægningsressourcer (også ubåde) for at frigøre flystyrker til andre vigtige opgaver. Miner fra NATO-fly skulle kun anvendes mod fjendtlige farvande;
- Flyvestationer i Danmark skulle udbygges til at yde tilstrækkelig luftstøtte for hærstyrker i området. Man skulle overveje deployering og forstærkning fra andre områder. Sådanne krigslufthavne skulle kun udvikles til minimumsstandard.
- Der skulle etableres systemer til at spore ubåde, der søgte ud fra Østersøen i perioden før et angreb;

Der skulle koordineres tæt med SACLANT og ACAN i at dække udsejlingerne fra Østersøen, i at støtte operationer mod landsætning af styrker i Danmark og Norge, og i at styrke LOCs fra England og havne i den Engelske Kanal til norske og danske havne.

Disse taktiske opgaver fra 1951 forblev relevante og blev dimensionerende for udviklingen af det danske forsvar gennem hele Den Kolde Krig. Men nogle af tiltagene havde vanskeligt ved at få politisk godkendelse, selv om den militære ekspertise anbefalede dem. Det gjaldt specielt stationering af fremmede styrker i Danmark i fredstid.

Det danske forsvars muligheder i NATO

Efter krigen måtte det danske forsvar genopbygges, da der stort set ikke var noget tilbage efter den tyske besættelse. Genopbygningen skete under overopsyn af et udvalg i Rigsdagen, som tildelte midler og godkendte visse større indkøb. Men genopbygningen gik langsomt, og som vi så ovenfor, var karakteristikken af det danske forsvar under arbejdet med Det Skandinaviske Forsvarsforbund, at det var “meget svagt”.

I oktober 1950 omorganiserede Danmark sit forsvar til en opdeling i hær, flåde og flyvevåben, og der blev indført en forsvarschef, der havde den samlede kommando. Forsvarschefen, hans stabschef og de tre værnschefer indgik i en Forsvarsstyrelse, der stort set mødtes hver fredag og gennemgik alle temaer af fælles interesse, herunder naturligvis budgetforhold.

I december 1950 sendte forsvarschefen sin vurdering af det danske forsvars tilstand til sin minister¹⁸. Han indledte med følgende: “Det er af største vigtighed for mig så tidligt som



muligt at henlede Hr. Ministerens opmærksomhed på landets fuldstændig katastrofale mangel på evne til at forsvare sig selv...”

Denne udtalelse blev underbygget på de efterfølgende 24 sider. Hæren havde for få soldater til sine opgaver. Der var ingen kampvogne, mangel på panserværnsvåben, intet svært og middelsvært artilleri og meget lidt let artilleri; ekstremt svagt luftforsvar, alvorlig mangel på signalenheder og dermed ringe evne til koordineret kamp; en uheldig blanding af danske, svenske, britiske og amerikanske våben og materiel, og mangel på reservedele og krigsammunition.

Flåden manglede kystjagere til at angribe en invasionsflåde, nye patruljefartøjer var for svagt armerede, der var for lidt luftværnsartilleri alle steder, besætningerne blev ikke tilstrækkeligt træned, der var ikke nok minestrygningsudstyr til at opretholde de minestrøgne ruter, der var kun 1000 miner i depot, man manglede 2000, og reparationsværkstederne var for få.

Flyvevåbnet havde kun 16 METEOR-jagere, som var up-to-date, 24 SPITFIRES var forældede. Intet brugeligt radarsystem, hvorfor interception af fjendtlige fly var meget vanskelig. Hæren og flåden kunne ikke regne med støtte. Kun begrænset rekognosceringsevne. Ingen evne til natflyvning.

Denne miserable rapport var vel at betragte som et stærkt input til at få flere midler til forsvaret. Ovenfor så vi NATO's taktiske krav til forsvaret. Men den nationale formulering blev noget svagere. Det overordnede mål blev: “at holde udvalgte områder i krigszonen og, så længe og effektivt som muligt, at nægte fjenden muligheden for at forlade Østersøen. Alle tilgængelige midler vil blive brugt til at forstyrre sovjetisk fremrykning, sinke og ødelægge sovjetiske styrker og udstyr så langt mod nord og syd som muligt”¹⁹.

Disse formuleringer gav ikke meget håb om et kraftfuldt NATO-svar på et sovjetisk angreb. AFNORTHs første plan fra januar 1952 havde følgende elementer:²⁰

Landstyrker. Hovedstyrkerne ville være i Jylland og Slesvig-Holsten, og medregnet norske og britiske styrker var der syd for Kielerkanaler tre infanteridivisioner og 2/3 kampvognsdivisioner; nord for 1/3 infanteridivision og en kampvognsbataljon. På Sjælland var der 1/3 infanteridivision og en kampvognsbataljon. I hele landet skulle der herudover være 24 infanteribataljoner, 37 tunge og 96 lette artilleribatterier.

Det var planen. Virkeligheden var anderledes. Planen opererede med otte til ni divisioner, men Danmark havde ikke flere end tre til fire, og nordmændene og briterne leverede kun en brigade og et regiment. Divisionerne syd for Kielerkanalen var tankespind.

Søstridskræfter. I Østersøen skulle offensive operationer gennemføres med ubåde, destroyere og MTB, Hertil regnede NATO med seks ubåde, fire destroyere og 16 MTB. Invasionsforsvaret af de danske stræder skulle tage otte destroyere, 40 MTB, tre ubåde, 12 patruljefartøjer, to moderskibe for MTB og ubåde, og desuden 24 minestrygere. Men Danmark og Norge var langt fra disse mål, så enhver tanke om offensiv i Østersøen var umulig.



Luftforsvar. NATO-opgaverne var at forsvare vitale områder mod luftangreb, etablere så meget luftherredømmelse, at hær og flåde kunne operere relative frit; støtte disse styrker, angribe fjendtlige styrker på jorden; hjælpe med at lukke gennemsejlingsfarvandene, bekæmpe fjendtlig skibsfart, støtte minelægningen og gennemføre rekognoscering.

Disse opgaver krævede for Danmark og Norge tilsammen 695 jagerfly, 135 lette bombemaskiner, 64 støttefly til flåden plus fly til rekognoscering. Landene havde faktisk tilsammen 89 jagerfly, 47 jagerbombere, seks rekognosceringsfly og 10 transportsly. Ingen natlagere.

Derfor kom der NATO-tilbud om at stationere fly fra USA og England på dansk jord, men det kunne ikke godkendes politisk.

Man kan således samlet sige, at det danske forsvars top på alle måder forstod og gik ind for de ændringer, der var nødvendige for et land, der ændrede sin status fra neutralitet til alliance. En række af de danske politikere derimod var tøvende over for at gå "all-in", fordi de så stationering af udenlandske militære styrker i fredstid som et overgreb på dansk selvstyre. De havde uden tvivl et grundlag derfor i Grundloven og i den danske befolknings skepsis, men det er vel i et vist omfang et spørgsmål om fortolkning og om folkelig oplysning.

Noter

¹Bogason, Peter. 2015. *Søværnet under den kolde krig - politik, strategi og taktik*. København: Snorres Forlag; Bogason, Peter. 2023. *NATO and the Baltic Approaches 1949–1989. When Perception Became Reality*. Berlin: De Gruyter.

²Rapporten findes i Rigsarkivet: Marinestaben: V. Den skandinaviske Forsvarskomité (1948–1949) 1.

³Et angreb mod Jylland gennem Slesvig-Holsten ansås ikke for relevant, Tyskland var på det tidspunkt ikke-eksisterende som stat og var besat af de fire stormagter.

⁴Pfeifer, Douglas. 2002. "Forerunners to the West German Bundesmarine: The Klose Fast Patrol Group, the Naval Historical Team Bremerhaven, and the U.S. Navy's Labor Service Unit (B)." *International Journal of Naval History* 1(1).

⁵Med mindre der henvises til andet, er kilderne i dette afsnit at finde i Rigsarkivet: Forsvarets Efterretningstjeneste: V. Diverse sager (afklass.) (1940–1966) 4: Diverse 1942–1966, Heye. Se for et mere politisk perspektiv Henriksen, Jesper Thestrup. "Side om side i det kommende Europa." *Sønderjyske Årbøger*, 2016 2016, 95–120.

⁶I "Die militärpolitische Bedeutung der Ostsee", øjensynlig skrevet af Heye på en ikke-tysk skrivemaskine,.

⁷Pedlow, Gregory W. 1997. *NATO Strategy Documents 1949–1969*. Bruxelles: Supreme Headquarters Allied Powers Europe, vii.

⁸Villaume, Poul. 1991. "Mulig fjende - nødvendig allieret?" In *Danmark, Norden og NATO 1948–1962*, Carsten Due Nielsen, Johan peder Noack, and Nikolaj Petersen. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 147–90.

⁹Et konkret tysk forslag herom fra førortalte Naval Historical Team herom blev behandlet af Forsvarsstyrelsen på dens møde 7. marts 1952; her havde kun Forsvarschefen betænkeligheder, men akkviescerede i lyset af værnschefernes positive standpunkter.



¹⁰Detaljerne findes i Pedlow, *NATO Strategy Documents 1949–1969*.

¹¹SHAPE. 1953. *SHAPE History Volume I*. Versailles: SHAPE.

¹²Davis, Robert Thomas. 2008. *The Dilemma of NATO Strategy, 1949–1968*. Athens, OH: Ohio University.

¹³Flere detaljer findes i SHAPE, *SHAPE History volume I* pp 159-163 ¹⁴SHAPE, *SHAPE History volume I*, 161.

¹⁵SHAPE, *SHAPE History volume I*, 208–09.

¹⁶SHAPE, *SHAPE History volume I*, 349–51.

¹⁷SHAPE, *SHAPE History volume I*, 352–57.

¹⁸Brev HEM 5-12-1950, Forsvarschefen 0.252.

¹⁹Kortfattet redegørelse for nuværende planer for forsvaret af Danmark. HEM bilag til FCH skrivelse C.K.10/0.5154 8-12-54.

²⁰SHAPE, *SHAPE History volume I*, 212–16.



Del II: Fra 'Massive Retaliation' til 'Flexible Response': Udviklingen i NATO-strategi under Den Kolde Krig



Billede: Castle Bravo-testen af USAs første brintbombe (15 mt) indvarslede 'massive retaliation' æraen. US Department of Energy.

Af Iben Bjørnsson, lektor ved Institut for Strategi og Krigsstudier, Forsvarsakademiet.

Fra 1952 fandt NATO sin faste form og en række koncepter blev afløst af en mere strømlinet strategisk planlægning. Denne artikel beskriver udviklingen af Den Kolde Krigs to ”store” strategiske koncepter, MC 14/2 og MC 14/3, bedre kendt som *Massive Retaliation* og *Flexible Response*.¹

En artikel om denne periode kan tage mange former: man kunne se på politisk udvikling, teknisk udvikling og ikke mindst integration, udviklingen i organisations- eller styrkestrukturer eller de operative strategier for de forskellige flanker. Denne artikels tyngde vil blive lagt på den overordnede strategiudvikling, som den kom til udtryk i de strategiske koncepter, 'Massive Retaliation' og 'Flexible Response', der siden er blevet milepæle i NATOs udvikling og som hver især ikke blot markerer en distinkt periode i alliansens udvikling, men også afspejler de forskellige kontekster, den befandt sig i. Det er de strategiske koncepter, som udstikker retningen for resten af den militære planlægning, og det forekommer derfor som et naturligt sted at slå ned for at forstå



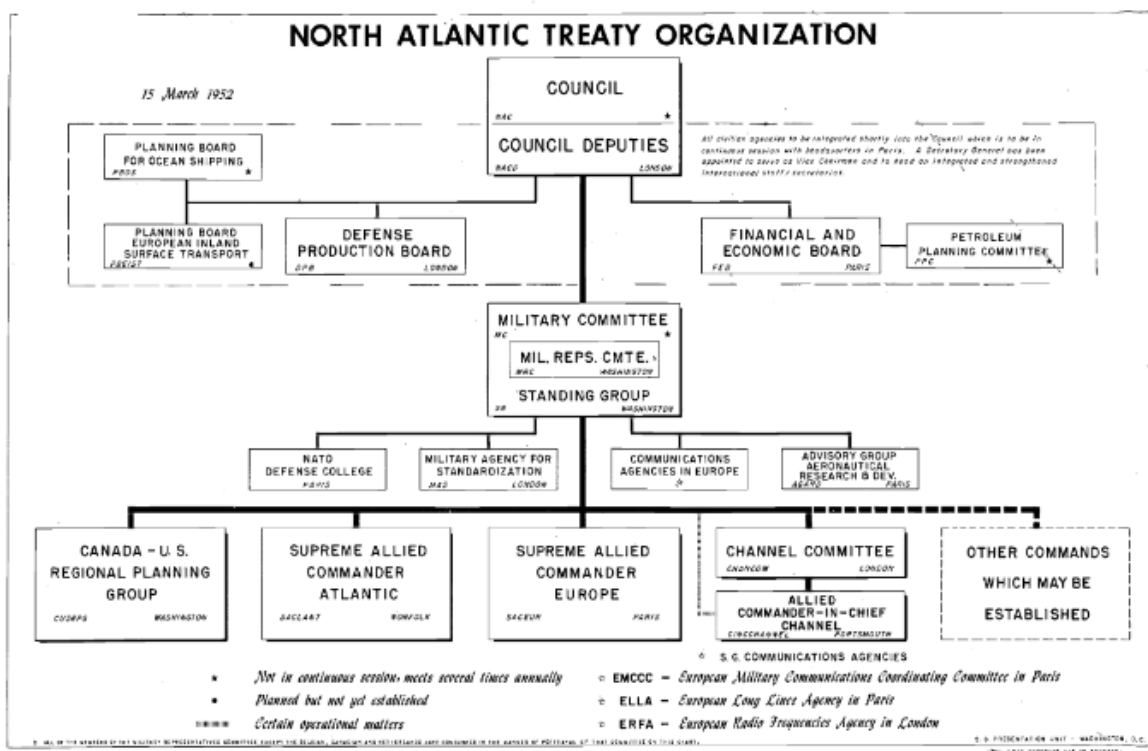
NATO's udvikling under Den Kolde Krig. Det er dog også værd at bemærke, at dette var perioden, hvor NATO fik en politisk form og rolle.

For Danmarks vedkommende bød perioden på en balancegang mellem på den ene side ønsket om at holde en lav sikkerhedspolitik profil med vægt på afspænding, men samtidig sikre den militære integration i alliancen, som var nødvendig for at være omfattet af den amerikanske sikkerhedsgaranti.²

NATO formes: Det nukleare fundament

1952 var året, hvor O'et blev puttet i NATO og der for alvor blev etableret og udviklet en organisation til at varetage de mange koordinerende opgaver. Dette blev vedtaget under topmødet i Lissabon i februar, hvorefter der blev etableret et permanent hovedkvarter i Paris (det blev flyttet til Bruxelles i 1966, da Frankrig trådte ud af alliancens militære del) samt en civil organisation til at varetage de politiske aspekter af militæralliance. Det var også ved denne lejlighed, at man oprettede generalsekretærembedet, som i første omgang gik til den britiske Lord Ismay. Med optagelsen af Grækenland og Tyrkiet blev NATO's sydflanke desuden betydeligt styrket.³

Herefter så organisationsstrukturen således ud:



Organisationsoversigt, 1952. NATO's arkiver.



De militære kommandoer var organiseret således:



NATOs militære kommandostruktur i 1950'erne. Boston Rare Maps, formentlig oprindeligt produceret af NATO, at dømme efter grafik og skrifttyper, som optræder i ældre håndbøger.

På Lissabon-topmødet fastsatte NATO desuden specifikke styrkemål for medlemslandene. Disse mål (der dog siden blev nedjusteret) fik en enorm indflydelse på hvordan det danske forsvar blev struktureret, selvom Danmark aldrig fik udfyldt strukturen med en opfyldelse af målet.⁴

Lissabon-topmødet og udviklingerne op til det skete i høj grad i lyset af Korea-krigen, hvis betydning vel nærmest kan sammenlignes med den russiske invasion af Ukraine i 2022. Korea-krigen var den første af Den Kolde Krigs stedfortræderkrige. At disse siden nærmest skulle blive hverdagskost, stod ikke klart på daværende tidspunkt og der var en udbredt frygt for, at krigen skulle eskalere, udbrede sig eller blive nuklear og ende i en direkte konfrontation mellem



supermagterne. Den førte til massiv oprustning, eskalering af Den Kolde Krig og reorientering af atlantisk og europæisk forsvar. I USA mere end tredobledes forsvarsbudgetterne og fire ekstra divisioner blev sendt til Europa.⁵ I Danmark medførte den en hastig fordobling af forsvarsbudgettet fra 1,7% af BNP i 1950 til 3,7 % i 1953).⁶

Dette skete i tandem med den teknologiske udvikling. I 1949 prøvesprængte Sovjetunionen deres første atombombe, og dermed var det nukleare våbenkapløb officielt i gang. USA's præsident Truman iværksatte i 1949 en betydelig udvidelse af det amerikanske atomvåbenprogram og i 1950 besluttede hans administration at starte udviklingen af brintbomben, et kernevåben 1.000 gange kraftigere end en "almindelig" atombombe af den type USA havde brugt i Hiroshima og Nagasaki.⁷ Hvor atombombers sprængkraft måles i kiloton (1.000 tons TNT), måles brintbombernes i megaton (1.000.000 tons TNT). USA udførte sin første brintbombesprængning i 1952 og sprængning af en levérbar bombe i 1954. Sovjetunionen fulgte trop i 1955. Dette var begyndelsen til den såkaldt termonukleare æra, som for alvor medbragte de apokalyptiske dommedagsforestillinger, man siden forbandt med atomvåben.⁸ Også på det nukleare område medførte Korea-krigen en markant udvidelse og eskalering af produktionen.⁹

Massive retaliation

Lissabon-topmødet resulterede som nævnt også i nogle meget ambitiøse konventionelle styrkemål for Europa. Så ambitiøse, at det allerede i løbet af et par år kom til at stå klart at de europæiske allierede ikke ville komme til at leve op til dem. Dwight D. Eisenhower, som havde været NATOs øverstkommanderende (SACEUR) i Europa i 1950-1952, blev USA's præsident i 1953 og hans administration formulerede et "New Look": et forsvar der hvilede mindre på konventionelle og mere på nukleare styrker, hvilket tillod at begrænse de meget dyre konventionelle styrker i Europa, hvor Sovjetunionen forblev konventionelt overlegen. En nuklear strategi tillod simpelt hen mere "bang for the buck" samt mindre engagement på land. Under "New Look" blev nukleare våben et redskab på linje med andre og ikke mindst blev det udtalt, at forsvaret af Europa primært hvilede på den nukleare afskrækkelse og "massive retaliatory power". Denne formulering vandrede videre til NATOs opdaterede strategi om "Massive Retaliation", der normalt tidssættes til strategidokumentet MC 14/2 fra 1957, men som allerede kan ses i 1954-dokumentet MC 48.¹⁰

Selvom kernevåben havde været et element i europæiske NATO-øvelser siden i hvert fald slutningen af 1952, var det først med strategidokumentet MC 48, forfattet af NATOs militærkomité,



at våbnene blev integreret i NATOs strategi. Som et ekko af New Look, hvilede MC 48 på et studie udført af en gruppe under SACEUR 1953-56, Alfred Gruenther, kaldet "New Approach". Hvor tidligere strategidokumenter udelukkende havde haft "veiled references" til kernevåben, blev disse i MC 48, og i linje med New Look et militært værktøj på linje med andre.¹¹

Allerede i dokumentets formålsparagraf slås det fast, at den afskrækkelse, som var NATOs primære formål, bl.a. hvilede på, at Sovjetunionen fandt det troværdigt, at "In the event of aggression they will be subjected immediately to devastating counter-attack employing atomic weapons." (En note fastslog at der med "atomic" mentes både atomare og thermonukleare våben, altså brintbomber). Introduktionen slog yderligere fast, at studiet hvilede på en formodning om, at både NATO og Sovjetunionen (Waszawapagten var endnu ikke dannet) inden for en overskuelig årrække ville have betydelige arsenaler af kernevåben og fremføringsmidler til deres rådighed, samt at dette ville "drastically change the conditions of modern war".¹²

Der var, hed det, en lille chance for, at Sovjetunionen ville holde et angreb konventionelt i det håb at NATOs svar ville forblive det samme, men, som MC 48 konkluderede, så hvilede NATOs evne til at forhindre, at Europa blev løbet over ende ("overrun") på en øjeblikkelig anvendelse af både strategiske og taktiske nukleare styrker, uanset arten af det sovjetiske angreb (grundet deres konventionelle overlegenhed i Europa). Da Sovjetunionen måtte indse dette, vurderedes det, at også de ville indlede et angreb med nukleare våben, men MC 48 opererede altså også med nuklear gengældelse på et konventionelt angreb.¹³ Desuden vurderede Militærkomitéen, at Sovjetunionen ville benytte sig af et uvarslet overraskelsesangreb for at bevare initiativet og der således ikke ville være en foregående periode med eskalering eller opmarch.¹⁴ NATO måtte således have kampklare atomstyrker i Europa som umiddelbart ville kunne gengælde et sådant angreb.¹⁵

Derfor vurderede Militærkomitéen også, at de første 30 dage (eller mindre) ville være afgørende for krigens udfald, modsat en "normal" krig, hvor eskaleringen og ødelæggelsen ville komme gradvist. I denne periode ville der finde en nuklear udveksling sted med "maximum destruction" og den nation, som stod stærkest i (eller efter) denne udveksling ville være krigens vinder – også selvom der kunne komme en efterfølgende og opfølgende fase. Der var altså to primære mål: at overleve et indledende atomart angreb og være i stand til at gengælde det, og et sekundært: at kunne omgruppere og kæmpe videre efterfølgende, om nødvendigt. Militærkomitéen udtalte dog ligeud, at



den ikke havde studeret hvordan operationer i den efterfølgende fase skulle udspille sig – og hvis man kom sejrrig ud af den første atomare udveksling, lader det til at have betydet mindre og/eller være et spørgsmål om det muliges kunst. Det krævede dog, at man havde bevaret kontrol med luft og sø, da den efterfølgende strategi ville indgå fortsatte angreb på sovjetisk industri, kommunikationslinjer og kommandocentraler for at forhindre en genmobilisering (luft). Særligt angrebene mod kommandocentraler blev anset for vigtige, idet man regnede med at lavere niveauer i det autoritære sovjetiske system – militært som civilt – ikke ville fungere uden klare direktiver oppefra. Her nævntes også muligheden for et befolkningsoprør. Hvor den første fase måtte kæmpes med midler allerede stationeret i Europa, ville den fortsatte kampevne afhænge af mulighederne for at få amerikanske forsyninger frem (sø).¹⁶

NATO's opgaver i dette lys var følgende: a) effektive efterretninger om sovjetiske kapabiliteter, intentioner og operationer; b) at sikre de atomare styrker i Europa via varslingsystemer, luftforsvar, forbedrede efterretnings- og kommunikationskapabiliteter og en spredning af den atomare slagstyrke; c) bevare en umiddelbar atomar gengældelseskapabilitet; d) at udvikle stående styrker i Europa, med en integreret nuklear kapabilitet, deployeret i dybden.¹⁷

Med det sidste punkt, tog strategien forskud på en anden udvikling, nemlig Vesttysklands genarmering og optagelse i NATO, og dermed også ”forward defence” konceptet (som i kan læse mere om HER – [Link til Bogasons artikel](#)), som blev fuldført i 1963 (Vesttyskland blev optaget i maj 1955 og Bundeswehr etableret i november samme år). Nødvendigheden af vesttysk NATO-medlemskab og genarmering med integreret atomar kapabilitet blev nævnt flere steder i dokumentet som afgørende for strategien, og var den del af ”forward defence”, der i dokumentets begyndelse blev udlagt som et af NATO's primære formål. Selv for et forsvar af den ”bagerste” Rhin-Ijssel-linje (se fig 3), var Vesttysklands armering nødvendig, hed det.¹⁸



Forward Defence. NATO's arkiver.

Konklusionen var, at en krig formentlig ville blive afgjort i de første 30 dage, at overraskelsesmomentet ville spille en rolle, samt at det derfor var nødvendigt både at være nukleært overlegen og samtidig i stand til at udføre massive nukleare gengældelsesangreb. Det krævede et avanceret varslingsystem og kampklare atomart integrerede styrker, som kunne overleve et angreb – og, ideelt, et genbevæbnet og NATO integreret Tyskland.¹⁹

Strategien frembød to større problemer, nemlig luftforsvar og maritime kommunikations- og forsyningslinjer (kontrollen med luft og sø), der blev genstand for separate studier.²⁰

Som en krølle på MC 48, skal det nævnes, at det også førte til grundlæggelsen af det civile beredskab, som adskilte sig fra de allerede eksisterende civilforsvar. Hvor civilforsvar har til formål at afbøde skade på mennesker og materiel, sigter civilt beredskab efter at sikre samfundets (defineret som regeringens) overlevelse samt videreførelse af dets institutioner og funktioner. I



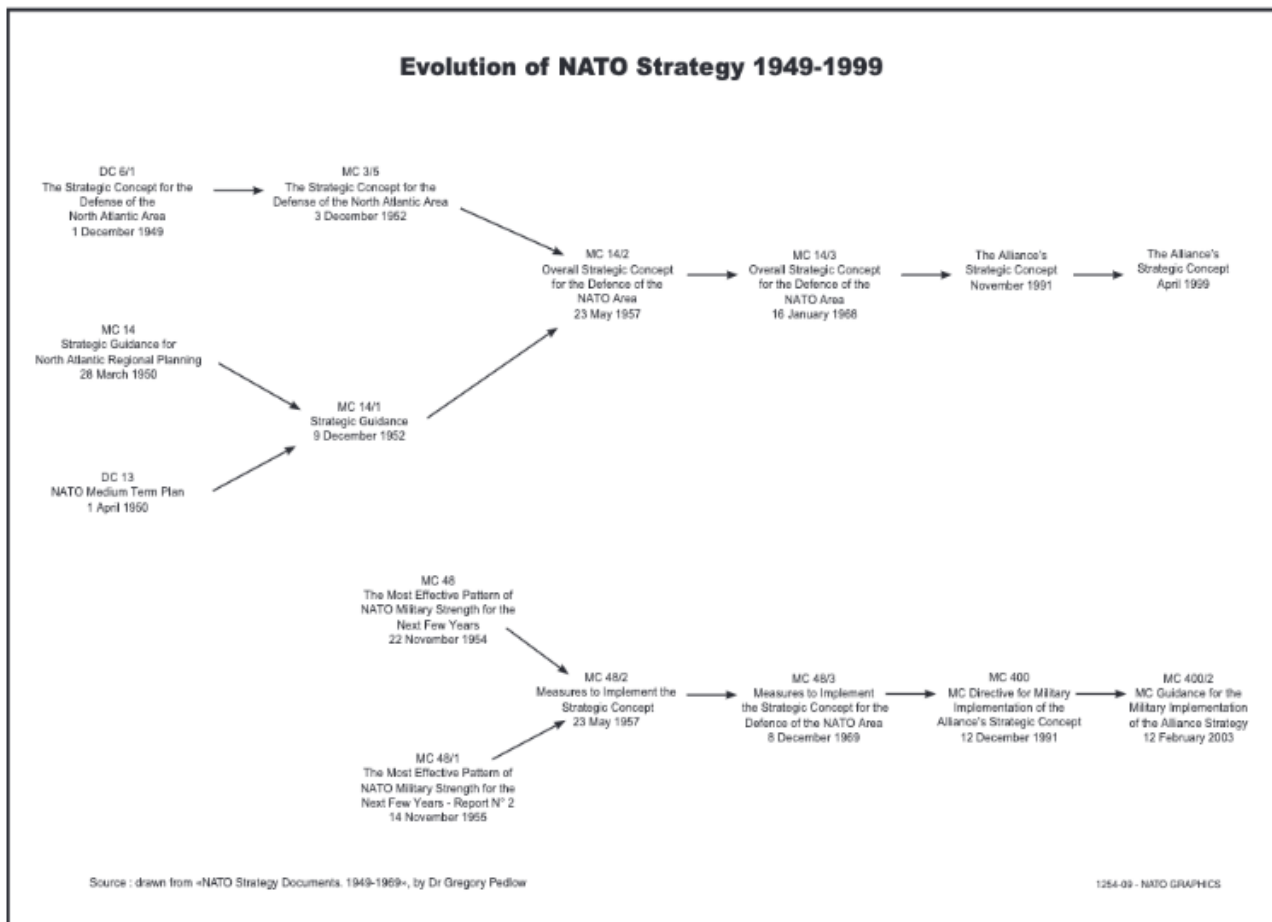
erkendelsen af, hvad en krig i denne skala ville kræve af infrastrukturelle forudsætninger (herunder regeringers overlevelse, forsyninger, flygtningehåndtering, osv.) grundlagde NATO i 1955 på amerikansk initiativ Seniorkomiteen for Beredskabsplanlægning (Senior Committee for Civil Emergency Planning) til at koordinere en række nationale tiltag på de forskellige områder. Komiteen fik samme redskab til sin rådighed som det militære område, nemlig årlige reviews, hvor medlemslandenes krigsberedskab blev målt på en række parametre, og der blev udpeget områder, som skulle forbedres. Dette var den direkte årsag til, at Danmark fik en lov om civilt beredskab i 1959 (udover den eksisterende lov om civilforsvar fra 1949).²¹

MC 48/1 fra december 1955 fulgte op på nogle af de elementer, der blev udlagt i MC 48. Først og fremmest at "forward defence" konceptet, som var blevet lanceret i MC 48, ikke kunne implementeret fra midten af 1957, som ellers tiltænkt, grundet forsinkelse i genbevæbningen af Vesttyskland (det blev endeligt i 1963, se fig. 3).²² For strategien understregede dette desuden vigtigheden af et forbedret varslingsystem, et højt beredskabsniveau, stående styrker i henhold til styrkemål, beskyttelse af atomare styrker og evnen til at overleve et nukleart angreb.²³ Det uddybede desuden luft- og søproblemerne. De første søgtes løst ved en omstrukturering og yderligere studier, hvor det andet søgtes løst ved en maritim strategi, der hvilede på at nægte adgang "ved kilden" – det vil sige intet sovjetisk gennembrud til NATOs område fra Arktis, Østersøen eller Sortehavet.²⁴ Der var desuden overlap til civile og logistiske forhold. Også på landjorden anbefalede MC 48/1 et større fokus på logistisk støtte og (spredte) reserver.²⁵ Dokumentet uddybede også spørgsmålet om den anden eller opfølgende fase i en krig – dog primært ved en erkendelse af, at dette ville ske under forhold, som der ikke fandtes erfaring med eller præcedens for, hvorfor konkret planlægning eller vurdering være svært. Der ville formentlig blive behov for opfølgende operationer, både til lands til vands og i luften. Derudover beskrives deres mål ikke nærmere. Igen fastsloges, at den bedste fordel ville vindes ved at overleve og stå stærkest efter den første fase på maksimum 30 dage.²⁶ Her blev det civile beredskab, først og fremmest spørgsmålet om regeringens overlevelse, men også kommunikation, transport, medicin, mad og vand og endelig befolkningens moral nævnt som vigtige forudsætninger for at kunne overleve et angreb.²⁷ Også dette var forbundet med spørgsmålet om logistik, varsling og kommunikationslinjer.



'Massive Retaliation' gøres officiel

MC 48's officielle navn var "The Most Effective Pattern of NATO Military Strength for the Next Few Years" og var teknisk set mere et planlægningsdokument end et strategisk koncept, om end det, som Pedlow skriver, udstak en strategisk linje, mens en revision af det tidligere strategidokument MC 14/1 var undervejs. I maj 1957 var det nye strategidokument klart under navnet MC 14/2 og skulle *aligne* officiel NATO-strategi med MC 48 og 48/1. Af samme grund er det måske mest korrekt at sige, at Massive Retaliation først blev officiel NATO-doktrin i 1957, selvom strategien altså ikke bare var lagt i støbeskeen, men stort set formuleret allerede. MC 48 og 48/1 blev afløst af MC 48/2 som anviste implementeringen af 14/2.²⁸ Herefter løb strategidokumenterne i to spor: et overordnet strategisk koncept samt et støttedokument der anviste implementering (se fig. 4).



De to spor i udviklingen i NATO-strategi 1949-99: koncept og implementering. NATO.

I sagens natur indeholder MC 14/2 og MC 48/2 således også en del gengangere og gentagelser fra MC 48 og 48/1. Vigtigst var måske den praktiske implikation, nemlig at strategien nu var operativ



og dermed autoriserede NATOs øverstbefalende til at lægge den til grund for videre planlægning og operationer.²⁹

Grundlaget var stadig afskrækkelsen, som hvilede på en antagelse om, at en krig ville blive nuklear og total i sin karakter og afgjort i en relativt kortvarig første fase, maksimum 30 dage, men formentlig hurtigere. Da de nukleare våben var afgørende for NATOs evne til at forhindre Europa i at blive løbet over ende, måtte NATO stadig være parat til førstebrug. Det blev også stadig anslået, at det var i denne fase vinderen blev fundet, hvorfor fasen skulle prioriteres med stående styrker med nuklear kapabilitet.³⁰ Om en opfølgende fase hed det blot, at der ville blive tale om 'A longer period of indeterminate duration for reorganization, resupply and the accomplishment of necessary military tasks leading to a conclusion of the war.'³¹

Ud over den nukleare gengældelseskapacitet kom de såkaldte "shield forces", der (også nukleart) skulle forsvare NATO's territoriale integritet så fremskudt som muligt.³² Et højt beredskab, tidlig varsling, et fælles system af beredskabsgrader, en robust kommandostruktur, et effektivt luftforsvar, spredning af styrker og logistisk støtte var alle blandt de tiltag, der skulle bruges i at implementere strategien.³³ For de enkelte værns vedkommende blev hovedopgaverne opregnet som følger.

Hær: fremskudte stående styrker med nukleart beredskab og evne til at modgå mindre hændelser. Landstyrkerne skulle være i stand til at holde og forsvare vitale områder i længere tid uden forstærkninger. Ligeledes bar de hovedbyrden i forsvaret af NATOs grænseområder.³⁴

Flåde: Deltage i den første fases nukleare udveksling, blokere for sovjetisk adgang til maritime NATO-områder (area denial) samt beskytte og opretholde forsyningslinjerne til søs.

Flyvevåben: Udføre en øjeblikkelig (nuklear) modoffensiv mod fjendtlige kapabiliteter "at the source" samt luftforsvar og støtte til land- og søoperationer. Styrken måtte bestå af både kampfly og missiler.³⁵

For den opfølgende fases vedkommende gjaldt, at den måtte bestå af reorganisering, rehabilitering og samling af tilbageværende tropper, men at man måtte regne med kraftigt reducerede ressourcer at mobilisere ud fra. Operationerne i denne fase blev fortsat karakteriseret som umulige at forudsige og maritime operationer, særligt med u-både, blev nævnt som en kapacitet, der kunne forlænge



krigen.³⁶ Kommunikations- og forsyningslinjer til søs blev herunder fortsat anset som afgørende i den henseende og det samme gjorde medlemslandenes evne til internt at modstå angreb, sabotage, mv.³⁷ Grundet atomkrigens krigens totale natur var der i højere grad end tidligere lagt vægt på de samfundsmæssige og civile foranstaltninger, eller som det hed, atomkrigen frembød "entirely new problems from those experienced in past wars, not only of a military nature but political, economic and psychological as well." Derfor måtte et led i krigen også være at bevare "order on the home fronts" ved at bevare regeringens kontrol med landet, herunder opbygge en decentral regeringsorganisation, der kunne overleve en atomkrig – hvilket i Danmark bl.a. fik udtryk i REGAN (regeringsanlæg) Øst og Vest.³⁸

Selvom der således var en fastsættelse af det massive nukleare gengældesangreb som NATOs primære forsvarsmekanisme – også mod et konventionelt angreb –, var der alligevel åbninger og nuanceringer, der pegede imod andre typer af konflikter, hvilket blev slået fast allerede i introduktionen. Herunder var f.eks. begrænsede militære operationer fra Sovjetunionens side, "infiltrations, incursions or hostile local actions in the NATO-area" enten med åben eller skjult støtte fra Sovjetunionen – det som både dengang og i dag kendes som gråzonekrigsførsel. Her tillod MC 14/2 et afvejet svar efter omstændighederne, nemlig at NATO umiddelbart tog til genmæle uden nødvendigvis at ty til atomvåben, men dog under forudsætning af at være klar til det. Dette kunne være, hvis der var udsigt til, at en sådan konflikt blev udvidet eller forlænget "since in no case is there a NATO concept of limited war with the Soviets". Denne formulering gik igen i MC 48/2, der dog også nævnte, at en vis fleksibilitet måtte være til stede.³⁹ Det var altså en meget smal sprække i "Massive Retaliation"-konceptet – men den var der.⁴⁰

En anden afstikker fra den totale krig i Europa, var sovjetisk indflydelse udenfor NATO-lande samt omtalen af at nogle NATO-lande kunne have brug for at bruge deres styrker "to meet defence commitments elsewhere". Her spøjte formentlig frihedsbevægelser og begyndende afkolonisering i særligt England og Frankrigs kolonier – Algeriet er således nævnt som et vigtigt område for NATO i et bilag, der opregner de forskellige geografiske områders strategiske betydning.⁴¹

Detaljerne i bilaget vil der ikke blive gået i dybden med her, blot skal det nævnes, at det for Danmarks vedkommende var opgaven først og fremmest at lukke for adgangen fra Østersøen til Atlanten, men også at bidrage til forsvaret af centralregionen og fungere som udgangspunkt for operationer i og over Østersøen.⁴²



Generelt var Danmarks forhold til 'Massive Retaliation' dog mildest talt dobbelt. Danske politikere men, at Danmark var fuldt og helt afhængigt af den amerikanske sikkerhedsgaranti og såkaldte 'atomparaply' for afskrækkelse. På samme tid ønskede de ikke at blive involveret i en massiv nuklear udveksling på dansk jord og forsøgte sammen med Norge at opbløde 'Massive Retaliation' doktrinen i NATO. Danmark (ligesom Norge) sagde således nej tak til stationering af kernevåben i 1957 som opfølgning på nej'et til amerikanske baser i 1953 (disse forbehold gjaldt ikke Grønland). Dette skete både ud fra et politisk ønske om ikke at provokere Sovjetunionen og blive mål for dets atomvåben i en krig, men også ud fra en vurdering af, at det ville have begrænset militær værdi, da sandsynligheden for at allierede forstærkninger ville nå frem i tide på dette tidspunkt, var lav.⁴³

Der blev dog opretholdt en 'nødline' til NATOs nukleare strategi, nemlig muligheden for at ændre på denne politik i en krisesituation samt for at udstyre danske NIKE og Honest John-missiler med atomsprænghoveder.⁴⁴

Flexible Response

Ifølge Pedlow var der nogen utilpashed med Massive Retaliation allerede fra det blev officiel doktrin i 1957. Eisenhower selv skulle ikke have været begejstret for begrebet, men MC 14/2 blev også fulgt op af begivenheder, som satte spørgsmålstegn ved strategien. Sovjetunionen fik i 1957 held til for første gang at sende en satellit i kredsløb om jorden, og derfra var det blot et spørgsmål om tid, før interkontinentale ballistiske missiler – ICBM – ville være en realitet. For USA's vedkommende flyttede det en atomar krig fra Europa til det nordamerikanske hjemland og europæiske allierede stillede spørgsmål ved om USA, med de udsigter, stadig ville være villig til at indgå i en total krig. Desuden gjorde pågående kriser omkring Berlin fra 1958 (kulminerende med murens opførelse i 1961), spørgsmålet om lokale kriser/konflikters eskalation til total krig påtrængende. Endelig overtog John F. Kennedy præsidentembedet i USA i 1961, og under ham voksede en mere fleksibel tilgang frem – Cubakrisen satte spørgsmålet om en total atomkrig yderligere på spidsen.⁴⁵ Kennedys forsvarsminister, Robert McNamara lancerede allerede i 1962 ideen om en mere fleksibel strategi, som var mindre afhængig af nukleare våben og hævdede tærsklen for deres brug. Dette ville dog samtidig indebære en konventionel oprustning i Europa.⁴⁶ Særligt Frankrig accepterede ikke de nye tanker og spørgsmålet ramte derfor dødvande indtil Frankrig trak sig fra NATOs militære struktur i 1966. Fra da af kom der til gengæld skred i forhandlingerne. I maj 1967 fik Militærkomiteen til opgave at udarbejde et nyt strategisk koncept



og dette var klar i september. Den endelige version blev godkendt som MC 14/3 i januar 1968 og fulgt op af implementeringsdokumentet MC 48/3 i 1969.⁴⁷

At strategien nu var helt lagt om, blev klart allerede fra MC 14/3's erklærede formål, som var at møde en bred vifte af aggressioner rangerende fra hemmelige operationer til fuld atomkrig med et "adequate response".⁴⁸ At afstemme reaktioner efter omstændighederne, løber som en rød tråd gennem hele dokumentet. Afskrækkelsen var stadig grundstenen, men man regnede ikke med, at Sovjetunionen ville starte en storkrig med vilje eller risikere handlinger, der kunne eskalere til atomkrig. Hvor afskrækkelsen under Massive Retaliation havde hvilet på truslen om total atomkrig, blev det nu uforudsigeligheden, der blev anset som afskrækkende – altså at Sovjetunionen ikke kunne være sikre på, hvad et svar på aggression ville være.⁴⁹ MC 14/3 udstak tre muligheder: "direct defence", der mødte aggression med samme niveau, som det blev begået, "deliberate escalation", der kunne være både konventionel og nuklear og i sidstnævnte tilfælde begrænse sig til f.eks. demonstration eller udvalgte mål, og "general nuclear response", som var den "ultimate" respons. Sidstnævnte blev omtalt som noget, der i så fald ville blive "påtvunget" NATO i tilfælde af et større atomart angreb fra Sovjetunionens side.⁵⁰ MC 48/3 advarede dog også om at hvor en eskalering med taktiske nukleare våben både kunne afskrække en aggressor yderligere, kunne det også gøre en konflikt sværere at kontrollere.⁵¹

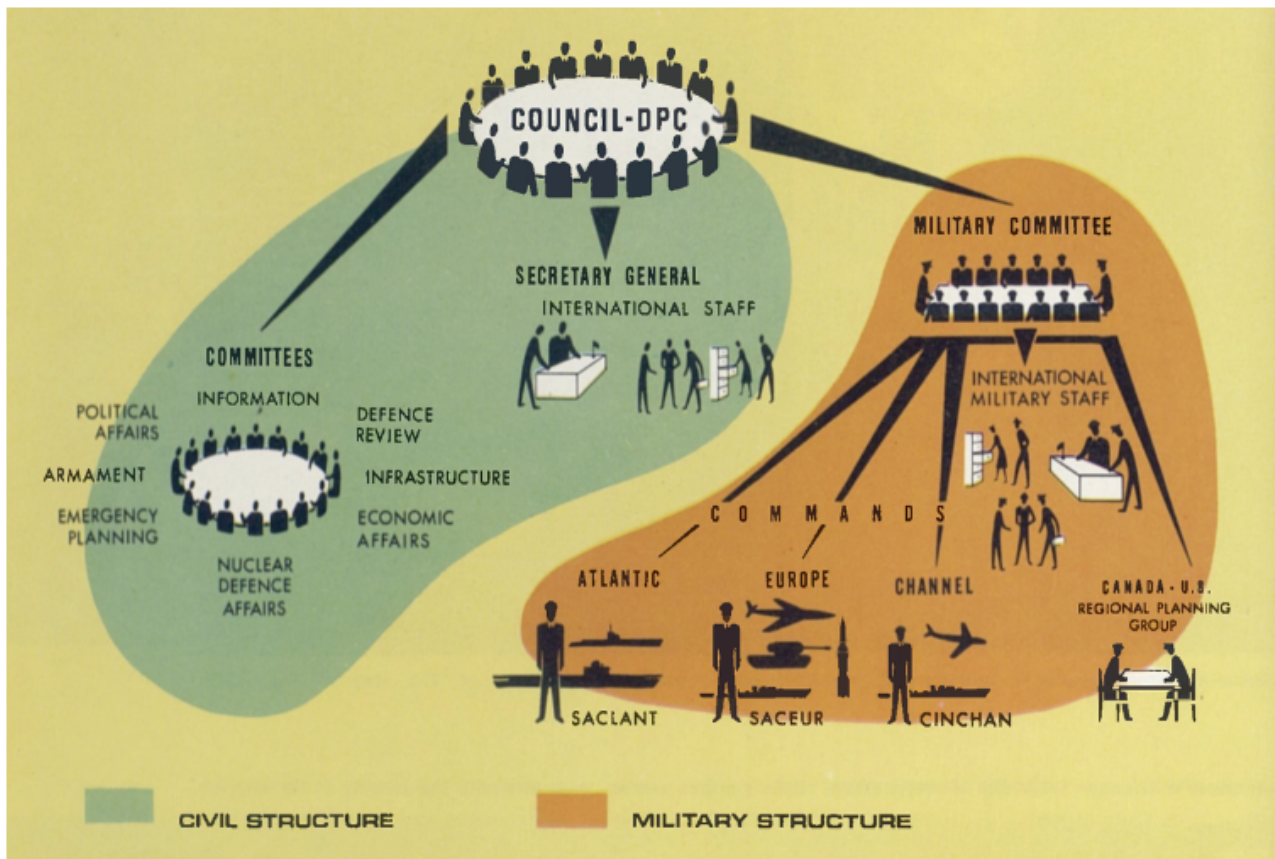
Man reserverede sig altså fortsat første brug, hvis man anså det for nødvendigt, men på et lavere niveau. Atomvåben burde generelt ikke tages i brug før politiske, økonomiske og konventionelle muligheder var udtømt og også her skelnedes der mellem niveauer med taktiske og strategiske atomvåben.⁵² Med hensyn til varslingsstider gik man også bort fra det "rene" uvarslede angreb som mest sandsynligt og opererede i stedet med både dette og muligheden for en periode med stigende spænding før aggression. I overensstemmelse med Flexible Response-princippet måtte NATO være forberedt på begge dele, hvilket fortsat stillede store krav til kontrol og varslings.⁵³ Dette resulterede i det største fælles infrastrukturprojekt under Den Kolde Krig, NATO Air Defence Ground Environment (NADGE), bestående af en kæde af 84 radarstationer, samt kontrol- og varslingscentre. Det blev godkendt i 1960, stod færdigt med 84 stationer i 1973 og vedblev at blive opdateret gennem Den Kolde Krig. Det blev i 1980'erne suppleret af NATO Airborne Warning and Control, AWACS som sammen udgjorde rygraden i NATOs luftforsvar.⁵⁴



Denne bredere og mere nuancerede vifte af både angrebs- og forsvarsmuligheder krævede en lige så bred vifte af kapabiliteter. Stående fremskudte styrker med nukleare kapabiliteter i højt beredskab var fortsat en central komponent.⁵⁵ Men der blev nu også stillet større krav til opbygning af nationale konventionelle styrker samt forstærkningstyrker.⁵⁶ Det hed f.eks. at eskalering til nuklear brug bl.a. ville afhænge af den enkelte nations evne til at imødegå et angreb konventionelt.⁵⁷ McNamaras ønske om at skære ned på USA's troppetilstedeværelse i Europa taget i betragtning, fornemmer man næsten et lille stik til de europæiske allierede som (stadig) ikke opfyldte deres styrkemål.⁵⁸

Til gengæld opererede man ikke længere med et krigsforløb, som blev afgjort i de første (op til) 30 dage. Her hed det nu, at selv en "major nuclear exchange" var svær at forudsige og det samme var en efterfølgende periode. Dog var forsyningslinjerne til søs stadig af stor vigtighed, hvis det kom dertil og det samme var de civile "survival measures" samt opretholdelsen af lov og orden. Til gengæld skulle NATO ikke længere reservere styrker til en periode efter en større nuklear udveksling.⁵⁹

Som noget nyt var der i MC 14/3 indført tættere politiske konsultationer mellem NATOs politiske og militære ledere samt politiske konsultationer forud for deres brug, hvis omstændighederne tillod dette.⁶⁰ Dette var konsekvens af to udviklinger: den første, en rapport fra de "tre vise mænd", udenrigsministrene fra Norge, Italien og Canada, der blev godkendt i slutningen af 1956 og anbefalede tættere politiske relationer og konsultationer – dette skete i lyset af sovjetiske forhandlingsudspil og Suez-krisen tidligere på året, der havde skabt uenighed mellem England og Frankrig på den ene side og USA på den anden.⁶¹ Den anden var oprettelsen af Nuclear Planning Group i 1967, efter kuldsejlede planer for en multilateral atomslagstyrke (multilateral force, MLF). NPG tjente til at "demokratisere" og bedre koordinere NATOs nukleare planer samt doktrinerne for anvendelse.⁶²



NATOs civile og militære struktur, 1969. NATO Facts and Figures.

MC 14/3 gav, ligesom sin forgænger, også plads til et afsnit om 'out-of-area' konflikter samt det forhold, at nogle NATO-lande kunne afse tropper til sine kolonier, eller som det noget mere tilsløret hed, "certain NATO nations" kunne "permit action to meet limited military situations outside the NATO area."⁶³

MC 48/3 angav en række tiltag nødvendige for at implementere konceptet, herunder efterretninger, tidlig varsling, "command, control and communications", konsultationer i tilfælde af varslingstid, højt beredskab, fleksibilitet, offensive kapabiliteter (i tilfælde af eskalering), luftforsvar, øjeblikkeligt svar på aggression både med nationale styrker og forstærkning, mobilisering og styrkeudvidelse, samfundssikkerhed, logistik og infrastruktur – eller, som det hed "a full spectrum of military possibilities."⁶⁴

På det politiske område blev Flexible Response fulgt af vedtagelsen af en dobbelt strategi indeholdende både afskrækkelse og afspænding, som en markør på den generelle forbedring i



forholdet mellem Sovjetunionen og USA, der indfandt sig efter Cubakrisen. ”Deterrence and defence” blev i disse år erstattet af ”deterrence and détente”.⁶⁵

Danmark var blandt de lande, der gik forrest i afspændingsbestræbelserne. Hvor man havde været mildest talt utilpas ved ’Massive Retaliation’, stemte ’Flexible Response’ meget bedre overens med danske prioriteter og ikke mindst ønsker om at undgå at blive del af en nuklear udveksling. Det i en sådan grad at ’Flexible Response’ blev direkte nævnt som grundlaget for dansk strategi i vedtagelsen af forsvarsloven af 1973 – en ære der aldrig var tilkommet ’Massive Retaliation’.⁶⁶

Flexible response var så fleksibel, at den kunne rumme forskellige operationelle koncepter og forblev således gældende under resten af Den Kolde Krig (strategien blev først afløst i 1991). og først afløst i 1991. Med sine 23 år var det NATO’s længst gældende strategiske koncept.⁶⁷

Af udviklinger inden for Flexible Response rammen kan nævnes, at man i 1980’erne begyndte at udvikle et koncept kendt som ”follow-on forces attack” (FOFA) for at kunne holde en krig konventionel og dermed bevare fleksibiliteten. NATOs styrker blev anset for tilstrækkelige til at kunne imødegå et initialt angreb fra Warszawapagen, men det måtte forventes, at også Sovjetunionen ville forsyne sine allierede med forstærkninger, der kunne følge hurtigt op på de første kampe (follow-on forces). Eftersom disse kunne nå frem til en europæiske kampplads hurtigere end amerikanske forstærkninger, begyndte man i NATO at tænke over, hvordan man ville kunne angribe disse styrker i dybden, altså inde på Warszawapagtens territorium, før de nåede frem. Dette stillede avancerede teknologiske krav og et (langtids-)planlægningsgrundlag før konceptet blev vedtaget i 1984. Konceptet fik dog også kritik fra Sovjetunionen og europæiske oppositionspolitikere for at være for aggressivt og potentielt eskalerende. I slutningen af 1980’erne havde man stadig ikke teknologien til at implementere det, og siden løb begivenhederne fra det.⁶⁸

NATOs vej mod post-koldkrigs raison d’être

Den Kolde Krig var en periode med store udsving samt teknologiske kvantespring og dette afspejledes i strategiudviklingen. Når man ser tilbage, virker et koncept som Massive Retaliation unødigt voldsomt, og der blev da også stillet spørgsmål ved dets hensigtsmæssighed nærmest fra begyndelsen. Det må dog også bedømmes i sin militære og strategiske kontekst: et tidspunkt hvor styrkeopbygningen i Europa haltede, den termonukleare revolution gjorde omfattende ødelæggelser nemmere, billigere og mere tilgængelige, og hvor man stadig regnede med, at Vesten havde en vis



nuklear overlegenhed i forhold til Sovjetunionen. Ikke desto mindre blev konceptet kortlivet med dets knap 10 år som officiel gældende doktrin, og det blev reelt afskaffet af Robert McNamara i 1962.

Flexible Response forekommer som en mere afbalanceret løsning på en konflikt, der kunne tage mange former og i sig selv indeholde forskelligartede doktriner og koncepter. Afgørende var, at den nukleare option gik fra at være første til sidste valg. Perioden med Flexible Response var også præget af en stadig tættere integration i NATO; militært, men også politisk, teknisk, videnskabeligt. Særligt på det politiske område fremstod NATO i højere og højere grad som en samlet spiller, særligt med implementeringen af 1960'erne og 1970'ernes afspændingspolitikker.

Først og sidst hvilede NATOs strategiske koncepter i perioden dog på afskrækkelsen som fundament – med vægten lagt først på nuklear og siden konventionel afskrækkelse (dog bakket op af den nukleare option). Både Massive Retaliation og Flexible Response var versioner af, hvad man på gældende tidspunkt mente ville være den mest troværdige afskrækkelse. Man regnede også som udgangspunkt med, at den virkede: sandsynligheden for et sovjetisk angreb blev i begge koncepter anset for at være lav, og risikoen for en krig som resultat af en misforståelse eller fejlregning som værende lige så præsentable – hvilket Flexible Response også i højere grad tog højde for.

I en dansk kontekst er det bemærkelsesværdigt, at selvom NATO-medlemsskabet blev afgørende for udviklingen af dansk forsvar, var man fra politisk hold endog meget tøvende overfor at acceptere 'Massive Retaliation'. I stedet søgte man at holde Danmark udenfor en eventuel krig(splanlægning) med kernevåben. Ikke desto mindre havde man en taktisk livline til den nukleare option og lændede sig i øvrigt fuldt og helt op af den atomare afskrækkelse. Der er dog ingen tvivl om at 'Flexible Response' passede bedre til i hvert fald det danske politiske temperament.

Afslutningen på Den Kolde Krig vendte mange ting på hovedet – bl.a. blev det strategiske koncept fra 1991 offentligt, i modsætning til de tidligere, som illustration af det forbedrede øst-vest forhold, som også gjorde, at NATO nu gik ind i en ny æra, hvor man på nogle punkter kom ud i en identitetskrisen. Alliancens fokus blev nu rettet mod de tidligere Warszawapagts lande i Østeuropa med henblik på at udvide alliancen og senere de såkaldte out-of-area operationer med henblik på at legitimere den. Begge dele vil blive behandlet i de efterfølgende artikler i denne serie.



Noter

- ¹ Denne artikel er redegørende, snarere end en forskningsartikel, og derfor har det ikke været hensigtsmæssigt at inddrage eller diskutere al den forskning der findes om NATOs udvikling under Den Kolde Krig. Artiklen læner sig primært op af Pedlow, Dr. Gregory W. "The Evolution of NATO Strategy 1949-69" i *NATO Strategy Documents 1949-69*, redigeret af Dr. Gregory W. Pedlow. Brussels: NATO Archives, 1997. Den og de omtalte strategidokumenter er tilgængelige på <https://www.nato.int/archives/strategy.htm> (set 9. maj 2024) Supplerende anvendes primært *A History of NATO - The First Fifty Years*, redigeret af Gustav Schmidt, bind 3. London: Palgrave Macmillan UK, 2001; Rynning, Sten. *NATO. From Cold War to Ukraine, a History of the World's Most Powerful Alliance*. New Haven: Yale University Press, 2024, samt NATOs egne udgivelser.
- ² Villaume, Poul. "Denmark and Nato through 50 Years". I *Danish Foreign Policy Yearbook 1999*, 29–61. Hans Reitzels Forlag, 1999; Petersen, Nikolaj. "The Dilemmas of Alliance: Denmark's Fifty Years with NATO". I *A History of NATO — The First Fifty Years Vol. 3*, redigeret af Gustav Schmidt, 275–93. London: Palgrave Macmillan UK, 2001
- ³ *NATO Handbook 1949-1974*. Brussels: NATO Information Service, 1974, s. 24ff; *NATO Facts and Figures 1989*. Brussels: NATO Information Service, 1989, s. 41ff.
- ⁴ Clemmesen, Michael H. "Udviklingen i Danmarks forsvarsdoktrin fra 1945 til 1968". *Militärhistorisk Tidskrift*, 1987, 7–81, s. 47, 103
- ⁵ Wells, Samuel F, Jr., og Alex Danchev. "Waiting for NATO: Strategic Concepts and Force Structure" i *A History of NATO - The First Fifty Years*, 3:173–81, s. 176-177
- ⁶ Ringsmose, Jens, & Christian Brøndum. *Frihedens pris - så lav som mulig NATO, Danmark og forsvarsbudgetterne*. Odense: Syddansk Universitetsforlag, 2018, s. 34-35
- ⁷ Krieger, Wolfgang. "NATO and Nuclear Weapons - An Introduction to Some Historical and Current Issues" i *A History of NATO - The First Fifty Years*, 3:101–19, s. 107
- ⁸ Grant, Matthew. "The Imaginative Landscape of Nuclear War in Britain, 1945–65", i *Understanding the Imaginary War: Culture, Thought and Nuclear Conflict, 1945-90*, redigeret af Matthew Grant og Benjamin Ziemann, 2–115. Manchester University Press, 2016.
- ⁹ Wheeler, Michael O. "NATO Nuclear Strategy, 1949-90", i *A History of NATO - The First Fifty Years*, 3:121–39, s. 124-125
- ¹⁰ Wells og Danchev. "Waiting for NATO: Strategic Concepts and Force Structure", s. 178; Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XVII; Wheeler, "NATO Nuclear Strategy, 1949-90", s. 125-127
- ¹¹ Citat, Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XVII. Se også Wheeler, "NATO Nuclear Strategy, s. 127-128
- ¹² NATO Military Committee. "MC 48", 18. november 1954, s. 2 <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a541122a.pdf> (set 9. maj 2024).
- ¹³ "MC 48", s. 3-4; Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XVIII
- ¹⁴ "MC 48", s. 5-6
- ¹⁵ "MC 48", s. 12
- ¹⁶ "MC 48", s. 7-8, 14
- ¹⁷ "MC 48", s. 6-7
- ¹⁸ "MC 48", s. 2, 12, 17. Se også NATO Archives: "Forward Defence: NATO's Early Military Planning for Central Europe", 2013 og SHAPE: "Planning for Forward Strategy", 6. september 1954. Begge tilgængelige via https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_109043.htm (set 9. maj 2024).
- ¹⁹ "MC 48", s. 16-17
- ²⁰ "MC 48", s. 3
- ²¹ Frandsen, Bodil. "Hvis Krigen kommer. En undersøgelse af det centrale civile beredskab og Regan Vest under den Kolde Krig 1950-1968". Ph.d.-afhandling, Aalborg Universitet, 2021, s. 79-81, 120-123, 133-136, 157-160, 173-176, 196-198. "MC 48", s. 16
- ²² NATO Military Committee. "MC 48/1", 9. december 1955. <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a551209a.pdf> (set 9. maj 2024), s. 2-3. Se også Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XVIII-XIX
- ²³ "MC 48/1", s. 4-6
- ²⁴ "MC 48/1", s. 6, 8-11
- ²⁵ "MC 48/1", s. 12-13
- ²⁶ "MC 48/1", s. 7
- ²⁷ "MC 48/1", s. 8
- ²⁸ Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XVII-XIX; Wheeler, "NATO Nuclear Strategy, 1949-90", s. 127



- ²⁹ NATO Military Committee. "MC 14/2", 23. maj 1957. <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a570523a.pdf> (set 9. maj 2024) forside + s. 4; NATO Military Committee. "MC 48/2", 23. maj 1957, <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a570523b.pdf> (set 9. maj 2024), s. 2
- ³⁰ "MC 14/2", s. 8-10, 13-15
- ³¹ "MC 14/2", s. 10
- ³² "MC 48/2", s. 4, 10
- ³³ "MC 48/2", s. 5-7
- ³⁴ "MC 48/2", s. 10-11
- ³⁵ "MC 48/2", s. 10-12
- ³⁶ "MC 14/2", s. 8-10, 14-15
- ³⁷ "MC 48/2", s. 4-5
- ³⁸ "MC 14/2", s. 5, 8, 12. Se også "MC 48/2", s. 7
- ³⁹ "MC 14/2", s. 4, citat s. 11; "MC 48/2", s. 8, 10. En formulering der i øvrigt fik Holland til at tage forbehold, se Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XX.
- ⁴⁰ Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XX; Wheeler, "NATO Nuclear Strategy, 1949-90", s. 8
- ⁴¹ "MC 14/2", s. 12, 14, 32
- ⁴² "MC 14/2", s. 19-21
- ⁴³ Clemmesen, "Udviklingen i Danmarks forsvarsdoktrin", 33; Villaume "Denmark and Nato through 50 years", 33-36; Petersen "The Dilemmas of Alliance", 283
- ⁴⁴ Clemmesen, Michael H. "Den massive gengældelses lille ekko. De taktiske atomvåbens rolle i dansk forsvarsplanlægning i 1950'erne." I *Danmark, Norden og NATO 1948-1962*, redigeret af Carsten Due-Nielsen, Johan Peter Noack, og Nikolaj Petersen, 121-44. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1991; Agger, Jonathan Søborg, og Lasse Wolsgård. "Den størst mulige fleksibilitet". *Historisk Tidsskrift* 101, nr. 1 (2001): 75-110.
- ⁴⁵ Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XXI-XXII; Om Eisenhower og Massive Retaliation, se Wheeler, "NATO Nuclear Strategy, 1949-90", s. 126-127; Wells, og Danchev "Waiting for NATO: Strategic Concepts and Force Structure", s. 178; Rynning, *NATO*, s. 92-96
- ⁴⁶ Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XXIII; Drea, Edward. "The McNamara Era", i *A History of NATO - The First Fifty Years*, 3:183-95.
- ⁴⁷ Pedlow, "The Evolution of NATO Strategy 1949-69", s. XXIV-XXV; Drea, "The McNamara Era", s. 186-187;
- ⁴⁸ NATO Military Committee. "MC 14/3", 16. januar 1968. <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a680116a.pdf>, s. 3
- ⁴⁹ "MC 14/3", s. 7-8, 10
- ⁵⁰ "MC 14/3", s. 10-11
- ⁵¹ NATO Military Committee. "MC 48/3", 8. december 1969. <https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a691208a.pdf>.
- ⁵² "MC 14/3", s. 15-16
- ⁵³ "MC 14/3", s. 9
- ⁵⁴ *NATO Facts and Figures 1989*, s. 250, 291-294; NATO. "Air Defence in a Supersonic Age", http://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_147357.htm (set 9. maj 2024).
- ⁵⁵ "MC 14/3", s. 10-11
- ⁵⁶ "MC 14/3", s. 15, 17; "MC 48/3", s. 3, 9
- ⁵⁷ "MC 14/3", s. 13-14
- ⁵⁸ Drea, Edward. "The McNamara Era". I *A History of NATO - The First Fifty Years*, redigeret af Gustav Schmidt, 3:183-95. London: Palgrave Macmillan UK, 2001.
- ⁵⁹ "MC 14/3", s. 18-19; "MC 48/3", s. 4
- ⁶⁰ "MC 14/3", s. 19-20; "MC 48/3", s. 3, 6
- ⁶¹ *NATO Facts and Figures 1969*. Brussels: NATO Information Service, 1969 kap. 6; NATO. "Report of the Committee of Three", https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_65237.htm (set 9. maj 2024).; Rynning, *NATO*, s. 79-81
- ⁶² Wheeler "NATO Nuclear Strategy, 1949-90", s. 130-132; Rynning, *NATO*, s. 82-84
- ⁶³ "MC 14/3", s. 6, citat s. 18; Rynning, *NATO*, s. 94-96
- ⁶⁴ "MC 48/3", s. 5-9
- ⁶⁵ NATO. "Harmel Report", https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67927.htm (set 9. maj 2024); Rynning, *NATO*, s. 97-103
- ⁶⁶ Folketingstidende. Forhandlingerne i folketingsåret 1971-72, 1972. <https://www.folketingstidende.dk/ebog/19711F?s=0>. sp. 1379,
- ⁶⁷ Andre kan ses på NATO, "Strategic Concepts", https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_56626.htm (set 8. maj 2024).
- ⁶⁸ Sutton, Boyd D., John R. Landry, Malcolm B. Armstrong, Howell M. Estes III, og Wesley K. Clark. "Deep attack concepts and the defence of Central Europe". *Survival* 26, nr. 2 (1. marts 1984): 50-70; U.S. Congress, Office of



Technology Assessment. "New Technology for NATO: Implementing Follow-On Forces Attack". Washington DC: US Government Printing Office, 1987; *NATO Facts and Figures 1989*, s. 135-136



Del III: NATO-udvidelserne mod øst i 1999 og 2004



Billede: Baltic Defence College I Tartu Estland. Forsvarsgalleriet.

Af Niels Bo Poulsen, Militærhistoriker, Ph.d.

”I don’t want these God damn countries in my alliance”¹

16. juli 1990: Forsiden af det ugentlige amerikanske nyhedsmagasin *Time* bærer overskriften ”Should the West help him?” Hvem ”him” er, fremgår af forsidefotoet. I en stor sal med røde stolerækker sidder en mand helt alene foran en delvist sammenklasket sovjetisk fane. Hans skuldre hænger let, og han ser træt ud. Det er Mikhail Gorbatsjov, Sovjetunionens sidste leder. Godt et år senere er Gorbatsjov fortid og Sovjetunionen i total opløsning. Nye selvstændige stater opstår, en radikalt anderledes sikkerhedssituation tegner sig, og derfra går en vej frem mod de to NATO-udvidelser mod øst i 1999 og 2004. Udvidelser, der først resulterede i optagelse af Polen, Tjekkiet og Ungarn i Alliancen, hvorefter den anden udvidelsesrunde førte til, at Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Rumænien, Slovenien og Slovakiet kom ind i verdens stærkeste militæralliance. Men går der også en vej fra NATO-udvidelserne til Ruslands invasion af Ukraine i 2022? Det vil forskere

¹ Ronald D. Asmus, *Opening NATO’s Door. How the Alliance Remade itself for a New Era*, Columbia University Press, 2002, s.33.



som John Mearsheimer hævde, men som jeg skal vende tilbage til, er det min vurdering, at de østudvidelser, jeg behandler i denne artikel, førte til mere europæisk sikkerhed, ikke mindre. I teksten vil jeg analysere de to nævnte NATO-udvidelser og deres relation til krigen i Ukraine, særligt via to spor.

For det første skitseres, hvilken rolle den danske politiske og militære indsats spillede i processen med særligt fokus på de baltiske lande. Det sker med udgangspunkt i mit igangværende forskningsprojekt om den danske Baltikumpolitik siden 1980'erne. Danmark rettede som bekendt i særlig grad sin udvidelsespolitik mod at sikre de baltiske landes optagelse i NATO. De baltiske lande er samtidig en prisme, igennem hvilken man kan anskue udfordringerne i udvidelsesprocesserne. For det første fordi optag af netop disse lande, der havde været besat af Sovjetunionen i tæt på fem årtier, repræsenterede en stor politisk udfordring for "det gamle NATO". Større end de centraleuropæiske lande, der formelt havde bevaret deres selvstændighed under Den Kolde Krig. Ud over at være postsovjetske stater, lå de baltiske lande klods op ad Rusland, og kun Litauen havde ved udvidelsen en landegrænse til et NATO-land (Polen, da det i 1999 blev medlem). Desuden havde de som nydannede og meget små stater få kontakter i NATO-landenes embedsværk og dertil få "sponsorer" i det internationale samfund, selv om der eksisterede vigtige eksilbaltiske miljøer, bl.a. i USA.² Sluttelig var landene små (økonomisk, demografisk og geografisk), og deres forsvar skulle bygges op helt fra grunden. De kunne i udgangspunktet vanskeligt ses som stater, hvis deltagelse i NATO gav alliancen øget sikkerhed og forsvarsevne. Tværtimod kunne der argumenteres for, at de kunne blive en klods om benet på NATO, hvis Rusland en dag måtte foretage en aggression mod dem.³ Det var ud fra den logik, at den amerikanske generalløjtnant Barry McCaffrey – chef for strategienheden i US Joint Chiefs of Staff – i 1993 udtalte de ord, som er artiklens overskrift: "I don't want these God damn countries in my alliance". McCaffrey tænkte ikke specifikt på de baltiske lande. Hans udsagn skal i stedet ses som udtryk for en bredere bekymring for, at udvidelse risikerede at destabilisere NATO.

Dermed er vi ved det andet spor, som artiklen behandler. Det er, at NATO medlemslandene fulgte en dobbelt kurs i spørgsmålet om udvidelser. Det illustrerer den ovenfor beskrevne forside af *Time* med sit spørgsmål om, hvorvidt Vesten skal hjælpe Gorbatsjov. Tanken var, at vejen til afspænding mellem NATO og Sovjetunionen (og dets efterfølger Rusland), gik gennem økonomiske og demokratiske reformer i landet. Man skulle derfor fra Vestens side undgå tiltag, der kunne ses som en sikkerhedstrussel mod russerne. På den anden side stod et ønske om at stabilisere den tidligere Østblok og knytte landene tættere til Vesten og NATO.

Set i lyset af Ruslands igangværende krig i Ukraine forekommer denne dobbeltkurs måske dødsdømt allerede i fødselsøjeblikket, men vejen fra Den Kolde Krigs afslutning og til det aktuelle spændingsniveau mellem Rusland og Vesten er lang, og den er brolagt med mange forskellige politiske valg og begivenheder. Centralt for udløsningen af krigen i Ukraine er ikke NATOs udvidelser, men at Rusland og dets politikere ikke har været i stand til at overkomme deres imperiale fantomsmerter. De har i stedet beholdt en forestilling om, at Rusland har en særlig bestemmelsesret over landene i det postsovjetske rum, noget som reducerer dem til en slags

² Kasekamp, Andres, "An uncertain journey to the promised land: The Baltic states' road to NATO membership", *Journal of Strategic Studies*, 43:6-7, 2020, s. 874.

³ Kasekamp, 2020, s.876ff.



pseudostater. Denne russiske imperialisme skabte i sig selv et udvidelsesbehov: Jo mere russiske politikere fremførte, at evt. NATO-udvidelser til landene i den tidligere Østblok var et forhold, som krævede Moskvas tilladelse, desto mere motiverede man landene til at gå NATO-vejen af frygt ellers for at ende som russiske lydstater.⁴ Hertil kom et russisk narrativ om, at Vesten slet ikke ville samarbejde med Rusland om sikkerhed, men i stedet søgte at undergrave landets position i verden. Siden de tidlige 2000'ere har man i Kreml desuden næret frygt for, at vestligt inspirerede demokratibevægelser kunne underminere regimets greb om magten. Vestlige politiske beslutninger som NATOs intervention i Kosovo i 1999 og den amerikansk ledede invasion af Irak i 2003, begge vendt mod tidligere sovjetiske klientstater, bidrog imidlertid til at forstærke den russiske kurs. Samtidig øgedes Ruslands muligheder for at sætte sine ønsker igennem med magt. Landet fik nemlig gennem 2000'erne en stadig bedre økonomi og efter 2008 igangsattes en omfattende modernisering af dets styrker. Dertil kom, at Vesten gennem engagementer andetsteds, særligt Afghanistan, overså den voksende udfordring fra Rusland, trods de stadig mere tydelige tegn: I 2008 kunne Rusland med en lynkrig knuse Georgiens NATO-aspirationer, uden at det førte til vestlig indgriben. I 2014, da et regeringsskifte i Kyiv indvarslede en ukrainsk vestvending, annekterede Rusland Krim og anstiftede et oprør i den østligt beliggende industriregion Donbas. Da disse handlinger ikke forbedrede Ruslands position, blev næste skridt den russiske invasion i 2022.⁵

Vejen til udvidelser

Det lå ikke i kortene, at NATO skulle vokse voldsomt, da Den Kolde Krig sluttede endeligt i 1991. Godt nok blev Østtyskland i 1990 indlemmet i Forbundsrepublikken og dermed i NATO. Men Tysklands samling skete ikke uden betydelig intern debat i NATO, og i det hele taget stod NATO i en krise på det tidspunkt. 1970'erne og årene frem mod Gorbatsjovs reformer havde været kendetegnet ved store indre spændinger, som bl.a. handlede om kernevåbenstrategi og tysk østpolitik.⁶

Mens det er andre spørgsmål, som har skabt de allerdybeste interne kriser i NATO, har optagelse af nye medlemmer historisk set også udgjort konfliktpotentiale, hvilket senest er blevet illustreret af Tyrkiets og Ungarns forhaling af godkendelsen af det svenske NATO-medlemskab. Der har været en række fortilfælde: Allerede ved grundlæggelsen i 1949 var det særligt Italien og den franske koloni Algeriet, som skabte bekymring hos nogle stater, da disse områder sås som havende potentialet til at fjerne karakteren af en nordatlantisk alliance. I 1950-51 måtte NATO gennem "a snake pit of trouble" – ordvalget er den amerikanske udenrigsminister Dean Achesons – før man opnåede enighed om optagelse af Grækenland og Tyrkiet. Så fulgte nye interne udfordringer med at blive enige om at optage den tyske forbundsrepublik i 1955, og i 1980'erne skabte det dønninger i NATO, da Spanien kom på banen som muligt medlem.⁷

Den Kolde Krig endte gradvist og gennem uforudsigelige begivenheder, som kollapset af regimer i østblokken henover efteråret 1989, og kuppet mod Gorbatsjov og Jeltsins opløsning af

⁴ Kasekamp, 2020, s.870.

⁵ Se Elias Götz kapitel Niels Bo Poulsen og Jørgen Staun (red.) bog om det russiske forsvar efter Ukrainekrigen, som ventes at udkomme på DFØJ Forlag, februar 2025.

⁶ Rynning, 2024, s.140.

⁷ Sten Rynning, *NATO. From Cold War to Ukraine, a History of the Worlds Most Powerful Alliance*, Yale University Press, 2024, s. 46, 52, 68, 143ff.



Sovjetunionen i 1991. De storpolitiske konsekvenser af disse voldsomme hændelser blev behandlet på en række topmøder og i andre fora og resulterede i forskellige aftaler om Tysklands samling, våbenkontrol mm. Blandt de spørgsmål, som ikke fandt sin afklaring, var om NATO skulle forblive inden for de grænser, man havde i 1989. Der forelå således ingen skriftlige aftaler mellem de vestlige stormagter og Sovjetunionen om at afholde sig fra at udvide NATO, da Den Kolde Krig endte. Det tætteste man kommer på, er et mundtligt udsagn fra amerikanske udenrigsminister James Baker til Sovjetunionens kommunistiske generalsekretær Mikhail Gorbatsjov om, at alliancen ikke ville flytte sig ”one inch” i forbindelse med den tyske genforening i 1990. Men Bakers udsagn under en samtale med Gorbatsjov skal ses den specifikke sammenhæng, at man drøftede tysk genforening. Under alle omstændigheder ændrede situationen sig raskt, da Sovjetunionen kollapsede i anden halvdel af 1991, hvorefter Rusland blev Sovjets formelt demokratiske efterfølgerstat, mens der samtidig opstod en række nye stater, herunder de tre baltiske lande.⁸

I årene inden Sovjets sammenbrud var en række journalister, forskere og efterretningstjenester fremkommet med dystre forudsigelser om konfliktpotentialer i den tidligere Østblok. I foråret 1989 opremsede en skribent i *The Independent* således en lang række lurende konflikter i Central- og Østeuropa.⁹ ”Plan now for the collapse of the Soviet Union” advarede en anden skribent i oktober 1990.¹⁰ Profetierne blev da også i nogen gang til virkelighed: Da Sovjetunionen ganske rigtigt faldt fra hinanden, udbrød der – eller var der allerede udbrudt – væbnede konflikter i Moldova og mellem Armenien og Aserbajdsjan samt i Georgien. I maj 1992 startede en voldsom borgerkrig i Tadsjikistan, og i Rusland udviklede en magtkamp mellem præsident Boris Jeltsin og parlamentet sig til voldelige sammenstød i Moskva i efteråret 1993 med omkring 150 dødsopfre. Året efter startede det første af to brutale russiske felttog, der skulle forhindre den tjetjenske løsrivelse fra Rusland. Mod sydvest, i det tidligere Jugoslavien, udviklede denne stats opløsning sig til voldsomme og grusomme krigshandlinger, inklusiv et folkedrab på de bosniske muslimer.

Det er denne ustabile situation, der var baggrunden, da fire amerikanske forskere i foråret 1993 publicerede en artikel i tidsskriftet *Foreign Affairs*. Her erklærede de, at det ikke var lykkedes at etablere en stabil sikkerhedsorden i Europa efter Den Kolde Krig.¹¹ Derfor anbefalede de, at “(a) new U.S.-European strategic bargain is needed, one that extends NATO's collective defense and security arrangements to those areas where the seeds for future conflict in Europe lie: the Atlantic Alliance's eastern and southern borders.”¹² Nogenlunde samtidig luftede den tyske forsvarsminister Volker Rühe også muligheden for en udvidelse mod øst.

Modtagelsen af udvidelsesønsket var dog fra de fleste andre NATO-lande iskold. Den kommende tid blev en mulig udvidelse af NATO dog langsomt, og uden at alle dele af embedsværket fulgte den samme linje, til amerikansk politik. Da Jeltsin i august 1993 under et besøg i Warszawa erklærede, at han ikke ville modsætte sig et polsk NATO-medlemskab, fik spørgsmålet for alvor momentum. I januar 1994 blev der opnået principiel enighed i NATO om udvidelse mod øst, men

⁸ Rynning, 2024, s.174f.

⁹ Neal Ascherson, “Flood danger after thaw”, *The Independent*, 3.4.1989.

¹⁰ Brian Beedham, “Plan Now for the Collapse of the Soviet Union”, *The Economist*, 18.10.1990.

¹¹ Asmus, Ronald D; Kugler, Richard L; Larrabee, F Stephen, “Building a new NATO”, *Foreign Affairs*, no.4, 1993, s.28.

¹² Asmus et. al., 1993, s.28.



der blev ikke formuleret en decideret politik for optagelse, og der var fortsat bekymring i en række medlemslande for, hvordan udvidelse ville påvirke forholdet til Rusland.¹³

Blandt de ting udvidelsesskeptikerne frygtede var, at Rusland ville bruge overvejelserne som et påskud for at fastholde en militær tilstedeværelse i den tidligere Østblok. Denne bekymring blev dog fjernet med afmarchen af de sidste russiske tropper fra det tidligere Østtyskland i 1994. På dette tidspunkt opnåedes også aftaler om at fjerne de sidste russiske tropper fra de baltiske lande, og i 1995 forlod de sidste russiske besættelsesstyrker Letland. Dermed var der i den vestlige del af den tidligere Østblok kun en russisk militær tilstedeværelse i Belarus, Moldova (Transnistria) og Ukraine (Sevastopol), hvilket for de to sidstnævnte landes vedkommende væsentligt har begrænset deres suverænitet lige siden.¹⁴

Drøftelserne med Rusland om NATO-udvidelse var i 1990'erne præget af, at Rusland havde brug for vestlig støtte på en række områder. Det spændte fra økonomisk bistand og investeringer, noget man havde hårdt brug for henset til den katastrofale økonomiske situation, til optagelse i diverse internationale fora. Det sidste kunne muligvis omfatte NATO, det mere end antydede både Jeltsin og Putin ved forskellige lejligheder. Det man dog først og fremmest tilstræbte fra russisk side ift. NATO, var "en plads ved bordet". Det fik man gennem NATO-Russia Founding act, undertegnet af Jeltsin i Paris i maj 1997. Rusland opnåede i den forbindelse etableringen af et særligt NATO-Russia Permanent Joint Council, hvor landet skulle konsulteres i alle væsentlige sikkerhedsspørgsmål. I akten forpligtede Rusland sig til at fortsætte sin demokratisering og accepterede en udvidelse af NATO. Samtidig erklærede alliancen, at der ikke var et behov for permanent udstationerede NATO-styrker i nye medlemslande "(in the) current and foreseeable future". Dermed var der med Steen Rynnings ord "etableret en kontrakt" mellem parterne: "If Russia changed, so NATO could alter its plans."¹⁵ Blandt de forhold som man fra russisk side havde givet køb på var et veto mod optagelsen af tidligere sovjetrepublikker, så nu stod NATO-døren i princippet åben for alle.¹⁶

Internt i NATO var der fortsat stor forskel i medlemmernes vilje til udvidelse. Parallelt med håndteringen af spørgsmålet om inddragelse af Rusland, skete et omfattende diplomatisk arbejde med at skabe principper for optagelsesprocessens "hvordan, hvem og hvornår". Det omfattede bl.a. etableringen af NATO's Partnership for Peace (PfP), som blev etableret i 1994. Mens en del af de lande, som havde NATO-aspirationer frygtede, at dette samarbejde kunne ende som en form for sutteklud og erstatte medlemskab med partnerskab, var der også lande, som anvendte samarbejdet strategisk til at fremme deres mulighed for at blive medlemmer. Ikke mindst de baltiske lande deltog med stort engagement i PfP-aktiviteter for dermed at demonstrere deres ønske om optagelse og deres reform- og samarbejdsvilje.¹⁷

Det blev de kommende år tydeligt, at NATO's medlemslande kun kunne enes om en mindre udvidelse; en som særligt sikrede Tysklands ønske om at se sine nabolande som medlemmer. NATO-topmødet i Madrid i juli 1997 resulterede derfor i invitation til Polen, Tjekkiet og Ungarn til

¹³ Asmus, 2002, s.29-70.

¹⁴ Kasekamp, 2020, s. 871.

¹⁵ Rynning, 2024, s.195-198, 206-07, 216-18. Citatet er fra s.207.

¹⁶ Kasekamp, 2020, s.872.

¹⁷ Kasekamp, 2020, s.871.



at indlede optagelsesforhandlinger. Det var for så vidt ikke underligt. Der var tale om forholdsvis store lande med væsentlig sikkerhedspolitisk vægt og om lande, hvis politiske systemer fremstod som stabile og forholdsvis velreformerede – i modsætning til f.eks. Slovakiet, der på det tidspunkt syntes at bevæge sig i den politisk forkerte retning under den populistiske og autokratiske premierminister Vladimir Mečiar. Men der var også tale om lande, hvis omfattende militærapparater var postsovjetiske, og slet ikke havde reformeret sig i den grad, man måtte forvente. Vedtagelsen om optagelse af Polen, Tjekkiet og Ungarn var altså i høj grad en politisk beslutning og ikke et udtryk for, at disse landes forsvar nu var i øjenhøjde med NATO teknologisk, doktrinært og ledelsesmæssigt. Den begrænsede udvidelse og behovet for at absorbere de nye medlemslande skabte frygt for, nu hvor Tyskland havde fået sine ønsker opfyldt, at vinduet for yderligere udvidelser kunne lukke sig. Et aktivt dansk diplomati førte dog til, at de baltiske landes mulige optagelse blev nævnt i topmødeteksten i Madrids i 1997 på linje med Slovenien og Rumænien – lande, som flere større europæiske magter så som mere oplagte kandidater til optagelse.¹⁸

Da Polen, Tjekkiet og Ungarn formelt blev optaget på NATO-topmødet i april 1999 kunne statslederne mod forventning ikke enes om at udstikke nye invitationer. En af grundene var, at de nu gjorde erfaringer med den første udvidelse havde blotlagt, hvor store udfordringerne var med at bringe østlandenes forsvar op til NATO-standarder og integrere dem i NATO i øvrigt. Derfor etableredes nu en form for tjekliste for, hvad medlemmerne skulle opfylde i form af en Membership Action Plan (MAP). Den tidligere chef for NATOs Internationale Militære Stab generaløjtnant Ole Kandborg beskrev kort efter den første udvidelsesrunde i en artikel i *Militært Tidsskrift* en række af de problemstillinger, MAP-processen skulle bidrage til at løse: ”Hvilke militære minimumskrav til de nye medlemmer og Alliancen skulle være opfyldt, inden vi med god samvittighed kunne påtage os ansvar for kollektivt forsvar. Hvad ville det koste? Hvem skulle betale? Og med hvor meget skulle de nye lande bidrage til NATOs fælles finansiering under civilbudgettet, militærbudgettet og investeringsbudgettet.”¹⁹

MAP byggede i nogen grad videre på det arbejde, som allerede foregik i PfP-regi, men var mere specifikt og bestod i individuelle programmer, som rettede sig mod de svagheder og udfordringer, det enkelte land særligt havde. På det tidspunkt bestod kandidatfeltet af ni lande, Albanien, Bulgarien, Estland, Letland, Litauen, Makedonien, Rumænien, Slovakiet og Slovenien, og de så nu frem mod det næste topmøde i Prag.

NATO-topmødet i Prag i maj 2002 resulterede i udstedelsen af invitationer til syv lande, idet Albanien og Makedonien ikke modtog invitationer. Det lykkedes dog, at opnå konsensus om, at de baltiske lande skulle i NATO. Amerikansk accept heraf var selvsagt afgørende, men den blev lettet af landenes egen evne til at gøre markante fremskridt og af politisk og teknisk støtte til dem fra flere mindre NATO-lande, bl.a. Danmark. Overfor en kombination af disse forhold brød den modvilje som lande som Frankrig og Storbritannien ellers havde næret til sidst sammen, og vi skal i det følgende se på den danske militære øststøtte.²⁰

¹⁸ Asmus, 2002, 243–8.

¹⁹ O.L.Kandborg, ”NATO’s udvidelse”, *Militært Tidsskrift*, 20.2., 2001.

²⁰ Kasekamp, 2020, s.875f.



Det danske forsvarssamarbejde mod øst frem til NATO-udvidelserne

Danmark engagerede sig særligt i NATO-udvidelsesprocessen i sit eget nabolag, hvilket i øvrigt ikke var overraskende. Tyskland agerede på lignende vis, og Frankrig gav også prioritet til at få optaget et land, som man havde nære sproglige og kulturelle bånd til, Rumænien, ligesom Italien særligt interesserede sig for optagelse af dette land og nabolandet Slovenien.

Allerede i 1992 blev der oprettet et dansk forsvarsattaché-embede for de baltiske lande – i første omgang dækket fra Polen. Kort efter voksede en militær øststøtteordning frem.²¹ Mellem oktober 1993 og oktober 1994 blev der indgået bilaterale militære samarbejdsaftaler med såvel de baltiske lande som Polen. Frem til 1999 voksede den årlige støtte fra ca. 10 mio. kr. til 100 mio. fordelt på omkring 450 forskellige aktiviteter. De kommende år forblev støtten på omtrent 100 mio. kr. årligt, og med en klar tyngde mod balterne, idet de baltiske lande tegnede sig for omkring 90 procent af midlerne.²²

Støtten omfattede en række materieldonationer, bl.a. skibe fra Standard Flex-klassen og artillerisystemer.²³ Men udfordringen med at opbygge de baltiske landes forsvar handlede ikke blot om materiel; den gjaldt lige så meget organiseringen af forsvarerne, deres civil-militære relationer og HR-siden. Den tidligere hærchef Kjeld Hillingsø deltog efter sin pensionering i et rådgivende panel – International Defence Advisory Board, IDAB – som de baltiske lande havde bedt en række vestlige lande stille deltagere med. Han beskrev udfordringerne med arbejdet på følgende vis:

”Gruppen var på forhånd blevet bedt om at hjælpe de tre baltiske lande med at formulere deres forsvarskoncepter og udvikle deres militære styrkestruktur (...). Det viste sig imidlertid hurtigt, at opgaven måtte formuleres langt bredere. For det første blev det klart, at IDAB ikke kunne nøjes med at rådgive militære planlæggere på højt niveau. Sådanne fandtes nemlig stort set ikke. I bedste fald var såvel militære som civile embedsmænd næsten uvidende om militære forhold og måtte derfor undervises fra bunden. Men meget ofte var situationen den, at specielt officererne var opdraget i det sovjetiske system og derfor først måtte vænnes fra det, de havde lært og praktiseret, før man kunne begynde at lære dem nye kunster. For det andet måtte man kæmpe med store sprogproblemer, ikke kun fordi russisk i begyndelsen var de fleste balteres eneste fremmedsprog, men fordi IDAB og balterne lagde noget forskelligt i ordene, eller fordi balterne nok kendte ordene, men ikke havde nogen forestilling om, hvad de betød i praksis.”²⁴

Det var problemer også andre danske officerer, som samarbejdede med de baltiske styrker, stødte ind i. I en evaluering af støtten til en sergentuddannelse i Litauen hed det, at man fra dansk side havde mødt ”fundamental national differences, ranging from language and attitudes to social background, traditions, and culture. In addition to this, there are great differences in the

²¹ Per Carlsen, ”Østersøregionen” i Rasmus Mariager (red.), *Danmark og verden efter den kolde krig*, Syddansk Universitetsforlag, 2015, s.154.

²² Forsvarsministeren. *Årlig redegørelse 1999*, Forsvarsministeriet, marts 2000, s.48.

²³ [HAJEN overdraget til Litauen \(forsvaret.dk\)](http://hajen.overdraget.til.litauen(forsvaret.dk))

²⁴ K.G.H. Hillingsø, ”The International Defence Advisory Board to the Baltic States (IDAB)”, *Militært Tidsskrift*, 27.2.1999.



understanding and use of significant concepts, such as collaboration, shared responsibility [...] and respect for colleagues.”²⁵ De her beskrevne forhold skyldtes i stort mål arven fra Sovjetunionen. Takket være høj prioritering af NATO-medlemsskabet på tværs af politiske skel lykkedes det balterne – om end i forskelligt tempo og grad – gradvist at gøre op med problemerne og skabe et forsvar, som inden for den begrænsede ressourcebase landene havde, var både demokratisk funderet og forholdsvist effektivt.

Et af de redskaber, NATO-kandidatlandene havde til at profilere sig på, var udsendelse af styrker til internationale fredsbevarende operationer. Det skete for de baltiske landes vedkommende i vidt omfang i en dansk ramme.²⁶ Ideen blev født under forsvarsminister Hans Hækkerups besøg i Litauen i 1994, hvor han og den litauiske forsvarsminister Linas Linkevicius under en helikopterflyvning blev enige om at tilknytte en litauisk deling til den danske UNPROFOR-styrke i Kroatien.²⁷ Siden kobledede de to andre baltiske lande sig på. Frem til udgangen af 2001 blev der med dansk bistand uddannet og udsendt ca. 1.800 baltiske soldater.²⁸ Uddannelsen af disse styrker var organiseret under en særlig fællesbaltisk bataljon, BALTBAT, med sæde i Adazi i Letland.

Også andre af projekterne, som Danmark og andre donorer involverede sig i, var multilaterale som BALTBAT. I 1998 etableres et fællesbaltisk forsvarsakademi, BALTDEFCOL i den estiske by Tartu. BALTDEFCOL's første chef var den danske brigadegeneral Michael Clemmesen, ligesom der var udsendt flere danske undervisere dertil. Danmark deltog også i etableringen af en minerydningseskadre, BALTRON, og et netværk for lufterumsovervågning, BALTNET.²⁹ Hele denne buket af aktiviteter gav de baltiske lande synlighed, men gav også donorationerne en ramme for deres bistand, og bidrog væsentligt til vidensoverførsel og udviklede interoperabilitet mellem de baltiske landes væbnede styrker og NATO.³⁰

Ud over de baltiske lande lå det væsentligste fokuspunkt for det danske militære samarbejde med de tidligere østbloklande i Polen. Danmark og Polen var begge med til at etablere en international fredsbevarende brigade til brug under FN, men udviklingen på Balkan forskød hurtigt tyngden i samarbejdet i den retning og førte til oprettelsen af en polsk-nordisk brigade, NORDPOLBRIG, som fra 1996 var indsat ved Doboj i Bosnien-Herzegovina. Samarbejdet fandt sin foreløbige kulmination med det polske NATO-medlemskab, idet der samme år etableredes et dansk-polsk-tysk korps med sæde i Szczecin.³¹

²⁵ Niels Johansen & Jakob Kromann, "First Engagement: Danish-Lithuanian Military Cooperation in the Early 1990s", Poulsen & Brask, 2021, s.132f.

²⁶ Clemmesen, 2002. Kasekamp, s. 881.

²⁷ Kristian Fischer & Peter Michael Nielsen, "Danish-Lithuanian Defense Cooperation and NATO Memberships", Poulsen & Brask, 2021, s.181.

²⁸ Forsvarsministeren. Årlig redegørelse 2001, Forsvarsministeriet, Juli, 2002.s.51.

²⁹ Forsvarsministeren. Årlig redegørelse 2001, Forsvarsministeriet, Juli, 2002.s.52..

³⁰ Tomas , "Baltic Military Cooperation: Past, Present and Future", [*Baltic Military Cooperation: Past, Present and Future - ICDS*](#)

³¹ Niels Bo Poulsen, "A Fresh Beginning: Danish-Polish Military Relations since 1991", Władysław Bułhak & Thomas Wegener Friis (eds.) *A Centenary of Polish-Danish Relations*, Franz Steiner Verlag, 2023, s.177-182.



Støtten mindskes og forskydes

Det var umiddelbart planen at fortsætte en omfattende støtte, efter de respektive østlande havde opnået NATO-medlemsskab. Det hed derom i Forsvarsministerens årlige redegørelse for 2003:

”I april 2004 vil blandt andet de tre baltiske lande blive fuldgældende medlemmer af NATO. Selvom landene er kommet langt, udgør den forestående optagelse i Alliancen utvivlsomt en stor udfordring. Danmark støttede derfor fortsat de tre landes opbygning af kapaciteter, der kan bidrage til NATO’s opgaver, herunder ikke mindst deployering af enheder til internationale operationer. Danmark påbegyndte i 2003 et samarbejde med hvert af landene om etablering af nationale brigadestrukturer. Dette samarbejde vil udvikle sig i løbet af de kommende år og vil blandt andet medføre udstationering af en dansk træningsstab i landene.”³²

Denne tilgang svarede til en vurdering foretaget af den danske officer, som nok kendte de baltiske lande allerbedst, førnævnte Michael Clemmesen. Han skønnede i 2002, at der ville ”være et betydeligt behov for at støtte de tre lande (...) i de næste 10-15 år.”³³

Imidlertid udfasedes den danske civile og militære øststøtte næsten fuldstændigt efter landene havde opnået EU- og NATO-medlemskab. Den globale kontekst blev også totalforandret med terrorangrebet mod USA den 11. september 2001, hvilket ledte til den amerikanske krig i Afghanistan fra 2002 og mere indirekte også til invasionen af Irak i 2003. Disse missioner formede længe derefter dansk udenrigs- og sikkerhedspolitik, og det blev Forsvarets primære opgave efter dets omlægning i 2004 at stille med kontingenter til udsendelse mere end at skabe territoriell sikkerhed i Europa gennem afskrækkelse. Putins Rusland forekom at acceptere den amerikanske ”War on Terror”, og der var håb om, at relationerne kunne bedres. Der indgik deri forestillinger om, at Rusland havde accepteret de baltiske landes frihed, og hverken ville udgøre en trussel mod dem eller andre lande i sit nabolag. På den baggrund reducerede Danmark sin støtte til de baltiske lande, foruden at det dansk-polsk-tyske korps mistede politisk fokus og ressourcer i årene der fulgte.

På baggrund af NATO’s krav opgav eller nedprioriterede de baltiske lande en del af deres forsvarsopbygning og fælles aktiviteter, efter de havde opnået medlemskab og omstillede i stil med Danmark deres forsvar til at udsende mindre styrker til Afghanistan og Irak. Danmark fasthold dog en vis kontakt til de baltiske landes forsvar, og nye samarbejdsformer blev udviklet. Det kom bl.a. til etableringen af det ovenfor nævnte danske træningsteam (DATS), der skulle støtte med opbygningen og uddannelsen af brigadestabe i landene.³⁴ Begyndende med den litauiske Jernulvebrigade i 2006 blev brigader fra alle de tre baltiske lande affilieret med Danske division.³⁵ Samtidig foregik der fortsat fælles udsendelser, f.eks. i form af udsendelsen af et mindre dansk bidrag til det litauiske Provincial Reconstruction Team i Chaghcharan i det vestlige Afghanistan i 2005.³⁶ En ny og meget markant form for støtte skete i form af den fælles indsats for Air Policing i de baltiske lande, som NATO indledte umiddelbart efter medlemsskabet. Danmark har i regi af

³² Forsvarsministeren. Årlig redegørelse 2003, Forsvarsministeriet, august 2004, s.37.

³³ Clemmesen, 2002.

³⁴ [Forsvarsminister Søren Gade åbner uddannelsescenter i Riga \(fmn.dk\)](#) [Defence Cooperation \(um.dk\)](#)

³⁵ [Forsvarsministeren besøger de tre baltiske lande \(fmn.dk\)](#) [Lettisk brigade tilknyttes Danske Division \(forsvaret.dk\)](#)

Werner Iversen, ”Kapacitetsopbygning i Baltikum”, *Militært Tidsskrift*, januar, 2010.

³⁶ Forsvarsministeren. Årlig redegørelse 2005, Forsvarsministeriet, april 2005



denne indsats, som startede i 2004, jævnligt deployeret kampfly til at udføre fredstids luftrumsovervågning fra baltiske flyvestationer.³⁷

Ny trussel fra Rusland

Da de tre baltiske lande sammen med fire andre nye NATO-lande i 2004 formelt trådte ind i alliancen, havde organisationen forandret sig markant siden udvidelse kom på tale cirka ti år tidligere. Den amerikansk ledede Irak-krig havde skabt dyb splittelse i alliancen. Den ligeledes amerikansk-ledede tilstedeværelse i Afghanistan (startende med en invasion af landet få måneder efter 11. september 2001), skabte et massivt skift i fokus. I 2003 påtog NATO sig nemlig ansvaret for International Security Assistance Force (ISAF) i landet, og alliancen forblev i Afghanistan helt frem til tilbagetrækningen 2021 (dog under missionen Resolute Support Mission fra 2015-2021). Derfor kom samarbejdet i alliancen i stigende grad til at handle om at gøre medlemslandene i stand til at levere deployerbare styrker til Afghanistan og andre brændpunkter. Dette og politikernes forventning om en fredsd dividende efter Den Kolde Krig førte til militære reformer og besparelser, som medførte en betydelig nedrustning og mindskede alliancens evne til at forsvare sig mod en konventionel modstander.

Efterhånden som Jeltsins efterfølger Vladimir Putin, konsoliderede sin magt og opnåede økonomisk fremgang for Rusland ændrede sikkerhedssituationen sig i Europa. Man kan retrospektivt se et markant vendepunkt i form af Putins tale på den årlige sikkerhedspolitiske konference i München i 2007. Her varslede han et opgør med, hvad han så som et amerikansk forsøg på at opnå global dominans og manglende respekt i Vesten for Ruslands stormagtsinteresser. Året efter iværksatte Putin en kortvarig krig mod Georgien som reaktion på dette lands ønske om NATO-medlemsskab. Ruslands øgede selvtillid ramte også NATO-medlemmer. Som reaktion på den estiske regerings beslutning om at fjerne et sovjetisk krigsmonument i Tallinns centrum iværksatte Rusland et hybridt angreb på Estland i 2007. Angrebet, der omfattede cyberangreb, en uerklæret handelsbargo og ansporing af optøjer, var også et varsel om den ændrede russiske sikkerhedspolitik og et vidnesbyrd om, hvordan Rusland gennem hybride virkemidler også kunne ramme et NATO-land. Men det var først efter Ruslands annektering af Krim i 2014, at NATO for alvor fik øjnene op for den ændrede sikkerhedsstruktur og begyndte at udvikle politikker og redskaber til at håndtere den militære trussel, Rusland nu (igen) udgjorde. Truslen rettede sig ikke mindst mod landene i Danmarks nærområde – de tre baltiske stater.

En af de hjemlige iagttagere, som tidligt pegede på en fornyet trussel fra Rusland mod de baltiske lande efter annekteringen af Krim, var netop Brigadegeneral Michael Clemmesen, men også internationale studier pegede i den retning.³⁸ I årene derpå blev det mere og mere tydeligt, at der var behov for at styrke de baltiske lande væsentligt mod et regulært russisk angreb – for skulle dette hænde, ville landene stort set være forsvarsløse.³⁹ I første omgang reagerede NATO med dannelsen af en kampgruppe i hvert land under betegnelsen Enhanced Forward Presence (EFP).

³⁷ [Luftovervågning over Baltikum \(forsvaret.dk\)](http://luftovervågning.over.baltikum(forsvaret.dk))

³⁸ Michael Hesselholt Clemmesen, Opdatering: Baltikum og Danmark efter den russiske annekstion af Krim, Militært Tidsskrift, 7. januar, 2014.

³⁹ Niels Bo Poulsen & Claus Mathiesen, "Baltikum og Østersøområdet", Niels Bo Poulsen & Jørgen Staun (Red.), *Kreml i krig. Ruslands brug af militær magt*, DJØF, 2018, s.289-314.



Kampgruppernes var tænkt at afskrække et russisk angreb i kraft af deres multinationalitet, der dels symboliserede opbakning til balternes fortsatte frihed, dels ville lade russiske invasionsstyrker komme i kamp med NATO-soldater fra mange lande. En egentlig og mere omfattende forsvarsplanlægning kom i gang efter NATO i 2019 vedtog en ny militærstrategi.⁴⁰ I samme periode er det danske engagement i regionen atter vokset, dels gennem udsendelse af styrker under EFP, dels i form af skabelsen af et NATO-hovedkvarter, Multinational Division North i Letland, som i væsentlig grad understøttes af Danmark, bl.a. gennem dansk chef.

Konsekvenserne af østudvidelserne

NATOs østudvidelser har haft en række konsekvenser. Som jeg indledte med, vil nogle mene, at den største af disse er krigen i Ukraine. De, der som den amerikanske politolog John Mearsheimer anlægger en sådan vurdering, anser NATO-udvidelserne som et udtryk for amerikansk magtbrynde, og den russiske reaktion i form af landets aggression mod Ukraine som en forståelig og logisk konsekvens.⁴¹ Som jeg har argumenteret for i denne artikels indledning overser man, hvor mange samvirkende forhold, der har skabt vejen fra Den Kolde Krigs afslutning og til det aktuelle konfliktniveau med Rusland. Desuden frakender man også de øst- og centraleuropæiske lande retten til frit at vælge deres allianceforhold. Og man risikerer at overse, at de rent faktisk selv ønskede medlemskab og ved egne anstrengelser banede vejen dertil. Selv om der ikke var blevet NATO-udvidelser mod øst, hvis ikke USA havde villet det, var det også i høj grad landene selv, som aktivt agiterede for medlemskab, støttet af deres nationale vælgergrupper i USA og med lande som Danmark som vigtige støtter.⁴²

De nye NATO-medlemslande har på en række punkter ændret alliancen. De har generelt været mere proamerikanske end gamle NATO-lande som Frankrig og Italien, og de dagsordener, de har bragt ind i NATO har i høj grad handlet om forsvar mod Rusland. Særligt markant er dette skift, når man ser på den seneste NATO-udvidelse med Finland og Sverige. Målt per capita er den nordisk-baltiske blok i NATO det område, hvorfra Ukraine får mest støtte. Dertil kommer, at udvidelserne har bragt væsentlige nye forsvarskapaciteter ind i NATO. Rumænien og Polen kalder i den forbindelse på interesse.⁴³ De er med deres placering og befolkningsmæssige størrelse (med 36,5 og 19 mio. indbyggere) blevet en hjørnesten i den østlige del af NATO. Særligt Polen har oprustet dramatisk over de seneste år.⁴⁴

Den polske udenrigsminister Bronisław Geremek erklærede i 1999, at NATO-medlemsskabet var den vigtigste hændelse for Polen, siden landet blev kristent.⁴⁵ Det er da også bemærkelsesværdigt at de lande, som blev NATO-medlemmer i 1999 og 2004, gennemgående har formået at fastholde vælgernes tilslutning til alliancen og vilje til at finansiere et forsvar, der levere op til to procents målsætningen. Således vurderer 83 procent af de adspurgte i Litauen, at NATO har styrket deres

⁴⁰ Rynning, 2024, s.257.

⁴¹ Se eksempelvis Benjamin Abelow, *Hvordan vesten bragte krigen til Ukraine*, Hovedland, 2023.

⁴² Karel Piirimäe, "A nearly perfect marathon: the United States and the Baltic states' accession to NATO", *Journal of Baltic Studies*, 2024, 55:3, 651-669. Kasekamp, 2020, s.869.

⁴³ Rynning, 2024, s.272.

⁴⁴ [NATO Member States Military Ranking \(2024\) \(globalfirepower.com\)](https://globalfirepower.com/nato-member-states-military-ranking-2024/)

⁴⁵ Asmus, s.xxvii



sikkerhed, 78 procent i Estland og 75 procent i Letland.⁴⁶ NATO-udvidelserne har absolut ikke resulteret i en perfekt sikkerhedssituation i Europa, men havde NATO ikke udvidet, havde en række øst- og centraleuropæiske lande utvivlsomt måtte henslæbe en tilværelse som russiske lydstater i værste fald eller ustabile gråzonestater mellem Rusland og det gamle NATO i bedste fald.

Litteraturliste

Abelow, Benjamin, *Hvordan vesten bragte krigen til Ukraine*, Hovedland, 2023.

Asmus, Ronald D; Kugler, Richard L; Larrabee, F Stephen, "Building a new NATO", Foreign Affairs, no.4, 1993.

Asmus, Ronald D., *Opening NATO's Door*, Columbia University Press, 2002.

Bladaitė, Neringa & Margarita Šešelgytė (2020) Building a Multiple 'Security Shelter' in the Baltic States after EU and NATO Accession, *Europe-Asia Studies*, 72:6, 1010-1032, DOI: 10.1080/09668136.2020.1785396

Clemmesen, Michael Hesselholt, "Baltikum på vej ind i NATO - observationer fra Tartu", *Militært Tidsskrift*, 13.6, 2002.

Fischer, Kristian & Peter Michael Nielsen, "Danish-Lithuanian Defense Cooperation and NATO Memberships", Poulsen & Brask, 2021

Forsvarsministeren. Årlig redegørelse 1999, Forsvarsministeriet, 2000.

Forsvarsministeren. Årlig redegørelse 2001, Forsvarsministeriet, 2002.

Forsvarsministeren. Årlig redegørelse 2003, Forsvarsministeriet, 2004

Hillingsø, K.G.H., "The International Defence Advisory Board to the Baltic States (IDAB)", *Militært Tidsskrift*, 27.2.1999.

Iversen, Werner, "Kapacitetsopbygning i Baltikum", *Militært Tidsskrift*, januar, 2010.

Jermalavičius, Tomas, "*Baltic Military Cooperation: Past, Present and Future*",

Johansen, Niels & Jakob Kromann, "First Engagement: Danish-Lithuanian Military Cooperation in the Early 1990s", Poulsen & Brask, 2021.

Kandborg, O.L., "NATO's udvidelse", *Militært Tidsskrift*, 20.2., 2001.

Kasekamp, Andres, (2020) An uncertain journey to the promised land: The Baltic states' road to NATO membership, *Journal of Strategic Studies*, 43:6-7, 869-896.

Long, Tom. (2017) Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, and Collective Power. *International Studies Review*, doi: 10.1093/isr/viw040

⁴⁶ [240705-pre-summit-polling-results-en.pdf \(nato.int\)](#)



Per Carlsen, "Østersøregionen", Rasmus Mariager (red.), *Danmark og verden efter den kolde krig*, Syddansk Universitetsforlag, 2015, s. 151-166.

Piirimäe, Karel, "A nearly perfect marathon: the United States and the Baltic states' accession to NATO", *Journal of Baltic Studies*, 2024, 55:3, 651-669.

Poulsen, Niels Bo, "A Fresh Beginning: Danish-Polish Military Relations since 1991", Władysław Bułhak & Thomas Wegener Friis (eds.) *A Centenary of Polish-Danish Relations*, Franz Steiner Verlag, 2023, s.177-182.

Poulsen, Niels Bo & Brask, Hans (eds.), *Denmark and Lithuania through 100 years of bilateral relations*, Royal Danish Embassy Vilnius, 2021.

Poulsen, Niels Bo & Claus Mathiesen, "Baltikum og Østersøområdet", Niels Bo Poulsen & Jørgen Staun (Red.), *Kreml i krig. Ruslands brug af militær magt*, DJØF, 2018, s.289-314.

Rynning, Sten, *NATO. From Cold War to Ukraine, a History of the Worlds Most Powerful Alliance*, Yale University Press, 2024.



Del IV: Ukrainekrigen ændrer slagmarken for NATO's fremtidige krigsførsel



Billede: Wikimedia Commons: Ukraines National Guard på jagt efter russiske droner (2023-12-21).

Af Alexander With, orlogskaptajn og militæranalytiker på Center for Værnsfælles Operationer, Forsvarsakademiet.

Every war is different. Every war is the same. Således beskriver marinesoldaten Anthony Swofford i bogen ”Jarhead” det forhold oprindeligt beskrevet af Clausewitz, at hvor alle krige har sine egne unikke karakteristika, er der også forhold, der går igen i krig efter krig.

Ukrainekrigen er ikke blot den største konventionelle krig i årtier. Den er også et laboratorium, hvor nye våbensystemer bliver testet, doktriner afprøves og udvikles, og hvor de krigsførende lande bliver testet på økonomi, produktion og menneskelige ressourcer. Et laboratorium, der naturligvis påvirker NATO som militær alliance. Ukrainekrigen giver et indblik i, hvordan

krigsførelsen har ændret sig siden tidligere krige, og den fungerer som en krystalkugle, der kan give indikationer på, hvordan fremtidens krige kan se ud. Det er derfor en nødvendighed for NATO's militære styrker at studere Ukrainekrigen og implementere læring derfra. Samtidig vil der, som nævnt af Anthony Swofford, være elementer, der er unikke for Ukrainekrigen. Hvis Ukrainekrigen er en krystalkugle, der kan vise fremtidens krigsførelse, er det en uklar krystalkugle. Det er derfor afgørende at diskutere, hvilke forhold fra Ukrainekrigen, som vil gøre sig gældende for NATO – og hvilke der ikke vil det. Winston Churchill sagde engang, at jo længere man kan se tilbage, jo længere kan man også se frem. For at forsøge at mindske risikoen for at fejltolke Ukrainekrigen, vil artiklen derfor søge at perspektivere nuværende tendenser med krigshistoriske eksempler.

Ukrainekrigen er stadig i gang, og man kunne derfor argumentere for, at man skal passe på med at foretage større ændringer i de militære styrker på et ufuldstændigt grundlag. Som en kattekillende der jager en garnnøgle, kunne man risikere at rende efter den seneste trend, før man kan se denne i et større perspektiv. Modargumentet til dette er, at man ikke har tid til, at vente på krigens afslutning, før man begynder at lære af den. Hvis statsministeren har ret i, at Ukraine måske kun er et delmål for Rusland og ikke en endestation¹, vil det være rettidig omhu at være klar til fremtidens krige, senest når krigen i Ukraine slutter. Der kan derfor være et vist tidspres i forhold til at drage læring fra Ukrainekrigen. Det er svært at definere, hvor stort dette tidspres er, da det kommer an på en række præmisser, såsom hvornår Ukrainekrigen slutter og hvor store tab Rusland vil have lidt til den tid. I den ene ende vurderer den tyske forsvarsminister, Boris Pistorius, at Rusland kan angribe NATO om fem til otte år.² I den anden ende vurderer den norske forsvarschef, Eirik Kristoffersen, at Rusland kan angribe Norge om et til tre år, og at tiden er ved at løbe ud, hvis Norge skal nå at opbygge sit forsvar, inden det er for sent.³ Denne artikel vil ikke beskæftige sig med hvilke trusselsvurderinger, der er mest realistiske, men blot konstatere at der er stor usikkerhed omkring spørgsmålet, og at såfremt de mest alvorlige vurderinger skulle stå til troende, stiller det krav om en vis sense of urgency i forhold til at opbygge NATO's styrker.

Denne artikel vil beskrive fire læringspunkter fra Ukrainekrigen, der også kan være gældende, hvis NATO og dermed også Danmark skulle komme i krig med Rusland. Læringspunkterne har det til fælles, at de alle udfordrer eksisterende dele af doktrinen, organisationen og anvendelse af teknologi i flere NATO lande, herunder ikke mindst i Danmark. Disse elementer udgør den

inderste cirkel i krigsførelsens kredsløb⁴, og der er således noget, der tyder på, at man bør opdatere elementer i sin doktrin, organisation og teknologi for at imødekomme læring fra Ukrainekrigen. Artiklens format betyder, at der er læringspunkter fra Ukrainekrigen, som er udeladt. Artiklen skal derfor ikke ses som det endegyldige svar på, hvordan et opdateret kredsløb bør se ud, men som en del af en forhåbentligt tiltagende debat. Af samme grund anvendes krigsførelsens kredsløb ikke som analysemodel for artiklen. I stedet analyseres enkelte tendenser hver for sig og ikke i samspil med hinanden.

Artiklens læringspunkter er, at moderne våben med visse undtagelser som droner, er blevet dyrere og tager længere tid at producere, hvorfor fremtidens krige skal kæmpes med det materiel, som man allerede har på hylden. Droner vil derimod få en større rolle på slagmarken end i dag. Ukrainekrigen har også bekræftet det historiske mønster, at det er svært at kæmpe en længere konventionel krig uden at basere sit forsvar på værnepligtige. Endelig har Ukrainekrigen vist, at det i lighed med Første Verdenskrig er blevet udfordrende at lave manøvrekrig, da den teknologiske udvikling har gjort det sværere, at angribe hurtigt og overraskende. NATO vil blive nødt til at tage højde for disse læringspunkter i den kommende styrkeopbygning og doktrinudvikling. Artiklen vil derfor diskutere, hvordan Ukrainekrigen har ændret slagmarken, og hvad det betyder for NATO.

Man udkæmper krigen med det materiel, man allerede har på hylden

Store konventionelle krige har altid haft betydelige konsekvenser i form af ofre i menneskeliv, økonomiske resurser og tabt krigsmateriel, og længerevarende krige er som regel blevet vundet af den side, der havde de fleste økonomiske og menneskelige ressourcer. Den militære sejr går langt fra altid til den side, der var militært stærkest ved krigsudbruddet, men derimod til den side, der kunne mobilisere flest soldater og producere mest materiel i løbet af krigens forløb.⁵ Der er imidlertid noget der peger på, at dette forhold er ved at ændre sig. Moderne våbensystemer er blevet så komplekse, at det tager lang tid at producere dem. Fly, krigsskibe og kampvogne tager ofte flere år at bygge selv i få antal. Meget af den type ammunition, der har vist sig mest effektivt i Ukraine såsom HIMARS-raketter og Javelin-panserværnsvåben, tager så lang tid at producere, at våbenindustrien ikke kan følge med krigens forbrug.⁶ Selv hvis NATO skulle forøge sin produktionskapacitet betydeligt, er moderne våbensystemer ofte så komplekse, at de stadig vil være tidskrævende at producere. En fremtidig forøgelse af kapaciteten vil derfor sandsynligvis påvirke volumen mere end hastigheden i produktionen. De våbensystemer og den ammunition,

som tager længst tid at producere, vil man gradvist løbe tør for i en længere krig, og selv i korte krige, kan man risikere at løbe tør for kritisk ammunition, hvis man ikke har tilstrækkelige lagre. Det oplevede de europæiske NATO lande under bombekampagnen i Libyen i 2011, hvor især laserstyrede præcisionsbomber blev en mangelvare på under en måned.⁷

I Ukrainekrigen startede begge sider med betydeligt materiel, men hvor Ukraine i dag er afhængigt af vestlige våbendonationer, er Rusland nødsaget til at istandsætte ældre og ældre erstatningskampvogne fra deres lagre. På trods af hjælp fra deres støtter, er ingen af landenes våbenindustrier i stand til at opveje de tab, de tager på slagmarken. Undtagelsen er de mere simple våbensystemer såsom droner og artilleriammunition, der enten kan købes på verdensmarkedet, doneres af partnere eller hurtigt produceres lokalt. Dette peger på, at militære styrker i længerevarende storkrige vil ændre deres sammensætning og udrustning. Avancerede våbensystemer, der tager lang tid at producere, vil i løbet af krigen blive erstattet af simple og masseproducerede systemer.

Denne udvikling vil blive forstærket af, at stormagter med langtrækkende præcisionsvåben, cyberangreb og sabotage vil kunne ramme dele af modstanderens våbenproduktion, ligesom angreb imod infrastruktur vil kunne påvirke samfundets overordnede evne til at understøtte en våbenindustri. I Ukrainekrigen har særligt russerne anvendt denne strategi. Udover at våbenes rækkevidde og præcision er blevet større, er det nye i forhold til for eksempel Anden Verdenskrig, at man ikke er lige så afhængig af at have luftoverlegenhed for at lave strategisk bombing.

Ukrainekrigen har set begge parter have svært ved, at operere i hinandens luftrum med flystyrker, men samtidig have betydelig evne til at angribe mål dybt inde i modstanderens lande med droner og fly. Det skal ikke forstås sådan, at man kan nedlægge modstanderens våbenproduktion fuldstændigt. Trods russiske angreb har den ukrainske våbenindustri været voksende i løbet af hele krigen. Men man kan forsøge at ramme udvalgte dele af industrien og jo mere avancerede våbensystemer, der produceres, jo mere sårbare er de også over for angreb og politisk indblanding af deres forsyningskæde. Dette skyldes, at avancerede våbensystemer består af komponenter leveret af en lang række underleverandører, ofte fra flere forskellige lande. Eksempelvis bliver langt størstedelen af verdens avancerede mikrochips produceret i Taiwan,⁸ mens Kina til gengæld kontrollerer størstedelen af verdens sjældne metaller, som bruges i stort

set alt avanceret teknologi.⁹ Det er let at forestille sig, hvordan disse monopollignende tilstande kan påvirkes af storpolitik og handelssanktioner. Rusland har for eksempel set sin produktion af kampvogne besværliggjort af, at Vestens sanktioner i perioder har skabt mangel på kuglelejer og optisk udstyr.¹⁰

Man kunne argumentere for, at verdens stormagter vil gå i en retning med større strategisk autonomi, for netop at undgå sådanne logistiske udfordringer. Præsident Biden besluttede, at USA skulle styrke sin egen produktion af mikrochips ved at bygge en fabrik i Arizona. Det er også besluttet, at man vil bygge den første microchipsfabrik i Europa. I praksis er vejen dog lang. Fabrikken i Arizona er for eksempel blevet ramt af problemer med såvel mangel på funding som mangel på kvalificeret arbejdskraft, og projektet er blevet udskudt.¹¹ Såfremt USA vil opnå strategisk autonomi, vil det kræve langt mere vidtgående beslutninger, end noget der endnu har været diskuteret, ligesom det vil tage årevis. For Europa og Rusland, der ikke har USA's styrke og som har et endnu lavere udgangspunkt, er det spørgsmålet, om det overhovedet kan lade sig gøre.

Erkendelsen af at i hvert fald nogle våbensystemer og ammunitionstyper ikke vil blive erstattet hurtigt nok i løbet af en krig, leder til to indledningsvise konklusioner. For det første stiller det krav om, at have kritisk materiel, ammunition og reservedele på lager i tilstrækkelig mængde. Krigsbeholdning må erstatte civile ressourcestyringsprincipper som *just enough, just in time*. Her kunne man med fordel finde inspiration i Finland, der er blevet omtalt som Nordens *prepper*-nation og som i sine skove har beredskabslagre til forskellige kriser med blandt andet ammunition.¹² Et andet interessant eksempel er et norsk-amerikansk samarbejde, hvor nordmændene i en underjordisk base opbevarer nok amerikanske våben og køretøjer til, at kunne udruste en brigade amerikanske marineinfanterister på 9.000 mand.¹³

For det andet må man søge at mindske sårbarheden for ens kritiske materiel, da det kan være vanskeligt at erstatte igen. Det vil omvendt være attraktivt for en modstander, at forsøge at opnå en fordel i starten af krigen, gennem et overraskelsesangreb imod netop det kritiske materiel. Dette var den japanske strategi med Pearl Harbor angrebet mod den amerikanske flåde under Anden Verdenskrig.¹⁴ Det var også det israelske luftvåbens strategi under Seksdageskrigen i 1967, hvor de israelske kampfly ødelagde sine modstanderens fly, mens disse stadig var parkeret på deres baser. Krigen varede seks dage, men det israelske luftvåben vandt den på seks timer.¹⁵

For at undgå store tab i et fjendtligt overraskelsesangreb, kan man forbedre evnen til varsling og hurtig flytning af vigtige enheder. Dette lykkedes for Ukraine i starten af krigen. Rusland gennemførte omfattende præcisionsangreb imod det ukrainske luftforsvar, der imidlertid var blevet varskoet af partnerlande, og i sidste øjeblik havde flyttet til nye lokationer. Mange russiske missiler ramte derfor steder, hvor det ukrainske luftforsvar havde været, men ikke længere var.¹⁶

Særligt fly og skibe er sårbare, når de opholder sig på deres faste lokationer, for at blive genforsynet eller modtage reparationer. Dette ses også i Ukrainekrigen, hvor Rusland har mistet flere skibe til ukrainske Storm Shadow missiler, mens skibene lå på værft i Sevastopol. For at mindske denne sårbarhed, kan man anvende gamle dyder for passiv beskyttelse som spredning og skjul. Ved at forberede og øve evnen til at operere fra flere forskellige flådestationer og flyvestationer, eller civil infrastruktur som havne og lufthavne, kan de blå værn mindske deres sårbarhed og øge deres fleksibilitet. Her kan man finde inspiration i Søværnets håndtering af lignende forhold under Den Kolde krig. Dengang var planen, at mobile kystbatterier i en tidlig fase skulle forlade deres depoter og holde sig skjult, indtil de skulle afskyde deres missiler. Hjemmeværnet skulle hjælpe med at bevogte og eskortere dem. Et andet eksempel var Søværnets Mobile Base (MOBA). Denne havde blandt andet en logistikenhed, der kunne udføre mobil genforsyning og værkstedsreparation af torpedobådene.¹⁷ Disse løsninger fra Den Kolde krig kan næppe kopieres 1:1, da teknologien og trusselsbilledet har ændret sig, men de kan tjene til inspiration til, hvordan man kan forsøge at mindske kritiske våbensystemers sårbarhed og øge deres fleksibilitet.

Droners betydning på den moderne slagmark

Allerede i 2008 begyndte amerikanske Reaper-droner at spille en vigtig rolle i den såkaldte krig mod terror (2001-), og Nargorno-Karabakh krigen mellem Armenien og Azerbajjan i 2020 var på mange måder et forvarsel om, at dronernes rolle kun ville blive større.¹⁸ Men særligt Ukrainekrigen har i stor skala vist droners vigtighed på den moderne slagmark. Allestedsværende overvågningsdroner gør det svært at foretage overraskende manøvrer, og når først fjenden er lokaliseret, er forskellige angrebsdroner en præcis og billig måde at beskyde ham på. Således har to tredjedele af de russiske kampvognstab i perioder været forårsaget af såkaldte first-person-view (FPV) droner.¹⁹ Droner leverer effektiv overvågning og ildstøtte, men deres største fordel er, at de er billige og kan erstattes. I 2023 mistede Ukraine eksempelvis omkring 10.000 droner om

måned, ²⁰ mens Ukraine i 2024 regner med at producere over halvanden million droner og satser på at producere op til fire millioner droner i 2025. ²¹

Ukrainekrigens anvendelse af droner til støtte for landoperationer har set et våbenkapløb om, hvem der kan have flest og mest effektive droner i luften. I dette våbenkapløb anvender ukrainerne forskellige dronetyper til at supplere hinanden. Der er de billige masseproducerede droner af typen, der kan købes i et byggemarked, som kan smide en granat ned i en skyttegrav eller overvåge et mindre område. Mere avancerede droner er udviklet til rent militære formål, herunder overvågningsdroner eller droner udstyret med våben, der fra luften kan beskyde mål på landjorden. På landjorden bruger ukrainerne en slags dronekøretøjer, der kan have forskellige typer af bevæbning. Endelig er der de såkaldte selvmordsdroner, der virker ved at flyve ind i et mål og eksplodere ved anslag. Ukrainekrigen har vist, at de forskellige typer droner komplementerer hinanden i forhold til, hvilke opgaver de kan løse. Nogle droner er meget avancerede, mens andre er billige og nemt kan erstattes.

Et andet våbenkapløb har været, hvem der bedst kan beskytte sig imod fjendens droner. Russerne har forsøgt sig med såkaldte turtle-tanks, hvor kampvogne og andre pansrede køretøjer bliver udstyret med ekstra pansring eller udstyr til elektronisk krigsførelse, der skal jamme indkommende droner. ²² Også infanterister er blevet udstyret med mandbårne anti-drone våben. Metalgitre er blevet svejset over køretøjer til at standse selvmordsdroner, og net er blevet spændt ud over artilleristillinger, der har fungeret som en slags kombineret slørings- og beskyttelsesnet. Køretøjer med specialdesignede maskinkanoner eller missiler bliver anvendt til at skyde droner ned. Her har den ældre tyske Flakpanzer Gepard fra 70'erne vist sig effektiv. ²³ I luften har man anvendt kampfly til at nedskyde droner som de iranske Shahed droner, som russerne anvender imod ukrainsk infrastruktur. Endelig har man forsøgt at beskytte sig gennem doktrinændringer og passiv beskyttelse. Især spredning, og skjul og sløring imod trusler fra luften, har været vigtige tiltag for at overleve i dronekrigen.

De to nævnte våbenkapløb vil også gøre sig gældende for NATO og dermed Danmark i en potentiel fremtidig krig, og særligt NATO's hærstyrker bør allerede nu implementere læring fra dem. Der vil blive brug for forskellige typer droner, herunder både de avancerede og dem hvis største fordel er, at man har råd til at miste dem i stort antal. Det sidste stiller krav om lagerbeholdninger med mange droner, der kan "ofres", samt sikrer den materielle

forsyningskæde, således at industrien hurtigt kan levere yderligere droner i krigstid.

Hærstyrkernes doktrin bør allerede nu tage højde for forskellige måder at beskytte sig på gennem passiv beskyttelse, og der bør indkøbes forskellige våben, der kan nedskyde droner. Her vil det være vigtigt at have et lagdelt forsvar, således at man vil kunne forsvare sig imod forskellige dronetyper med forskellige våben. Endelig vil man se en udvikling, hvor såvel droner som anti-drone våben bliver nødvendigt standardudstyr i stadig mindre enheder som kompagni og delingsniveau, i takt med at dronetruslen stiger.

Også til søs har droner vist sig effektive. Ukraine har uden at have egen flåde, kunnet ødelægge over en tredjedel af den russiske sortehavsflåde og tvunget resten af de russiske krigsskibe i Sortehavet i defensiven.²⁴ Dette har ukrainerne gjort primært ved brug af overfladedroner og missiler. Denne imponerende bedrift kan være en indikation af, hvor stor en rolle droner kan have i fremtidige søkrige. Sortehavet er et næsten lukket indhav, med kanaliserende adgangsveje, korte kampafstande og få steder at gemme sig. Som et skydetelt, som alle kan skyde ind i og som det er svært at komme ud af. På den måde minder Sortehavet på mange måder om Østersøen, og det vil derfor være relevant for NATO's Østersølande at drage læring fra søkrigen i Ukraine. Et læringspunkt er, at overfladefartøjer i et operationsmiljø som Østersøen er sårbare over for droner og missiler affyret fra kysten. Skal man operere i sådant et miljø, gælder det derfor om at kunne mindske denne sårbarhed. Her kunne man lade sig inspirere af det svenske søværn, der med mindre fartøjer, stealth-korvetter og ubåde vil være sværere at opdage og beskyde for en modstander end skibe som for eksempel fregatter.

Den maritime droneteknologi er stadig i sin spæd og selvom de ukrainske overfladedroner har vist sig farlige i Sortehavet, har de stadig være relativt simple designs. Når teknologien modnes, vil droner blive endnu mere effektive. I princippet kan modsystemer imod droner udvikle sig hurtigere end dronerne selv, men indtil nu har den teknologiske udvikling favoriseret dronerne i dette våbenkapløb. Dette skyldes især, at dronerne har den fordel, at de er billigere at producere end de i forvejen dyre våbensystemer, som man med modsystemer forsøger at beskytte, samt at dronerne oftere end de fleste andre våbensystemer kan mistes uden tab af menneskeliv. Disse fordele er svære at fjene gennem modsystemer, om end våbenkapløbets natur betyder, at der vil være en konstant og kun delvis forudsigelig udvikling på begge sider. Derfor må man også formode, at modsystemer periodevist kan opnå overtaget.

Fremtidens stormagter vil potentielt kunne udvikle droner, der styret af AI, også kan operere effektivt under vandet, som en langtrækkende intelligent torpedo.²⁵ Imidlertid har NATO været langsom til for alvor at satse på droner. Størstedelen af flåderne i NATO fokuserer stadig deres doktrin, udvikling og budgetter på konventionelle kapaciteter som krigsskibe. Eksempelvis vil den amerikanske flåde kun bruge 121 millioner dollars ud af et samlet budget på cirka 200 milliarder på at udvikle teknologi til ubemandede undervandsdroner i 2025. At bruge mindre end en tiendedel af én procent på at udvikle disse nye våben, er en klar indikation af, at den amerikanske flåde stadig prioriterer sine mere etablerede kapaciteter.²⁶ Det vil være nødvendigt for NATO, ikke blot at følge med i den rivende udvikling på området, men også være klar til at implementere den løbende. Det er fx meningen, at Søværnets nye patruljeskibe skal have et modulært design, således at nye våbensystemer og sensorer nemt integreres i skibet. Her vil det være naturligt fra starten af tænke i droner, der opererer fra skibet ind i dets opgaveløsning. Eksempelvis har den norske kystvagt bestilt mindre overvågningsdroner til alle sine fartøjer.²⁷ Når teknologien udvikler sig, herunder med kunstig intelligens, vil der kunne være et ræsonnement i at have forskellige former for kamp- og overvågningsdroner bredt fordelt på Søværnets krigsskibe, da dette vil kunne forøge ikke blot rækkevidden på våben og sensorer, men også mindske sårbarheden for moderskibet.²⁸

Det er et gentagende mønster i krigshistorien, at ny teknologi ændrer måden, man fører krig på, og at dem der først formår at integrere deres eksisterende doktrin og materiel med den nye teknologi, vil have en fordel på slagmarken. NATO bør derfor ikke kun studere dronernes anvendelse i Ukrainekrigen, men også tidligere tiders succeser og fadæser med implementering af ny teknologi i eksisterende militære styrker. Her er der en klar historisk tendens. For at opnå en succesfuld implementering af ny teknologi, er det nødvendigt med større realistiske toparts-øvelser, der ikke foregår i hjemmevant terræn, samt tests der stresstester ens forventninger til koncepter, materiel og doktrin.

Kvantitet er en kvalitet i sig selv

Siden industrialiseringen har det været en tendens i krigshistorien til, at det er svært at kæmpe en større konventionel krig uden at basere sit forsvar på værnepligtige eller anden form for tvangsudskrevne soldater. Professionelle soldater er ofte bedre trænet og kan nemmere deployeres til missioner langt fra hjemlandet, men findes normalt i for lille et antal til den nedslidning, der forekommer i større krige. Uanset om man kigger på napoleonskrigene, den

amerikanske borgerkrig, den fransk prøjsiske krig, første verdenskrig, anden verdenskrig eller vietnamkrigen har tendensen været, at de involverede parter har haft vanskeligt ved at kunne opstille tilstrækkeligt store styrker alene gennem anvendelsen af frivilligellige soldater. De fleste involverede lande overgik derfor til værnepligtshære i løbet af længere krige. Undtagelser kan findes, men selv undtagelserne bekræfter problemet med at oprette tilstrækkeligt store styrker uden værnepligtige. Eksempelvis undlod Storbritannien under napoleonskrigene at anvende værnepligtige til hæren, men til gengæld bestod halvdelen af de britiske sømænd under slaget ved Trafalgar af sømænd, der var tvunget ind i flåden, da briterne ellers ikke kunne hverve nok frivillige.

I starten af Første Verdenskrig sendte Storbritannien sin veltrænede, men lille hær til Vestfronten, hvor den sammen med franskmændene skulle holde den tyske hær stangen. Tyskerne og franskmændene baserede i modsætning til briterne deres hær på værnepligtige, og kunne derfor opstille langt større styrker fra krigens start. Det britiske ekspeditionskorps kæmpede bravt, men løb hurtigt tør for professionelle soldater, hvorefter Storbritannien forsinket måtte omstille sig til en værnepligtshær.²⁹ En lignende nedslidning er også forekommet i Ukrainekrigen, hvor begge sider har problemer med, at erstatte deres tab med nye soldater. I starten af krigen var den ukrainske hær relativt veltrænet, og havde en stor pulje af reservister med erfaring fra lavintensitetskrigen i Donbas, der havde været i gang siden 2014.³⁰ Men efter snart tre års krig, er denne pulje af erfarne soldater blevet formindsket, og ukrainerne har set sig nødsaget til at indkalde stadigt flere værnepligtige. Russerne har også problemer med at skaffe nok soldater. Den russiske hær, der invaderede Ukraine, bestod primært af professionelle soldater, men måtte efter store tab fyldes op af mobiliseret personel, der i nogle tilfælde blev sendt til fronten efter kun få dages træning.³¹ Siden har den russiske modvilje mod at sende værnepligtige i krig i Ukraine betydet, at også Rusland har personelproblemer, og det er uvist, om Rusland kan blive ved med primært at udkæmpe krigen med kontraktsoldater, eller om de vil blive tvunget til at gennemføre yderligere mobilisering ved anvendelse af værnepligtige.

NATO-landene Norge, Finland, Sverige, Estland, Letland og Litauen er alle nået til den konklusion, at de bliver nødt til at basere deres militære styrker på værnepligtige. Også Danmark har for nylig besluttet at forøge værnepligtens rolle i Forsvaret. Præcis hvilke opgaver værnepligtige skal udføre, er endnu ikke fastlagt, men det vil give mening at lade værnepligten udgøre en central rolle i Danmark, ligesom i de andre nordiske lande og Østersølandene.³² Dette

vil samtidig betyde, at NATO-landes forsvar endegyldigt overgår fra et fokus på ekspeditionsforsvar til territorialforsvar (dansk og allieredes territorium). Dette vil skulle forventningsafstemmes politisk og have indflydelse på NATO-landes engagement uden for NATO territorium. En værnepligtshær vil også have den fordel, at NATO landenes store problemer med rekruttering og fastholdelse bliver mindre. Eksempelvis kunne Hæren i Danmark under den kolde krig opstille fem brigader samt Bornholms Værn og en række selvstændige bataljoner,³³ mens man i dag har svært ved finde personel til en enkelt brigade. De NATO lande, der endnu ikke er overgået til en værnepligtshær, vil derfor blive nødt til at genintroducere denne, såfremt de gør sig forhåbninger om at kunne opstille større konventionelle styrker.

Manøvrekrig er blevet sværere, men hvad er alternativet?

Ukrainekrigen har indtil nu været kendetegnet ved, at frontlinjen i store dele af krigen har været næsten stationær. Bortset fra russernes invasion i krigens første dage, ukrainernes Kharkiv offensiv, og senest ukrainernes angreb ind i Kurskområdet, har der i skrivende stund ikke været nogle eksempler på, at det er lykkedes at gennembryde en frontlinje og rykke hurtigt frem i det hul, som gennembruddet har skabt. I stedet har krigen været præget nedslidning og kampe om stillinger, der på mange måder minder om Vestfronten i Første Verdenskrig med skyttegrave, hindrelinjer, langsom fremrykning med store tab og artilleriets dominans.³⁴ Fraværet af manøvrekrig skyldes dog ikke, at de stridende parter ikke har forsøgt det. Under ukrainernes sommeroffensiv blev deres vestligt-donerede kampvogne standset i de russiske minefelter, og russerne lavede senere det ene mislykkede kampvognsangreb efter det andet i Adiiivka-området. Der kan være mange årsager til, at succesfuld manøvrekrig har været næsten fraværende i Ukrainekrigen, og nogle af disse årsager kan ikke nødvendigvis overføres til andre krige. Eksempelvis kunne man argumentere for, at NATO med sine avancerede flystyrker har helt andre muligheder for at påvirke en modstanders sammenhæng i sin forsvarskamp, eller gennem direkte flystøtte hjælpe landtropperne med at foretage et gennembrud end ukrainerne. Effektiv støtte mellem landtropper og flystyrker var for eksempel en integreret del af tyskernes Blitzkrieg under Anden Verdenskrig, der netop var kendetegnet ved hurtige gennembrud af modstanderens linjer. Russernes gennembrud ved Avdiivka blev også gjort muligt ved, at russiske fly med svævebomber mønede ukrainernes linjer, om end gennembruddet gik så langsomt, at ukrainerne kunne nå at stabilisere frontlinjen længere tilbage.

Selvom Ukrainekrigen kan have karakteristika, der er unikke for den, er det dog tydeligt, at det er blevet sværere at anvende pansrede styrker. På den moderne kampplads er der simpelthen blevet flere våben, der kan ødelægge en kampvogn eller en pansret mandskabsvogn. Panserminer kan hurtigt og billigt lægges i store minefelter, og selv hvis modstanderen rydder et spor i gennem minerne, kan en drone hurtigt lægge nye panserminer i dette. Når først de pansrede køretøjer kanaliseres eller standes i et minefelt, er de meget sårbare overfor moderne artilleri, der er både langtrækkende og præcist. På kortere afstande er man også sårbar overfor moderne panserværnsvåben som Javelin og NLAW. Et af de farligste våben er de tidligere nævnte FPV-droner, der med stor præcision kan ramme kampvognenes top, hvor pansringen er tynd. Endvidere betyder overvågningsdroner også, at det er svært at opnå overraskelse, hvilket derfor gør det vanskeligt for den angribende part at undgå at blive ramt af de fornævnte våbensystemer. Endelig har de fleste af de nævnte våbensystemer det til fælles, at de er billigere og hurtigere at producere, end de kampvogne de ødelægger. Analytikere har derfor set sig nødsaget til at spørge, hvorvidt kampvognen som våben på den moderne kampplads er ved at "uddø".³⁵

Også i luften og til vands er det blevet sværere at lave overraskende og afgørende manøvrer. På trods af at begge parter startede krigen med luftbårne tropper, har luftlandsætninger været fraværende i det meste af krigen. Russernes luftlandsætning uden for Kyiv i starten af krigen endte med, at deres luftbårne tropper i operationen næsten blev udslettet, og siden har der ikke været nogle større luftlandsætninger. Ligeledes udeblev den sølandsætning på Ukraines sydkyst, som flere havde advaret imod før krigen.

Den moderne kampplads kan således sammenlignes med udviklingen fra anden halvdel af 1800-tallet og til Første Verdenskrig, hvor våbnenes rækkevidde og præcision blev stadig større, hvilket gjorde det sværere at manøvrere og foretage hurtige angreb. I samme periode diskuterede man, hvorvidt kavaleriet var forældet – hvilket det gradvist blev, men de fleste stormagter beholdt alligevel kavaleriet – blandt andet fordi de ikke kunne forestille sig, hvordan man ellers kunne lave manøvrer.

På trods af, at kampvognen er blevet mere sårbar, og at manøvrekrig generelt er blevet sværere at gennemføre, er der ikke noget attraktivt alternativ. Såvel skyttegravskrigen på Første Verdenskrigs Vestfront som Avdiivkafronten i Ukrainekrigen var begge præget af langsomme fremrykninger og store tab. Uden pansrede køretøjer er landmilitære operationer reelt set

begrænset til den hastighed, som infanteriet kan angribe med. Dette er dels for langsomt til at opnå overraskelse eller effektive gennembrud, dels for farligt, da det langsomme infanteri vil være sårbart over for beskydning fra artilleri. Ukrainekrigen har derfor set begge parter anvende pansrede køretøjer og kampvogne i stor stil. Dette har medført store tab af disse typer materiel, og hvis det fortsætter længe nok, vil de løbe tør for kampvogne, da tabene langt overstiger produktionen i Rusland og NATO.

NATO-landenes hære står derfor i det dilemma, at kampvognen på den ene side er blevet sårbar, men at der på den anden side ikke er noget attraktivt alternativ. Man er kort sagt afhængigt af et våbensystem, der er sårbart og for dyrt til, at man kan erstatte sine tab i en længere krig. Man kan forsøge at mindske kampvognens sårbarhed gennem fx ekstra pansring og jamming af droner, hvilket russerne har gjort, men dronernes antal og effektivitet forøges også, hvorved dette våbenkapløb er svært at vinde for køretøjerne. Et andet alternativ er at gøre kampvognen billigere og nemmere at producere, således at man bedre kan holde til at miste dem. Kunstig intelligens og fjernstyrede køretøjer kan være et element i denne udvikling, da en stor del af kampvognens størrelse og pris skyldes, at der skal være plads til en besætning i den. Man kan også forbedre kampvognens chancer gennem en ændring af sin doktrin, herunder hvor meget støtte den får af andre våbenarter og af luftvåbenet. Ukraine har i Kurskoffensiven vist, at kampvognen stadig er en vigtig del af en succesfuld offensiv, og at dens sårbarhed mindskes dramatisk, når det lykkes at overraske modstanderen. Endelig er der den mulighed, at et helt nyt våbensystem vil overtage kampvognens rolle, men på kort sigt er det svært at forestille sig hvilket andet våben, der kan give samme kombination af manøvreduktighed, hastighed, ildkraft og pansring. Det er muligt, at tiden på et tidspunkt løber fra kampvognen, og at denne herefter må betegnes som et forældet våbensystem. En sådan udvikling vil næppe være pludselig, men ligesom med hestekavaleriets retræte fra slagmarken fra anden halvdel af 1800 tallet, være i form af en gradvis proces. NATO bør derfor løbende vurdere udviklingen, og være rede til at revurdere kampvognens rolle, i takt med at teknologien ændrer sig.

Konklusion

Ukrainekrigen er et laboratorium, som NATO og Danmark kan og bør studere for at drage konklusioner om fremtidig krigsførelse. Fremtidens krige vil langt hen ad vejen blive udkæmpet med det materiel, som man allerede råder over, da flere vigtige våbensystemer er blevet for komplekse til at kunne masseproduceres hurtigt. Der vil dog være undtagelser, herunder især

droner, der gradvist vil fylde mere og mere på kamppladsen til lands, til vands og i luften. Uanset hvilke våben man baserer sig på, vil kvantitet være en kvalitet i sig selv. Masseproduktion, hvor det kan lade sig gøre, vil derfor være en faktor, ligesom det vil blive nødvendigt at basere meget af sine militære styrker på værnepligtige soldater. Endelig er manøvrekrig blevet vanskeligere, da pansrede køretøjer er blevet mere sårbare, men der findes ikke noget attraktivt alternativ, hvorfor fremtiden vil se forskellige forsøg på, at forbedre især kampvognens rolle på slagmarken – eller at finde et våbensystem der kan erstatte den.

Disse læringspunkter har vidtrækkende konsekvenser for NATO og særligt de europæiske NATO lande, der med få undtagelser kun har begrænsede lagre af våben, materiel og ammunition, en mindre forsvarsindustriel kapacitet end den russiske,³⁶ og mindre hære der fortrinsvist består professionelle soldater. Såfremt NATO skal kunne udkæmpe en større konventionel krig succesfuldt, vil det derfor være nødvendigt med reformer af såvel de militære styrker som den industri og de lagre, der skal understøtte dem.

Noter

¹ Crenzien, Kirstine. 2022. Statsministeren frygter, Ukraine kun er et delmål for Rusland – ikke endestationen. Altinget. <https://www.altinget.dk/artikel/statsministeren-ukraine-er-kun-et-delmaal-for-rusland-ikke-endestationen>

² Camut, Nicolas. 2024. Putin could attack NATO in '5 to 8 years,' German defense minister warns. Politico. <https://www.politico.eu/article/vladimir-putin-russia-germany-boris-pistorius-nato/>

³ Buch, David. 2024. Danmarks nabolande forbereder sig på krig, og nu kommer norsk forsvarschef med opråb. TV2. <https://nyheder.tv2.dk/udland/2024-01-25-danmarks-nabolande-forbereder-sig-paa-krig-og-nu-kommer-norsk-forsvarschef-med-opraab> (Buch 2024)

⁴ Sjøgren, Søren. 2018. Hvad er Krigsførelsens kredsløb og hvad kan vi med det. Det krigsvidenskabelige selskab. <https://krigsvidenskab.dk/emne/hvad-er-krigsforelsens-kredsløb-og-hvad-kan-vi-med-det>

⁵ Kennedy, Paul. 1989. The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. Vintage

⁶ Cancian, Mark. 2023. Rebuilding U.S. Inventories: Six Critical Systems. Center for Strategic & International Studies. <https://www.csis.org/analysis/rebuilding-us-inventories-six-critical-systems>

⁷ DeYoung, Karen. Jaffe, Greg. 2011. NATO runs short on some munitions in Libya. Atlantic Council. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/natosource/nato-runs-short-on-some-munitions-in-libya/>

⁸ Bork, Erik. 2022. Uden mikrochips fra Taiwan går verden i stå. Invested. <https://www.invested.dk/investering/fundamental-analyse/uden-mikrochips-fra-taiwan-gaar-verden-i-staa>

-
- ⁹ Ezrati, Milton. 2023. How Much Control Does China Have Over Rare Earth Elements? Forbes. <https://www.forbes.com/sites/miltonezrati/2023/12/11/how-much-control-does-china-have-over-rare-earth-elements/#:~:text=China%20today%20can%20claim%20control%20over%20the%20global,flexes%20its%20economic%20muscles%20by%20threatening%20export%20bans.>
- ¹⁰ Husted, Jeppe Reedtz. 2023. Når sanktioner virker, kan et manglende kugleleje stoppe en kampvogn. Jyllands-Posten. <https://jyllands-posten.dk/international/ECE15665696/naar-sanktioner-virker-kan-et-manglende-kugleleje-stoppe-en-kampvogn/>
- ¹¹ Toh, Michelle. 2024. TSMC says its 40 billion chip project in Arizona faces a further delay. CNN. <https://edition.cnn.com/2024/01/19/tech/tsmc-taiwan-arizona-project-delay-intl-hnk/index.html>
- ¹² Aagaard, Thomas. 2020. De har forberedt sig på krisen siden Den Kolde Krig: Nu åbner Finland de ”hemmelige lagre”. Berlingske. <https://www.berlingske.dk/internationalt/de-har-forberedt-sig-paa-krisen-siden-den-kolde-krig-nu-aabner>
- ¹³ Sethurupan, Nadarajah. 2018. US military equipment store in Norwegian caves a unique capability – US marine. Norway News. <https://www.norwaynews.com/us-military-equipment-stored-in-norwegian-caves-a-unique-capability-us-marine/>
- ¹⁴ Crevelde, Martin van. 2011. The Age of Air Power. p 155. Public Affairs. New York.
- ¹⁵ Peck, Michael. 2017. How Israel’s Air Force Won the Six-day War in Six Hours. The National Interest. <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/how-israels-air-force-won-the-six-day-war-six-hours-20980>
- ¹⁶ Bronk, Justin. Reynolds, Nick & Watling, Jack. 2022. The Russian Air War and Ukrainian Requirements for Air Defence. RUSI. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/special-resources/russian-air-war-and-ukrainian-requirements-air-defence>
- ¹⁷ Bogason, Peter. 2016. Søværnet under den kolde krig – Politik, strategi og taktik. Snorres Forlag.
- ¹⁸ Shaikh, Shaan & Rumbaugh, Was. 2020. The Air and Missile War in Nagorno-Karabakh: Lessons for the Future of Strike and Defence. Center for Strategic Studies. <https://www.csis.org/analysis/air-and-missile-war-nagorno-karabakh-lessons-future-strike-and-defense>
- ¹⁹ Detsch, Jack. 2024. Ukraine’s Cheap Drones Are Decimating Russia’s Tanks. Foreign Policy. <https://foreignpolicy.com/2024/04/09/drones-russia-tanks-ukraine-war-fpv-artillery/>
- ²⁰ RUSI. 2023. Russia and Ukraine are filling the sky with drones. Royal United Services Institute. <https://rusi.org/news-and-comment/in-the-news/russia-and-ukraine-are-filling-sky-drones>
- ²¹ Saballa, Joe. 2024. Zelensky Says Ukraine Can Now Produce Four Million Drones a Year. The Defense Post. <https://thedefensepost.com/2024/10/03/ukraine-produce-million-drones-2/>
- ²² Axe, David. 2024. The Russian Turtle Tank Is The Wierdest Armoured Vehicle Of The Ukraine War. The Craziest Thing Is, It Might Actually Wotk. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2024/04/25/the-russian-turtle-tank-is-the-weirdest-armored-vehicle-of-the-war-the-craziest-thing-is-it-might-actually-work/>

-
- ²³ Axe, David. 2023. Ukraine's Nearly 50-Year-Old Gepards Are Still The Best Air-Defense Guns In The World. Forbes. <https://www.forbes.com/sites/davidaxe/2023/09/08/ukraines-nearly-50-year-old-gepards-are-still-the-best-air-defense-guns-in-the-world/>
- ²⁴ Nielsen, Anders Puck & Wester, Kasper. 2024. Hvorfor fejler Ruslands maritime krig mod Ukraine? Krigskunst. <https://krigskunst.dk/2024/07/16/hvorfor-fejler-ruslands-maritime-krig-mod-ukraine/>
- ²⁵ Strachan, David. 2023. "In the Navy: The Role of Advanced Sea Mines in Future Conflicts". Marine Link, 28. marts, 2023. Tilgået 02. maj, 2024. <https://www.marine-link.com/news/navythe-role-advanced-sea-mines-future-503977>
- ²⁶ Hoffman, Frank G. & Garrett, George P. 2024. A Break in the Clouds: Learning Lessons From the Sea. Texas national Security Review. <https://tnsr.org/2024/06/a-break-in-the-clouds-learning-lessons-from-the-sea/>
- ²⁷ Ryggen, Oda. 2023. Blueeye Robotics equipping the entire Norwegian Coast Guard fleet with underwater ROVS. Blueeye Robotics. <https://www.blueyerobotics.com/blog/blueeye-robotics-equipping-the-norwegian-coast-guard-fleet-with-ROVs>
- ²⁸ Zeberlien, Jeff. 2024. Every Ship a Carrier: How Artificial Intelligence Can Revolutionize the Air and Sea Domains. U.S. Naval Institute. <https://www.usni.org/magazines/proceedings/2024/march/every-ship-carrier-how-artificial-intelligence-can-revolutionize>
- ²⁹ Kennedy, Paul. The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000. p 266-268. Vintage
- ³⁰ Perun. 2022. All manpower, no metal – Ukrainian mobilisation, equipment shortages and training. Youtube. <https://www.youtube.com/watch?v=cVx3Nlifo4Q>
- ³¹ Vedyashkin, Sergei. 2022. Russia Sends Mobilized Men to Ukraine Front After Days of Training. The Moscow Times. <https://www.themoscowtimes.com/2022/09/27/russia-sends-mobilized-men-to-ukraine-front-after-days-of-training-activists-a78911>
- ³² Larsen, Esben Salling. 2024. Opgavebaseret Værnepligt. Det krigsvidenskabelige selskab. <https://krigsvidenskab.dk/emne/opgavebaseret-vaernepligt>
- ³³ Rasmussen, Peter Hertel. 2021. Det landmilitære forsvar af den sjællandske øgruppe og Bornholm under den kolde krigs sidste to årtier. Fra krig og fred. Dansk militærhistorisk kommissions tidsskrift. Syddansk universitetsforlag
- ³⁴ Santora, Marc. 2023. This Is What Trench Warfare on the Front Line Is Like. New York Times. <https://www.nytimes.com/2023/03/05/world/europe/trench-warfare-ukraine-frontline.html>
- ³⁵ Johnson, David. 2022. The tank is dead: Long live the javelin, the switchblade, the ... ?. War on the Rocks. <https://warontherocks.com/2022/04/the-tank-is-dead-long-live-the-javelin-the-switchblade-the/>
- ³⁶ Friedenburg, Mike. 2024. Why Russia is far outpacing US/NATO in weapons production. Responsible Statecraft. <https://responsiblestatecraft.org/russia-ammunition-ukraine/>



Del V: USA-Kina konfrontationen i Indo-Pacific – fremtidige perspektiver for NATO



Billede: Hangarskibet USS Carl Vinson på vej gennem det Østkinesiske Hav i 2017 flankeret af et par japanske destroyere. Arkiv US Navy (Wikicommons).

Camilla T. N. Sørensen, Lektor, Institut for Strategi og Krigsstudier, Forsvarsakademiet.

Indledning

NATO blev etableret for 75 år siden som et bolværk mod sovjetisk ekspansion i kølvandet på anden verdenskrig. Som alle militære alliancer har NATO løbende tilpasset sig den sikkerhedspolitiske kontekst, hvilket blandt andet kunne ses efter Sovjetunionens opløsning, hvor alliancen begyndte at engagere sig uden for NATO's kerneområde. Med Ruslands ageren gennem de seneste 10 år er nogle af de gamle dyder fundet frem igen, og territorialforsvar og afskrækkelse er atter højest på NATO's dagsorden. Fremtiden for alliancen bliver imidlertid ikke udelukkende afgjort af, hvordan krigen i Ukraine ender, og hvad det betyder for NATO's forhold til Rusland. Den videre udvikling i USA's konfrontation med Kina, som militært særligt udspiller sig i Indo-Pacific, vil også få stor betydning for NATO's fremtid.



Militært er Kina den stærkeste – tættest på jævnbyrdige – modstander, som USA står over for.¹ I takt med den fortsatte opbygning af det kinesiske militær, særligt flåden, som allerede i dag er verdens største målt i antal af skibe, vokser truslen set fra USA. I dag er det Kina, der er modstanderen i den forestillede fremtidige krig, som der planlægges efter i Washington.² USA er det vigtigste – og afgørende – militære medlem i NATO-alliancen, og når USA har fokus rettet mod Kina, får NATO det automatisk også.³ Det har allerede indirekte stor betydning for den militære søjle af allianceen. Det er Kina, der er i fokus som modstanderen i udviklingen af USA's – og dermed NATO's – operative koncepter, doktriner og generelle forberedelser til fremtidens kampplads, herunder særligt udvikling og udnyttelse af kunstig intelligens (AI) og kvanteteknologi, hvor Kina i stigende grad udfordrer Vestens førende position.⁴ Kina påvirker derfor allerede i dag udviklingen i NATO's forestilling om – og forberedelse på – fremtiden.⁵

Det er dog endnu ikke helt slået igennem inden for den politiske søjle af allianceen – Kina karakteriseres fortsat som “en udfordring” – og ikke “en trussel” – for NATO, hvilket paradoksalt nok betyder, at den militære søjle formelt ikke skal beskæftige sig med Kina. De seneste NATO-topmøder viser dog, at processen er i gang – retorikken om Kina skærpes.⁶ Det hænger også sammen med den voksende bekymring for perspektiverne af det styrkede strategiske partnerskab mellem Kina og Rusland samt frygten hos de øvrige NATO-medlemsstater for, at USA gradvis trækker sig mere fra Europa og NATO-alliancen i takt med at fokus rettes mod Kina og Indo-Pacific. På det seneste topmøde i Washington i juli 2024 rettede NATO således en usædvanlig stærk kritik af Kinas såkaldte tvangsdiplomati og militære oprustning samt ikke mindst af Kinas støtte til Rusland, der blev fremhævet som en afgørende faktor for den fortsatte russiske krigsindsats i Ukraine.⁷

Der er stemmer inden for NATO, som presser på for, at allianceen i højere grad skal se Rusland og Kina som én trussel og derfor skal sammentænke trusselsbilledet i Europa og Indo-Pacific – eksempelvis har udtalelser som ”Ukraine i dag, Taiwan i morgen” fået mere vind i sejlene i Bruxelles de senere år.⁸ Den danske statsminister Mette Frederiksen er blandt dem, der har købt ind på disse bestræbelser – eksempelvis når hun i slutningen af september 2024 i meget skarpe vendinger understreger overfor nyhedsmediet POLITICO, at Kina skal holdes ansvarlig for deres støtte til Rusland. Det skal have konsekvenser for Kina.⁹ Modsat er der stærke stemmer i Washington, der argumenterer imod en sådan sammentænkning af Europa og Indo-Pacific og insisterer på, at USA skal fokusere på Kina og lade de europæiske NATO-medlemsstater tage sig af Rusland og europæisk



sikkerhed.¹⁰ Det vinder opbakning i visse europæiske hovedstæder som eksempelvis Paris, hvor linjen er, at NATO ikke skal indlede et nyt "out of area" eventyr.¹¹

Trods den igangværende krig i Ukraine og de nyligt genopblussede konflikter og krige i Mellemøsten, har USA i de senere år for alvor flyttet strategisk fokus mod Indo-Pacific, der af Pentagon italesættes som "the priority theater."¹² USA har – særligt i kraft af den overlegne amerikanske flåde – været den dominerende militære magt i regionen siden afslutningen af anden verdenskrig. Det er det, som Kina nu udfordrer.¹³ I amerikanske sikkerhedspolitiske og militære kredse er der en klar erkendelse af, at hvis USA skal fastholde sit militære overtag og dermed afskrækkelsesevne over for Kina samt sin troværdighed hos allierede i Indo-Pacific, så er det nødvendigt at opbygge amerikansk militær tilstedeværelse og samtidig styrke USA's militære samarbejde med allierede og strategiske partnere i regionen. Det er USA i fuld gang med.¹⁴ Denne artikel ser nærmere på hvilke fremtidige perspektiver, det rejser for NATO – spørgsmålet er, hvorvidt Indo-Pacific også bliver NATO's "priority theater." Artiklens argument er, at det er uundgåeligt, at NATO kommer til at fokusere mere på Kina og Indo-Pacific. Hvorvidt Indo-Pacific bliver NATO's primære fokus, vil særligt afhænge af den videre udvikling i konfrontationen mellem USA og Kina – hvis der skrues yderligere op for Kinas militære opbygning og selvhævdende ageren, vil det øge presset på det amerikanske militær og føre til voksende amerikanske krav til USA's europæiske allierede. Hvis europæerne ikke leverer, vil det true alliansens sammenhængskraft og dermed overlevelse. Derudover vil den videre udvikling i krigen i Ukraine og i forholdet mellem Kina og Rusland spille afgørende ind. Særligt hvis Kina øger støtten til Rusland og begynder at levere våben, vil det føre til, at trusselsbilledet i Europa og Indo-Pacific smelter sammen. Det vil alt andet lige afstemme sikkerhedspolitiske prioriteter og mindske spændinger mellem USA og de europæiske NATO-medlemsstater.

Indledningsvis gives et overblik over den udfordring, som det kinesiske militær udgør for USA i Kinas eget nærområde, hvilket understreger, hvorfor det er nødvendigt, at USA opbygger militær tilstedeværelse i Indo-Pacific og styrker alliancer og strategiske partnerskaber i regionen. Herefter placeres NATO – dvs. der tages fat i debatten om, hvorvidt NATO vil øge engagementet i Indo-Pacific, og hvad der allerede kan ses på den front. Udviklingen i det strategiske partnerskab mellem Kina og Rusland inddrages for at diskutere, hvorvidt det er uundgåeligt, at NATO's fokus rettes mere og mere på Kina og Indo-Pacific. Diskussionen indebærer også et blik på kinesiske reaktioner og modtræk, der indtil videre primært har været retoriske, men som dog allerede synes at vinde gehør i



Det Globale Syd. Afslutningsvis samles op på analysen og der medtages en vurdering af konkrete implikationer for mindre europæiske NATO-medlemsstater som Danmark, og hvad der kan gøres for at forberede os bedst muligt på disse. Analysen lægger til grund, at den kommende Trump-administration overvejende fastholder linjen fra den første Trump-administration, og derfor ikke gør alvor af trusler om at trække USA ud af NATO og amerikanske alliancer i Indo-Pacific.¹⁵

Udfordringen fra Kina – og det amerikanske modsvar

Det primære mål i kinesisk sikkerhedspolitik og prioriteten for det kinesiske militær er at sikre et stabilt nærområde, som er imødekommende over for en stærk kinesisk position og dagsorden. Beijing lægger ikke længere skjul på, at den kinesiske ambition er at skubbe amerikansk militær længere væk fra kinesisk territorium og gerne helt ud af regionen. Formålet er at sikre den kinesiske flådes dominans og kontrol inden for den første ø-kæde, dvs. i Taiwanstrædet, det Sydkinesiske Hav, det Gule Hav og det Østkinesiske Hav, samt øge den kinesiske flådes evne til at matche USA og allierede i farvandene længere væk fra kinesisk territorium. Det gælder såvel inden for den anden ø-kæde som ud i den østlige del af det Indiske Ocean.¹⁶ Set fra Beijing drejer det sig om at sikre en kinesisk indflydelsessfære og en militær buffer-zone i forhold til USA samt at afskrække USA og dets allierede fra at kunne blande sig i kinesiske kerneinteresser, særligt Taiwan.¹⁷ I takt med at forholdet mellem Kina og USA forværres, bliver dette stadig mere magtpåliggende for Beijing, der ofte tolker amerikanske tiltag i regionen som en omringning af Kina, der skal sikre USA's fortsatte dominans i regionen.

Den militære balance i Kinas nærområde har rykket sig til Beijings fordel over de seneste ti år. Militært er Kina markant stærkere end hvert af sine nabolande og nærmer sig regional paritet med USA.¹⁸ Det betyder, at det kinesiske militær nu for alvor begynder at kunne udfordre det amerikanske militær i Kinas nærområde, hvilket særligt gælder den kinesiske flåde, men også det kinesiske luftvåben, raketstyrker og nukleare kapacitet.¹⁹ Det kinesiske militær har efterhånden fået opbygget en såkaldt "Anti-Access/Area-Denial" (A2AD) kapacitet inden for den første økæde, som gør det risikabelt og potentielt meget omkostningsfyldt for USA og dets allierede at fremføre styrker i dette område.²⁰ Eftersom amerikanske allierede som Japan, Filippinerne og den quasi-allierede Taiwan er inden for dette område, er det en stor udfordring for det amerikanske militær og dermed også for USA's troværdighed som allieret.



USA har siden anden verdenskrig haft et stort militært engagement i Indo-Pacific. Udover baser på eget territorium, Hawaii og Guam, har USA baser i Sydkorea, Japan, Australien, Singapore, Filippinerne og på Diego Garcia i det Indiske Ocean. USA har alliancer med Japan, Sydkorea, Filippinerne, New Zealand og Australien samt strategiske partnerskaber og militære samarbejdsaftaler med bl.a. Indien og Singapore. Seneste tilføjelse i 2021 er det strategiske partnerskab AUKUS med Australien og Storbritannien samt etableringen af et styrket trilateralt militært samarbejde mellem USA og de to vigtigste amerikanske allierede i området, nemlig Japan og Sydkorea.²¹ Samtidig er der et tæt amerikansk militært samarbejde med en række øvrige stater i Sydøstasien som Indonesien og Thailand. Det er ingen tvivl om, at USA i disse år for alvor opbygger sin militær tilstedeværelse i Indo-Pacific – det seneste år har USA bare i Filippinerne fået adgang til yderligere fire militære baser, mens der bygges såvel nye flåde- og luftbaser på Guam.²² Der er også skruet op for både kvantitet og kvalitet, når det gælder amerikanskledede militære øvelser i området. Det gælder eksempelvis den store ”Exercise Rim of the Pacific” (RIMPAC) militær øvelse – verdens største maritime militær øvelse – som i 2024 forløb over fire uger og havde deltagelse af ca. 29.000 personel fra 29 af USA’s allierede og partner, hvilket var ny rekord.²³ Der ses en tendens til, at USA efter endt øvelse efterlader amerikansk militærkapacitet i området hos allierede og partnere – eksempelvis rapporterer Reuter, at det amerikanske militær har efterladt og tilsyneladende overdraget et Typhon missilsystem, som kan affyre SM-6 missiler og Tomahawks til Filippinerne efter afholdelse af en fælles øvelse i april 2024, hvori systemet indgik. Det er nu placeret i Luzon lige ud til det Sydkinesiske Hav. Det er første gang et Typhon missilsystem deployeres i Indo-Pacific.²⁴ I forlængelse heraf indgik USA i november 2024 en aftale med Japan om udstationering af HIMARS-systemet og et regiment amerikanske marinesoldater i Ryukyu-ø-kæden, som er de sydligste af de japanske øer tættest på Taiwanstrædet.²⁵

Disse deployeringer stemmer overens med det såkaldte ”Pacific Deterrence Initiative”, hvor USA’s sigte er at styrke amerikansk landbaseret missil – samt missilforsvars – kapacitet betydeligt i regionen de kommende år, hvilket også indebærer etableringen af flere fleksible amerikanske faciliteter og evt. mindre baser i regionen med fokus på styrket samarbejde og informationsdeling mellem amerikanske og allieredes enheder og platforme. Samlet er USA’s militære fokus i regionen at sikre det amerikanske militær, inkl. allierede, evne til at operere med skibe og fly tæt på Kina i en konfliktsituation og samtidig væsentligt forøge afskrækkelseskapaciteten vendt mod Kina.²⁶



Det er derfor forventeligt, at det amerikanske militær vil fortsætte med at opbygge militær styrke i Indo-Pacific regionen i de kommende år. Det er helt nødvendigt, hvis det amerikanske militær – herunder især den amerikanske flåde – skal fastholde sin afskrækkelsesevne over for Kina, som forventes at fortsat øge sin militær styrke. Fastholdelse af afskrækkelsesevnen er videre afgørende for, at USA kan bevare sin troværdighed hos allierede og strategiske partnere i regionen samt sin regionale og globale dagsordenssættende rolle. Den fremherskende opfattelse i USA er, at den fremtidige verdensorden i høj grad vil blive defineret i Indo-Pacific, og derfor anses det som helt afgørende, at USA fastholder sin dominerende position i regionen.²⁷ Der er dog en voksende amerikansk erkendelse af, at de ikke kan gøre det alene, men har brug for tættere samarbejde med regionale allierede og partnere, der ligeledes opfordres til at styrke deres militær. Spørgsmålet er, hvilke forventninger USA har til europæiske allierede og NATO, når det kommer til konkrete militære bidrag og støtte i regionen. Det er fortsat uklart, men det er tydeligt, at USA har presset på for, at NATO øger fokus på Kina og Indo-Pacific.

NATO's styrkede fokus på Indo-Pacific

Som nævnt indledningsvis har NATO's politiske hovedkvarter i Bruxelles de senere år rettet blikket mere mod Indo-Pacific med fokus på at styrke alliansens netværk og samarbejde i regionen.²⁸ Det understreges af det styrkede samarbejde mellem NATO og USA's fire traditionelle stærke allierede i Indo-Pacific – de såkaldte IP-4, som består af Japan, Sydkorea, Australien og New Zealand – der som NATO-partnerlande har deltaget på statslederniveau ved seneste NATO-topmøder.²⁹ NATO-IP4 samarbejdet bliver i stigende grad institutionaliseret og konkretiseret – på det seneste NATO-topmøde i Washington i juni 2024 igangsatte NATO og IP-4 således adskillige fælles projekter med et særligt sigte på at udbygge samarbejdet inden for kunstig intelligens, dis-information og cybersikkerhed samt støtte til Ukraine.³⁰ Udover det konkrete output, skal sådanne fælles NATO-IP4 projekter bidrage til etablering af fælles standarder, der – sammen med fælles træning og viden- og kapacitetsopbygning – skal styrke evnen til at samarbejde og sikre interoperabilitet mellem USA's alliancer i Østasien og i Europa, hvilket vil stille USA stærkere i en militær konfrontation med Kina.

De enkelte NATO-medlemsstater varierer ganske meget i forhold til deres strategiske fokus på Indo-Pacific – eksempelvis har Frankrig egne oversøiske territorier i regionen og derfor længe været militært tilstede.³¹ Helt anderledes ser det ud for de central- og østeuropæiske NATO-medlemsstater, som har et klart strategisk fokus på Rusland og militært prioriterer eget nærområde. Her er udsigten



til et militært engagement i Indo-Pacific fjernt. Som antydnet indledningsvis er der imidlertid hos NATO-medlemsstater en stigende fælles bekymring for udviklinger i – og perspektiver for – det strategiske partnerskab mellem Rusland og Kina, der anses som afgørende vigtigt i forhold til den russiske krigsindsats i Ukraine, men som også udmønter sig i et stigende antal fælles russiske-kinesiske militære øvelser. Det er vel og mærke øvelser, som efterhånden finder sted inden for alliancens kerneområde, ligesom det i stigende grad udfordrer amerikanske allierede i Indo-Pacific – i juli 2024 opererede kinesiske strategiske bombefly eksempelvis for første gang i Arktis i en øvelse med russerne tæt ved Alaska, mens der flere gange i 2024 har været fælles kinesiske-russiske flådeøvelser omkring Japan.³² Der er således også i Japan en stigende bekymring for perspektiverne i samarbejdet mellem Rusland og Kina.

Som antydnet oven for er der blandt nogle af de europæiske NATO-medlemsstater også en vis tilbageholdenhed over for alliancens stigende fokus på Indo-Pacific – ud over de central- og østeuropæiske stater, der har blikket fast rettet mod Rusland, så kommer de kritiske røster særligt fra Frankrig, der insisterer på, at NATO skal holde fokus på det område, som alliancen oprindeligt blev sat i verden for at dække. Det er således især modstand fra Paris, der så vidt har forhindret oprettelsen af et NATO-forbindelseskantor i Tokyo, hvilket der ellers er støtte til både i alliancen og fra japansk side.³³

Trods modstand og debat mellem NATO-medlemsstaterne er der ingen tvivl om, at Kina og Indo-Pacific gradvist rykker op på alliancens dagsorden særligt grundet amerikansk pres. Tilgangen til Kina har flyttet sig meget siden NATO-topmødet i Bruxelles i 2021, hvor Kina for første gang blev nævnt som en systemisk udfordring for alliancen. Der synes dog endnu ikke at have indfundet sig en enighed blandt NATO-medlemsstater om, hvor og hvordan et stærkere og mere assertivt Kina udgør en udfordring – eller trussel – for NATO. Som fremhævet i artiklens indledning, er de primære drivkræfter for, hvordan – og hvor hurtigt – den debat udvikler sig og dermed hvorvidt Indo-Pacific bliver NATO's primære fokus, knyttet op til den videre udvikling i konfrontationen mellem USA og Kina. Hvis eksempelvis konflikten i Taiwanstrædet tager yderligere til, vil de amerikanske forventninger og krav til europæiske allierede og NATO om diplomatisk og militær støtte i Indo-Pacific forventelig øges. Det er ikke usandsynligt – over det seneste år ses tiltagende kinesisk militær aktivitet, inkl. større militære øvelser, inden for den 1. økæde med tyngde i Taiwanstrædet. Det vil skabe alvorlige brudflader i NATO og så tvivl om sikkerhedsgarantien fra USA, hvis europæerne i



Washington opleves som modstræbende i forhold til at støtte op om USA. Ligeledes vil den videre udvikling i det strategiske partnerskab mellem Kina og Rusland spille afgørende ind, og her særligt udviklingen i den kinesiske militære støtte til den russiske krigsindsats i Ukraine.

Det er vanskeligt at forudsige, hvordan det konkret vil spille sig ud, men som understreget indledningsvist er det uundgåeligt, at NATO's militære søjle vil blive mere og mere influeret af, at det amerikanske militær har fokus rettet mod Kina og Indo-Pacific. Som den kaotiske tilbagetrækning fra Afghanistan også demonstrerede, sættes det "militære handlerum" for de europæiske NATO-medlemsstater i høj grad af, hvad det amerikanske militær beslutter og gør. Hvis det for alvor skal ændre sig, kræver det, at de europæiske NATO-medlemsstater kan gøre mere selv militært, og det har – trods stigende forsvarsbudgetter i Europa – lange udsigter, og det gælder især højere op i konfliktspektret.

Det er ikke nyt, at alliancen militært er så afhængig af USA, eller at de europæiske NATO-medlemsstater indoptager dele af den amerikanske sikkerhedspolitiske dagsorden til gengæld for den amerikanske sikkerhedsgaranti. Det der ændrer sig i disse år – og gør, at det bliver mere og mere problematisk for alliancen – er, at det amerikanske og europæiske strategiske fokus og dermed trusselsbillede i stigende grad adskiller sig fra hinanden, og at USA er militær udfordret i en grad, som ikke set siden den Kolde Krigs afslutning. Derfor ser man sig fra amerikansk side nødsaget til at prioritere skarpere og opbygge militært i Indo-Pacific.

Efterhånden som Kina og Indo-Pacific kommer mere fokus i NATO's politiske hovedkvarter i Bruxelles, skruer Beijing også op for sin fjendtlige retorik. Den kinesiske reaktion på NATO's karakteristik af Kina som en afgørende faktor for den fortsatte russiske krigsindsats i Ukraine i juli 2024 var hurtig og skarp. Talsmanden Lin Jian fra det kinesiske udenrigsministerium udtalte, at "*de Kina-relaterede paragraffer er provokerende med åbenlyse løgne og udtværing*" og gik videre med et direkte modangreb og hævdede, at "*tragedierne i Afghanistan og Libyen gør det klart, at uanset hvor NATO dukker op, vil uro og kaos følge.*" Lin Jian gik endnu videre og forbandt NATO's tidligere missioner med alliancens nuværende voksende fokus på Indo-Pacific: "*at opfinde fjender for at retfærdiggøre egen eksistens og handle uden for eget område er NATO's go-to taktik.*"³⁴ Dette afspejler, hvordan en retorisk kamp udspiller sig mellem Beijing og Bruxelles om at få overtaget i forhold til at definere, hvordan omverden skal se på såvel Kina som NATO. I sidste ende kan det



skæres ind til en kamp om at definere, hvem der er den aggressive part, og hvem der er den ansvarlige. Beijing er over de seneste år gået i offensiven og har skruet op for sine bestræbelser på at miskreditere og delegitimere NATO. USA og NATO er i den kinesiske optik den aggressive part, der forårsager konflikt og krig, hvor end alliancen retter blikket hen. Kina vil gøre sit til – som den ansvarlige part i egen optik – at forhindre alliancen i også at skabe konflikt og krig i Indo-Pacific. Det kinesiske narrativ er dog ikke primært rettet mod USA og Europa, men derimod mod resten af verden – det såkaldte Globale Syd – hvor det taler godt ind i en voksende opfattelse af, at Vesten er hyklerisk og har dobbelt standarder.³⁵ Beijing gør imidlertid et nummer ud af først og fremmest at rette kritikken mod USA, og der sættes langt hen af vejen lighedstegn mellem USA og NATO. Det afspejler en tro i Kina på, at USA er fast besluttet på at svække Kina og fastholde USA's globale dominans, men også, at Beijing stadig er usikker på, hvordan man skal læse og reagere på de blandede toner og budskaber, der kommer fra Bruxelles og fra de enkelte europæiske NATO-medlemsstater. Uden en klar vished om hvorvidt "Europa er tabt", forsøger Beijing tilsyneladende at finde en balance i den kinesiske kritik af NATO, hvor der differentieres mellem USA og NATO på den ene side og EU og Europa på den anden. Den kinesiske hovedpointe er, at de fjendtlige anklager, der kommer ud af NATO's hovedkvarter, afspejler USA's intensiverede indsats for at mobilisere EU og de enkelte europæiske lande bag USA i konfrontationen med Kina. Beijing er dog endnu usikker på, hvorvidt det lykkes USA og derfor også, hvordan der bedst skubbes tilbage.

At Kina retorisk er gået i offensiven og investerer diplomatiske kræfter i at skubbe tilbage på NATO har potentielt vigtige langsigtede konsekvenser for alliancen og Vesten generelt. Den strategiske konkurrence mellem USA og Kina drejer sig i det Globale Syd også om at præsentere visioner om den fremtidige verdensorden. Hvis det lykkes Beijing at præsentere NATO som et levn fra den Kolde Krig, der forårsager ustabilitet og krig, er risikoen, at støtten til – og legitimiteten – af alliancen i den del af verden svækkes. Det vil alt andet lige yderligere besværliggøre fremtidige NATO-indsatser, særligt i det omfang, at de sker uden for det euro-atlantiske område.

Konklusion – fremtidige perspektiver

Der er i disse år store skift i gang i det internationale system, og det afføder en høj grad af usikkerhed og uforudsigelighed. En ting synes dog sikkert, nemlig at USA-Kina konfrontationen tager til, og den spiller sig mest intenst og militært ud i Indo-Pacific. Det er imidlertid vanskeligt at forudsige, hvordan den amerikanske debat om NATO – og det amerikanske engagement i NATO – vil udvikle sig. Det



er sandsynligt, at USA i stigende grad vil kræve, at også NATO engagere sig mere i Indo-Pacific, samt at europæiske allierede bakker politisk og økonomisk op om en stadig mere konfrontatorisk amerikansk linje over for Kina. Det møder en vis modstand blandt nogle af de europæiske NATO-medlemsstater, der vil fastholde Rusland som alliancens hovedfokus. Hvis synet på Kina og Rusland som én trussel og sammentænkningen af trusselsbilledet i Europa og Indo-Pacific slår igennem inden for alliancen, vil det imidlertid kunne svække modstanden.

Opsamlende på fremtidige perspektiver for NATO, så er det uundgåeligt, at NATO kommer til at fokusere mere på Kina og Indo-Pacific, men det er ikke sandsynligt, at Indo-Pacific bliver NATO's "priority theater." Dog har ovenstående analyse også understreget, at selvom Rusland forbliver alliancens hovedfokus, så vil Kina – som følge af det styrkede strategiske partnerskab med Rusland – også få stigende bevågenhed. Den videre udvikling i det strategiske partnerskab mellem Rusland og Kina spiller derved afgørende ind på NATO's fremtid, og særligt hvis Kina øger støtten til Rusland og begynder at levere våben, vil det kunne føre til, at Kina på linje med Rusland karakteriseres som en trussel for alliancen. I Washington hersker der ingen tvivl om, at Kina og særligt den kinesiske militære opbygning udgør den primære trussel, og at det amerikanske militær er udfordret i Indo-Pacific. Den strategiske konkurrence med Kina, som også udspiller sig økonomisk, teknologisk og diplomatisk, bliver dermed også den overordnede rammebetingelse for NATO i årene frem. Hvis NATO skal komme styrket ud på den anden side, er det derfor nødvendigt, at de europæiske NATO-medlemsstater først og fremmest leverer på løfter om at øge forsvarsbudgetter og løfter mere i forhold til eget nærområde og afskrækkelsen af Rusland. Samtidig skal de dog også være i stand til at sende militære bidrag til USA i Indo-Pacific.

Det har konkrete implikationer for mindre europæiske NATO-medlemsstater som Danmark, når alliancens vigtigste – og militært afgørende – medlem, USA, retter fokus mod Indo-Pacific og Kina. Det er som nævnt endnu uklart, hvilke konkrete krav og forventninger Washington stiller til de europæiske allierede i forhold til militært engagement i Indo-Pacific. Flere lande, herunder Storbritannien og Tyskland, har sendt en fregat afsted de senere år og senest har Norge bestemt at sende en fregat i 2025, som skal sejle med en britisk hangarskibsgruppe.³⁶ Det er derfor ikke usandsynligt, at den danske regering på et tidspunkt også beslutter at sætte et militært aftryk.



Hvis det danske Forsvar fremadrettet skal engagere sig med USA uden for Europa og Arktis, er der derfor stor sandsynlighed for, at det bliver i Indo-Pacific. Her gælder det om at være bedst muligt forberedt, hvis det danske Forsvar skal kunne agere og kalibrere deployeringen af dansk militær kapacitet strategisk og proaktivt. Det første skridt er taget, da det i september 2024 blev besluttet at sende en dansk stabsofficer til den amerikanske Indo-Pacific kommando på Hawaii, hvorfra vedkommende over de næste tre år skal være fortrop i dansk forsvars videns- og kompetenceopbygning på Indo-Pacific.³⁷

Noter

¹ Såkaldt “near-peer competitor” – jf. f.eks. Terri Moon Cronk, “Top Intelligence Chiefs Testify on Global Threats,” *DoD News*, U.S. Department of Defence, 10. maj 2022, [Top Intelligence Chiefs Testify on Global Threats > U.S. Department of Defense > Defense Department News](#); Alexander Bergh, “Balancing American Strategy in An Age of Near-Peer Competition,” *Foreign Analysis*, 1. marts 2024, [Balancing American Strategy In An Age Of Near-Peer Competition - Foreign Analysis](#)

² “Defending the homeland, paced to the growing multi-domain threat posed by the PRC” angives således som første prioritet i den amerikanske forsvarsstrategi fra 2022, hvor Kina også omtales som “our most consequential strategic competitor and the pacing challenge for the Department of Defense” – jf. *Fact Sheet: 2022 National Defense Strategy*, Washington, DC: Department of Defense, [The White House, 28. marts 2022](#), [NDS Fact Sheet \(defense.gov\)](#). For yderligere ang. den forestillede fremtidige krig, som der planlægges efter i Washington, se Henrik Breitenbauch og Lise W. Christensen, *Fremtidens krige og konflikter i et strategisk perspektiv – Forsvars- og sikkerhedspolitiske implikationer for Vesten og Danmark*. DJØF Forlag og Center for Militær Studier, 2022, ss. 49-53.

³ Se fx Lise Wiederholt Christensen, *Amerikansk forsvars- og sikkerhedspolitik i forandring*, DJØF Forlag og Center for Militær Studier, 2023, ss. 21-23.

⁴ Jf. f.eks. Michael Raska “The sixth RMA wave: Disruption in Military Affairs?” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 44, Nr. 4, 2021, ss. 456-479; Elsa B. Kania, “China’s quest for quantum advantage—Strategic and defense innovation at a new frontier,” *Journal of Strategic Studies* Vol. 44, Nr. 6, 2021, ss. 922-952.

⁵ Se f.eks. NATO Allied Command Transformation. *Empowering NATO’s Multi-Domain Operation Through Digital Transformation*, 16. oktober 2023, [Empowering NATO's Multi-Domain Operations Through Digital Transformation - NATO's ACT](#).

⁶ Jf. Shannon Tiezzi, “NATO Summit Takes Aim at China,” *The Diplomat*, 12. juli 2023, [NATO Summit Takes Aim at China – The Diplomat](#)

⁷ “The People’s Republic of China’s (PRC) stated ambitions and coercive policies continue to challenge our interests, security and values” (art. 4); “The PRC has become a decisive enabler of Russia’s war against Ukraine through its so-called “no limits” partnership and its large-scale support for Russia’s defence industrial base” (art. 26) – jf. NATO, *Washington Summit Declaration*, 10. juli 2024, [NATO - Official text: Washington Summit Declaration issued by NATO Heads of State and Government \(2024\), 10-Jul.-2024](#)

⁸ Jf. f.eks. NATO, *Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meeting of NATO Ministers of Defence in Brussels*, 15. februar 2024, [NATO - Opinion: Press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg following the meetings of NATO Ministers of Defence in Brussels, 15-Feb.-2024](#)

⁹ Suzanne Lynch, “Hold China responsible for helping Russia, Danish PM says,” *POLITICO*, 25. september 2023, [Hold China responsible for helping Russia, Danish PM says – POLITICO](#)

¹⁰ Jf. f.eks. Elbridge A. Colby & Alex Velez-Green, “Opinion: To avert war with China, the U.S. must prioritize Taiwan over Ukraine,” *Washington Post*, 18. maj 2023, [Opinion | The United States should prioritize Taiwan over Ukraine - The Washington Post](#)

¹¹ Zdeněk Rod, *NATO’s expanding role in the Indo-Pacific*, CEIAS Insights, 14. august 2024, [NATO's expanding role in the Indo-Pacific - CEIAS](#)

¹² U.S. Department of Defense, *Defense Official Says Indo-Pacific Is the Priority Theater; China Is DOD's Pacing Challenge*, 9. marts 2022, [Defense Official Says Indo-Pacific Is the Priority Theater; China Is DOD's Pacing Challenge > U.S. Department of Defense > Defense Department News](#)



- ¹³ Det kinesiske militær er ikke som det amerikanske militær til stede i hele verden, men har fokus på eget nærområde, hvor det i stigende grad udfordrer det amerikanske – jf. U.S. Department of Defence, *Military and Security Developments Involving the Peoples Republic of China. 2023 Annual Report to Congress*, 2023, <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.pdf>.
- ¹⁴ Jf. Luke A. Nicastro, *U.S. Defense Infrastructure in the Indo-Pacific: Background and Issues for Congress*. Washington, DC.: Congressional Research Service, juni 2023, s. 47-51, [U.S. Defense Infrastructure in the Indo-Pacific: Background and Issues for Congress](#).
- ¹⁵ Det var vel at mærke Trump, der i sin første periode udgav Indo-Pacific-strategien, som understregede, at konfrontationen med Kina skulle vindes primært ved at styrke alliancer og partnerskaber – jf. Derek Grossman, *The State—and Fate—of America's Indo-Pacific Alliances*, RAND Brief, 1. november 2024, [The State—and Fate—of America's Indo-Pacific Alliances | RAND](#)
- ¹⁶ Den første økæde er et begreb, der bruges til at beskrive landefaciliteter ud for den kinesiske kystlinje i det vestlige Stillehav, der strækker sig hele vejen fra den sydligste japanske øgruppe, Ryukyu-øerne, i nordøst til den malaysiske halvø i sydvest. Det involverer således Japan, Taiwan og staterne med kystlinje til det Sydkinesiske Hav som Filippinerne og Indonesien. Den anden økæde strækker sig længere mod øst, startende i Japan og løber gennem Guam – se f.eks. Andrew Erickson og Joel Wuthnow, "Barriers, Springboards and Benchmarks: China Conceptualizes the Pacific 'Island Chains.'", *The China Quarterly* 255, 2016, ss. 1-22, <https://doi.org/10.1017/S0305741016000011>
- ¹⁷ Camilla T. N Sørensen og Jesper S. Thomsen, *Indo-Pacific: Betydning for Europa, Danmark og Dansk Forsvar*, København: Forsvarsministeriet, 2022, [indopacific_rapport_050522-.pdf \(fmn.dk\)](#)
- ¹⁸ Det kinesiske militærbudget er seksdoblet siden 2000, og er i dag på ca. 250-300 milliarder USD, hvilket betyder, at Kina har verdens andenstørste militærbudget efter det amerikanske på ca. 900 milliarder USD og at Kinas militærbudget er større end de øvrige regionale stater lagt sammen – jf. f.eks. *SIPRI Military Expenditure Database*, <https://www.sipri.org/databases/milex>
- ¹⁹ For en grundig gennemgang af de kinesiske kapaciteter, se U.S. Department of Defence, *Military and Security Developments Involving the Peoples Republic of China. 2023 Annual Report to Congress*, 2023, <https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.pdf>.
- ²⁰ Jf. Fabian-Lucas Romero Meraner, "China's Anti-Access/Area-Denial Strategy" *The Defense Horizon Journal*, 9. februar 2023, [China's Anti-Access/Area-Denial Strategy - TDHJ.org](#)
- ²¹ F.eks. U.S. Department of Defence, *U.S. Partners Mark Third Year of AUKUS Partnership*, 17. september 2024, [U.S. Partners Mark Third Year of AUKUS Partnership > U.S. Department of Defense > Defense Department News](#); Victor Cha m.fl., *The Camp Davis US-Japan-Korea Trilateral Summit*, CSIS Exchange, 23. august 2023, [The Camp David U.S.-Japan-Korea Trilateral Summit: An Exchange among CSIS Japan and Korea Chairs](#)
- ²² Der er fra 2021 afsat 11 mia. USD til opbygning og modernisering af militær infrastruktur på Guam, der bl.a. i 2026 forventes at huse omkring 5000 marinesoldater og tjene som et strategisk træningscenter – se Laura Zhou, "US adds nuclear-powered submarine to Guam outpost as China rivalry grows," *South China Morning Post*, 27. marts 2024, [US adds nuclear-powered submarine to Guam outpost as China rivalry grows | South China Morning Post](#). For de nye baser i Filippinerne, se U.S. Department of Defence, *Philippines, U.S. Announce location of four New EDCA Sites*, 3. april 2023, [Philippines, U.S. Announce Locations of Four New EDCA Sites > U.S. Department of Defense > Release](#)
- ²³ Carter Johnston, "RIMPAC 2024 Kicks off in Honolulu, Hawaii," *Naval News*, 28. juni 2024, [RIMPAC 2024 Kicks Off In Honolulu, Hawaii - Naval News](#)
- ²⁴ Karen Lema og Poppy McPherson, "Exclusive: US keeps missile system in Philippines as China tension rise," *Reuters*, 20. september 2024, [Exclusive: US keeps missile system in Philippines as China tensions rise | Reuters](#)
- ²⁵ Jf. Amber Wang, "What does the US HIMARS deployment to Southern Japan mean for China?" *South China Morning Post*, 26. november 2024, [What does the US Himars deployment to southern Japan mean for China? | South China Morning Post](#)
- ²⁶ Som det også fremgik af Trump-administrationens Indo-Pacific strategi, der først blev lækket for senere at blive afklassificeret og offentliggjort, så anses det for afgørende, at USA kan "devise and implement a defense strategy capable of, but not limited to: (1) denying China sustained air and sea dominance inside the 'first island chain' in a conflict; (2) defending the first island chain nations, including Taiwan; and (3) dominating all domains outside the first island chain" <https://www.abc.net.au/news/2021-01-12/details-of-trump-administrations-indo-pacific-strategy-revealed/13052216>. Der er ikke tegn på, at der er ændrede prioriteter under Biden-administrationen, men der spores en udbredt opfattelse af, at det haster, og at det amerikanske militær er mere presset i regionen end hidtil erkendt – se f.eks. U.S. Department of Defence, *Military and Security Developments Involving the Peoples Republic of China. Annual Report to Congress*, 2023, [2023 Report on the Military and Security Developments Involving the People's Republic of China \(CMPR\) \(defense.gov\)](#)
- ²⁷ The White House, *U.S. Indo-Pacific Strategy*, 22. februar 2022, [U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf \(whitehouse.gov\)](#)



-
- ²⁸ Se f.eks. NATO Allied Command Transformation, *Regional Perspectives Report on the Indo-Pacific*. *Strategic Foresight Analysis*, 2022, [regional-perspectives-2022-07-v2-2.pdf](#)
- ²⁹ Jf. NATO, *Relations with partners in the Indo-Pacific*, 16. juli 2024, [NATO - Topic: Relations with partners in the Indo-Pacific region](#); USIP Expert Study Group on NATO and Indo-Pacific Partners, *Report of the Expert Study Group on NATO and Indo-Pacific Partners*, 19. februar 2024, [report-expert-study-group-nato-indo-pacific-partners.pdf](#)
- ³⁰ Ken Moriyasu, "NATO to launch 4 projects with Indo-Pacific partners, including AI and cyber," *Nikkei Asia*, 10. juli 2024, [NATO to launch 4 projects with Indo-Pacific partners, including AI and cyber - Nikkei Asia](#)
- ³¹ Jf. Antoine Bondaz, *Military Presence and Defence Diplomacy. Defending sovereignty and promoting stability in the Indo-Pacific*, The Foundation for Strategic Research: Fact Sheet No. 4, september 2023, [No.4. Military presence and defence diplomacy.pdf](#)
- ³² ABC News, *Russian and Chinese bombers intercepted off of Alaska*, 25. juli 2024, [Russian and Chinese bombers intercepted off of Alaska - ABC News \(go.com\)](#); Alexander Marrow, "Russia and China start naval exercise in Sea of Japan" *Reuters*, 21. september 2024, [Russia and China start naval exercises in Sea of Japan, agencies report | Reuters](#)
- ³³ F.eks. Stuart Lau og Laura Kayali, "Marcon blocks NATO outpost in Japan amid Chinese complaints," *POLITICO*, 7. juli 2023, [Macron blocks NATO outpost in Japan amid Chinese complaints - POLITICO](#)
- ³⁴ Chinese Ministry of Foreign Affairs, *Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference*, 11. juli 2024, [Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference on July 11, 2024 Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China \(fmprc.gov.cn\)](#)
- ³⁵ Jf. Prashanth Parameswaran, *Rising Global South Discontent Amid Strategic Competition in the Indo-Pacific and Beyond*, Wilson Center, 9. august 2024, [Rising Global South Discontent Amid Strategic Competition in the Indo-Pacific and Beyond | Wilson Center](#)
- ³⁶ Jan Kalvig, "Norwegian Frigate to Sail with British Carrier Group in the Indo-Pacific," *Defence and Intelligence Norway*, 8. august 2024, <https://www.etterretningen.no/tag/indo-pacific/>
- ³⁷ Andreas Just, "Danmark tager første skridt mod at involvere sig i stormagters konflikt på den anden side af jorden," *DR*, 8. oktober 2024, [Danmark tager første skridt mod at involvere sig i stormagters konflikt på den anden side af Jorden | Indland | DR](#)