

Ekspedition

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

Tidsskriftet redigeres af redaktionen inden trykning, derfor anmodes - om muligt - kommende artikler indsendt på diskette (MS Word eller WordPerfect). Artikler kan også sendes på e-mail (nbagge@post3.tele.dk).
Næste nummer planlægges udsendt medio december, hvorfor indlæg til dette nummer bedes indsendt senest den 20. november.

OBS!

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

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

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

De sendes oven i købet portofrit...

Indholdsfortegnelse

Forord	386
Isolationism - amerikansk 'grand strategy' efter 11. september Professor Ole Wæver	387
Kursskifte eller kaos: Om Amerikansk Udenrigspolitik Docent Morten Ougaard	399
Gulerod - Stok - Gulerod? Bach.scient.pol J. M. Lindstad	414
Dining à la Carte Julian Elgaard Brett	424
Oplevelser fra USA 2001 - 2002 Oberstløjtnant Peter H. Lund	434
Det militære teknologigab mellem USA og Europa Direktør Peter Lawætz	442
Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror Major Claus E. Andersen, cand.phil.	450
FN – Hvad gør vi? Oberst Kurt Mosgaard og major Michael Lollesgaard	472
An American Intelligence Community Back on Track? William L. Mitchell	480
Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt Major Lars Henrik Krogh	494
Indo-Pakistanske kriser og krige Adjunkt Stig Toft Madsen	509
Boganmeldelser af: Hans Hækkerup: <i>På Skansen</i> Anmeldt af generaløjtnant K.G.H. Hillingsø	528
M.Svejgaard: <i>Der Luftnachrichtendienst in Denmark</i> Anmeldt af Hans A. Schrøder	530
Mindeord om generalmajor Niels Aage Rye Andersen K1 p.p.	532

Forord

Umiddelbart efter de dramatiske begivenheder den 11. september 2001 stod størsteparten af den industrialiserede verden sammen om en uantastet fælles støtte til USA's bekæmpelse af terrorisme. Tilsvarende støttede NATO denne kamp med udgangspunkt i Artikel 5 i NATO-traktaten og implementerede den såkaldte "Musketér-ed". Fra alle sider var opbakningen klar. Terrorangrebet skulle ikke betragtes som et isoleret angreb på USA, men mod den frie verden. Man havde for en tid lagt de interne stridigheder over Kyoto-protokollen, AMB-traktatens fremtid, toldbarrierer over Atlanten samt ikke mindst uenighed om den internationale krigsforbryderdomstol bag sig. Fremtidsperspektiverne for et i sikkerhedspolitisk forstand multipolært verdenssamfund tegnede godt.

Blot lidt over et år efter datoen for angrebet på World Trade Center må det imidlertid konstateres, at hvedebrødsdagene er overstået. Det varme forhold i det globale system synes igen kølnet. Og der er intet, der umiddelbart tyder på, at det gode forhold genetableres inden for en kort tidshorisont.

Årsagen er, at USA i sin udenrigspolitik i stor udstrækning går egne veje. Der tages ikke hensyn til andre nationers interesser. En interessekonflikt, der kun synes at ville eskalere yderligere, såfremt USA beslutter sig for at gå enegang i kampen for at fjerne de mulige irakiske masseødelæggelsesvåben.

De politiske samarbejdsrelationer i det globale system synes i den forbindelse også at være præget af asymmetri. Et stærkt og selvikkert USA står overfor et - måske - i sikkerhedspolitisk henseende usikkert globalt system, der endnu ikke har formået at definere den fremtidige scene på det sikkerhedspolitiske område. Derfor synes forholdet mellem USA og den øvrige del af den industrialiserede verden at være nået et sådan punkt, at det synes nødvendigt at træffe nogle valg i samarbejdets lys.

Men hvad er årsagen til, at USA har søgt ikke alene at fastholde denne asymmetri, men tillige forsøger at udbygge den? Er det ønsket om at fastholde en unipolaritet, hvis en sådan eksisterer? Eller ligger der andre og måske indenrigspolitiske årsager til den valgte politik?

Dette nummer af Militært Tidsskrift sætter fokus på aspekter af den amerikanske udenrigspolitik og forsøger dermed at give nogle af svarene herpå.

I margin af denne problematik indgår yderligere artikler, der forsøger at analysere det påståede teknologigab mellem USA og Europa og en diskussion af Clausewitz teoriapparat om krigens teori og dennes gyldighed i relation til USA's kamp mod terrorisme.

Nummeret afsluttes med 4 artikler om FN's evne til at lede fredsstøttende operationer, det amerikanske efterretningssystem, krisen mellem Israel og Palæstina, forholdet mellem Indien og Pakistan samt to boganmeldelser.

Militært Tidsskrifts læsekreds ønskes endnu engang god læselyst.

H. BRØCHMANN LARSEN

Isolationism – amerikansk ‘grand strategy’ efter 11. september

Af professor Ole Wæver¹

Hvis man vil forudsige de langsigtede konsekvenser for verdenspolitikken af terrorangrebene på New York og Washington den 11. september 2001, er den vigtigste mellemregning, hvilke effekter angrebet får på amerikansk udenrigspolitik. USA står selvfølgelig centralt i disse udregninger, fordi angrebet var på USA og derfor må formodes at give den dybeste og mest vedvarende reaktion der, og fordi USA er verdens førende magt, og dets reaktion kommer derfor til at forme verden stærkere end andres.

Straks efter angrebet kom iagttagere med mange forskellige bud på den fremtidige amerikanske udenrigspolitik rækkende fra isolationisme til en ny vilje til at samarbejde bl.a. med en deraf følgende opgradering af FN. De fleste af den slags kommentarer var af typen ”det her må få dem til at forstå at ...” – forstå at, de nu skal prioritere ulandsbistand mere, at islam er ondets rod, at ... Og meget af det var ganske urealistisk, for det tog ikke udgangspunkt i, hvordan amerikanerne faktisk tænker. Man er nødt til først at forstå: hvad er de amerikanske tænkemønstre, hvad er de amerikanske positioner omkring verdenspolitikken, før man kan sige ”hvad er der så skiftet i dem?”. Det er nødvendigt at se de relevante muligheder for USA's fremtidige politik ud fra debatten forud for 11. september. Man må forstå de amerikanske tankebaner for at danne sig et billede af det relevante spektrum.

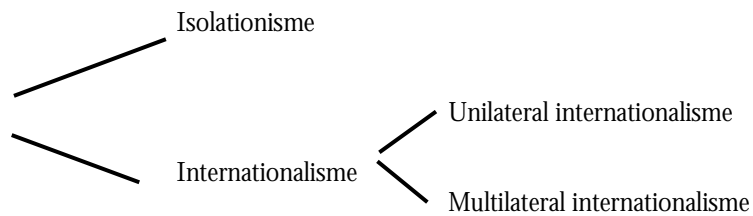
Det vil denne artikel forsøge at gøre primært ud fra debatterne i amerikanske policy-tidsskrifter. Dvs der er ikke tale om debatten blandt teoretikere i hyperakademiske tidsskrifter, ej heller politikernes argumenter. Policy-tidsskrifter (og toneangivende kommentatorer i dagspressen) er på samme tid principielle og policy-nære, og derfor fanger disse debatter ofte de store linier og de vigtige kursvalg.

Isolationisme, unilateralisme, multilateralisme

Der er uendeligt mange opstillinger af de afgørende dimensioner af amerikansk udenrigspolitik, mange forskellige delvist overlappende typologier. En af de mest basale er følgende tredeling:

¹ Ole Wæver, professor i international politik, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Isolationisme – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •



”Isolationisme” er et af de ord, man oftest slynger ud omkring amerikansk udenrigspolitik. I virkeligheden er det ikke sandsynligt, at USA bliver isolationistisk – USA er alt for afhængigt af resten af verden, og om ikke andet vil stærke økonomiske pressionsgrupper gå i aktion, hvis man for alvor skulle glide i den retning. ”Isolationisme” er på mange måder et skræmmeord, der bruges overfor (os) andre for at sige; se hvordan det kan gå, hvis I gør eller ikke gør dette eller hint. De to vigtigste positioner i amerikansk udenrigspolitik er en internationalisme, der er unilateral, og en internationalisme, der er multilateral. Altså et verdensengagement, hvor USA gør, som man selv vil, eller man agerer igennem institutioner og i samarbejde. Ud fra den præference for multilaterale amerikanere, som de fleste europæere deler, er de virkelig farlige perioder i amerikansk udenrigspolitik når isolationisterne og unilateralisterne indgår en uheldig alliance, som de gjorde i mellemkrigstiden og derved forhindrede USA i at indtræde i Folkeforbundet. Det var ikke isolationisterne alene, der ”udrettede” det (som den almindelige historieskrivning hævder); de fik flertal i Kongressen, fordi unilateralisterne trak på samme hammel (Ruggie 1996, 1997).

Allerede under præsident Clinton bevægede amerikansk udenrigspolitik sig fra et punkt ganske langt ude i den multilaterale ende til det stadig mere unilaterale (Posen and Ross 1996/1997). Det skete i høj grad som resultat af pres fra den republikanske dominerede Kongres, der blev tegnet af kræfter, der især var uendeligt kritiske overfor FN. Ikke overraskende blev denne bevægelsesretning bevaret efter valget af George W. Bush, og i tiden frem til 11. september tegnede sig en meget unilateralistisk form for internationalisme. Administrationen vil stort set altid afvise ”anklager” for unilateralisme, for det er jo ikke noget godt udgangspunkt for de forhandlinger, man trods alt jævnlige befinder sig i, men uafhængige (højre)intellektuelle har eksplicit forsvaret unilateralisme (se mest tydeligt Krauthammer 2001)². Selvom administrationen afviser at være unilateralistisk, er det dog tankevækkende,

² Hvor stærkt unilateralismen står, kan aflæses i, at en af dens mest fremtrædende kritikere, Joseph S. Nye, ikke eksplicit opstiller et valg mellem unilaterisme og multilateralisme men i stedet ”syv tests”, der anviser, hvornår man skal benytte hhv. det ene og det andet (se Nye 2001/02 og 2002).

Isolationism – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •

at den mest multilateralistiske røst, udenrigsminister Colin Powell, har givet følgende forklaringer på USA's politik og vel at mærke ikke til et hjemligt "vælgermøde" men først i en NATO kontekst, hvor han skulle forklare, hvordan USA samarbejder med sine allierede, og dernæst forud for møder med allierede og andre i en FN-sammenhæng:

"We believe in multilateralism," Powell said then. "But when it is a matter of principle and when the multilateral community does not agree with us, we do not shrink from doing that which we think is right, which is in our interest, even if some of our friends disagree with us." [sagt i juni 2002 : <http://www.spacedaily.com/news/020701215730.n1bnum.html>]

I et interview med ABCs *Nightline* udtalte han "When we talk to our friends, that's being multilateral. It doesn't necessarily mean we will get them all to agree with us or that we are at the mercy of their agreement and their consensus" (citeret i Dahler 2002 og tilgængelig på <http://www.state.gov/secretary/rm/2002-/11866.htm>).

Engagement eller tilbagetrækning?

En anden måde at strukturere dagens debatter er, at sætte *unipolaritet* i centrum. Umiddelbart efter den kolde krigs afslutning diskuterede man unipolaritet versus multipolaritet. Er verden unipolar eller multipolar?³ Den debat er slut i USA; der har man vedtaget, at verden er unipolar. Vi andre kan være i tvivl, men de er ikke. Debatterne i de amerikanske intellektuelle miljøer roterer nu omkring unipolariteten, ikke for eller imod den. To unipolaritetsdebatter pågår i disse år.

Den første - der knytter tættest an til isolationisme/internationalisme-temaet - står mellem to varianter af unipolaritet, engageret unipol versus "off-shore balancer". Hvis USA er så dominerende som det er, og man *kan* præge verden, hvordan skal man så bruge den position? Skal man gå ind og forme verden, prøve at skabe den verden, man gerne vil have? Det var i høj grad det, Al Gore stod for i valgkampen i 2000. Det er den aktive linje, der siger, at USA er dominerende, og derfor skal verden formes efter amerikanske ideer. Det ville have været rarere for os på nogle områder, fordi de så havde været med i Kyoto aftalen, Krigsforbryderdomstolen, og så videre; på den anden side kunne vi også være blevet vældigt træt af deres selvgothed, fordi det er en mission, som går ud på, at verden kan "gå op": her er formelen, en liberalistisk universalistisk formel, som verden skal indrettes efter. Mod dette talte Bush i sin valgkamp om "ydmyghed" i udenrigspolitikken (hvad der måske i dag kan være lidt svært at huske). Det var netop fordi han er realpolitiker nok til at mene, at verden ikke er et problem, der kan løses. Vi kan ikke få hele verden til at falde på plads; der vil altid være problemer (Pedersen 2000). Selvom vi har gjort alt det rigtige, så vil der stadig og

³ Se en række indlæg i tidsskrifter *International Security* i perioden 1990-1995 samt f.eks. Hansen & Heurlin 2000.

Isolatioment – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •

vedvarende opstå trusler – vi kan ikke løse verdens problemer ved roden så at sige. (Og i denne sammenhæng var det meget logisk at lægge stor vægt på missilforsvar – selv den mest verdensformende politik kan ikke forhindre, at der vil være onde kræfter, og USA skal derfor have et eget forsvar til at opfatte disse "resttrusler".) Vi kan ikke være alle steder og gøre alle ting.

Begrebet "off-shore balancer" (et udtryk, som Bush & Co. ikke har brugt, men igen: et der har været brugt i den videnskabelige debat [Layne 1997], om end i en lidt anden betydning, end jeg her giver det) signalerer: vi trækker os lidt tilbage, forsøger at lade mest muligt af verden blive kørt af de lokale parter selv, og kun hvor det udvikler sig helt ud af kontrol og bliver truende for os selv, skal vi gribe ind. Det er ikke isolationisme, for der ligger ikke i det, at man skal spare på forsvaret, at man skal afkoble USA's skæbne fra verdens. Man skal blot outsource mere og være langt mere afventende i sin politik. USA skal stadig være så uendeligt stærkt, at det altid kan gå ind og afgøre tingene, hvis det vil. Men det vil det ikke hele tiden; helst kun nogen få gange. 11. september gjorde indtryk på denne debat. I kraft af 11. september blev det en udbredt tolkning, at det var alt for farligt at være så afventende. Det tydeligste eksempel i Bush-administrationens første tid på, hvad den ændrede politik betød, var ganske tankevækkende Mellemøstpolitikken, hvor man ikke ville fortsætte Clintons ambitiøse linje mht. at opnå fred mellem israelere og palæstinensere, og netop det fremstod pludselig mindre overbevisende i lyset af 11. september. Den dominerende opfattelse er igen, at USA må være engageret i verden og det på en mere løbende og proaktiv måde end det havde tegnet til i George W. Bush's første tid.

Er fokus på denne dimension kan man lidt polemisk sige, at den store, angiveligt epokegørende effekt af 11. september er, at efter at Bush havde trukket sig halvanden skridt tilbage fra verden, har USA nu trådt ca. det samme frem igen, og amerikansk udenrigspolitik står (på denne dimension, der længe så ud til at markere den største forandring) præcis der, hvor Clintonadministrationen stod! Der er (som vi vil komme tilbage til) sket forskydninger mellem unilateralisme og multilateralisme, men i afvejningen mellem engagement og tilbagetrækning, er der nærmest status quo.

Hvorfor flyver humlebien?

Det andet væsentlige skel indenfor unipolaritetsopfattelsen af verden går på, hvordan det egentligt kan være, at unipolaritet kan lade sig gøre? Ud fra en traditionel, magtpolitisk baggrund (som de fleste intellektuelle i USA deler i disse år) burde vi egentligt mene, at unipolaritet var umulig. Hvis magtbalance er hovedloven i verdenspolitikken, burde alle jo balancere mod denne dominerende stat. Alle disse magtpolitiske teoretikere burde slet ikke kunne sige "unipolaritet". Alle går de imod deres børnelærdom. Hvordan kan vi så forklare, at det alligevel kan lade sig gøre at have et system, der er så ubalanceret? Der er to skoler, som ikke træder tydeligt frem som skoler, men det kan godt betale sig at stille dem lidt håndfast op til

Isolatioment – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •

lejligheden, for den debat er utroligt vigtig i forhold til at forstå amerikansk udenrigspolitik, og ikke mindst hvad vi kan forvente af Bush-administrationen.

Den mere liberale fløj er bedst repræsenteret af prof. John G. Ikenberry, der har skrevet en spændende bog, som hedder "After Victory" (Ikenberry 2001a⁴). Han argumenterer, at hvis man er meget dominerende - og det er man typisk, efter man har vundet en krig, derfor hedder bogen "After Victory" - står man med alt for meget magt, som potentielt vil skræmme alle andre til modtræk. Da gælder det om at binde sig selv gennem institutioner, at have et åbent politisk system, hvor andre kan få indflydelse på denne magtfulde politik, at indgå i multilaterale sammenhænge og så videre. Det har USA lært, for hver fredsslutning bedre, og derfor var USA's magt acceptabel under den kolde krig. Kort sagt: vi indgik alle sammen i det amerikanske imperium, men det var OK, for imperiets hovedstad Washington var et åbent politisk system, hvor vi kunne lobbye på lige fod med amerikanske politiske kræfter. Det var så at sige hovedstad for alle i imperiet, ikke kun for det land, der formelt blev regeret fra Washington. Det åbne system gjorde sammen med selvbindingen og den generelle forudsigelighed og gennemsigtighed, der fulgte af USA som en retsstat, at det var muligt for USA at være så dominerende, som det var.

Over for det står en anden skole, anført af prof. William C. Wohlforth, som siger nej, grunden til, at USA kan være så dominerende, er, at det ikke bare er meget dominerende, det er uendeligt meget dominerende. USA er så stærkt, at der ikke er nogen, der kan så meget som drømme om at bare overveje at udfordre dem (Wohlforth 1999). Det giver et usædvanligt fredeligt system, for det fjerner de farligste dynamikker, der har ført til krig i andre polaritetsformer: rivalisering mellem potentielle hegemoner og intens magtbalancering i jagt på marginale gevinster, der kan påvirke en hårfin balancekalkyle.⁵ Et supplerende argument for unipolaritetens stabilitet er, at med en geografi, hvor USA har et kontinent for sig, og alle de oplagte konkurrenter er placeret på den euro-asiatiske landmasse, vil USA altid have en ekstra sikkerhedsmargin, hvorimod de andre naturligt vil opfatte hinanden som større trusler og søge USA's beskyttelse snarere end at frygte USA. "The chief threat is U.S. failure to do enough." Den amerikanske overlegenhed

⁴ For relaterede argumenter, se Deudney & Ikenberry 1999, Kupchan 1998; Ikenberry & Kupchan 1990; Ikenberry 2001b. Et lidt mere udførligt referat af Ikenberrys argumentation på dansk findes i Wæver 2001. Neo-realisten Stephen M. Walt har i et meget systematisk og velafbalanceret paper (2001) opsummeret begge sider i denne debat, og om end han også anerkender og systematiserer "modpartens" argumenter meget overbevisende, kommer en stor del af tyngden i hans argumentation til at ligge på et Ikenberry-agtigt argument. Se Walt 2002 for en opdatering af denne analyse i lyset af 11. september.

⁵ For supplerende argumenter, see Walt 2001 samt flere af bidragene til Kapstein & Mastanduno 1999.

Isolatioment – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •

betyder en stor handlefrihed, hvor man kan vælge mange forskellige linjer - inklusiv at man kan blive fristet til at vælge den letteste og billigste vej. Den rigtige politik vil være at bevare og gerne udbygge USA's utrolige militære overlegenhed. Det er jo forbløffende, at USA's militærbudget nærmer sig halvdelen af verdens militærbudgeter, og det svarer til de syv eller otte næste på listen, hvilket indbefatter flere af USA's nærmeste allierede, så en reel militær modvægt er langt væk. Traditionelle realister som Kenneth Waltz ryster på hovedet over det spild – som derfor ikke er klog magtpolitik – at ofre så meget på et forsvar mod ikke-eksisterende trusler (Waltz 2002). Men ræsonnementet i denne doktrin er, at det reelt er det billigste, fordi våbenkapløb og magtkampe forebygges ved, at USA er *så* overlegen.

Præsident George W. Bush har udtrykt samme tankegang: "America has, and intends to keep, military strengths beyond challenge, thereby making the destabilizing arms races of other eras pointless" (Bush 2002, bl.a. citeret i Lobe 2002).

På mange måder er det den logik, der styrer amerikansk militært teknologisk udvikling. Amerikanerne er gået væk fra at bruge scenarier til at forklare, hvorfor de skal have et givent forsvar, for de kan ikke lave troværdige scenarier om, at nogen vil true dem indenfor nogen som helst rimelig horisont. Planlægningen er gået fra at være "scenarios based" (hvad kan *de* gøre os) til "capabilities based" (hvad kan *vi* gøre) (Conetta & Knight 1998). USA er i gang med et kapløb med sig selv om at gøre de ting, som teknologien tillader, og logikken i det er, at så er der ingen, der bare drømmer om at anskaffe noget. Hvis vi har et missilskjold, gider de ikke have langtrækkende missiler; hvis vi har den ene eller den anden teknologi, og vi er flere generationer foran de andre, så kan de lige så godt lade være. Det er samtidig et argument for, at man skal *demonstrere* sin magt så meget som muligt.

Problemet ved de to forklaringer på unipolaritetens stabilitet er, at de er stik modsatte. Hvis den ene har ret, og man følger den anden, så er det det værste, man kunne gøre – og vice-versa. Det vil sige, at Ikenberry, som, jeg vurderer, har et godt bud på, hvorfor USA har kunnet være så dominerende, nu må sige, at Bush er i gang med at afmontere det amerikanske imperium. At vride sig løs af alle internationale aftaler, fremstille sin frie magt til at gøre hvad man vil uden at være bundet af nogen, det er det værste, man kan gøre i forhold til at bevare den amerikanske magt. Og omvendt: hvis kernen i verdens stabilitet er frygten for USA, vil en Ikenberry-strategy gøre verden til et farligere sted at leve. Så her ligger en meget væsentlig diskussion, hvor meget tyder på, at Bush-administrationen og især dens toneangivende høje i den grad er bundet til tolkning to. Hvad vi end ser dem gøre her efter 11 september, så lægger de ikke ting ind i multilaterale sammenhænge, de styrker ikke institutioner. De stiller sig i spidsen for en uformel koalition, og det er helt i tråd med denne tradition. Men om det er måden at skabe orden i verden på, det afhænger af nogen meget problematiske teoretiske antagelser, som de gør sig angående den just refererede diskussion.

Det amerikanske imperium

Officielle repræsentanter og urbane forskere forklarer således, hvorfor det er en klog strategi – relativt uafhængigt af konkrete trusler – at maksimere USA's magt og ubundenhed. Visse mere hårdtslående kommentatorer i pressen giver den en tak til og taler om, hvorfor USA bør tænke som et "imperium" (Krauthammer 1999, 2001a, 2001b; Boot 2001). Hvis man ikke kan trække sig fra verden, for det er den for farlig til, og man er så stærk, som USA er, så skal man selvfølgelig styre og organisere verden, så den bliver et sikkert sted at være.

I denne sammenhæng er det let at forstå den officielle politik om "preemptive action" (Bush 2002) og at forstå, hvorfor man på bestsellerlisterne kan finde en appel om relevansen af antikkens krigerkulturer for amerikansk udenrigspolitik (Kaplan 2002).

At tale eksplicit om USA som et "imperium" er alligevel overraskende, for i den amerikanske politiske tradition er der stærke følelser forbundet med ordet. Traditionelt er USAs demokrati og frihed forbundet med en ide om *republikken* som modpol til *imperiet* – f.eks. udtrykt i en bogtitel som "Empire or Republic?: American Global Power and Domestic Decay" (James & Morley 1994). Og provokationen er naturligvis også tilsigtet, men terminologien skyldes også, at der vittelig er tale om en meget imperial tankegang (i denne amerikanske betydning): nøglen til succes er kumuleringen af militær magt.

En af de klareste kritikere af denne unilateralistiske og militærmaksimerende tankegang er Joseph S. Nye (2001/02, 2002). Hans kritik er ikke baseret på idealistiske hensyn til andre stater, for han argumenterer for, at USA vil miste magt med den imperiale og unilateralistiske strategi. Den fokuserer alt for snævert på opbygningen af militær magt hos USA og frygt for USA hos de andre. Det er for snæver en magtopfattelse. Nye peger på USA's behov for at have magt i en bredere forstand – og på at USA har gode muligheder for det i kraft af sin kulturelle og politiske tiltrækningskraft. Men hårdhændet "imperial" politik vil forvitte denne bredere magtressource. Det begreb om "soft power", som Joseph Nye har fremført i en årrække, kommer virkelig til sin ret her, for det fanger med stor præcision, hvorfor den aktuelle strategi sandsynligvis er urealistisk og selv-undergravende.

Imperieargumentet er interessant, både fordi det er en ekstrem og rendyrket udgave af en logik, der reelt også forefindes i regeringskredse, men det er også vigtigt, fordi "imperieudgaven" tydeligere end de andre giver en forklaring på, hvorfor dette er i alle gode kræfters interesse. Og en sådan rationale er nødvendig i amerikansk politik. USA skal agere for store principper og almene værdier – som Kissinger har mindet om igen og igen, siden han selv lærte det "the hard way": hvis man laver en nok så klog politik for USA's interesse, bliver den sårbar, hvis ikke den tager hensyn til, at amerikansk politisk identitet tilsiger, at man er på en større mission. Samtidig skal man i disse år forsvare amerikanske interesser 100% uden at

Isolationism – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •

vige herfra for nogen eller noget andets skyld. Det kan lyde som et umuligt dilemma, men Bush-administrationen, har fundet cirkelns kvadratur: Amerikansk magt og dermed amerikansk ubundenhed er i hele verdens interesse, for det er amerikansk magt, der er basis for orden og sikkerhed. Så jo mere USA demonstrerer sin selvstændighed og uovervindelighed, jo bedre for alle, for det er, hvad der afskrækker skurkene.

Længe fik man indtryk af, at Bush administrationen "blot" agerede ud fra devisen "America First". Ved begrundelsen for at afvise Kyoto-aftalen, gjorde man sig knapt ulejligheden at give en miljøpolitisk begrundelse (selvom man kunne få den gratis hos Bjørn Lomborg) eller på anden måde forklare det i termer, der overhovedet kunne foregive at være almene – man sagde blot lige ud, at man gjorde, hvad der var i amerikansk økonomisk interesse! Dette billede af Bush er ikke holdbart, især ikke efter 11. September.

Med teorien om at USA's magt og ubundenhed i sidste ende er kilden til fred og sikkerhed i verden, kan man på en og samme tid agere meget amerikansk og samtidig se det som alles interesse. International orden ville ikke vinde, ved at USA var mere bundet af folkeret, FN og våbenkontrolaftaler – tværtimod, for det er USA's handlefrihed, der garanterer international orden. Man opnår på denne måde både en absolut opfyldelse af amerikansk egeninteresse og absolut "idealisme", man gør det, der er bedst for verden. I sandhed en fantastisk syntese.

Og der er en til.

Isolationism

Den anden syntese er mere implicit men ikke mindre væsentlig for at forstå amerikansk udenrigspolitik i disse år. Den britiske forsker Julian Lindley-French har skrevet "unilateralism is in many ways the result of a complex deal between an élite who recognises the need for some engagement and an American people, many of whom would prefer to have little to do with the world beyond. In effect, unilateralism represents the terms on which the American people permit the American élite to engage the wider world – 'OK, if you must but only on our terms'" (2002: 19). Prisen for internationalisme er simpelthen, at der ingen indrømmelser gives, at det aldrig har indre konsekvenser for USA (derfor afvisning af alle internationale aftaler, der vil kunne omfatte amerikanere og USA hjemme), og at man dybest set fører en politik, der føles ligesom isolationisme (derfor f.eks. kravet om ingen tab i militære operationer). Resultatet bliver en særligt ekstrem form for unilateral internationalisme, som næsten begynder at flytte rundt på begreberne og opfinde en "isolationistisk internationalisme".

Lindley-French taler om "conditional engagement", at USA reelt er engageret i verden på meget ufuldstændige og hæmmede måder. Amerikanerne ynder at fremstille det som om, *de* er de eneste, der kan det virkeligt hårde militære, mens europæere og den slags tager sig af bløde ting som fredsbevarelse. Det argument vender Lindley-French på hovedet og siger, at det virkeligt farlige og vanskelige er

Isolationism – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •

faktisk fredsbevægelse *on the ground*, "nation building", og alt det europæerne foretager sig, og det vil blive mere og mere frustrerende, at amerikanernes internationale engagement reelt foregår med den ene hånd på ryggen, fordi det styres af en formel, der er baseret på et nødvendigt kompromis med isolationistiske kræfter. Man kunne tilføje spørgsmålet, om USA's internationale engagement reelt er *isolationism*?

Dette mønster og særligt de to synteser giver noget nær garanti for bøvler fremover.

På den ene side har vi et policymæssigt "lock-in" hos USA, hvor man bliver bundet til en bestemt politik, fordi den næsten som en formel ophæver politiske modsætninger (mellem egeninteresse og universel interesse samt mellem isolationisme og engagement). På den anden side har netop denne doktrin den interessante egenskab, at USA bliver mere end almindeligt immun over for kritik eller krav om hensyntagen til allierede. Al kritik preller af, for det vil pr. definition være forkert at bøje af. Både fordi USA bør gøre det rigtige, ikke lade et udvandet kompromis føre sig til noget mindre rigtigt, og fordi det i sig selv er vædifuldt, at alle ser, hvor stærk og uafhængig USA er, for det er kilden til almen afskrækkelse og stabilitet.

Der er stigende kritik af USA fra både langvarige og nyere allierede. Det er ikke emnet for denne artikel, og da eksemplerne efterhånden er mange, skal jeg undlade at forsøge at dække dette stadigt større område (men kan f.eks. henvise til Huntington 1999; Heisbourg 2000; Waltz 2002; Wallerstein 2002). Men ud fra denne artikel kan vi se, hvorfor det med stor sandsynlighed kun vil blive værre. USA har fundet en "grand strategy", der fungerer usædvanligt godt på hjemmefronten, fordi den ophæver centrale modsætninger. Kombineres den med "kampen mod terrorisme" som doktrin til international organisering har USA fået de længe savnede principper, der kan erstatte (hvad der i dag huskes som) klarheden under "containment".

USA vil derfor forsøge at lede verden under banneret "kampen mod terrorisme", men man vil hverken binde sig selv (multilateralt, aftalemæssigt, retsligt) eller give indrømmelser til allierede – de to principper, der i høj grad bar den amerikanske ordenskonstruktion efter anden verdenskrig. Det vil derfor blive stadig sværere for USA at vedligeholde alliancer⁶, og selvom det stadig er usandsynligt, at USA vil søge i retning af isolationisme, er det stadig mindre usandsynligt, at resultatet bliver isolation for USA.

⁶ Det er slående, hvordan relativt realpolitiske forfattere som Stephen M. Walt (2001/02) og Barry R. Posen (2001/02) kort efter terrorangrebene på USA skrev artikler, som de givetvis mente var realistiske bud på en amerikansk politik, men hvis man læser dem nu knap et år senere, er det tydeligt, at Bush-administrationen langt fra har levet op til deres forventninger mht at skifte snæver egeninteresse ud med mere bastante indrømmelser til allierede for koalitionen skyld.

Et verdenspolitisk mønster

Jeg startede med at sige, at USA's udenrigspolitik er den vigtigste mellemregning, hvis man skal nå frem til et facit mht. det storpolitiske mønster i verden. Det er igen i høj grad et emne for sig selv, men det kan kort antydes, hvordan den analyse vil se ud. Ser man på andre landes reaktioner på den amerikanske politik, på russisk udenrigspolitik, indiske debat om verden, brasiliansk opfattelse om sikkerhedstrusler og så videre, ja så opviser de ikke bare en præference for multipolaritet over unipolaritet, de ser faktisk unipolaritet som et sikkerhedsproblem i sig selv. Truslen er i nogen landes tilfælde, som Rusland, nærmest mod deres identitet og deres mulighed for at være sig selv: en unipolær verden rummer ikke mulighed for at andre kan være en stormagt, og nogle lande er nødt til at være en magt for at være sig (se Christensen 2001 og Buzan og Wæver 2003). Denne situation, hvor USA demonstrerer sin unipolaritet, er efter min mening dømt til at skabe modsætninger og konflikter i fremtiden. Når analysen i denne artikel samtidig viser, at det er ikke en politik, USA kommer til at fravige let, så begynder der at tegne sig en væsentlig dynamik, vi kommer til at leve med i en årrække fremover. Det væsentligste mønster efter 11 September bliver ikke Huntingtons "clash of civilizations" (om end der ikke kan udelukkes noget i den retning på længere sigt; Wæver 2002), det bliver ikke et multilateralt samarbejde i FN, det bliver heller ikke en uantastet unipolaritet (som amerikanerne forestiller sig), det bliver heller ikke "business as usual", og nu er vi tilbage hvor vi var før. Nej mønsteret bliver, at vi har et systematisk forsøg på at forme verden ud fra en meget klar formel, men at det vil løbe ind i stadig større problemer (og alligevel bliver forsøget fastholdt, for enhver anden politik vil være mere sårbar indenrigspolitisk i USA). Det er ikke en stabil orden, men det var den kolde krig jo også kun i en paradoksal forstand, for den var en uønsket resultat af parternes helt anderledes ønsker; det er ikke en realiseret model. Men et mønster er det immervæk: et amerikansk verdensordensprojekt, der langsomt vil falde fra hinanden over de næste mange år.

Referencer

- Boot, Max (2001): "The Case for American Empire. The most realistic response to terrorism is for America to embrace its imperial role", *The Weekly Standard* 007(5): <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000-000/000/318qpvmc.asp>
- Bush, George W (2002) Speech at West Point 1. Juni: <http://www.west-point.org/academy/malo-wa/inspirations/Bush-Grad-2002.html> (Talen findes også på hjemmesiden for "Iraqi National Congress": http://209.50.252.70/p_en/articles/archives/00000068.htm)
- Buzan, Barry og Ole Wæver (2003) *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge: Cambridge University Press.

Isolatioment – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •

- Christensen, Thomas J. (2002): *Russian security policy according to a Hegelianised Copenhagen School*, København: Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Conetta, Carl and Charles Knight (1998): "Inventing Threats", *The Bulletin of the Atomic Scientists* 54(2): 32-39
- Dahler, Don (2002) "Going It Alone: Bush Foreign Decisions Leave Allies Puzzled", absnews.com, July 17, <http://abcnews.go.com/sections/nightline/DailyNews/unilateralism020717.html>
- Deudney, Daniel and John Ikenberry (1999): "The Nature and Source of Liberal International Order", *Review of International Studies* 25(2): 179-196
- Hansen, Birthe & Bertel Heurlin (red.) (2000) *The New World Order. Contrasting Theories*, Houndsmills, Basingstoke & London: MacMillan Press Ltd.
- Heisbourg, Francois (2000): "American Hegemony? Perceptions of the U.S. Abroad," *Survival* 4(4): 5-19
- Huntington, Samuel P. (1999): "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs* 78(2): 35-49
- Ikenberry, G. John (2001a): *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of order after the major wars*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press
- Ikenberry, G. John (2001b) "Getting Hegemony Right", *The National Interest*, No. 63, Spring 2001, pp. 17-24.
- Ikenberry, J. and Charles Kupchan (1990): "Socialization and Hegemonic Power", *International Organization* 44: 3 (Summer), pp. 283-315.
- Kaplan, Robert D. (2002): *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*, New York: Random House
- Kapstein, Ethan B. and Michael Mastanduno (1999) (eds.): *Unipolar Politics: Realism and State Strategies After the Cold War*, New York: Columbia University Press
- Kupchan, Charles A. (1998): "After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of Stable Multipolarity", *International Security* 23(2): 40-79
- Layne, Christopher (1997): "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security* 22(1): 86-124
- Lindley-French, Julian (2002): "Terms of Engagement. The paradox of American power and the transatlantic dilemma post-11 September", *Chaillot Paper* 52 May: <http://www.iss-eu.org/chaillot/cha52e.html>
- Lobe, Jim (2002) "Unilateralist Path Scored as Self-Defeating", *Foreign Policy in Focus* kommentat, www.fpif.org.
- James, Petras & Morris Morley (1994) *Empire or Republic?: American Global Power and Domestic Decay*, Routledge.
- Krauthammer, Charles (1999): "A Second American Century", *Time Magazine* December(27): http://www.time.com/time/searchresults?summaries=yes&search_type=simple&query=a+second+american+century&venue=time&x2.x=9&x2.y=8

Isolatioment – amerikansk 'grand strategy' efter 11. september •

- Krauthammer, Charles (2001a) "The New Unilateralism", *Washington Post*, Friday, June 8, 2001; Page A29 <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A38839-2001Jun7?language=printer>
- Krauthammer, Charles (2001b) "Unilateral? Yes, Indeed" *Washington Post*, Friday, December 14, 2001; Page A45 <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn?pagename=article&node=opinion/columns/krauthammercharles&contentId=A41292-2001Dec13¬Found=true>
- Layne, Christopher (1997): "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy," *International Security* 22(1): 86-124
- Nye, Joseph S. (2001/02) "Seven Tests: Between Concert and Unilateralism", *The National Interest*, vol. 66, Winter 2001/02, pp. 5-13.
- Nye, Joseph S. (2002) *The Paradoxes of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, Oxford: oxford University Press.
- Pedersen, Vibeke Schou (2000) *In search of Monsters to Destroy: the American quest for (in)security*, Speciale ved Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Posen, Barry R. (2001/02) "The Struggle against Terrorism: Grand Strategy, Strategy and Tactics", *International Security*, vol. 26:3, Winter 2001/02, pp. 39-55.
- Posen, Barry R. and Ross, Andrew L. (1996-1997): "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," *International Security* 21(3): 5-53
- Ruggie, John Gerard (1996) *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, New York: Columbia University Press.
- Ruggie, John Gerard (1997) "The Past as Prologue: Interests, Identity, and American Foreign Policy," *International Security*, vol. 21:4 (Spring 1997), pp. 89-125.
- Wallerstein, Immanuel (2002) "The Eagle Has Crash Landed", *Foreign Policy*, vol. 131 (July-Aug 2002), pp. 60-68.
- Walt, Stephen M. (2000b): *Keeping the World 'Off-Balance': Self-Restraint and U.S. Foreign Policy*, John F. Kennedy School of Government: Harvard University, Working Paper Number: RWP00-013
- Walt, Stephen S. (2001/02) "Beyond bin Laden: Reshaping U.S. Foreign Policy", *International Security*, vol. 26:3, Winter 2001/02, pp. 56-78.
- Waltz, Kenneth N. (2002): "The Continuity of International Politics", in Ken Booth and Tim Dunne (eds.) *Worlds in Collision*, New York: Palgrave Macmillan, 348-54
- Wohlforth, William C. (1999): "The Stability of a unipolar world", *International Security* 24(1): 5-41
- Wæver, Ole (2001) "Kejseren der glemte sit imperium", *Weekendavisen*, 23 maj.
- Wæver Ole (2002) "Clash of what?", *Politologiske Studier*, vol. 5:3, s. 5-14.

Kursskifte eller kaos Om Amerikansk Udenrigspolitik under George W. Bush

Af docent, dr. scient. pol., Morten Ougaard

Det følgende handler om Præsident George W. Bushs udenrigspolitik i de første 18 måneder, fra hans tiltrædelse i januar 2001 og frem til begyndelsen af september 2002. Det er altså et meget aktuelt emne, der tages op, og det sætter nogle begrænsninger for diskussionen. Afstandens perspektiv mangler, informationsgrundlaget er spinkelt og beror i vid udstrækning på den skrevne presse, hvortil kommer, at politikken på mange områder fortsat er i støbeskeen, således at udfaldet af vigtige beslutningsprocesser er ukendt i skrivende stund. Disse vilkår og begrænsninger gælder altid for behandling af aktuelle emner, hvorfor resultatet gennemsnitligt må placeres et sted mellem analyse, vurdering og kommentar.

I det konkrete tilfælde er der imidlertid yderligere to vanskeligheder, der gør sig gældende. Den ene hidrører fra 11. september, der betød et markant skifte i politikken indhold og stil, men hvis følgevirkninger fortsat er uafklarede, ikke mindst i spørgsmålet om en mulig forebyggende angrebskrig mod Irak. Den anden vanskelighed skyldes, at Bush-administrationens udenrigspolitik før 11. september ikke altid var let at blive klog på, samtidig med at den var genstand for betydelig kritik både internt i USA og fra udlandet. I en periode efter 11. september overskyggedes disse uenigheder af sammenholdet i kampen mod terrorismen, på hjemmefronten såvel som i de allieredes holdning, samtidig med at administrationen nu fremstod med en klar overordnet målsætning og strategi, som blev forfulgt konsekvent. Men i løbet af foråret 2002 begyndte kritikken igen og intensiveredes henover sommeren til et bemærkelsesværdigt niveau, samtidig med at administrationen i en række spørgsmål tilsyneladende ændrede kurs, foretog synlige opblødninger, eller fremtrådte som værende uden klar strategi og til tider i dybgående strid med sig selv, ikke mindst i spørgsmålene om Israel-Palæstina konflikten og Irak.

Kursskifte eller kaos•

Søger man nu et mere præcist svar på, hvad det egentlig er, der foregår i Washington, kan man prøve i begivenhedernes strøm at genfinde nogle mønstre, som man tidligere har set i amerikansk udenrigspolitik. Flere sådanne mønstre byder sig til som potentielle bidragydere til en fortolkning.¹

Nogle fortolkningsmuligheder

Politics as usual

For det første er det ikke usædvanligt, at amerikansk udenrigspolitik er genstand for interne debatter i administrationen og ganske intens kritik. Snarere hører det til dagens orden. Både i Europa og den øvrige verden er 'America bashing' et fast islæt i det politiske billede, og kritikken for unilateralisme, America first politik og lignende er vel blevet rettet mod de fleste amerikanske præsidenter i nyere tid. På hjemmefronten er kritik af den til enhver tid siddende administrations politik et naturligt led i den demokratiske proces. Bush senior havde for eksempel ikke helt let med at få Kongressens godkendelse til krigen mod Irak, Clintons politik blev hyppigt kritiseret for at mangle en klar strategi, Reagan kom i voldsomt stormvejr bandt andet pga. den såkaldte Iran-Contra sag, Carter blev kritiseret for - og tabte formentlig sit genvalg på grund af - sin håndtering af gidselsagen i Iran, og blev i øvrigt generelt kritiseret for en usikker og svag udenrigspolitik, og før det oplevede USA under præsidenterne Johnson og Nixon en dybgående splittelse om Vietnamkrigen, der satte meget dybe spor i den nationale bevidsthed. I dette lys er der ikke noget usædvanligt ved kritikken af Bush administrationens udenrigspolitik, men sådan som kritikken intensiveredes hen over sommeren blev den alligevel bemærkelsesværdig af flere grunde, som vi senere skal se.

Læreproces

For det andet er det ikke usædvanligt, at en nyvalgt præsidents politik gennemgår en udvikling, der kan beskrives som en læreproces. Ofte deklarerer der i valgkampen stor og principiel afstand til forgængeren, og en helt ny udenrigspolitisk linie lanceres, der så hen ad vejen under indtryk af de internationale realiteter og de politiske vilkår hjemme, ikke mindst i Kongressen, blødes op og efterhånden nærmer sig en politik der ligger i forlængelse af forgængerens snarere end bryder

¹ Jeg springer i denne artikel de teoretiske mellemregninger over. De vedrører dels gængs udenrigspolitisk analyse, som repræsenteret f.eks. ved Kegley & Wittkops skelnen mellem person-, rolle-, samfunds- etc variable (Kegley, Charles W., & Wittkopf, Eugene R. 1987. *American Foreign Policy. Pattern and Proces* (Third Edition), London: Macmillan), dels disse forklaringsfaktorerers placering i en mere generel historisk forankret statsteoretisk forklarings- og fortolkningsmodel, som jeg har præsenteret, dels i min *Magt og interesser i den globale samfundsformation*, Århus Universitetsforlag 1990, dels med særligt henblik på USA bl.a. i 'På vej mod et nyt Amerikansk Århundrede?' *Grus* 53, 1997.

Kursskifte eller kaos •

med den. Carter begyndte sin periode med at søge forhandling og nedrustning i forhold til USSR, og sluttede den med at påbegynde en oprustning. Reagan indledte sin periode med den mest fjendtlige retorik i forhold til rivalen man havde set i mange år, og indgik senere den mest vidtgående nedrustningsaftale nogensinde.

Højredrejning

For det tredje kan man se politikken i en venstre-højre optik, eller, da det drejer sig om USA, i forhold til en liberal-konservativ akse. Der er jo tale om et ganske markant skifte fra Clinton administrationen, der hørte til på demokraternes mere liberale fløj, til Republikaneren Bush, der hører hjemme i den modsatte side af spektret og ydermere bl.a. kunne takke den kulturelt religiøse højrefløj for sin valgsejr. Nogle af de mere markante kursskifter i amerikansk udenrigspolitik har jo faldet sammen med tilsvarende skift i præsidenternes politiske observans, skiftet fra Carter til Reagan, og fra Bush til Clinton kan nævnes som eksempler.

Tilpasning til ændrede vilkår

Det fjerde mønster, man kan lægge ned over de aktuelle begivenheder, går i den modsatte retning. Man kan nemlig argumentere for, at der på trods af sådanne politisk-ideologiske forskelle mellem skiftende amerikanske ledere i et større historisk perspektiv har været en forbavsende høj grad af kontinuitet i udenrigspolitikken. Man kan således karakterisere politikken ved nogle varige hovedlinier omkring hvilke de partipolitiske udsving har karakter af korttidssvingninger. En sådan fortolkningsmodel har jeg tidligere formuleret med udgangspunkt i den teoretiske antagelse, at udenrigspolitikken skal forstås som den eksternt rettede komponent i statens generelle persistens-funktion.² I denne opfattelse er udenrigspolitik en vedvarende bestræbelse på at sikre de bedst mulige eksterne betingelser for det amerikanske samfunds fortsatte udvikling, men forstået specifikt i forhold til USAs økonomiske, politiske og ideologisk/kulturelle særtræk. Der er således tale om en fortolkningsmodel, der kombinerer politisk økonomi og politisk kultur.

Disse amerikanske særtræk er historisk foranderlige; den amerikanske økonomi har gennemgået betydelige strukturelle forandringer igennem republikkens tohundredårige historie, og det politiske system og den politiske kultur har ligeledes gennemgået mangfoldige udviklinger. Men på den anden side er nogle grundelementer uforandrede og tegner en dyb linie af kontinuitet: USA er et kapitalistisk 'markedsdemokrati', og det ældste i verden af slagsen, og samtidig har landet en unik politik kultur, der blandt andre særtræk rummer et teleologisk element – USA er, som det er sagt, ikke vokset ud af en lang historie, men er et grundlagt politisk fællesskab, der er grundlagt netop med henblik på at realisere bestemte politiske værdier. Netop dette teleologiske element er grundlaget for de særlige forestillinger om en amerikansk mission i verden, en mission der netop er at

² Jf. mine i forrige note omtalte arbejder.

Kursskifte eller kaos •

fremme de samme værdier uden for USA. Der ligger i den amerikanske politiske kultur en særlig disponering for at betragte landet som havende en avantgarde rolle med hensyn til at gennemføre og forsvare nogle liberale og demokratiske grundprincipper i resten af verden. Denne grundorientering er således en dybtliggende konstant i amerikansk udenrigspolitik, men den er udmøntet konkret i forhold til internationale omgivelser, der har gennemgået dybgående forandringer op igennem USAs historie, og følgelig har den konkrete udenrigspolitik været forskellig fra periode til periode. Men netop ved at relatere de varige, dybe amerikanske interesser til de skiftende internationale omgivelser, er denne fortolkningsmodel ganske robust.

Anlægges denne betragtning på de sidste halvandet års amerikansk udenrigspolitik falder 11. september naturligvis straks i øjnene som en afgørende begivenhed, der krævede en ny type reaktion, og opprioriteringen af anti-terrorindsættelsen fremstår som en logisk konsekvens. Men samtidig skal det erindres, at udenrigspolitikken rummer mange andre aspekter og spørgsmål, der ikke har meget med terrortruslen at gøre, og at mange af Bush administrationens omdiskuterede initiativer og beslutninger var undervejs før 11. september, på samme måde som mange af kritikernes synspunkter var fremme før. Ser man på hele bredden af udenrigspolitiske emner markerer 11. september snarere en midlertidig nedtoning af en debat, der allerede var under udvikling.

Man må derfor også spørge, om der på anden vis er tale om væsentlige forandringer i de internationale omgivelser, der kan begrunde en udenrigspolitisk reorientering. Umiddelbart er svaret vel benægtende. Verden står aldrig stille, men radikale forandringer i det internationale samfund i de seneste år forekommer at være svære at få øje på. På den anden side skal det ikke undervurderes, at set i et større historisk perspektiv er det ikke længe siden den kolde krig sluttede, og post-koldkrigsordenen kan betragtes som værende under fortsat udvikling. Bush administrationens politik kan i dette perspektiv betragtes som en fortsættelse af en læreproces, der begyndte under Clinton, og dermed for eksempel som en korrektion af en politik, der urealistisk var gået for langt i tiltroen til mulighederne for internationalt samarbejde i den nye situation. Altså i en vis forstand et klassisk skift fra idealisme til realisme.

Disse fire nu skitserede mønstre udelukker ikke hinanden. Snarere et det oplagt at kombinere dem til et samlet billede af Bush administrationens udenrigspolitik, der således fortolkes som en kombination af læreproces og tilpasning til ændrede vilkår samt politisk højredrejning, men under stadig indtryk af en intens demokratisk debat. Perspektiverne er forenelige, fordi de som fællesnævner har, at de betragter udenrigspolitikken som resultat af en bestræbelse på rationelt at forfølge nationale interesser i en kompleks verden, men med plads til at interesserne opfattes med forskellig betoning afhængigt af politisk ideologisk ståsted.

Men det er værd at bemærke, at der i løbet af sommerens intense debat er blevet mere end antydning yderligere et fortolkningsmønster, som man kan

Kursskifte eller kaos •

sammenfatte som inkompetence, manglende strategi og særinteressers dominans.

USA i drift

Som allerede omtalt hører det til dagens orden, at USAs udenrigspolitik kritiseres ganske skarpt. For de politiske modstandere er det jo en naturlig og nødvendig opgave at fremhæve de principielle forskelle og nedtone de elementer af enighed der også er. Det bemærkelsesværdige er imidlertid, at kritikken også fremføres af Bushs meningsfæller, og ikke mindst at ret fremtrædende personer fra tidligere republikanske udenrigspolitiske hold har bidraget. Et markant eksempel er således, at Morton Abramowitz, der var viceudenrigsminister under Præsident Reagan, i august skrev en aviscommentar med overskriften: 'The Bush team isn't coping',³ hvori han beskrev dybgående uenigheder i administrationen vedrørende en lang række emner: 'Differences in the top team seem to stretch over major issues – Iraq, Afghanistan, China, The Arab-Israeli issue, North Korea, alliance management, public diplomacy.' I september kunne International Herald Tribune citere udenlandske diplomater for en generel utilfredshed, der udover politiske uenigheder skyldtes, hvad der blev omtalt som 'the cacaphony of disagreement among the State Department, Defence Department, National Security Council and the vice President's office', og at man ikke længere kunne regne med State Department, da ministeriet for ofte blev underkendt i de interne magtkampe.⁴ Tilsvarende er i øvrigt den økonomiske politik blevet kritiseret, en netop fratrukket medarbejder i finansministeriet udtalte sig således i juli om 'the non-functioning economic operation',⁵ og i august kunne Washington Post skrive om lav moral og retningsløshed i finansministeriet pga. svag ledelse, tilmed i en situation, hvor økonomien er i vanskeligheder.⁶ Sammenfattende, som formuleret af Erling Bjøl: "USA er i drift, både sikkerhedspolitisk, forsvarspolitisk, udviklingspolitisk, miljøpolitisk og økonomisk"⁷

Til denne kritik for svag ledelse, manglende overordnet strategi og interne stridigheder skal så føjes en ligeledes ofte fremført kritik for at favorisere snæversynede nykonservative ideologiske hensyn og snævre økonomiske særinteresser, centreret om Bush's gamle venner og støtter i oliebranchen.⁸

Det kan være nærliggende at anvende denne sidste forklaringsmodel på en udenrigspolitik, der ved første blik kan virke svær at forstå, men det er selvfølgelig også risikabelt, hvis man derved overser et klart og markant kursskifte i Washington. Amerikanske analytikere som Francis Fukuyama og Robert Kagan har

³ International Herald Tribune 20.8.02.

⁴ International Herald Tribune 2.9.02.

⁵ International Herald Tribune 22.7.02.

⁶ Washington Post 23.8.02.

⁷ Politiken d. 15.9.02.

⁸ Se for eksempel Paul Krugman i New York Times, trykt i International Herald Tribune 12.6.02.

Kursskifte eller kaos •

for eksempel argumenteret for, at de mange uoverensstemmelser mellem USA og Europa skyldes at Bush-administrationen forfølger en klar politik, der afspejler en grundlæggende anderledes opfattelse af de internationale realiteter, og at dette er grunden til, at man har så svært ved at se rationalet i Washingtons aktuelle politik.⁹

Skal man søge at komme nærmere en præcis vurdering af, hvad det er der sker i Washington, er det derfor nødvendigt at gå lidt tættere på politikens indhold på forskellige områder. Dette sker i det følgende, om end i summarisk form.

Den udenrigsøkonomiske politik

Handelspolitisk har Bush vedvarende erklæret sig som tilhænger af frihandel i klar fortsættelse af en central linie i udenrigspolitikken siden 2. verdenskrig. I løbet af forsommeren 2001 nåede man således til enighed med EU om at søge en ny runde af handelsforhandlinger,¹⁰ hvorefter administrationen begyndte det møjsommelige arbejde med at skaffe det fornødne forhandlingsmandat fra Kongressen – et projekt der ikke var lykkedes for forgængeren i kølvandet på det kaotiske Seattle topmøde i WTO. Allerede i oktober tegnede konturerne af et kompromis i Kongressen sig,¹¹ men det varede imidlertid helt frem til juli 2002 før specielt demokraternes skepsis var overvundet og Kongressen kunne tildele præsidenten 'trade promotion authority'.¹² Undervejs havde administrationen imidlertid taget to initiativer, der kunne rejse tvivl om præsidentens frihandelsorientering.

I begyndelsen af marts imødekom Præsidenten et ønske fra den betrængte amerikanske stålbranche om øget beskyttelse og indførte en ikke helt lille told på en lang række af stålprodukter,¹³ hvilket straks udløste protester fra adskillige ståleksporterende lande, der bebudede, at USA ville blive indbragt for WTO. Dette blev af de fleste iagttagere udlagt som en imødekommelse af snævre erhvervsinteresser på en måde, der ville svække USAs forhandlingsposition betydeligt i de kommende internationale forhandlinger. Der blev dog også argumenteret for, at dette skridt dels var en nødvendig her og nu foranstaltning for kriseramte amerikanske stålproducenter, dels at det var et tilbageskridt fra frihandelslinien, der var en nødvendig pris at betale for at sikre at handelsbemyndigelseslovgivningen kunne vedtages i Kongressen.¹⁴ I forhold til dette skal det dog bemærkes, at det for frihandelsorienterede amerikanske ledere

⁹ Francis Fukuyama, 'The West may be cracking', International Herald Tribune, 9.8.02; Robert Kagan, "Power and Weakness", Policy Review No.113, 2002.

¹⁰ Office of the United States Trade Representative, Press Release 01-54, July 17, 2001.

¹¹ Financial Times 1.10.01.

¹² International Herald Tribune 27-28.7.02.

¹³ Financial Times 6.3.02.

¹⁴ 'Time for a Grand Bargain in Steel?' af Gary Clyde Hufbauer and Ben Goodrich, Institute for International Economics, International Economics Policy Briefs, no 02-1, January 2002.

Kursskifte eller kaos •

altid har været en af hovedopgaverne på hjemmefronten at forsøge at minimere den slags betaling, netop fordi den svækker slagkraften udadtil. I dette tilfælde var Bush bemærkelsesværdigt hurtig til at acceptere prisen.

Imidlertid varede det ikke længe, før administrationen begyndte at bløde op og indføre undtagelser fra den netop indførte ståltold, med det resultat at tilhængerne af ståltolden begyndte at føle sig svigtede. I løbet af sommeren kom stadigt flere undtagelser til, men dog ikke flere end at ca. tre fjerdedele af de oprindeligt omfattede produkttyper fortsat var beskyttet sidst i august.¹⁵ I begyndelsen af september annonceredes så et nyt internationalt initiativ, gående ud på at forhandlinger skulle initieres i OECD regi med henblik på at få gjort en ende på stålsubsidier i alle lande.¹⁶ Det er i skrivende stund ikke muligt at vurdere rækkevidden i dette. Stål er internationalt en af de mest støttede og beskyttede brancher, og der har været forhandlet om den i årtier bl.a. i OECD, hvor det generelle mønster er, at man er enige om, at subsidier i princippet bør afskaffes men i praksis er noget, de fleste lande alligevel benytter. Om der er noget reelt nyt i det amerikanske initiativ er således uklart.

Tilbage står et billede af en administration, der på den ene side ikke vil ofre megen politisk kapital på at fastholde en stærk frihandelsorientering, - altså et kursskifte under indtryk af stærke særinteresser - men på den anden side heller ikke står fast på den favorisering af amerikanske stålproducenter, som den selv slog ind på. En zigzag kurs, der velvilligt kan beskrives som rummende et element af en læreproces.

Den anden beslutning, der stiller spørgsmålstegn ved frihandelsorienteringen, er den nye lov om landbrugsstøtte, som Bush underskrev i maj 2002. Denne lov stipulerer, at der over de næste 10 år skal uddeles yderligere ca. 19 mia. \$ årligt i støtte, først og fremmest til korn- og bomuldsavlere. Der er tale om videreførelse af en lov, der i sin tid blev indført for at sikre USAs egen forsyning, men som kritikere hurtigt påpegede, er der tale om produkter, som der i dag absolut ikke er mangel på i USA, og ydermere om støtte, der først og fremmest vil gå til de største kommercielle avlere (ca. 10% af avlerne får 69% af støtten). Resultatet vil derfor uundgåeligt blive mere subsidieret eksport af landbrugsvarer, i konkurrence med bl.a. ulandenenes landbrugsproduktion.¹⁷

I relation til en kommende runde af handelsforhandlinger i WTO er dette dybt problematisk. Såvel ulande som de store landbrugseksportører i den såkaldte Cairns-gruppe har længe betragtet de rige landes, og specielt EUs landbrugsstøtteordninger som et hovedproblem i verdensøkonomien, og USA har traditionelt tilsluttet sig dette, og har været en central spiller i den koalition, der har søgt at presse EU til at reducere landbrugsstøtten. Alting tydede på, at dette også ville være et vigtigt mål for USA i de kommende forhandlinger, men med den nye

¹⁵ Washington Post 29.8.02.

¹⁶ Los Angeles Times 10.9.02.

¹⁷ New York Times 25.8.02.

Kursskifte eller kaos •

landbrugsstøttelever bliver det klart vanskeligere for USA at føre den politik effektivt og troværdigt.

Grunden til at landbrugsstøtteleven kunne samle flertal i Kongressen synes at være politisk i ordets snævre betydning, det vil sige udsigten til et midtvejsvalg, hvor landbrugsstemmer kunne blive afgørende i en række stater og valgkredse. Det kan meget vel være det samme hensyn, der fik Bush til at godkende forslaget i stedet for at benytte sin veto, men man kan heller ikke udelukke, at hensynet til det store kommercielle landbrugsinteresser kan have spillet en rolle. Hvorom alting er, er der på samme måde som med stältolden tale om et initiativ, der er egnet til at svække USAs forhandlingsposition i forhold til den kommende WTO-runde, ligesom der er tale om en politik, der adskiller sig noget fra den principielle holdning til markeds kræfternes frie spil, som præsidenten i øvrigt synes at hylde.

Vender vi os nu fra handelspolitikken til de internationale finansielle institutioner, falder i hvert fald én udvikling i øjnene. I sin valgkamp lagde Bush klar afstand til forgængerens vilje til at støtte kriseramte lande økonomisk via IMF. Det skulle være slut med at spænde et økonomiske sikkerhedsnet under regeringer, der gang på gang med uansvarlig politik førte deres lande ud i vanskeligheder. Men allerede i august 2001 besluttede USA sig for at godkende og bidrage til at yde nye IMF-lån på tilsammen 8 mia.\$ til Argentina, der netop var et af de kronisk kriseramte lande.¹⁸ Figenbladet var, at Argentina accepterede en ny type betingelse, (et krav om en omlægning af gælden), men dette var langt fra det totale kursskifte i forhold til tidligere administrationer, som man oprindeligt havde bebudet. Forløbet indikerer, at der i forhold til denne hårde kerne i det internationale økonomiske samarbejde er tale om en læreproces, der efterhånden bringer Bush-administrationen tilbage på den kurs, som forgængerne fulgte, om end med mindre modifikationer.

Man kan også finde eksempler på noget nær ubrudt kontinuitet. Således har Bushs handelsminister, Don Evans, signaleret en fortsat stærk støtte til det arbejde med en anti-korruptionskonvention i OECD regi, som har været undervejs længe og nu er på vej til ratifikation i alle deltagerlande.¹⁹ Men omvendt foretog finansminister Paul O'Neill en pludselig kovending med hensyn til deltagelsen i OECDs bestræbelser på at gribe ind over for hvidvaskning af penge og skatteunddragelser. Disse bestræbelser gik blandt andet ud på at styrke specielt de mange små skattelys forpligtelse til at udlevere finansielle oplysninger om andre landes statsborgeres bankindeståender og lignende. Finansministeren beskrev – fejlagtigt – dette som et initiativ til at harmonisere verdens skattesystemer, og trak med den begrundelse USA ud af projektet,²⁰ som ikke mindst de amerikanske skattemyndigheder havde været interesseret i.

¹⁸ International Herald Tribune 24.8.01.

¹⁹ International Herald Tribune 3.7.01.

²⁰ International Herald Tribune 17.5.01.

Kursskifte eller kaos•

En diskussion af USAs udenrigsøkonomiske politik kan ikke adskilles fuldstændigt fra den generelle makroøkonomiske politik. Såvel i G-7/G-8 samarbejdet som i IMF's system med gensidig overvågning og konsultation er makroøkonomisk koordinering et fast element, hvor de internationale konsekvenser af politikken gøres til genstand for vurdering, og hvor omverdenens synspunkter og interesser kommer til udtryk, lige som specielt IMF-staben forsøger at udtale sig på den samlede verdensøkonomis vegne.

Ovenfor er det allerede omtalt, hvorledes Bush-administrationen er kritiseret for at have en svag økonomisk ledelse, og der er grund til at referere, hvad IMF-staben havde at sige ved sin sidste konsultation med administrationen i sommeren 2002. Kort sagt advarede IMF for det første mod det begyndende budgetunderskud, der så ud til at ville vokse i de kommende år, efter at det under Clinton var lykkedes at få overskud på statsbudgettet. Årsagerne til det nu voksende underskud er dels en svag økonomi, dels de skattelettelser, som Bush-administrationen havde gennemført, og dels de forøgede offentlige udgifter, der skyldtes den styrkede indsats mod terrorismen samt den forøgede landbrugsstøtte. Kombineret med en ekspansiv pengepolitik og laissez faire politik i forhold til dollarkursen kan dette, ifølge IMF, føre til en uønsket grad af ustabilitet i verdensøkonomien, som kun USA kan gøre noget ved.²¹ De amerikanske repræsentanter var på deres side afvisende over for kritikken, hvilket ikke ændrer ved, at USAs økonomiske politik under Bush i væsentlige henseender afviger fra den medicin, som man bl.a. via IMF ordinerer andre lande.

Der er således i den udenrigsøkonomiske politik elementer af kontinuitet i forhold til forgængeren og elementer af læreprocesser, men der er også abrupte og svært forklarlige forandringer, betydelige indrømmelser til særinteresser og en overordnet makroøkonomisk og handelspolitisk strategi, som ikke forekommer gennemtænkt og som snarere virker som et resultat af en laden stå til politik. Det forekommer således at være svært at komme uden om, at det femte af de ovenfor nævnte fortolkningsmønstre skal inddrages i vurderingen.

De globale klimaforhandlinger

Kyoto-protokollen om en samordnet international indsats for at begrænse den globale opvarmning var resultat af intense internationale forhandlinger, hvor USA under præsident Clinton spillede en afgørende rolle, således at USA fik sat meget kraftige fingeraftryk på resultatet. Det førte dengang til skuffelse og kritik af USA i miljøbevægelsen og blandt europæiske forhandlere, hvilket er ganske ironisk i lyset af den senere udvikling, hvor de samme aktører forsvarer aftalen mod amerikansk kritik.

Det var nemlig tvivlsomt allerede ved protokollens udformning, om USAs Senat ville ratificere den, og man kan derfor sige, at Bush-administrationens klare

²¹ IMF, United States of America. Staff Report for the 2002 Article IV Consultation, July 3, 2002.

Kursskifte eller kaos•

beslutning om at afvise aftalen ikke var så markant et kursskifte, som det umiddelbart kunne se ud til. Men alligevel efterlader beslutningen og forskellige udtalelser fra administrationen en vis usikkerhed om, hvad den amerikanske politik på dette område går ud på. For det første fordi USA hermed har sat sig uden for en proces, der omfatter stort set alle andre lande i verden (i alt 178 lande anført af EU, Japan, Canada og Australien vedtog aftalen i juli 2001), og dermed bragt sig i en isoleret position, som på længere sigt kan give bagslag, som det er blevet påpeget af bl.a. repræsentanter for det amerikanske erhvervsliv.²² Pointen er, at man ved ikke at deltage svækker amerikanske virksomheders incitament til at udvikle de teknologier, der på længere sigt kan forventes at blive af stor betydning – forudsat selvfølgelig, at man accepterer, at der på sigt vil være et behov for en indsats mod den menneskeskabte drivhuseffekt. Og netop i det spørgsmål har Bush-administrationen været uklar i sine meldinger.

I den første tid slog man overvejende på det skeptiske argument, at der fortsat var stor videnskabelig usikkerhed og brug for mere forskning. Ønsket om mere forskning var for så vidt velbegrundet nok for USAs vedkommende, da det er et område, hvor man i USA længe har haltet bagefter andre lande og specielt Europa. Amerikanske klimaforskere er således henvist til at rejse til Europa eller Japan for at få adgang til computere, der kan håndtere de mest avancerede klimamodeller, og arbejdet i The Intergovernmental Panel on Climate Change, der er det videnskabelige grundlag for de internationale klimaforhandlinger, bygger først og fremmest på europæiske modeller.²³

Men i foråret 2002 anerkendte Bush administrationen officielt i sin US Climate Action Report 2002, at den menneskeskabte drivhuseffekt vil påvirke klimaet i USA mærkbart, og at der såvel kunne være betydelige negative som positive konsekvenser. Ikke desto mindre fastholdt man, med lidt uklare signaler, både at frivillige initiativer ville være tilstrækkelige, uden at specificere hvilke, og signalerede samtidig, at man ville vende tilbage til de internationale forhandlinger med et bedre alternativ til Kyoto, men et sådant er endnu ikke fremlagt.

En klar og velbegrundet politik er således svær at få øje på. Man har tilsluttet sig præmisserne og accepteret, at det er nødvendigt at gøre noget, men har samtidig ikke kunnet forklare, hvad der skal gøres, ud over at det er noget andet, end det resten af verden er blevet enige om, og at det helst skal være frivilligt. Det er svært at se det som andet end et kortsigtet forsvar for den del af amerikansk erhvervsliv, hvis umiddelbare interesser er knyttet til afbrænding af fossilt brændsel, og for en livsstil, der er knyttet til de mest energiforbrugende biler.

Våbenkontrol og international ret

I årene efter den kolde krigs ophør har der internationalt været stærke bestræbelser på at styrke den internationale ret på områder, der har med sikkerhed, våbenkontrol

²² Financial Times 25.7 01.

²³ International Herald Tribune 12.6.01.

Kursskifte eller kaos •

og krigsforbrydelser at gøre, og dette er et område, hvor Bush administrationen har påkaldt sig intens kritik. Vi ser på nogle af de vigtigste sager.

Oprettelse af den permanente internationale straffedomstol blev vedtaget i Rom i 1998 efter flere års forhandlinger med USA's underskrift. Det var dog allerede dengang tvivlsomt, om USA ville ratificere den, da man også under Clinton havde betydelige reservationer pga. frykten for, at amerikanske soldater kunne retsforfølges på usagligt grundlag i forbindelse med fredsbevarende – og andre operationer – i udlandet. Derfor var det måske ikke den helt store overraskelse, da Præsident Bush i maj 2002 erklærede, at USA ikke ville deltage og tilmed trak Clintons underskrift tilbage.²⁴ Dette skabte umiddelbart problemer for en fortsat amerikansk deltagelse i de fredsbevarende operationer Bosnien og Kroatien, men i de følgende måneder arbejdedes der intenst på at finde en løsning. I juli nåede man til et kompromis i FNs sikkerhedsråd, hvor USA opnåede en undtagelse fra domstolens jurisdiktion for foreløbigt et år.²⁵

Det interessante er her, at der netop er tale om et kompromis. USA gav afkald på en permanent og automatisk fritagelse fra domstolens jurisdiktion, mens de øvrige lande, der er opsat på at gøre domstolen effektiv, måtte acceptere, at Sikkerhedsrådet kunne fortolke en international traktat. Samtidig skal man hæfte sig ved, at kompromisset banede vej for en fortsat amerikansk deltagelse i aktuelle fredsbevarende operationer, og at der således netop ikke var tale om en tilbagetrækning fra det internationale engagement. Selv om denne sag næppe er afsluttet, tyder det således på en vilje i USA til at finde en *modus vivendi* med den nye domstol, og hos de øvrige parter til at fortsætte samarbejdet med USA trods den manglende formelle tilslutning til traktaten.

Den amerikanske politik i dette spørgsmål virker således konsistent nok i forhold til en bestræbelse, man også tidligere har set, til at involvere sig i internationalt samarbejde på en måde, der sikrer USA den størst mulige handlefrihed. Men at denne bestræbelse på at få det bedste af to verdener er konsistent i forhold til stormagtsinteresser, ændrer ikke ved, at den er inkonsistent i forhold til udviklingen af en stærk retsbaseret international orden.

Lidt anderledes ser det ud i et andet eksempel, nemlig USA's afvisning i juli 2001 af forslaget til styrkelse af traktaten mod biologiske våben fra 1972. Forslaget havde været forhandlet i 7 år med amerikansk deltagelse, og afvisningen virkede overraskende. Begrundelsen var dobbelt. Dels fandt man at forslaget var for svagt, da der var for mange huller, således at lande, der virkelig ville omgå traktaten ikke kunne forhindres i det, og dels fandt man at forslaget gav udenlandske inspektører for store beføjelser i USA.²⁶ Med andre ord var forslaget for svagt i forhold til andre lande og for stærkt i forhold til USA. Der er således også her tale om en politik, der

²⁴ International Herald Tribune 6.5.02.

²⁵ International Herald Tribune 15.7.02.

²⁶ International Herald Tribune 25.7.01.

Kursskifte eller kaos •

er konsistent i forhold til stormagtsinteresser, men ikke i forhold til udviklingen af en international retsorden.

Det samme fortolkningsmønster kan anlægges på USAs opsigelse af ABM traktaten med Rusland, der i denne sammenhæng er USSRs arvtager. Traktaten blev opsagt i december 2001 for at give USA mulighed for at udvikle et antimissil forsvar mod de såkaldte slyngelstater, og i overensstemmelse med traktatens bestemmelse om et halvt års opsigelsesfrist trak USA sig formelt den 13. juni 2002.²⁷ Det står nu åbent, om dette vil få de destabiliserende effekter, som mange kritikere af den amerikanske beslutning frygtede.

Disse initiativer til at begrænse USA's internationale forpligtelser og sikre et større nationalt råderum skal dog ses i lyset af, at USA fortsat har været fuldt engageret i NATO samarbejdet og de øvrige internationale militære alliancer, og at landet aktivt har styrket det militære samarbejde med Rusland, såvel med et øget militært samarbejde, der intensiveredes efter 11. september,²⁸ som med oprettelsen af det nye NATO-Rusland råd i april 2002.²⁹ Dette kan fortolkes som skridt i retning af opbyggelse af et sikkerhedsfællesskab, der omfatter Rusland, og er på den måde udtryk for en fortsat styrkelse af internationale institutioner på sikkerhedsområdet, der ligger i forlængelse af forgængerens politik.

Ser man samlet på disse elementer i udenrigspolitikken, kan den forstås som dels en fortsat tilpasning til ændrede internationale vilkår, dels en justering af forgængerens politik i retning af mindre vilje til at afgive national handlefrihed til fordel for styrkelse af internationale institutioner - en justering, der dog i spørgsmålet om traktaten mod biologiske våben har et lidt idiosynkratisk skær.

Mellemøsten

De sidste aspekter af amerikansk udenrigspolitik, der skal diskuteres her, er på flere måder også de mest problematiske. Det drejer sig om de indbyrdes forbundne spørgsmål om kampen mod terror og specielt Al Qaeda, politikken i forhold til Israel-Palæstina konflikten, og politikken i forhold til Irak. Det er formentlig de mest kritiserede elementer i politikken, og politikken er under fortsat udvikling samtidig med, at signalerne langt fra har været entydige, hvilket der kan være flere forklaringer på.

Kampagnen mod terror i snæver forstand kræver i denne forbindelse ikke mange kommentarer. Det er svært at se alternativerne til den kurs, som Bush administrationen hurtigt slog ind på, nemlig forfølgelse af Al Qaeda med politimæssige og militære midler, kampen mod Taleban-styret og den deraf nødvendiggjorte indsats for opbygning af et nyt styre i Afghanistan - alt i samarbejde med andre stater men under dominerende amerikansk ledelse. Teoretisk kan man forestille sig andre muligheder, men i lyset af de lange linier i amerikansk

²⁷ New York Times 14.6.02.

²⁸ International Herald Tribune 4-5.5.02.

²⁹ International Herald Tribune 24.4.02.

Kursskifte eller kaos •

udenrigspolitik er det ikke troværdigt, at nogen anden amerikansk præsident ville have handlet væsentligt anderledes.

Mere problematisk er derimod vurderingen af de to andre aspekter. Der er gode grunde til at mene, at vestens og specielt USA's støtte til Israel, er en af hovedkilderne til den omfattende utilfredshed med og vrede mod USA i hele den arabiske og islamiske verden, og indirekte er med til at holde Saddam Hussein ved magten i Irak. En forstærket indsats i fredsprocessen, der effektivt tilgodeså kravet om oprettelse af en palæstinensisk stat og israelsk tilbagetrækning fra de besatte områder, ville efter denne argumentation være en rationel og konstruktiv kurs. Kravet om at Irak skal overholde en lang række af sikkerhedsrådsresolutioner klinger hult, når det samtidig accepteres, at Israel ikke gør det.

Men netop i Israel-Palæstina konflikten har signalerne dels været tvetydige, dels peget på en reorientering til fordel for Israel. I den første tid efter Bushs tiltræden var signalet nærmest et disengagement, man ville overlade det til parterne selv at finde en løsning. I løbet af foråret vendte man imidlertid tilbage til et mere aktivt engagement, men på en måde der efterlod nogen tvivl om, hvad politikken var. Bush har således både signaleret støtte til en palæstinensisk stat, erklæret at palæstinenserne selv bør vælge leder på demokratisk vis, men samtidig krævet, at de ikke vælger Arafat, og erklæret sin støtte til Israels ret til at forsvare sig selv. Samtidig har pressen rapporteret om interne uenigheder, specielt mellem State Department og Pentagon i netop disse spørgsmål.³⁰ Forhenværende præsident Carter var ikke i tvivl om sin vurdering. I en kommentar i Washington Post skrev han: "Tragically, our government is abandoning any sponsorship of substantive negotiations between Palestinians and Israelis...This indicates a radical departure from policies of every administration since 1967, always based on the withdrawal of Israel from occupied territories and a genuine peace between Israelis and their neighbors."³¹

Man kan søge at finde et rationale i denne politik, for eksempel i en tese lanceret af Erling Bjøl gående ud på, at USA efter 11. september er blevet afhængig af samarbejdet med Israels efterretningstjeneste i jagten på terrorister.³² Dette kan forklare en større modvilje mod at kritisere Israel og et deraf følgende behov for at sende tvetydige signaler, men det forklarer hverken den usikkerhed, der herskede om politikken før 11. september eller den tilsyneladende dybe interne strid i spørgsmålet. På den ene side er det derfor rimeligt at tale om et element af læreproces – Bush administrationen har måttet indse, at den ikke kan ignorere denne centrale konflikt -, og på den anden side kan det langt fra udelukkes, at der netop er tale om en uklar eller fortsat uafklaret politik, hvor administrationen er splittet mellem stærkt divergerende holdninger.

³⁰ International Herald Tribune 6.5.02 og 20-21.7.02.

³¹ optrykt i International Herald Tribune d. 6.9.02.

³² Politiken 11.9.02.

Kursskifte eller kaos•

Ser vi endelig på politikken i forhold til Irak, står vi over for tilsvarende vanskeligheder. På den ene side stærke signaler om amerikansk vilje til ikke alene at gennemtvunge overholdelse af de internationale krav om effektiv våbeninspektion i Irak, men også til at fremtvunge et regimeskifte i Irak, om nødvendigt med militære midler, og vel at mærke vilje til at gøre dette alene, uden FN mandat og uden deltagelse fra andre lande, og i nogle formuleringer også uden Kongressens godkendelse.³³ I parentes bemærket er dette, som påpeget af International Herald Tribune, et markant skift i forhold til valgkampens Bush, der kritiserede Clinton for at ville gøre USA til verdens politimand. Og på den anden side signaler om at konsultere med allierede og med Kongressen, og om vilje til at arbejde gennem Sikkerhedsrådet,³⁴ en linie der efter Bushs tale til FNs generalforsamling den 12.9.02 synes at være blevet mere fremherskende, om end muligheden for amerikansk enegang fortsat ikke er udelukket. Disse divergerende signaler skal ses på baggrund af en omfattende kritik af politikken, såvel fra omverdenen som fra vægtige repræsentanter fra det udenrigspolitiske establishment,³⁵ og en betydelig skepsis i militæret ifølge nogle rapporter,³⁶ og på baggrund af rapporter i pressen om intern strid i administrationen og i det republikanske bagland.³⁷

Billedet kompliceres yderligere af, at det ikke kan udelukkes, at der i de amerikanske udtalelser er et element af bevidst sløring af de reelle hensigter og overvejelser. Formålet skulle være at skabe en maksimal usikkerhed hos Saddam Hussein, at få ham til at tage truslen alvorligt med henblik på at fremme en efterlevelse af Sikkerhedsrådets resolutioner. Ej heller kan det helt udelukkes, at den markante sabelraslen også har til formål at skabe opbakning i Sikkerhedsrådet til en mere konsekvent politik over for Saddam.

Perspektivet om en amerikansk enegang med fjernelse af Saddam som mål, og et deraf følgende forventeligt behov for mange års amerikansk militær besættelse, i en situation hvor USA hælder til Israel mod Palæstinenserne, er stærkt foruroligende.³⁸ Men det er i skrivende stund fortsat uklart, om Bush administrationen virkelig er klar til at tage dette skridt. På baggrund af den store informationsusikkerhed er det ikke muligt på nuværende tidspunkt at komme til en entydig vurdering af dette element i USA's aktuelle udenrigspolitik, der formentlig er i fortsat udvikling.

³³ International Herald Tribune 3.6.02.

³⁴ International Herald Tribune 5.9.02.

³⁵ Se for eksempel lederen i Washington Post bragt i International Herald Tribune d. 7-8.9.02.

³⁶ International Herald Tribune 2.9.02.

³⁷ New York Times 16.8.02.

³⁸ Se for eksempel kommentaren 'Who wants to occupy Iraq for 30 years?' af James Webb, assistant secretary of the navy and secretary of defense i Reagan administrationen Washington Post, optrykt i International Herald Tribune d. 5.9.02.

Kursskifte eller kaos•

I et større perspektiv er det imidlertid klart nok, at Bush administrationen har gjort kampen mod terrorismen og mod de såkaldte slyngelstater til et helt dominerende mål for udenrigspolitikken, hvorved den adskiller sig fra forgængeren, for hvem disse mål også var vigtige, men ikke de eneste vigtige eller nødvendigvis de vigtigste. Dette er i en vis forstand en halv sejr til Al Qaeda: man har ladet terrorister definere dagsordenen for USA's udenrigspolitik.³⁹

Afsluttende bemærkninger

Så langt som det nu kan lade sig gøre på det foreliggende informationsgrundlag, og med forbehold for at politikken i vigtige spørgsmål fortsat er under udvikling, er det et broget billede, der ovenfor er tegnet af USA's udenrigspolitik under George W. Bush. Ser vi bort fra den interne debat, og den 'sædvanlige' kritik fra omverdenen, har alle de indledningsvist lancerede fortolkningsmodeller vist sig anvendelige. Der har været elementer af en læreproces, hvor markante synspunkter fra valgkampen og administrationens første dage efterhånden er blevet modereret, så politikken er bragt i overensstemmelse med tidligere præsidenters linie. Det gjaldt såvel IMF's kriselån som engagementet i Israel-Palæstina konflikten. Der har været elementer, der kan forstås som tilpasning til ændrede vilkår, ikke mindst opprioriteringen af kampen mod terrorismen, og den dermed sammenhængende nye offensive linie mod Saddam Hussein (sammenhængende for de amerikanske beslutningstagere, ikke nødvendigvis sammenhængende på den måde, at Saddam var involveret i 11. september – beviser på det er fortsat ikke lagt frem). Der har i en række tilfælde været tale om et klart kursskifte i forhold til forgængeren, først og fremmest i den negative holdning til en række internationale aftaler vedrørende miljø, våbenkontrol og den internationale straffedomstol, og endelig har der været signalforvirring, skiftende og inkonsistent politik, og noget der ligner laden stå til og dårlig ledelse i en række tilfælde.

Man fristes til at beskrive det som en administration, der meget klart ved, hvor den *ikke* vil hen - forpligtende internationalt samarbejde, der binder USA, opprioritering af udviklingsmæssige, sociale og miljømæssige hensyn i det internationale samarbejde - men som *ikke* ved, hvor den vil hen i stedet, bortset fra at give indrømmelser til snævre erhvervsinteresser og strategisk vigtige vælgergrupper, også på bekostning af den langsigtede makroøkonomiske stabilitet. Eller rettere: en administration, som ikke *vidste*, hvor den ville hen, indtil Osama bin Laden definerede en målsætning for den.

³⁹ Se 'Bush's 'wartime precidency' i International Herald Tribune 12.9.02.

Gulerod - Stok - Gulerod?

Af Bach.scient.pol J. M. Lindstad, tilknyttet Sikkerhedspolitisk Kursus, Forsvarsakademiet¹

Med terrorangrebet 11. september og den efterfølgende krig i Afghanistan skete der i USA en ændring af retorikken overfor Irak. Frygten for irakiske masseødelæggelsesvåben og nye angreb på USA førte til skiftet fra gulerod til pisk. Dermed blev der givet grønt lys for en optrapning af engagementet i Irak. Spørgsmålet er blot om USA vil benytte sig af lejligheden og kører videre af hensynet til magtbalancen i regionen og den globale krig mod terrorisme?

To begivenheder pegede i løbet af sommeren 2002 i retning af, at USA i starten af 2003 ville indlede et angreb på Irak: offentliggørelsen af "relativt detaljerede" planer for en amerikansk krig mod Irak; og sammenbruddet af forhandlingerne om FN's våbeninspektørers tilbagevenden til Irak. Dertil kom en række udtalelser fra først og fremmest præsident George W. Bush om truslen fra irakiske masseødelæggelsesvåben og et generelt ønske om Saddam Husseins forsvinden fra jordens overflade. Daglige udtalelser og begivenheder blev blandet sammen i et væk, blot for at blive finpudset med rygter om al-Qaeda-baser i Irak etc. Ville Bush kunne holde endnu en *State of the Union*-tale uden at have taget afgørende skridt til at vælte Saddam Hussein? Nej! Derfor måtte der komme en krig, som ville fjerne Saddam Hussein fra magten. Men fra starten af august blev alle spekulationer imidlertid manet i jorden. Krigen var blevet udskudt på ubestemt tid - endnu engang. Men hvorfor denne misforståelse?

Med bagklogskabens letkøbte styrke kan det være nemt at kritisere de mange spekulationer. Men på den anden side har det længe stået klart, at forudsætninger for en krig af den ene eller anden art på intet tidspunkt har været til stede. Forudsætningerne vender vi imidlertid tilbage til. Men først efter at have set på, hvornår og hvordan der sker et egentligt skift i krigsretorikken fra midten af august.

Presset på Bush stiger

Den 16. august blev amerikanske sikkerhedsrådgiver Condoleezza Rice interviewet om Irak og Saddam Hussein. Selvom interviewet handlede om at legitimere, hvorfor et regimeskifte i Bagdad var yderst nødvendigt, blev det fra start af slået fast, at præsident Bush ikke havde besluttet, hvordan en eventuel trussel fra irakiske masseødelæggelsesvåben skulle imødegås.

¹ Redaktionen af artiklen er afsluttet den 15. september.

Gulerod - Stock - Gulerod •

Efterfølgende udtalte Bushs kommunikationschef, Dan Barlett, den 18. august, at der endnu ikke forelå en endelig plan for Irak, og pointerede samtidig, at det var vigtigt at tage hensyn til den amerikanske befolkning og USA's allierede. Et markant kursskifte væk fra tanken om amerikansk enegang i forhold til Irak og en erkendelse af, at den politiske støtte til et angreb i og uden for USA har fra start været svag. I Mellemøsten er det således kun Israel, som i dag kunne tænkes at bakke op om et amerikansk angreb. Regeringer, som traditionelt har været venlige over for USA, har én efter én vendt sig imod de amerikanske ønsker om et regimeskifte i Baghad, som eneste udvej for at imødegå truslen fra irakiske masseødelæggelsesvåben. Masseødelæggelsesvåben som USA påstår, at irakerne er i besiddelse af, men hvis eksistens endnu ikke er blevet dokumenteret.

I Europa har kansler Gerhard Schröder gentagne gange understreget, at Tyskland ikke vil stille soldater til rådighed eller blot tillade brugen af baser i Tyskland. Baser som tidligere har været centrale i operationer mod Irak. Den britiske premierminister Tony Blair har fra begyndelsen givet sin uforbeholdne støtte til en aktion mod Irak. Men Blair har efter pres fra først og fremmest sit eget parti og vælgerne ændret holdning således, at en aktion bør godkendes af Sikkerhedsrådet. Modstanden i Bushs egne rækker har ligeledes ikke været til at tage fejl af. Kritikkerne har ikke blot bestået af demokrater, som endnu ikke har erkendt det sidste valgnederlag. Norman Schwarzkopf, den tidligere general og chef for den internationale koalition under Golfkrigen, har talt mod en amerikansk enegang i forhold til Irak. Udenrigsminister Colin Powell, ligeledes tidligere general og veteran fra Golfkrigen, har klart tilkendegivet, at truslen mod masseødelæggelsesvåben ikke bør imødegås med en krig mod Irak, fordi en sådan krig vil splitte den USA-ledet koalition, som siden 11. september har ført krig mod terrorisme. Derimod bør USA i højere grad arbejde på FN's krav om våbeninspektørernes tilbagevenden før en krig iværksættes. Han støttes endvidere af en række højt placerede militærfolk, ledet af general Richard Myers, samt chefen for CIA, George Tenet. Powell er gået så vidt i sin modstand, at han har mødtes med oraklet fra den Kolde Krig, Henry Kissinger, for at diskutere alternativer til en krig. Et signal som ikke har været til at misforstå, eftersom Kissinger i Washington Post har udtalt sig skeptisk overfor en krig mod Irak.

Dertil kommer indflydelsesrige republikanere som Chuck Hagel og Dick Arme. Hagel er senator fra Nebraska og har gjort sig særligt bemærket inden for efterretningsvirksomhed og sikkerhed. Et angreb på Irak vil efter den ledende republikaner Armeys overbevisninger være et brud på folkeretten. Og Arme har endvidere advaret om, at det vil få fatale konsekvenser for USA's omdømme at angribe Irak med mindre, der er en virkelig god grund, hvilket han trods alle beskyldninger mod Saddam Hussein ikke mener er til stede på nuværende tidspunkt. Samme pointe nåede tidligere viceudenrigsminister Lawrence Eagleburger frem til i et interview på ABC Television: "Jeg forstår ikke, hvorfor vi er nødt til at gøre det [krigen] nu, når alle vores allierede er imod det."

Fra enegang til koalition

Nådestødet blev måske leveret af Brent Scowcroft, som i et længere indlæg i The Wall Street Journal den 15. august advarede kraftigt mod et angreb på Irak. Scowcroft har blandt andet været sikkerhedsrådgiver for den tidligere præsident Bush og besidder stadigvæk en betragtelig pondus i sikkerhedspolitiske spørgsmål. Selvom Saddam Hussein udgør en trussel mod amerikanske interesser i Golfen og, selvom USA kunne besejre Irak militært, om end prisen blev høj, så vil et angreb på Irak få alvorlige konsekvenser for den globale kamp mod terrorisme. Krigen mod terrorisme står for Scowcroft som USA's højeste prioritet og må ikke tilsidesættes på grund af snævre amerikanske interesser, hvilket et angreb på Irak vil blive opfattet som i store dele af den muslimske verden. Specielt i en periode med en konflikt mellem israelere og palæstinensere.

Listen af kritikere tog henover sommeren til, og langsomt blev retorikken overfor styret i Baghdad ændret. Et tydeligt tegn på ændring var da CNN på belejlig vis kunne fremvise en række instruktionsvideoer fra al-Qaeda som viste, at al-Qaeda efter alt at dømmes har kendskab til fremstillingen af kemiske våben. At al-Qaeda besidder evner indenfor fremstillingen af primitive kemiske våben er imidlertid ikke overraskende, eftersom en del af flykaprerne fra angrebet den 11. september havde studeret på europæiske universiteter. Under alle omstændigheder gjorde videobåndene det væsentligt nemmere for Bush at forklare, hvorfor hans tålmodighed med Saddam Hussein langt fra var sluppet op.

Krigsråd?

Den 21. august samlede præsident Bush flere centrale beslutningstagere til et møde på sin ranch i Texas. Flere spekulationer gik på, at mødet var et slags krigsråd, hvor Irak var øverste punkt på dagsordenen. Men dagen inden mødet afviste tænketanken STRATFOR spekulationerne med den begrundelse, at selve deltagerlisten klart viste, at Irak næppe ville blive diskuteret. For det første skulle Powell ikke deltage. Og at diskutere et angreb på Irak uden udenrigsministeren ville være politisk problematisk for Bush, særligt fordi Powell er kritisk indstillet overfor et angreb. En anden person som manglede på deltagerlisten var høgen Paul Wolfowitz, som gentagne gange har givet udtryk for nødvendigheden af et angreb på Irak, og som i kraft af sin post som viceforsvarsminister spiller en central rolle i håndteringen af Irak. Chefen for U.S. Central Command i Mellemøsten Tommy Franks var heller ikke at finde blandt deltagerne. Franks ville i givet fald skulle lede en operation mod Irak. Herefter har det stået klart, at spørgsmålet om Irak er blevet lagt på is.

En håbløs opgave

Efter terrorangrebet den 11. september skete der et markant skift i USA's retorik. Før 11. september var USA's retorik i høj grad præget af, at sanktioner over Irak først ville blive fjernet når Irak lod våbeninspektørerne vende tilbage og udføre

deres arbejde. Fra slutningen af november 2001 ændredes retorikken til, at hvis ikke Irak lod våbeninspektørerne vende tilbage, så ville konsekvenserne blive krig.

Powells ønske og forslag om våbeninspektørernes tilbagevenden for at imødekomme en trussel fra masseødelæggelsesvåben er realistisk set ikke meget værd. Efter Golfkrigen opnåede FN's våbeninspektører praktisk taget intet resultat i deres bestræbelser efter at opspore og destruere irakiske masseødelæggelsesvåben af den simple grund, at de kemiske og biologiske lagre er relativt nemme at skjule i et land som Irak. Først i 1995 kom det til et egentligt gennembrud, takket være irakiske afhopperes indgående kendskab til lagrenes beliggenhed. Der er næppe grund til at tro, at Saddam Hussein ikke har skærpet sikkerheden til hans våbenprojekter siden afhopningerne i 1995. At sidde og vente på endnu en række højtstående afhoppere vil derfor få en inspektion til at bero på for mange tilfældigheder.

Høgene som i denne sammenhæng er fortalere for en krig mod Irak hurtigst muligt, er i denne sammenhæng: vicepræsident Dick Cheney, forsvarsminister Donald Rumsfeld og viceforsvarsminister Paul Wolfowitz. Deres vurdering af truslen fra Irak er, at Saddam Hussein ønsker at dominere hele Mellemøsten og dermed kontrollere de enorme olieressourcer, som er forbundet hermed. Til dette formål vil Saddam Hussein bruge masseødelæggelsesvåben, først og fremmest nukleare våben, som skal bruges til afskrækkelse og afpresning af regionen og USA. Cheney er overbevist om, at Irak på nuværende tidspunkt er i besiddelse af biologiske og kemiske våben, som styret i Bagdad har vist sig villig til at bruge både mod landets egen befolkning og mod Iran. Den egentlige frygt går på, at Irak inden en årrække vil være i besiddelse af nukleare våben; og at masseødelæggelsesvåben af den ene eller anden art gives videre til terrorister. At våbeninspektørernes tilbagevenden kan bruges til at imødegå denne trussel er ingen garanti. Derfor må USA hurtigst muligt med militær magt fjerne det nuværende regime. Dertil skal nævnes anklagerne om, at Irak støtter terrorisme og har forbindelse til al Qaeda.

Som udgangspunkt kan det være svært at være uenig med Cheneys vurdering af Saddam Husseins og Iraks traditionelle mål og truslen mod den amerikanske olieforsyning. Siden Saddam Husseins reelle magtovertagelse i 1979 har det været tydeligt, at krigen mod Iran og invasionen af Kuwait har været forsøg på at dominere adgangen til olien og dermed regionen. Men på den anden side har der været krig og stridigheder i regionen om selvsamme spørgsmål før Saddam Hussein. Og samme mønster vil med sandsynlighed vedblive med at eksistere efter hans død.

Giftgas eller ej

Men målet er ikke USA i sig selv. Kun hvis USA angriber Irak eller på anden måde stiller sig i vejen for de irakiske ambitioner, er det sandsynligt, at masseødelæggelsesvåben vil blive brugt. Men skulle det ske, at Irak affyrede masseødelæggelsesvåben eller blot truer hermed, så er det sikkert, at gengældelsen ville blive fatal for Saddam Hussein. Taget hans tidligere adfærd i betragtning, så tegner der sig et billede af en kynisk beregnende diktator, som ikke skyer nogen

midler. Men han er ikke en gal fanatiker, som vover hvad som helst. Det er korrekt, at der er blevet brugt giftgas mod irakiske kurdere og mod iranere, hvilket USA indirekte har hjulpet med til. Under krigen mellem Iran og Irak, er det velkendt, at USA støttede Irak med bl.a. satellitovervågning og anden militær bistand for at lokalisere de iranske tropper. På et tidspunkt var iranerne tæt på at løbe irakerne over ende, hvilket kunne have truet resten af Golfregionen. Med udsigten til et nederlag valgte Saddam Hussein at anvende giftgas. Det kan diskuteres i hvor høj grad irakerne gjorde brug af den amerikanske støtte og den strategiske betydning heraf. Men efter de første irakiske gasangreb fortsatte USA den militære støtte til Irak frem til krigens slutning. Fordi USA's position under den Kolde Krig var relativt svagere end i dag og, hvor der dengang herskede andre uskrevne regler for krigsførelse, hvor forfærdeligt det end må have været for ofrene. Derfor er der ikke sammenhæng i argumenterne om, at Irak vil bruge kemiske våben, fordi landet har gjort det før. Saddam Hussein ønsker først og fremmest at blive siddende på magten i Irak. Derfor er det utænkeligt, at han uden videre vil bruge masseødelæggelsesvåben igen med mindre han står med ryggen til muren.

Ligeledes er det utvivlsomt, at der skulle være en forbindelse mellem Irak og al-Qaeda. En sådan forbindelse eller til andre tvivlsomme terrorgrupper ville belaste Saddam Husseins position som Iraks hersker. Fordi USA dermed ville have en klar undskyldning for en krig. Ønsket om overlevelse kan sikres betydeligt nemmere udenom al-Qaeda. Derfor skal al-Qaeda ikke forvente, at kunne hente masseødelæggelsesvåben i Irak. Under alle omstændigheder er det kun indicier, som peger i retning af en forbindelse.

Diskussionen mellem militære og civile rådgivere

Uenigheden mellem fløjene i amerikansk politik drejer sig imidlertid ikke kun om hensynet til koalitionen mod terror. Selvom Powell-fløjen på nuværende tidspunkt er imod en krig mod Irak, så er det også fordi en krig militært set ikke er muligt. Powell afviser ikke, at et regimeskifte som sidste udvej kan blive nødvendigt. Og skulle det komme til en krig, så er han af den overbevisning, at kun en invasion af Irak kan føre til Saddam Husseins fald. Højeste prioritet er at nedkæmpe de irakiske landstyrker ved at indsætte en massiv landstyrke på omkring 200.000 soldater. De amerikanske luftstyrker vil fortsat kun spille en støttende rolle. Powell, Schwarzkopf og andre af generalerne fra hæren er af den traditionelle opfattelse, at luftstyrker på ingen måde vil være i stand til at nedkæmpe den irakiske hær. Selvom krigen i det tidligere Jugoslavien må betegnes som en politisk succes, så var de militære tab i den jugoslaviske hær særdeles begrænset, fordi NATO ikke indsatte landstyrker.

Under Golfkrigen blev de irakiske enheder udsat for massive luftbombninger, og under den efterfølgende landkrig overgav irakerne sig i hobetal. Men de overgivende irakiske styrker bestod hovedsageligt af dårligt udrustede kurdiske og shiitiske enheder, som var prioriteret lavt af Saddam Hussein, som betvivlede deres loyalitet. Den republikanske Garde blev ligeledes udsat for hårde luftangreb, men var alligevel i stand til at yde overraskende modstand under landkrigen. Desuden var

de irakiske styrker ikke hårdere ramt end, at de uden større besvær, kunne nedkæmpe en række opstande i både det nordlige og sydlige Irak ved afslutningen af Golfkrigen. Tiltroen til det amerikanske luftvåbens evner har således ført en række diskussioner om, hvordan en egentlig krig skal føres, *hvis* det kommer så vidt.

Forudsætningerne for en invasion er, at en invasionsstyrke skal kunne indsættes fra flest mulige steder for at øge styrkernes indfaldsområde og dermed bevægelsesfrihed. For at en invasionsstyrke kan opererer under bedst tænkelige forhold, så må Iraks naboer være villige til at yde den nødvendige logistisk støtte i form af baser, havne og lufrum. Dette er der på nuværende tidspunkt ikke meget, som tyder på at de vil. Derfor kan Powells modstand mod en krig i højere grad været baseret på hensynet til det operationelle del fremfor hensynet til koalitionen mod terrorisme.

Succesen i Afghanistan?

Høgene derimod er af en noget anden overbevisning, hvad angår fremgangsmåden for et regimeskifte. For dem er Golfkrigen og Kosovo-operationen et bevis på, at et massiv opbud af landstyrker er unødvendigt for fremtidige operationer. Denne vurdering er baseret på nye doktriner og teknologiske fremskridt, som til dels har været afprøvet i forbindelse med krigen i Afghanistan, og som i den henseende kan betegnes som effektive. USA's højt udviklede teknologiske formåen gør, at luftvåbnet og Special Operations Command er nok til, at de teknologisk underlegne irakiske styrker kan nedkæmpes. Dette overflødiggør et massivt opbud af landstyrker. Og dermed bortfalder afhængigheden af Iraks naboer og allierede. Denne såkaldte Afghanistan-strategi forudsætter først og fremmest, at Luftvåbenet kan svække de irakiske styrker og Saddam Husseins kontrol med Irak. For det andet forudsætter strategien, at amerikanske Special Forces kan opererer i Irak med at udpege mål, afskære forsynings- og kommunikationsveje, og ikke mindst organiserer en irakisk paramilitær styrke, som kan sprede sig til det meste af Irak og udskifte det nuværende regime. En strategi, som minder meget om krigen i Afghanistan.

På samme tid er høgene vel vidende om, at Irak ikke er Afghanistan. I Irak eksisterer der ikke en "Nordalliance" eller andre egenrådige krigsherrer som i Afghanistan. Kurderne i nord er delt i to lejre, og har haft svært ved at enes internt. Kvaliteten og antallet af de irakiske kurdere er i forhold til en kampvant og samhörig irakisk krigsmaskine begrænset. Kurderne har støtte og erfaring i at kæmpe i det nordlige Irak, som derimod bortfalder så snart de bevæger sig sydpå. Meget bedre ser det ikke ud i det sydlige Irak blandt shiitter, som i mindre grad er splittet. Men til gengæld er mere sårbare overfor irakiske angreb. Derfor er det langtfra sikkert, at de forskellige grupper er villige til at deltage i nye oprør, som de har prøvet før og tabt. Hvor lang tid vil det i givet fald tage at træne og udruste en styrke, som kan tage kampen op mod en irakisk hær, hvis speciale er at nedkæmpe opstande? Det kaos som Afghanistan befandt sig i minder desuden langtfra om Irak, som har haft det samme styre i mere end tredive år.

Hvis man samtidig ser på nogle af argumenterne for, at den USA-ledet koalition under Golfkrigen ikke fortsatte til Baghdad og afsatte Saddam Hussein, så er det frygten for et uoverskueligt efterspil, som vakte bekymring. USA havde en koalition og langt større opbakning i først og fremmest den arabiske verden; den irakiske hær var svækket, og styret var under intern pres. Alligevel var det udsigterne til et magttomrum og en efterfølgende borgerkrig med tyrkisk og iransk indblanding, som dermed kunne destabilisere hele regionen; som gjorde udfaldet. Det ville kræve en besættelse af landet i årevis for at udfylde et sådant magttomrum.

Såfremt Bush skulle beslutte at fjerne det nuværende regime kan overvejelserne fra Golfkrigen inddrages. Blot skal det bemærkes, at Irak højst tænkeligt har lært af tidligere fejl i forhold til kupforsøg, opstande, invasioner etc.; og USA har ikke længere en koalition i ryggen. Ellers er risikoen for et magttomrum stadigvæk tilstede, med mindre kun en lille del af regimet udskiftes.

Krigen mellem Irak og Iran

USA har siden starten af den Kolde Krig forsøgt at skabe balance i magtforholdet mellem de to regionale stormagter Iran og Irak. Frem til revolutionen i Iran og præstestyrets magtovertagelse i 1979 havde USA støttet Iran som en modvægt til Irak, som til gengæld blev støttet af USSR. Shahens fald og den efterfølgende gidselkrise førte til, at USA mistede en afgørende lydstat og forpost i Golfregionen. Da USSR invaderede Afghanistan samme år, frygtede USA, at Golfregionen ville blive det næste mål for en sovjetisk udvidelse. Fordi et ustabil Iran kunne bryde sammen når som helst, hvilket kunne efterlade et magttomrum, som USA efter Vietnamkrigen var alt andet end i stand til at udfylde. Et tomrum kunne udnyttes således, at USSR fik adgang til Golfregionen (først og fremmest Kuwait og Saudi-Arabien) enten gennem en decideret invasion eller ved at udstyre Irak med våben til formålet. På den anden side var det ikke utænkeligt, at Iran efter en tid med uro rejste sig og genindtog landets traditionelle position som regional stormagt. En stor del af Irans militær var på det tidspunkt opbygget af USA. Og et stærkt Iran uden for amerikansk rækkevidde med et betydeligt militær kunne true amerikanske olieinteresser i Kuwait og Saudi-Arabien.

En løsning på problemet meldte sig imidlertid i forbindelse med Iraks invasion af Iran den 22. september 1980. Saddam Hussein havde støttet den iranske revolution, men forholdet mellem Saddam Hussein og præstestyret blev efterhånden anspændt efter en strid over grænsespørgsmål og efter, at Khomeini havde opfordret til islamisk revolution i Irak. Saddam Hussein forsøgte derfor at udnyttet det iranske kaos efter revolutionen, for derigennem at erobre iranske olieforekomster og samtidig blive Golfregionens eneste stormagt. Dette var, hverken USA eller USSR interesserede i. Og mens USSR forblev tilnærmelsesvis passiv under krigen, forsynede USA Iran med våben gennem Kontraerne i Nicaragua; og Irak blev hjulpet med planlægning og efterretningsvirksomhed.

Irak overvurderede det iranske kaos, som landet befandt sig i. Til trods for irakiske landvindinger i det sydvestlige Iran i starten af krigen, så var den irakiske

hær ikke i stand til at holde sine stillinger, og videre fremrykning var håbløs. Irak blev langsomt tvunget ud af Iran. Og fra 1982 havde iranerne det militære initiativ, og var på et tidspunkt ved at true Bagdad. Men irakerne besad den teknologiske overlegenhed og den største ildkraft (herunder kemiske våben), hvilket i det lange løb var afgørende over for iranerne, hvis største fordel var den revolutionære ånd og angreb med bølger af menneskemasser. Frem til starten af 1988 betegnes krigen som en opslidningskrig, som bølgede frem og tilbage. Men Iran havde de største omkostninger efterhånden, som landet løb ind i rekrutteringsproblemer til deres massehær og faldende moral. Irakerne forstod i langt højere grad, hvordan krigen kunne undslippe sit dødvande og i maj-juni led Iran en række afgørende nederlag. En endelig våbenhvile trådte i kraft i august 1988 uden, at de to lande stod stærkere i forhold til hinanden end ved krigens begyndelse otte år tidligere.

USA havde et ønske om, at hverken USSR eller USA blev direkte involveret i krigen. Og ved krigens afslutning var det utænkeligt, at USSR ville rykke ind i regionen og udnytte det tomrum, som krigen havde skabt. Desuden kom Iran og Irak under krigen ikke til at udgøre en trussel mod resten af regionen og dermed amerikanske interesser og dominans. Den blodige krig havde givet tid til, at USA militært kunne frigøre sig fra at være afhængig af enten Irak eller Iran.

At Irak efterfølgende invaderede Kuwait som "kompensation" for det uafgjorte resultat mod Iran var imidlertid mindre afgørende for USA. På det tidspunkt stod USA med et langt stærkere militær, og udenrigspolitisk var det muligt samle opbakning til en international coalition, fordi den Kolde Krig havde ændret sig markant i forhold til starten af 1980'erne.

Magtbalancen i Golfen

USA's balancepolitik er værd at overveje i tilfælde af, at USA gør alvor af truslerne og en dag beslutter sig for at angribe Irak. Den nuværende inddæmning af Iran og først og fremmest Irak har fastholdt en form for balance i Golfen. Men samtidig er der kommet fokus på nye variabler - masseødelæggelsesvåbene, som til stadighed udgør en væsentlig usikkerhedsfaktor. Eftersom, at sanktionerne, som blev indført efter Golfkrigen, har forhindret Irak i at genopbygge landets militær, så har Irak været nødt til at se sig omkring efter alternativer. For at opveje tabet af konventionelle kapaciteter har Irak ifølge USA fortsat produktion af masseødelæggelsesvåben, som i højere grad kan splittes op i delkomponenter og skjules.

Selve destruktions af masseødelæggelsesvåben før 1999 var nærmest tilfældig og langt fra fuldstændig. Tager man Iraks tidligere adfærd i betragtning er det næppe sandsynligt, at landet på egen hånd har destrueret, hvad der ellers har været tilbage. Derfor bør det tages med et gran salt når Cheney udtaler, at Irak har kemiske og biologiske våben; og at Irak inden for en årrække desuden vil være i besiddelse af nukleare våben og langtrækkende raketter. Det første kan vi være sikre på. Hvorimod spørgsmålet om de nukleare våben er på grænsen til spekulation. At USA skulle være i besiddelse af flere informationer fra satellitter og eventuelle afhoppere i

dag, end våbeninspektørerne i sin tid opnåede inde i Irak er tvivlsomt. I så fald er der ikke noget formål med, at lade våbeninspektørerne vende tilbage til landet, hvis USA kan gøre det samme arbejde med satellitter og bombninger. Indtil videre er beviserne heller ikke blevet fremlagt - af hensyn til kilderne? Ud over, at masseødelæggelsesvåben er et statussymbol i stort set hele Mellemøsten, så har de indtil videre været Saddam Husseins garanti for, at han kan blive på magten. Selvom Saddam Hussein ikke brugte kemiske våben under Golfkrigen, så vil han i tilfælde af en ny krig være truet på livet, og hvem ved, hvad han så finder på.

Regimeskifte eller fortsat inddæmning?

Omkostningerne og konsekvenserne ved at inddæmme Irak gennem sanktioner og flyveforbudszonerne i det nordlige og sydlige Irak har vist sig problematiske. Saddam Hussein sidder stadigvæk på magten og repræsenterer et brutalt regime, som er i opposition til USA. Hvilket ikke var, hvad USA havde forventet i forbindelse med afslutningen på Golfkrigen. Selvom masseødelæggelsesvåbene kun spiller en begrænset rolle i forhold til Golfregionen og de amerikanske interesser, så har det en psykologisk effekt, ikke mindst efter 11. september, at USA ikke kender det fulde omfang. Yderligere har den goodwill, som USA skabte i forbindelse med Golfkrigen lidt alvorlig skade. Saddam Hussein bærer en stor del af ansvaret for de civile lidelser i det sanktionsramte Irak, men sådan opfattes det ikke nødvendigvis blandt arabere og andre muslimer. Problematikken vedrørende israelere og palæstinensere, USA's støtte til de sekulære regimer i Mellemøsten, samt tilstedeværelsen af amerikanske styrker i Golfen opfattes som en trussel. Inddæmningen af Irak forbedrer næppe forholdet til den arabiske befolkning og dermed de arabiske lande. Spørgsmålet er så, i hvor høj grad dette misforhold har haft betydning for terrorangrebene rettet mod amerikanske mål verden over?

Tilbage står præsident Bush og skal beslutte sig for, hvorvidt balancen mellem Irak og Iran og resten af regionen skal justeres. Og hvorledes en sådan justering eventuelt skal finde sted. Den 12. september 2002 holdt Bush den længe ventede tale til FN's generalforsamling. Og umiddelbart var talen et ultimatum til FN. Enten skal FN påtvinge en ny våbeninspektion af Irak, eller også vil USA se sig nødsaget til at starte en krig. Men holdbarheden af dette ultimatum var til at overse. Talen indeholdt således intet nyt vedrørende styret i Baghdad, som ikke allerede var kendt. Talen var derimod en erkendelse af, at Bush ikke blot kan starte en krig, hvor meget han end ønsker det. Det er kun militært muligt at fjerne Saddam Hussein på én måde – gennem en militær koalition. Hvilket ikke er muligt på nuværende tidspunkt. At FN igen bør spille en central rolle i forhold til Irak, er et markant skift i forhold til tidligere ønsker om amerikansk enegang, som bl.a. Cheney er fortalende for. I den forbindelse er det værd at bemærke selve betegnelsen af regimet i Baghdad som værende: "...a grave and gathering danger"; fremfor: "a clear and present danger", som traditionelt indgår i amerikanske krigserklæringer.

Således har Bush vundet lidt tid til at samle opbakning i regionen ved at lade det være op til FN at få våbeninspektørerne tilbage. Problematisk bliver det

Gulerod - Stock - Gulerod •

imidlertid, hvis våbeninspektørerne vender tilbage til Irak. Hvor lang tid skal våbeninspektørerne have til at færdiggøre arbejdet? Selv mener de ét år. Men hvad sker der bagefter, når de er rejst hjem og sanktionerne er ophævet; og Irak selv ønsker at justere magtbalancen?

Kilder

Byman, Daniel m.fl. (1999): "The Rollback Fantasy", Foreign Affairs, January/February 1999

Cordesman, Anthony H. (1999): "Iraq and the war of sanctions", Praeger Publishers; London

Hansen, Birthe (2000): "Unipolarity and the Middel East", Curzon Press; Surrey

Lindstad, Jonas Markus (2002): "Mens vi venter på en ny Golfkrig", artikel i *Udenrigs*, 2002/nr.2

www.bbc.co.uk

www.iiss.org

www.news.independent.co.uk

www.nytimes.com

www.stratfor.com

www.washingtonpost.com

www.newsnet.byu.edu

Dining à la Carte: The United States and Multilateral Approaches to Countering Terrorism

Julian Elgaard Brett, forskningsmedarbejder ved DUPI

After the attacks on the World Trade Center and the Pentagon on 11th September 2001, there was a convergence of interest between the U.S and the rest of the world about getting serious about countering international terrorism. To a greater extent than generally realised, there was also quite extensive agreement on how to go about it. The present debate over what to do about Iraq has distorted the picture somewhat. It also presents a serious challenge to the consensus that is otherwise possible. This article takes a look at this convergence – where it is most successful and where it is most challenged – in the context of the United Nations' efforts to improve global capacity to international counter terrorism.

For the U.S, the location, scale and cynicism of the attacks a year ago meant that sending a few cruise missiles into the mountains of Afghanistan was not going to be a sufficient response. Despite its overwhelming military and economic superiority, the Administration recognised that it would need to draw upon much broader capacities and that there would be no quick fix. As President George W. Bush put it: “This is the world’s fight. This is civilisation’s fight. This is the fight of all who believe in progress and pluralism, tolerance and freedom”.¹ Put in these terms we could have been perhaps forgiven for supposing that the U.S. was about to perform an impressive *volte-face* and re-embrace multilateralism. While this has manifestly not happened, the period since 11th September 2001 does seem to illustrate the strategic “balance of advantage” considerations that have recently been at play in U.S. policy making. It is particularly obvious in the approach taken by the Bush Administration to the United Nations.

A case of policy convergence

There is a view that small states have a preference for multilateral institutions, such as the UN, because they acquire a degree of influence collectively that is beyond that which they may achieve individually. By contrast, larger states are more likely to take a measured judgement of such mechanisms because their ends may be met

¹ George W. Bush, “Address to a Joint Session of Congress and the American People”, 20th September 2001. www.whitehouse.gov/news/releases/2001/09-/print/20010920-8.html

through other means and working through a rule based multilateral system may be unduly constraining. According to this perspective, the U.S, as the dominant global power, is generally able to exercise its strength by acting unilaterally (even sometimes going against institutional rules that it otherwise supports) when it rates the outcome of such action to be higher than the potential pitfalls.² As Waltz has put it “in the quest for security, alliances may have to be made”.³ The dominant power may thus still choose to work within a multilateral framework - and, in certain cases, there may be overwhelming advantages in doing so. The reaction to 11th September provides a good illustration of this perspective.

As is well known, prior to the events of 11th September, the relationship between the UN and its leading member was distinctly uneasy. The most obvious signs of this were the withholding by the U.S. of part of its budgetary contribution, its refusal to sign the Kyoto protocol on global warming, its objection to the proposed International Criminal Court, abandonment of the ABM Treaty, and rejection of the draft Biological and Toxin Weapons verification protocol. Together, these illustrate the U.S “opting out” - and being prepared to endure the opprobrium that ensued.

By contrast, its willingness to work with the UN after 11th September on improving the global capacity to counter terrorism is an example of the U.S “opting in”. This is not so much because the U.S. fundamentally changed its overall policy towards the UN. It did not. But in the case of terrorism, there was a new and overriding interest from the U.S. in doing something about the problem. It was judged that the UN should be a useful contributor. As part of this, the U.S sought to define a role for the organisation that aligned its own need to ensure the broadest possible response to the terrorist attacks with the international consensus that appeared with the shock of the events. This consensus held that the time was now right for a more purposeful and incisive multilateral approach to the whole terrorism issue and that the UN should play the central norm and agenda setting role. For the U.S, therefore, the UN now became one pillar in its much broader “war against terrorism”. The UN, for its part, could usefully draw from the momentum given by the terrorist attacks to re-energise its own approach. The following discussion aims to show how these interests converged and to identify some of the grey zones where the convergence appears most challenged.

The United Nations and terrorism

Terrorism is of direct interest to the UN because it threatens the global order (between states) and the justice (amongst individuals) that the organisation is

² See W. Michael Reisman, “The United States and International Institutions”, *Survival*, Winter 1999.

³ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Random House, New York, 1979. p166.

mandated by its Charter to promote. There are few (with the possible exception of Osama bin Laden) who would disagree that terrorism is an undesirable means to achieve political and/or social change. But there is a range of prescriptions available about what to do about it. The UN's task is to steer between these and promote a consistent approach that adheres to internationally accepted norms and standards. No other body is able to provide the comprehensive and legitimised framework needed to counter international terrorism on a global scale. As Kofi Annan has put it, "the UN is uniquely positioned to advance the global counter terrorism effort by providing the forum necessary for building a universal coalition [that] can ensure global legitimacy for the long-term response".⁴ As this suggests, however, the UN's approach tends to be procedural rather than operational. In other words, it tries to reduce permissive factors that enable terrorists to operate: for instance, by codifying international law, setting norms and building co-operation and consensus. So far so good.

Unfortunately, UN members have generally displayed a relatively poor ability to live up to the standards espoused in their declarations on the subject. Terrorism is a phenomenon that the vast majority of states have appeared content to condemn "in all its forms and manifestations". But there is no accepted definition and it is perhaps not surprising, therefore, that there has been broad disagreement over how to tackle it. Moreover, while the understanding about what constitutes a terrorist act may have broadened over the past thirty years, there remain serious gaps between states' attitudes on the question of whether there exist circumstances in which it is acceptable to employ them. We might well ask, therefore, whether the UN actually is in reality much use as a forum for taking forward "measures to eliminate international terrorism"? To answer to this, we need to compare the present situation with periods when convergence between the U.S. and the majority of UN members on the issue clearly did not exist.

Munich and afterwards

In September 1972, the kidnapping and eventual deaths of a number of Israeli athletes during the Munich Olympic Games prompted the then Secretary General, Kurt Waldheim, to place the issue of terrorism formally on the UN's annual agenda. In that incident, the Black September terrorist group kidnapped a number of Israeli athletes in order to draw attention to the cause of Palestinian self-determination. This was shocking but in a way relatively comprehensible because it reflected a distinct regional problem. The General Assembly responded with a *comprehensive*, although ultimately unworkable, approach that placed emphasis on determining the causes of terrorist violence before addressing the matter of what counter measures to apply. This tactic can be explained by the experiences of many new members of

⁴ Kofi Annan, "Fighting Terrorism on a Global Front", *New York Times*, 21st September 2001.

Dining à la Carte •

the General Assembly. Where, for example, political violence had been a feature of a national liberation struggle it tended to be a more nuanced issue for those members affected than where it had not been practised or where it was more obviously illegitimate. Such states, therefore, often wished to highlight what was “special” about their particular case (i.e. the circumstances that had led them to resort to violence) – which in turn led to a focus by them on the issue of “cause”.

This feature was particularly strong in the General Assembly during the 1970s and 1980s.⁵ Its effect was stifling for productive debate and exasperating for those members that wished to take a more active stance on the problem. The U.S. delegate’s provocatively worded intervention during a discussion in the UN’s Ad-hoc Committee in the mid-1970s sums the situation up. Here, it was noted that progress required the removal from the debate of three principal perspectives. *Firstly*, that national liberation movements must not be restricted in their fight for self-determination. *Secondly*, that there could be no effective action against international terrorism until the causes of terrorism were identified and eliminated. And, *thirdly*, that it was not possible to proceed against individuals who terrorised others without taking action against governments that terrorised individuals through repressive policies.⁶

There was little convergence of interest on these points between the dominant powers and “the rest”. Unable to proceed, the active response that the U.S. and other western countries demanded was delayed and a piecemeal approach adopted which “salami sliced” the problem into areas where agreement could be reached. While this resulted in twelve legal conventions and protocols on terrorism, the practical effect of them was limited by slow rates of ratification.⁷ In other respects,

⁵ UNGA resolutions on terrorism during this period generally had the title “measures to prevent international terrorism which endangers or takes innocent human lives or jeopardizes fundamental freedoms and study of the underlying causes of those forms of terrorism and acts of violence which lie in misery, frustration, grievance and despair and which cause some people to sacrifice human lives, including their own in an attempt to effect radical change”. UNGA Res 42/159 dated 7th December 1987.

⁶ Report of the Ad Hoc Committee on International Terrorism. A/32/37 1977.

⁷ The twelve international conventions and protocols relating to terrorism are: the Convention on Offences and certain other Acts Committed on Board Aircraft (1963); the Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft (1970); the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation (1971); Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation (1988); Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents (1973); Convention against the taking of Hostages (1979); Convention on the Physical Protection of Nuclear Material (1980); Convention for

Dining à la Carte •

the UN sponsored process was effectively moribund. One consequence of this was to push practical initiatives to fora outside of the UN (including the G7/G8 and the EU) where western states held the advantage. By the end of the 1990s, certain of these initiatives (e.g. on terrorist financing) began to filter back into the UN. The most notable products resulting from this synergy were the 1997 Convention on Terrorist Bombings and the 1999 Convention on Terrorist Financing.

After 11th September

The terrorist attacks on the World Trade Center and the Pentagon on 11th September 2001 had the effect of galvanising this shift towards more *pragmatic* or targeted solutions. In contrast to the events in Munich thirty years previously, al Qaeda's hijacking of passenger aircraft and targeting of symbols of western (and more particularly, United States') economic and military power had more diffuse motives. It also came after a series of attacks on U.S. targets abroad; including the bombing of the Khobar Towers barracks in Saudi Arabia, the U.S. embassy bombings in Kenya and Tanzania, and the attack on the USS Cole in Yemen. Furthermore, because the U.S. perceived itself as the principal victim, the Administration had an almost overriding interest in using every available means, including the UN, to fight back. President Bush's prescription to "direct every resource at our command - every means of diplomacy, every tool of intelligence, every instrument of law enforcement, every financial influence, and every necessary weapon of war – to the disruption and to the defeat of the global terror network" clearly demonstrated an approach that meant business. Here, the fight was one that the United States would bring to the terrorists. "Every nation, in every region, now has a decision to make. Either you are with us, or you are with the terrorists".⁸ This response has been essentially *pragmatic* because it has immediately set about addressing the perpetrators and symptoms of the violence rather than patiently waiting for agreement to be reached on its underlying causes.

The reasons for its relative success (so far) are, of course, varied. The events of 11th September could be seen to threaten equally at individual and state level. The attacks clearly broke international norms, despite the fact that the perpetrators were essentially non-state actors. Even states not normally friendly with the United States could be moved by acts of international terrorism not confined to previous typography or borders. The "new" terrorism, seemingly epitomised by al Qaeda,

the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime navigation (1988); Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf (1988); Convention on the marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection (1991); International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings (1997); International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism (1999).

⁸ George W. Bush, Address to Joint Session of Congress on 20th September 2001.

Dining à la Carte •

was perceived as more diffuse, less controllable, more threatening than previous manifestations. This worrying development seemed to contradict the conventional wisdom that terrorists were 'primarily interested in a lot of people watching rather than a lot of people dead'.⁹ Furthermore, the scale of the attacks and the cynical disregard for human life, including the lives of the hijackers themselves, also provoked a torrent of "what if" questions. What if, for example, the terrorists had had access to weapons of mass destruction and had been prepared and able to use them?

The point where the U.S. and the UN converged after 11th September was on the judgement that today's terrorist problems must be seen in a global context and must have strong multilateral preventative dimensions. The 11th September attackers displayed this new *internationalism* very clearly. Al Qaeda's membership is located in a variety of countries, is of a variety of nationalities, takes advantage of technological and economic globalisation and carries out operations without regard to state boundaries. Thus, al Qaeda's actions exemplified the argument that strengths or weaknesses in the structures in one state have consequences in another. Weak financial controls may provide terrorists with access to international sources of funding - just as robust controls may help prevent it. A comprehensive counter terrorism policy must, therefore, take account of inter-linkages that are potentially global and include compatible international *and* domestic responses. In the aftermath of 11th September, this was one of the key points of international convergence from which both the U.S. and the UN sought to draw.

This led the U.S. to look for more from the UN than the minimalist approach that we might have otherwise supposed. The U.S. did not need to take the initiative to draft the initial Security Council resolution authorising a military response to the terrorist attacks. Resolution 1368 on 12th September was proposed by France and the United Kingdom and was adopted without a vote. It condemned "in the strongest terms the horrifying terrorist attacks" and reaffirmed the "inherent right of individual and collective self-defence" (through its linkage to article 51). With this, the U.S. now had UN authority to send its forces into Afghanistan in pursuit of the perpetrators of the attacks. This minimum requirement achieved, the U.S. then used its energy to push for a comprehensive UN role in building up global capacity that would complement its own.

Security Council resolution 1373, which the U.S. drafted (with input from other permanent members), is arguably the single most important step taken by the organisation in the thirty years that terrorism has been an active part of the UN's agenda. Unlike the majority of previous UN initiatives in the area, the resolution focuses attention on factors that directly or indirectly facilitate terrorist activity such as weaknesses in legislation, financial asset control, customs, immigration,

⁹ Brian Michael Jenkins' widely quoted remark on terrorists' rationality. See "WMD Terrorism: An Exchange". *Survival*, vol.40, no.4. Winter 1998-99.

extradition and law enforcement. The measure set in hand a global “audit” of states’ capacity in these and related areas to discover where the “gaps” might lie and required that states take action to remedy them. Moreover, it also provided an agent (in the form of a special committee of the Security Council - the Counter Terrorism Committee (usually referred to as the CTC)) to push the process forward. The CTC has since developed a leading role (in the full sense of the word), not least because of the leadership offered by its chairman, the United Kingdom’s permanent representative, Sir Jeremy Greenstock. That resolution 1373’s operative paragraphs come under the terms of Chapter VII of the UN Charter (threats to the peace) and are obligatory for member states also makes them exceptional and unusually powerful.¹⁰

Two challenges

The good thing about resolution 1373 is that it recognises the basic point about countering terrorism that is that measures need to address the range of terrorism’s forms, motivations and methods and the permissive factors that facilitate their operation. In other words, it represents a relatively holistic approach. What is problematic about it is that this presents huge, perhaps impossible, demands on bureaucracies. This in turn places stress on international cohesion, the availability of resources – and, above all, states’ willingness to take the actions required. This is where concern that current U.S. policies may be threatening the global “coalition” against terrorism becomes pertinent. That the Bush Administration itself recognises the danger here in the context of what to do about Iraq is shown by President Bush’s speech to the UN General Assembly on 12th September 2002 in which he highlighted the role of the Security Council.¹¹

Because capacity building is essentially “technical” rather than political and has the UN in the driving seat, we might expect the negative fall-out from possible U.S. initiatives elsewhere to be limited. Similarly, we might also expect that the U.S./UN convergence will remain intact in this area. So far, there is no sign, for example, that the U.S. sabre-rattling over Iraq has deterred member states from co-operating with the CTC. Indeed, the contrary is probably true. The wish to avoid the U.S. spotlight is prompting states that otherwise might have wavered (such as Yemen and Iran) to take a generally constructive stance. So far, the indications are that the majority of the states are now examining the suitability of their counter terrorism provisions, identifying shortcomings, and beginning to take individual and collective action to

¹⁰ In this sense, the resolution has parallels with action normally associated with UN sanctions’ regimes where Chapter VII authority is combined with a technical oversight committee mandated to monitor and guide compliance.

¹¹ President Bush’s remarks to the United Nations General Assembly, 12th September 2002. www.stae.gov/p/nea/rls/13434.htm

resolve them.¹² One indicator of this is the increase in the level of ratification of the international legal conventions so far agreed. Before 11th September only two states had ratified all twelve conventions (Botswana and the United Kingdom). Nine months later this had risen to fourteen. The United States completed its own ratification processes in June 2002. The increase in ratification is significant when considering the previously slow rate of ratification and the complex domestic legal framework that needs to be in place in advance.

It is in weak and non-functional states, where the absence of effective control can offer potential sources of direct or indirect support to terrorists, that the bureaucratic stresses will be most obvious. Tailoring a response to these states is clearly going to need to strike a balance between encouragement and coercion. The EU has already made it clear that assistance can be (and is) provided in areas such as capacity building for law enforcement, strengthening judiciary, border management and combating financial crime. On the other hand, it has also noted that it will not be indifferent if states do not comply with their international obligations.¹³ The United States has taken to offering states such as Yemen, Georgia, Pakistan and the Philippines military support that they find difficult to refuse. It has also stepped up its “Anti-terrorism Assistance Program”,¹⁴

In the present context, the place where consensus is really going to be challenged is where states not willing to co-operate are considered to be directly supportive of terrorists. The U.S. State Department continues to highlight seven states as state sponsors of terrorism: Cuba, Iran, Iraq, Libya, North Korea, Sudan, and Syria. It notes, however, that their actual practice varies considerably: “Libya and Sudan seem closest to understanding what they must do to get out of the terrorism business (...) Iran, North Korea, and Syria have, in some narrow areas, made limited moves to cooperate with the international community’s campaign against terrorism”.¹⁵ The reality is that the situation is heavily nuanced and it is this that makes it difficult for the U.S. to pursue a coherent policy. In some cases, the problem is linked to the Israeli/Palestinian issue - which makes it a politically difficult nut to crack without solving the root cause first. Both Iran and Syria, for example, appear to have taken steps to restrict al Qaeda since 11th September but maintained support for Hamas and Hizballah.¹⁶

¹² As at 27th June 2002, the CTC had received 160 reports from member states and four others. The CTC had completed reviews of 127 of these. See UN Document S/PV.4561 dated 27th June 2002.

¹³ Security Council record S/PV.4453 dated 18th January 2002.

¹⁴ US State Department, *Patterns of Global Terrorism 2001* notes that 35,000 foreign officials from 152 countries have been trained over the past 17 years. Page ixiii.

¹⁵ Ibid. p63.

¹⁶ Ibid. p63.

Dining à la Carte •

The designation of a state on the U.S. list automatically enacts a range of bilateral restrictions, including: bans on arms sales; controls over dual use items; prohibitions on economic assistance; and financial, diplomatic and trade restrictions.¹⁷ Having exhausted these options, the political problem is, of course, the question of what to do next?

The prescription offered from Vice President Cheney, Defense Secretary Rumsfeld and others is that, if the authorities responsible for stopping terrorist activity from being launched from their territory cannot do so, then others will do the job for them.¹⁸ Moreover, now that “absolute proof cannot be a pre-condition for action” this is a challenge not only to terrorists and their sponsors but also to the present body of norms on which the UN system operates.¹⁹ In this sense, the recent “reprieve” offered over Iraq may prove to be only temporary. There remains a very real prospect of dislocation or de-convergence between the U.S and those who prefer multilateral solutions. The positive responses to President Bush’s carefully targeted General Assembly speech on 12th September illustrate the strength of the latter group. But the U.S. appears distinctly cautious. As a senior U.S. official is reported as saying, in an echo of the frustration that has long plagued U.S. relations with the organisation on the terrorism issue: “The UN is at a crossroads. We have plenty of resolutions about Iraq. Now we have to choose whether the UN exists to pass resolutions or make them stick”.²⁰

Concluding remarks

The U.S. relationship with the UN since 11th September 2001 illustrates the extent to which the predominant power may recognise the strategic advantage in a constructive multilateral partnership on a specific issue. Indeed, it is questionable whether the achievements of the last year would have been possible otherwise. They stand in stark contrast to the severely restricted progress that had hitherto been possible. Nonetheless, the recent convergence has also been relatively tightly defined from the U.S. side and is regarded as a supplement to (rather than a replacement of) bilateral activities. In the case of global capacity building examined here, the U.S. has appeared content for the UN’s new mechanism to exercise leadership where the national and multilateral agendas have been closely aligned. Even so, its relative success so far does not appear to have affected the U.S.’ more

¹⁷ Ibid. p64.

¹⁸ Thomas E. Ricks and Vernon Loeb, “U.S plans first strike on terror”, *The Washington Post*, 11th June 2002.

¹⁹ Remarks by Donald Rumsfeld at the Defence Ministers meeting of the North Atlantic Council on 6th June 2002.

²⁰ “Bush to warn UN: Act on Iraq or U.S will”, *New York Times*, 12th September 2002.

Dining à la Carte •

general dislike of multilateral institutionalism – which appears particularly pronounced where the latter offers an alternative prescription to the one preferred on a national basis. It is in such cases that convergence is truly tested.

The danger is that precipitate U.S. reactions that are seen to ignore or sideline other states' interests will disrupt the positive convergence that has developed elsewhere. For multilateral organisations, the maintenance of consensus amongst their membership is important. The UN needs to carry its membership with it or it will lose its legitimacy. The big question remaining is whether the U.S. is really able to go it alone? If the answer here is “no”, it will be because the scale of the overall counter terrorism task has persuaded the U.S. to make use of the legitimacy that the UN can offer by seeking the backing of Security Council resolutions.

Oplevelser fra USA 2001 - 2002

Af oberstløjtnant Peter H. Lund, Forsvarsakademiet

Denne artikel søger at beskrive nogle af de oplevelser og temaer, der prægede mit ophold som elev på US Army War College (USAWC) i perioden juni 2001 til juli 2002. En periode der blandt andet blev påvirket af hændelserne 11. september 2001 og virkningerne heraf. Artiklen vil indledningsvis omhandle oplevelserne omkring den 11. september 2001 samt de afledte konsekvenser for det amerikanske forsvars struktur. Efterfølgende vil der blive fokuseret på transformationen af den amerikanske hær og afslutningsvis på forholdet mellem USA og Europa.

11. september 2001

Tirsdag den 11. september 2001 startede dagen på USAWC for de 350 studerende på normal vis. Undervisningen i seminar 14 blev pludselig afbrudt, da en af instruktørerne kom ind og fortalte, at et fly havde ramt World Trade Center. Fjernsynet blev straks tændt. Indledningsvis var der tvivl om det var et uheld eller terrorisme. Al tvivl forsvandt dog, da vi så det andet fly ramme World Trade Center. Vi hørte desuden, at Pentagon var blevet ramt. Mange af de amerikanske officerer havde kolleger og bekendte i Pentagon og var bekymrede for deres skæbne. Da der var tvivl om omfanget af terrorangrebet og risiko for angreb på militære installationer, blev undervisningen stoppet og alle sendt hjem indtil nærmere ordre. Den efterfølgende dag fulgte vi stort set alle udviklingen hjemme via fjernsynet. Man følte generelt stor usikkerhed m.h.t. hvorvidt angrebet den 11. september var indledningen til en serie af angreb, eller om det var overstået for denne omgang. Anthrax angrebet medvirkede til at opretholde denne tvivl i de første dage. I tråd med præsidentens opfordring til hurtigst muligt at vende tilbage til normalbilledet, blev undervisningen på USAWC genoptaget to dage efter angrebet. Det samme karakteriserede den øvrige del af samfundet dog undtagen lufthavnene, der iværksatte omfattende sikkerhedsopgraderinger.

Generelt blev der blandt de amerikanske officerer reageret meget fattet på angrebet og de udviste en meget professionel tilgang til hændelserne. Man mærkede tydeligt, at mange af dem havde været i krig eller krigslignende situationer flere gange tidligere i livet. Flere af de amerikanske studerende havde kollegaer, der blev dræbt i Pentagon. Så for dem var hændelsen ikke en fjern upersonlig begivenhed. De var ligeledes bevidste om, at de meget vel skulle bringe præsidentens ord om repressalier til udførelse. En ting som de fleste af dem havde prøvet indtil flere gange i bl.a. Grenada, Haiti, Somalia, Golfen, Bosnien og Kosovo.

De største reaktioner mærkedes blandt den civile befolkning, der ikke har haft oplevelsen af krig på nært hold siden den amerikanske borgerkrig og grænsekrigene med Mexico - krige så langt tilbage, at ingen havde oplevet dem selv. USA's

Formateret: Venstre: 36,85 pkt., Højre: 479,1 pkt., Top: 56,7 pkt., Bund: 42,55 pkt., Bredde 841,9 pkt., Højde 595,3 pkt., Sidehovedets afstand fra kanten: 35,45 pkt., Sidefodens afstand fra kanten: 35,45 pkt.

Formateret: Skrifttype: Garamond, 17 pkt

Formateret: Linjeafstand: enkelt

Slettet: -

Formateret: Skrifttype: Garamond, 17 pkt

Formateret: Skrifttype: Ikke Fed, Ikke Kursiv

Formateret: Lige margener

Slettet: Ø

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt, Fed

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt, Fed

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Lige margener, Linjeafstand: enkelt

Slettet: S

Formateret: Skrifttype: Garamond

Formateret: Skrifttype: Garamond

Formateret: Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Lige margener, Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Centreret, Tabulatorer: 127,6 pkt., Venstre + 269,35 pkt., Venstre + 368,55 pkt., Venstre

Oplevelser fra USA 2001 - 2002

geostrategiske beliggenhed og fraværet af en umiddelbar militær trussel i nærområdet havde givet amerikanerne en oplevelse af enestående tryghed. Terrorangrebets psykologiske effekt var derfor markant - en demonstration af at USA kunne rammes på egen jord. Men havde man med angrebet på USA forventet at stå overfor et splittet og tøvende folk, blev disse forventninger ikke indfriet. Derimod vakte det en national fællesskabsfølelse uden lige. Det amerikanske samfund er multietnisk, men alle er først og fremmest amerikanere. Stars and Stripes kunne ses overalt i gadebilledet - på huse, biler, broer, hatte m.v.. Forretningerne havde udsolgt af flag de første uger. Hurtigt dukkede også streamers op med "Proud to be an American" o.lign. Alle var indstillet på at hjælpe de ramte og bakkede op om præsidentens udtalelser om repressalier overfor terroristerne og bagmændene. Politisk var stridigheder mellem republikanere og demokrater bilagt. Som set i andre lande i tilsvarende situationer skabte en ydre trussel et utroligt stærkt indre sammenhold. Et sammenhold der fortsat er der, omend samfundet er fundet tilbage i et mere normalt leje. Antallet af flag og interesse oplevede jeg som proportionelt aftagende med afstanden fra begivenhedernes centrum i New York og Washington. Politisk er det igen ved at være muligt for demokraterne at være kritiske overfor Bush administrationens lovforslag, herunder den næsten klassiske amerikanske kamp om magtfordelingen mellem præsidenten kontra kongressen - den konstitutionelt indbyggede "checks and balances". Med et forestående valg i efteråret har begge partier et behov for igen at markere sig og deres forskelle. Der er dog ingen tvivl om, at såvel partierne som administrationen og kongressen sammenarbejder for at sikre amerikanske interesser, herunder kampen mod terrorisme.

Mit generelle indtryk af den amerikanske reaktion var, at man naturligvis var meget rystede over hændelsen, men man holdt hovedet koldt. Der mærkedes ingen tegn på panikstemning. Indledningsvis tænkte de fleste over det forfærdelige, der var sket for de mennesker, der var direkte påvirket af angrebet. Denne stemning blev hurtigt suppleret med ønsket eller snarere kravet om repressalier overfor terrorens ophavsmænd.

Der blev skabt nye helte idoler. Poli- og brandfolk opnåede en heltestatus, der tidligere kun var tildelt soldater. Når jeg var i uniform, oplevede jeg flere spontane taksigelser fra civile mennesker - de antog formentlig, at jeg var amerikansk soldat. Vi oplevede også, at der i flere forretninger blev givet særrabat til brandmænd, politifolk og soldater for at udtrykke støtte.

Et af de synlige tiltag efter angrebet var de væsentligt øgede sikkerhedsforanstaltninger ved alle offentlige bygninger og installationer. Sikkerhedsforanstaltningerne har medført betydelige ekstraudgifter og en belastning af en i forvejen lidt anstrengt amerikansk økonomi.

I mit seminar var den anden udenlandske internationale officer fra Saudi Arabien. Vi var noget spændte på, hvordan hans situation ville blive. Bortset fra en enkelt hændelse, hvor en skolebus "tilfældigvis" glemte at tage hans børn med i skole, var der ingen chikane i perioden. USAWC greb hurtigt ind for at sikre ham

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Centreret

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Slettet: 2/

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: (Standard) Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Slettet: -

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Slettet:

Formateret: Skrifttype: Garamond

Oplevelser fra USA 2001 - 2002

og hans familie med opbakning fra byen. Det Saudiarabiske styre opfordrede ham dog til at sende sine to sønner, der gik på amerikansk college, tilbage til Saudi Arabien. Som Saudi Arabisk general valgte han den sikkert kloge beslutning at efterkomme denne opfordring. De øvrige arabiske officerer blev heller ikke udsat for chikane. Det var meget interessant at høre direkte fra en officer fra Saudi Arabien om synet på Bin Laden, islam og det muslimske samfund. Hovedbudskabet var, at Bin Laden efter hans opfattelse misbrugte religionen som et middel til at opnå egen magt. Det blev også understreget, at der ikke i Islam var noget, der berettigede til terror.

Det er min opfattelse, at det havde betydning at Danmark udtrykte solidaritet og hurtigt deltog i operation "Enduring Freedom" i Afghanistan. Det var væsentligt, at det ikke kun blev ved ord, men fulgt op af konkret handling. Det blev klart bemærket af mine amerikanske kolleger, om vi var med eller ej. Det havde også betydning, at vi sendte specialstyrker og dermed viste villighed til at være der, hvor det var hedt. Jeg modtog desuden fra alle sider kondolance tilkendegivelser, da Danmark og Tyskland mistede personel i forbindelse med ammunitionsrydningsuheldet ved DANCON/ISAF.

Unified Command Plan (UCP)

Et af de forhold, der blev afsløret ved hændelserne 11. september, var den manglende struktur og organisation til hurtigt og smidigt at koordinere indsatsen overfor terrorangrebet. Både hvad angår forebyggelse af angreb som afhjælpning efter et angreb. Der blev derfor hurtigt etableret et særligt koordinationsorgan direkte under præsidenten med guvernør Tom Ridge som ansvarlig for koordination af Homeland Security. Indledningsvis var det primært et koordinationsorgan, der skulle synkronisere "inter agency" processen mellem de mange involverede instanser. Etablering af dette organ udløste en magtkamp mellem præsidenten og kongressen og mig bekendt, er den endelige formel for dette nye organs indplacering ikke fundet, men det er p.t. tænkt oprettet som et selvstændigt "department" eller ministerie. Administrationen og kongressen er ikke uenige om behovet for et organ, men om hvem der kan kontrollere det og kongressens mulighed for at få indblik.

På den militære front blev der ligeledes erkendt et behov for et hovedkvarter for Homeland Defence. USA har militært inddelt verden i en række geografiske kommandoer således, at verden som helhed er dækket. Ligeledes er opstillet nogle funktionelle kommandoer til at varetage kontrol med styringsinteressante funktioner såsom atomvåben på tværs af de geografiske kommandoer. Til de fleste udenlandske officers forundring var der, før den 11. september 2001 udover Pentagon, ikke et selvstændigt hovedkvarter til at varetage det nationale forsvar. Baggrunden er formentlig, at USA i mange år alene har været indsat i oversøiske krige og konflikter fjernt fra hjemmefronten. Desuden er der lovmæssigt restriktioner på muligheden for at anvende de væbnede styrker i national sammenhæng. Chefen for Joint Forces Command (JFCOM) påtog sig umiddelbart

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Centreret

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Slettet: 2/

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: (Standard) Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond

Formateret: Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Lige margener, Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond

Oplevelser fra USA 2001 - 2002

at varetage Homeland Defence opgaven, indtil en permanent ordning blev fundet. I løbet af foråret 2002 blev der udgivet en revideret Unified Command Plan (UCP). UCP fastlægger fordeling af områder, opgaver samt ressourceallokering mellem de amerikanske "Combatant Commands". Den seneste UCP medfører en række væsentlige justeringer.



Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Slettet: ~~2/~~

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Centreret

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: (Standard) Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Den vigtigste er oprettelsen af en ny kommando per 1. oktober 2002: US Northern Command med forsvaret af USA samt støtte til de civile myndigheder som hovedopgave. Denne kommando er ikke rent amerikansk, men opstillet i samarbejde med Canada for at sikre snæver koordination af luftrummet i Nordamerika. Normmæssigt er opstilling af det nye hovedkvarter holdt neutralt, idet der lægges op til en sammenlægning af de to funktionelle kommandoer: Strategic og Space Command.

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Den anden væsentlige ændring er, at chefen for JFCOM p.t. tillige SACLANT nu alene varetager uddannelse, opstilling samt transformationen af det amerikanske forsvar. JFCOM tidligere nationale ansvar for Atlanten fordeles nu mellem US Northern Command og US European Command¹. Da chefen for US European Command tillige er SACEUR, vil dette uværgeligt få konsekvenser for NATO strukturen, idet chefen for JFCOM rolle som SACLANT synes udspillet. Ud fra en

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond

Formateret: Skrifttype: Garamond

¹ <http://www.defenselink.mil/specials/unifiedcommand/>

Oplevelser fra USA 2001 - 2002

amerikansk synsvinkel vil det formentlig være logisk, at SACEUR også tildeles ansvaret for Atlanten og SACLANT i nuværende form nedlægges. Såfremt det er tilfældet, vil der være behov for en revision og evt. reduktion af de underliggende kommandostrukturer i NATO. Mange af de amerikanske officerer har vanskeligt ved at se behovet for NATO og er parate til at reducere eller helt fjerne strukturen. Officielt er der dog stadig fuld opbakning til NATO, men de velkendte krav om "burden sharing" blev ofte fremført. Reduktioner i NATO strukturen kan meget vel være indledningen til nye forsøg på at nedlægge bl.a. Joint Subregional Command NE.

Transformation of the Army

USA har iværksat en plan, der skal transformere hæren fra den nuværende struktur (legacy force) via en midlertidig struktur (interim force) til den endelige struktur (objective force). USA ønsker gennem denne transformation at opnå et kvantespring i militær udvikling. Der søges flyttet på alle parametre: organisation, doktrin og teknologi med sidst nævnte som den drivende faktor. Indenfor teknologien forskes der på at opnå en markant udvikling af såvel bevæbning – beskyttelse og mobilitet på én gang. Groft sagt søges opnået en effektforbedring, så en brigade i "objective force" har samme kapacitet som en division i "legacy force". Tilgangen til forskningen er som i medicinalindustrien, hvor der forskes på mange felter samtidigt i håbet om gevinst mindst et sted. Forsvarsminister Rumsfeld har bl.a. haft succes indenfor medicinalindustrien og sikkert fået inspiration herfra. Han har også meget markant demonstreret ønsket om at satse på nytænkning ved at skrotte "Crusader" artilleriprojektet.

Objective force er målet, men hvad og hvordan den ser ud vides endnu ikke. Målet for objective force er, at kunne deployere en brigade hvorsomhelst i verden indenfor 96 timer; indsætte en division indenfor 120 timer og op til fem divisioner indenfor 30 dage. Formålet med "interim force" er snarest muligt at opstille en styrke med øget strategisk kapacitet som følge af erfaringer fra Golfkrigen. Der opstilles fem "Initial Brigade Combat Teams (IBCT)" fuldt digitaliserede med hyldevare teknologi samt en ny lufttransportabel pansret mandskabsvogn "Stryker". Der søges desuden udviklet en lufttransportabel kampvogn. De første IBCT er opstillet og har gennemført testøvelser i det nationale træningscenter denne sommer. Sideløbende med "interim force" opretholdes og moderniseres dele af den nuværende struktur i nødvendigt omfang. Det er især de tunge enheder som III Korps baseret på M1 kampvognen og infanterikampkøretøjet Bradley.

Der har internt været megen diskussion om den ensidige fokusering på evnen til at kunne deployere hurtigt. Nogle frygtede, at denne fokusering kunne medføre, at styrkerne blev så lette, at de ikke kunne modstå angreb fra tungere enheder. Der tales nu om en mere afbalanceret tilgang evt. med et mix af enhedstyper, alle

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Centreret

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Slettet: 2/

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: (Standard) Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond

Formateret: Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Lige margener, Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond

Oplevelser fra USA 2001 - 2002

deployerbare men ikke kun via luften. Den amerikanske hær har allerede flere depotskibe med udrustning til brigader samt oversøisk oplagt materiel.²

Teknologigab

Der tales meget om det teknologiske gab mellem USA og de europæiske allierede i NATO. Det var min oplevelse, at den teknologiske forskel på korps og lavere niveau ikke var så markant som den fremstilles. Situationen kan bedst sammenlignes med en parallel til EDB verdenen. Hvis USA billedligt tænkt anvender programmet Windows XP og Europa benytter Windows 95/98, kan man fortsat løse mange af de samme opgaver og næsten lige så godt. Vi evner ofte kun at udnytte 10 % af den rådige program kapacitet. Noget tilsvarende er konstateret i det amerikanske forsvar. Personellet bliver "overloaded" og kan ikke udnytte de teknologiske muligheder fuldt ud.

Det er mit indtryk, at der istedet bør fokuseres på det forhold, at USA gennem sin størrelse evner at opstille et forsvar som intet enkelt stående europæisk land matcher. USA kan blandt andet derfor nationalt opstille en overbygning indenfor efterretningstjeneste, føringsstøtte og logistisk struktur som de enkelte europæiske lande ikke kan eller vil finansiere. Så længe de europæiske landes forsvar udgør summen af en række individuelle forsvar og ikke et fælles integreret eller rollespecialiseret forsvar, vil der være markant forskel mellem USA og Europa. Forskellen forstærkes yderligere af forskellen i villighed til at afsætte midler til forsvaret.

USA og Vesteuropa

I forbindelse med uddannelsen på USAWC blev der også fokuseret på USA's globale interesser samt hvilke strategier, der kunne sikre disse. Et af delområderne var forholdet mellem USA og Vesteuropa. USA's og Vesteuropas forskel i opfattelse af såvel interesser og ikke mindst valg af strategi blev aktualiseret efter den 11. september samt i relation til genopblussen af konflikten i Mellemøsten samt USA's ønske om aktioner mod Irak. Det blev bl.a. fremført, at USA i Afghanistan ikke ønskede en gentagelse af forholdene fra Kosovo, hvor man følte sig hæmmet af europæerne. I Afghanistan ønskede USA derfor ikke at få "hænderne bundet" ved en vesteuropæisk involvering dog undtaget den nære allierede UK. Det er tydeligt at mærke, at USA ønsker at opretholde sin nuværende favorable status som hegemon, hvilket tilsvarende tydeligt falder andre for brystet.

For både USA og Vesteuropa medførte opløsningen af Sovjetunionen en lavere prioritet til europæisk sikkerhed. Den ændrede prioritet har muliggjort en revurdering af truslen mod nationernes interesser og dermed en revurdering af deres strategier. For vesteuropæerne har dette generelt medført en følelse af mindre behov for USA's tilstedeværelse og atombeskyttelse samt øget investering i social velfærd på bekostning af forsvarsbudgetterne. I USA har det medført en

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Centreret

Formateret: Skrifttype: 10 pkt, Kursiv

Slettet: 27

Formateret: Skrifttype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: (Standard) Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skrifttype: Garamond

Formateret: Linjeafstand: enkelt

Slettet:

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Lige margener, Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond

Formateret: Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Lige margener, Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skrifttype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skrifttype: Garamond

² <http://www.army.mil/vision/Chain.htm#transform>

Oplevelser fra USA 2001 - 2002

reorientering mod andre regioner såsom Asien, Latinamerika og Mellemøsten, hvor USA's interesser i højere grad er truede³. Undertrykte økonomiske friktioner kan komme til overfladen, men fælles transatlantiske interesser udover sikkerhed som kan moderere konflikter, eksisterer fortsat. Vesteuropa og USA er uadskillelige økonomiske partnere indvævet i hinanden gennem deres handels- og finansielle relationer. Et tættere EU udgør dog nogle udfordringer eller frustrationer for USA. Vesteuropa vil blive en stærkere økonomisk konkurrent, have sin egen mening i udenrigspolitiske forhold og udfordre USA's hegemoniske status. Et forenet Europa vil imidlertid være stabilt og i stand til at løse egne kriser og kan også blive en partner for USA. Begge udviklinger vil reducere USA's sikkerhedsbyrde.

Både USA og Vesteuropa er stærkt afhængige af handel og adgang til råmaterialer såsom olie udenfor det transatlantiske område⁴. På det sikkerhedsmæssige område har USA og Vesteuropa derfor en fælles interesse i at etablere og opretholde et fredeligt og stabilt internationalt miljø, der sikrer adgangen og forbindelseslinierne til deres oversøiske markeder. Imidlertid er det transatlantiske sikkerhedssamarbejde mindre strålende vedrørende Asien, Afrika og Mellemøsten^{5 6}.

In the greater Middle East, the two sides of the Atlantic differ on the tactics for dealing with virtually every issue in the region: the Israel-Palestinian peace process; Western interaction with Iran. As for Western security challenges in Asia, including managing the rise of Chinese power, instability on the Korean peninsula, and the growing importance of India, the Europeans are virtually absent in any strategic sense⁷.

Der er formentlig to årsager hertil. For det første har nogle af de europæiske nationer som f.eks Frankrig og i mindre grad UK andre interesser end USA i nogle af disse regioner - specielt Afrika⁸. Den anden årsag er divergerende eller forskellige strategier vedrørende forhold udenfor Europa. Både interesserne og strategierne er

³ National Defense University, Strategic Assessment 1999, (Fort Lesley Washington USA, 1999) 77 - 78. and

Richard I. Kugler and Ellen Frost, The Global Century, Globalization and National Security (National Defense University Press Washington, D.C. 2001), 838

⁴ Fred Bergsten America's Two-Front Economic Conflict (Foreign Affairs, May 2001 (reprinted in Volume 1 Course 205j/US Army War College AY 2002), 29 - 33.

⁵ Robert D. Blackwill The Future of Transatlantic Relations (the Council on Foreign Relations Inc., USA 1999), Executive summary.

⁶ K.R. Holmes The United States and Europe in the 21st Century: Partners or competitors (The Heritage Foundation Washington D.C. USA, Heritage Lectures no. 657 March 20, 2000), 3.

⁷ Ibid, 3.

⁸ Ian Manners and Richard G. Whitman, The Foreign Policies of European Union Member States (Manchester University Press, 2000) 36-42.

Formateret: Skriftype: 10 pkt, Kursiv

Slettet: 2/

Formateret: Centreret

Formateret: Skriftype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Skriftype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skriftype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Skriftype: (Standard) Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Indrykning: Venstre: 0 pkt., Højre: 0 pkt., Mellemlinje Efter: 0 pkt.

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Lige margener, Linjeafstand: enkelt

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Slettet: -

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Lige margener

Formateret: Skriftype: Garamond

Oplevelser fra USA 2001 - 2002

influeret af den geo-strategiske faktor, der byder på forskellige muligheder og trusler for USA og Vesteuropa. Vesteuropa og USA er som bekendt beliggende på to forskellige kontinenter adskilt af et område af fælles interesse: Atlanten. Vesteuropa er beliggende tæt på Rusland/Eurasian, Nordafrika og Mellemøsten. USA er mod syd forbundet direkte til Syd- og Mellemamerika og er mod vest nabo til Asien adskilt af Pacific Ocean. Dette fører til en forskellig prioritering af interesser, trusselsvurdering og dermed divergerende strategier. Vesteuropa betragter sig som mere sårbar fra trusler fra Mellemøsten end USA gør. Tilsvarende betragter USA sig som mere sårbar for trusler fra Latinamerika og Asien, end Vesteuropa gør.

Opfattelsen af hvilke metoder og midler, der skal anvendes for at nå evt. fælles mål, kan også være forskellige. Da vesteuropæerne ikke har en større militær ekspeditionskapacitet, tenderer de naturligt til at foretrække anvendelse af de politiske og økonomiske magtmidler udenfor den europæiske sammenhæng. Europæernes erfaringer fra deres tidligere kolonimagts dage har også gjort dem mere tilbageholdende med at forfølge militære løsninger og risiko for at optræde som "imperialister"⁹. Desuden har Vesteuropa fra dets egen seneste historie oplevet, at sikkerhed kan opnås gennem politisk og økonomisk samarbejde. EU er sikkert det bedste eksempel på hvorledes mål kan nås ved politiske og økonomiske midler. Det kan derfor være svært at få vesteuropæerne til at ofre mere på deres militær for at kunne støtte amerikanske ambitioner, specielt hvis strategien er kraftigt baseret på anvendelse af militære optioner og kun i mindre grad politiske og økonomiske.

USA og Vesteuropa har således fortsat fælles sikkerhedsinteresser vedrørende et fredeligt og stabilt internationalt miljø men forskellige opfattelser af truslen og strategier p.g.a. forskel i geostrategiske faktorer, hvilke magtmidler man råder over samt historisk erfaring. Denne forskellighed er ikke ny og burde accepteres som legitime interesser for suveræne nationer. Forskellene vurderes ikke at være så stærke, at det kan føre til direkte konflikt mellem de transatlantiske parter, men fortsat medføre spænding og uenighed. Det er således ikke interesser alene, der definerer det transatlantiske forhold. De forskellige strategier har også indflydelse på forholdet. Det ændrede sikkerhedsmiljø har introduceret nogle nye muligheder for at redefinere det transatlantiske forhold og fokusering på fælles interesser såsom kampen mod terror og adgangen til markeder og investeringer. Kampen mod terrorisme har desuden budt på muligheden for at skifte fra den kolde krigs sikkerhedssamarbejde til et bredere globalt sikkerhedssamarbejde. Det økonomiske område kan dog lede til spænding. Det fremtidige transatlantiske forhold står på mange måder ved en korsvej, hvor parternes valg af strategi og ikke alene interesser definerer forholdet.

Formateret: Skriftype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Centreret

Formateret: Skriftype: 10 pkt, Kursiv

Formateret: Skriftype: Garamond, Fed, Kursiv

Slettet: 27

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skriftype: (Standard) Garamond, 10 pkt, Fed, Kursiv

Formateret: Skriftype: Garamond, Fed, Kursiv

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Slettet:

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

Slettet: I

Formateret: Skriftype: Garamond, 10 pkt

⁹ Richard I. Kugler and Ellen Frost, The Global Century. Globalization and National Security (National Defense University Press Washington, D.C. 2001), 835-837.

Formateret: Skriftype: Garamond

Det militære teknologigab mellem USA og Europa - er det ved at eksplodere?

Af Peter Lawætz, direktør for Forsvarets Forskningstjeneste

Indledning

USA har længe været betragtet som foran Europa, når det gjaldt synlige fremskridt på det tekniske område. I militær sammenhæng blev det især tydeligt efter Anden Verdenskrig, hvor kun USA var økonomisk i stand til at videreudvikle mange af de nyskabelser, der så dagens lys som resultat af krigens ekstraordinære indsats.

Dette såkaldte teknologigab eksistere fortsat og har til stadighed været analyseret og diskuteret med varierende intensitet. I mange år - under Den Kolde Krig - holdt gabet sig nogenlunde stabilt, men i det sidste tiår har udviklingen fulgt et andet og mere kaotisk mønster. På den ene side har USA efter en kortere periode med synligt reducerede forsvarsbudgetter nu atter skruet op for de økonomiske incitamenter til udvikling af avanceret militær teknologi. På den anden side står et Europa med omkring 28 nationer, og mange af disse - især de mindre - har svært ved at overbevise deres borgere om forsvarrets berettigelse generelt og anskaffelse af nyt isenkram specielt. Det sidste skyldes ikke mindst europæiske forsvars personeltunge opbygning, hvor en drastisk reduktion medfører store sociale problemer på kort sigt.

På den baggrund er det ikke svært at forudsige en eksplosion i teknologigabet. Det amerikanske slagord "The next war will (also) be won by technology" er ikke noget særlig positivt grundlag for fredelig sameksistens, hvis en enkelt part er teknologisk set totalt overlegen og kan bestemme dagsordenen. Det behøver dog ikke at gå så galt.

I det følgende vil jeg analysere det eksisterende teknologigab fra forskellige synsvinkler, herunder også strategiske behov i USA og Europa. Min konklusion vil være, at et vist gab er til at leve med som hidtil, men at det vil kræve en politisk indsats på den europæisk side at få betingelserne herfor opfyldt.

En række begivenheder og beslutninger i USA i den seneste tid har imidlertid foranlediget initiativer, der klart peger i retning af en kraftig acceleration i størrelsen af teknologigabet. I første omgang var det udnyttelsen af informationsteknologiens potentiale i krigsførelsen, siden blev det missilskjoldet kraftigt støttet af den nytiltrådte Bush-regering, og endelig er der konsekvenserne af 11 SEP 2001. Som jeg vil belyse, behøver denne ekstra indsats ikke at resultere i et utåleligt teknologigab. Også i denne situation kræves der dog noget fra europæisk side, som man kun i begrænset omfang har prøvet tidligere, nemlig et effektivt og velkoordineret samarbejde.

Det militære teknologigab mellem USA og Europa •

Jeg håber i det følgende at kunne illustrere, at forskellene mellem USA og Europa går på mange forskellige parametre, og at det, der måtte opleves som et teknologigab, i virkeligheden er et sammenkog af mange elementer med hver sine udviklingstræk. En forudsigelse af mere langtrækkende konsekvenser på dette grundlag må tages med det allerstørste forbehold.

Et gab i flere dimensioner

Ressourcer

Selv om penge som bekendt ikke er alt, kan det være rimeligt at starte med at betragte forskellen i forsvarsbudgetterne, for det er til at tage og føle på. For år 2000 var budgettet i USA 290 mia. USD mod 135 mia. i EU-landene. I sig selv fortæller sådanne talforhold ikke så meget, så lad os i stedet se på forskning og udvikling (R&D for Research & Development), fordi tallene her snarere indikerer en indsats for militært teknologisk udvikling. Her var volumen i USA 34 mia. USD mod 9 mia. i EU. Tager man endelig den grundlæggende videnopbygning, af de fleste benævnt R&T for Research & Technology (development), er tallene hhv. 7,5 mia. og 2,5 mia. USA bruger altså 3-4 gange så meget som Europa på at udvikle ny teknologi. Det er da heller ikke så mærkeligt, at forskellene også kan ses.

Oven i dette misforhold har vi på den europæiske side også store vanskeligheder med at forene kræfterne, når det gælder R&D, og endnu mere ved R&T dvs. udviklingen af nye ideer. Årsagsforholdene er ret komplicerede, men meget hidrører fra de interne størrelsesforskelle. R&D-udgifterne betales i stort omfang af statsmidler og er meget ulige fordelt. Frankrig og Storbritanien bidrager således med hver en trediedel af indsatsen, og sammen med 4 andre nationer bærer de 95% af R&D-omkostningerne.

De mindre R&D-aktive nationer, der står for knap halvdelen af materielanskaffelsesbehovet, vil på deres side stå frit mht. valg af leverandør. Alt sammen er det meget forståeligt, men måske ikke hensigtsmæssigt ved en samlet betragtning. Det budgetmæssige gab kan således have konsekvenser, der rækker videre end de talmæssige forskelle angiver.

Kompetencer

Det er rimeligt at antage, at væsentlig færre penge til R&D og R&T medfører mindre videnskabelig kompetence, mindre effektiv teknologioverførsel til produkter og dårligere kvalitet som følge af urentabel produktion. Dette ville være det egentlige teknologigab.

Der synes nu ikke at være noget i vejen med det videnskabelige grundlag i Europa, og det har tidligere vist sig, at man her i løbet af få år har kunnet oparbejde en ønsket kompetence på specialområder, som pludselig blev interessante - naturligtvis forudsat, at nødvendige ressourcer blev stillet til rådighed.

Derimod har det i Europa altid gået trægere med at få overført teknologiske landvindinger til praktiske produkter. På det civile marked skyldes det i høj grad manglen på risikovillig kapital. For mere militærspecifikke områder med central

Det militære teknologigab mellem USA og Europa •

styring af budgettet bunder vanskelighederne måske snarere i en manglende tro på ny teknologi. Man kan desuden ikke se bort fra virkningen af det begrænsede nationale marked, og vi er jo endnu ikke kommet ud af "juste retour" og kompensationsaftaler, som ikke just er en støtte for de industrier, der prøver at komme frem.

Avanceret teknologi i produktionen går på såvel materialer som processer og den måde, hvorpå produktionen lægges til rette. Der er ikke tegn på noget industrielt gab mellem USA og Europa i almindelighed. Skulle noget gå i den retning på det militære område, kan det det måske forklares som et overgangsfænomen ved afviklingen af den statsejede forsvarsindustri.

Kapacitetsgab

Generelt vil jeg altså påstå, at der ikke er noget egentligt teknologigab mellem USA og Europa. Dog er der emnekredse, hvor det i givet fald ville kræve en ekstraordinær indsats at nå på omgangshøjde med USA: Militær udnyttelse af rummet, forsvar mod ballistiske missiler samt optimal udnyttelse af informationsteknologiens potentiale. Disse emner kommer op senere i forskellige sammenhænge.

Da NATO-ledede styrker gennemførte luftoperationerne i Kosovo-krigen, blev det tydeligt for alle, at der var store teknologiforskelle mellem USA og Europa. Stealth-jagerbombere som F-22 havde ingen europæisk parallel. Ligeledes havde europæiske fly ikke meget elektronisk udstyr til bekæmpelse af luftforsvar (SEAD = Suppression of Enemy Air Defence), selv om angivelig 30% af alle operationer involverede SEAD. Teknologigabet er her tydeligvis et kapacitetsgab, og det er netop sådanne, der bliver synlige ved rigtige operationer.

Ud over SEAD og stealth kan der nævnes adskillige områder med markante kapacitetsmangler, som der må gøres noget ved, hvis europæiske styrker skal langt fra hjenstavenen. Eksempler herpå er flyttekapacitet til søs og i luften, logistiske støttesystemer, sikker og interoperabel kommunikation, avancerede ISR (Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) systemer og præcisionsvåben.

Det operative gab

Endelig er der også et gab af mere operativ karakter, der bunder i betydelige forskelle på tidligere tiders strategiske mål, som ikke helt har mistet deres betydning.

Med visse undtagelser for de tidligere kolonimagter Storbritannien (UK) og Frankrig (FR) har det strategiske mål for Europas nationer været domineret af forsvar af egne grænser ved kamp foran og bagved disse linier. UK og FR har stadig betydelige økonomiske interesser i tidligere koloniområder og har længe haft behov for at kunne støtte militært på det globale plan, omend i mindre skala end USA.

USA har derimod en noget anden militærhistorisk baggrund, hvor forsvar af egne områder sker på afstand, mens operativ militær indsats altid er foregået på det globale plan, dvs. andetsteds.

Det militære teknologigab mellem USA og Europa •

Vurderet på baggrund af hidtidige strategiske behov er det derfor ikke overraskende at konstatere en forskel i operative kapaciteter. Hvad skal Europa fx med en militær kapacitet i rummet? I den gamle, overvejende regionalt rettede strategi var det forholdsvis uinteressant, men nu - med ønsket om udfyldning af global rolle - kan man ikke nøjes med at tappe civilt orienterede GPS og satellitkommunikationstilbud. Man må have bedre adgang til militær udnyttelse, men det vil - inden for en overskuelig tidshorisont - ikke være relevant at udvikle rumvåben og dertil hørende modmidler. De operative krav vil på denne måde blive ændret og kan komme til at efterspørge kapaciteter, der ellers kun var relevante for en supermagt.

Alligevel vil der fortsat være markante forskelle, fordi USA i langt højere grad vil søge at løse konflikter med en militær indsats, mens Europa - der ikke har så meget at fægte med - vil søge en langt mere tålmodig forhandlingsvej (som ikke nødvendigvis er mere effektiv).

Forventninger til teknologigabets udvikling *90'ernes spareplaner*

Et gab udspænder rummet mellem to grænseflader, i dette tilfælde USA og Europa. Vi må derfor se på udviklingstendenserne begge steder hver for sig og siden afveje, hvorhen den samlede forskel bevæger sig. I 1990'erne var man alle præget af den generelle afspænding af øst-vest forholdet og tænkte stærkt på spareplaner. Resultatet var dog ret forskelligt de to steder.

I USA blev det til ca. 30% besparelser på forsvarsbudgettet og de heraf afledte delrammer for R&D. Det førte til en gennemgribende revision af udviklingsplanerne, og store programmer som Strategic Defense Initiative (SDI) blev stoppet. Der blev i stedet sat fokus på udvalgte viden- og anvendelsesområder fortrinsvis med noget kortere tidshorisont.

På videnområdet blev der lagt vægt på teknologiemner med revolutionært potentiale som fx stealth, mørkesyn, GPS, adaptiv optik, laserteknologi og hyperspektral afbildning. Også fremtidige teknologiområder som nanoteknologi og mikro-elektromekaniske systemer (MEMS) blev prioriteret, men her tænker man sig at bygge på en igangværende civil teknologiudvikling.

Frem for alt har man sat fart i realiseringen af informationsteknologiens potentiale i retning af en ny "Revolution in Military Affairs" (RMA) med følgende hovedelementer: Frembringelse af det komplette billede af kamppladsen, hurtig beslutningstagen og spredning af den tilhørende information til operative enheder, effektivt samvirke af indsatte styrker og præcis våbenindsats.

Også mere generelt støtter USA en accelereret anvendelse af opnåede udviklingsresultater af såvel teknologisk som doktrinrelateret art. Det sker gennem forskellige former for teknologidemonstratorer og storstilede øvelser af eksperimenterende karakter. I Europa er der kun yderst sjældent tilstrækkeligt volumen til noget meningsfyldt af denne art, da der ikke er tradition for samvirke omkring teknologivurderingen mm.

Det militære teknologigab mellem USA og Europa •

Allerede under Clinton-regimet arbejdedes der med planer om et amerikansk missilskjold (National Missile Defense, NMD). Noget heraf havde rødder i 80'ernes storstilede udviklingsprogram SDI, der som nævnt stort set blev stillet i bero tidligt i 90'erne. Nøgleordene var dengang effektiv detektion, sikker kommunikation og diverse strålevåben (Directed Energy Weapons, DEW), som på lang afstand kunne ødelægge de fjendtlige missiler. De gælder også for missilskjoldet, men i mere realiserbare versioner. I første række har man sat ind på at udvikle et anti-missil-missil. Bl.a. af den grund er den 30 år gamle ABM-traktat ikke blevet fornyet.

Efter fleres opfattelse vil NMD-projektet i sig selv ikke blive årsag til en forøgelse af det "effektive" teknologigab, så længe man i Europa ikke føler behov for en kapacitet af denne type.

Bush-regeringens første indsats

Med Bush-regeringens tiltræden er der kommet flere høje til i USAs ledelse. Vi noterer os som umiddelbart synligt resultat, at forsvarsbudgettet atter er markant stigende fra 290 mia. USD i 2000 til 329 mia. i 2001, 351 i 2002, 396 foreslået for næste år og stigende til 470 mia. i 2007 (incl. inflation). Budgetterne for 2001-03 omfatter også særlige antiterrorisme-tiltag til ca. 30 mia. Stigningen i forsvarsbudgettet indebærer en endnu kraftigere stigning for R&D.

Det er angivelig ikke Bush's hensigt at forøge størrelsen af de militære styrker, som fortsat vil ligge på omkring 2/3 i forhold til Den Kolde krigs tid. En vis del af budgetudvidelsen går til missilskjoldets udvikling, som målt i penge hævdes at blive det hidtil største våbenudviklingsprogram nogensinde. Resten af udvidelsen angives at gå til at realisere de tidligere planlagte teknologifornyelser, specielt RMA.

Efter de foreliggende oplysninger er det sikkert korrekt, at der kræves betydelige indsats for at få de forskellige aspekter af RMA til at leve op til ambitionerne. Det gælder ikke alene teknologiske problemer omkring interoperabilitet, informationsoverbelastning og sårbarhed af kommunikationsnetværk, men også forsinkelser på grund af organisatoriske traditioner og anden "gammel strøm" i systemet.

Imidlertid hævdes det af nogle analytikere, at udviklingsplanerne også søger at beskytte traditionelle prioriteter i værnene ved kostbare erstatningsanskaffelser uden at se i øjnene, at truslerne har ændret sig drastisk. Dette vil ikke forøge den relevante del af det teknologigab, vi her analyserer.

Terrorbekæmpelse

Begivenhederne 11 SEP 2001 har naturligvis også sat sit præg på USAs politik med relation til militær teknologi. For det første har man sikkert styrket efterretningstjenestens ressourcer relevant for bekæmpelsen af terrorisme, men det kender vi ikke så meget til. Man har dog skærpet en række nationale sikkerhedsforanstaltninger omkring de enkelte borgers færden, og man agter efter sigende at udvikle systemer, der kan overvåge befolkningens normale liv og afdække unormale tendenser af kollektiv art. Man opretter et føderalt ministerium for

Det militære teknologigab mellem USA og Europa •

totalforsvar (Homeland Security Office), og forsvaret kommer også til at bidrage hertil. I Europa findes sådanne nationale totalforsvar allerede, og også der vil man på forskellig måde forbedre indsamlingen af relevante informationer.

Til følgerne af 11 SEP regnes også miltbrandsangrebet med 5 dødsfald og adskillige øvrige inficerede. Med rimelig sikkerhed har dette angreb intet med Al-Qaeda at gøre, men hidrører fra en national kilde. Ikke desto mindre har dette angreb på grund af timingen illustreret vore samfunds sårbarhed over for angreb med biologiske og kemiske kampstoffer. USA har straks etableret flere forskningsprogrammer, der tager sigte på mere effektiv detektion og brugbare modmidler i form af vacciner o. lign. Måske er der en betydelig størrelsesforskel i den økonomiske indsats, men også her er Europa ellers godt med.

Operationen i Afghanistan - også en konsekvens af 11 SEP - er set med en teknologianalytikers øjne en form for real-life demonstrator, da der her anvendes flere ingredienser af RMA som fx "Total Battlefield Awareness" (TBA) og "Precision Strike" (PS). TBA blev bl.a. støttet af ubemandede fly (Unmanned Aerial Vehicles, UAV), som udstyret med termiske, billeddannende sensorer kunne levere oplysninger om fjendtlige krigeres position i en bykampsituation. Efter det oplyste har dette givet USA "blod på tanden" til udvikling af UAV til flere taktiske formål. Også Europa kan selvfølgelig udnytte disse erfaringer, men må først skaffe sig den kapacitet, som ligger til grund.

Man kan ikke se bort fra den mulighed, at budgetudvidelsen og de særlige indsats i USA ikke kan holde mere end en enkelt Bush-periode. Dels tages midlerne fra andre formål, dels kan man da håbe på, at gassen går af terrorballonen, så der samlet ikke fortsat er politisk basis for den nuværende offensive og selvrådige holdning.

Europæiske forhold

Når vi vender tilbage til teknologigabet mellem USA og Europa, må vi - efter at have set kritisk på USA - også kigge nærmere på Europa. Enkelte specialforhold om europæisk indsats er allerede indskudt på nogle steder i det foregående, og det gælder derfor her fortrinsvis om at belyse de generelle træk.

Omend der gøres noget på flere fronter for at samle de europæiske kræfter til fælles R&T projekter og anskaffelser, er resultatet med enkelte undtagelser ret magert. En reel udvikling ses derimod i den europæiske forsvarsindustri, hvor der i de senere år er foregået en betydelig koncentration og "afregulering" (privatisering).

Uden særlige politiske skaktræk vil det fortsat være yderst vanskeligt at få de europæiske forsvarsbudgetter skruet op til etablering af mere moderne og fleksible forsvar. I stedet forsøger man gennem NATO at analysere de kapaciteter, man har behov for, og ved opstillingen af Defence Capabilities Initiative (DCI) at vise de veje, man bør gå ad for at opnå det ønskede resultat. Det smarte herved er konkretiseringen, der klart eksponerer de eksisterende svagheder. De politisk-økonomiske realiteter har dog ikke ændret sig derved. Når medlemslandenes

Det militære teknologigab mellem USA og Europa •

commitments udmeldes med det forestående topmøde, er der vist ikke de store forventninger til reelt nye tiltag. Og følger man den europæiske forsvarsindustri, vil et positivt udfald endog være mest til gavn for dem, der inden for en 5-års horisont vil kunne levere på den teknologiske forkant, hvilket pga. gabet vil være "de andre".

Kun ved en koordineret indsats fra europæisk side kan denne spådom let blive opfyldt. Vejen til en vis koordination kan måske findes gennem ECAP - en nyere EU-relateret kapacitetsvurdering med begrænset sigte.

For en skeptiker er denne proces alligevel blot at opfatte som gammel vin på nye flasker, og denne sminkeoperation er naturligvis uden betydning for det teknologiske niveau i forsvaret. Det reelle gab - et kapacitetsgab - er uændret.

Jeg må derfor konkludere denne subjektive analyse med essensen, at nok er USA i øjeblikket på vej fremad i et accelereret tempo, men at en hel del heraf ligger på opmåder, som Europa i øjeblikket ikke føler særligt behov for. På andre områder gøres der en rimelig vellykket indsats i Europa for at leve med i teknologiudviklingen. Det optimale udbytte kan dog ikke opnås, fordi indsatsen generelt er for lille, ikke lige fokuseret alle steder, og frem for alt spredt på for mange nationale indsatser uden indbyrdes koordination.

Den foreløbige konklusion er derfor, at det oplevede teknologigab har fået vind i sejlene under Bush-regeringen, men at der måske kan gøres noget på den europæiske side i retning af større indre og ydre effektivitet.

Hvad skal man så gøre?

Alle kan sikkert hurtigt samles om en målsætning, der sigter på at gøre det rigtige på den rigtige måde. Det er straks sværere at blive enige om, hvad der er de rigtige ting (ydre effektivitet), og hvordan man gør det bedst (indre effektivitet). Denne sidste del af mit indlæg handler om sådanne tiltag når det gælder for Europa om at skaffe sig en tilstrækkelig, avanceret, teknologisk baseret kapacitet, som på relevante områder kan arbejde sammen med amerikanske virksomheder og samtidig styrke den teknologiske basis på begge sider af Atlanten. Kan dette realiseres, vil et teknologigab fortsat kunne tolereres, da det ikke vil få afgørende indflydelse på magtbalancen.

For det første må Europa eller EU styrke sin beslutningsstruktur på det sikkerhedspolitiske område, evt. begrænset til forsvarsrelaterede forhold. Når hvert medlem kun har en enkelt stemme, og alle beslutninger træffes i enighed - som hovedreglen er i meget internationalt samarbejde - kan man ikke komme over de store knaster, og selv de lidt mindre forhindringer bliver ikke passeret på den mest effektive måde. Man kunne derfor eksempelvis forestille sig, at stemmewægten ved de økonomiske afgørelser bestemmes af volumen på hidtidige anskaffelser. De 6 store europæiske producentlande må her tilsammen nøjes med ca. 50% af stemmewægten. Andre vægtninger kunne være relevant for forskning (R&T), beredskab og operationer.

Dernæst må vi på denne side af Atlanten blive enige om, hvad det er vi skal beslutte, hvilke kapaciteter, vi har behov for. Det kunne her være smart at bygge et

Det militære teknologigab mellem USA og Europa •

system op omkring udviklingen af den europæiske udrykningsstyrke, som ifølge EUs Headline Goal skal være på banen i 2003. Denne styrke bygges op omkring nogle fælles værdier og mål. Skal denne styrke imidlertid kunne udrette det, man egentlig har tænkt sig, skal der helt andre boller på suppen. Der skal ske en teknologisk fornyelse, og der skal skabes interoperabilitet i en sådan grad, at man er bedst tjent med at begynde forfra i EU regi. Udrykningsstyrken er ganske vist ikke så stor i den operative fase, men grundlaget skal nødvendigvis være langt større for at kunne understøtte en vedvarende operation. Udviklingen kunne så brede sig fra kernen i denne styrke til de mere nationale forsvar. Så klarer vi måske også alle de andre svære spørgsmål som forsyningssikkerhed, juste retour o. lign., som der er kæmpet forgæves med i mange år i Western European Armaments Group (WEAG) og i nyere tid under det såkaldte Framework Agreement (FA) mellem de 6 store producenter (UK, FR, IT, GE, SP, SWE).

Endelig må det forhåbentlig gå op for beslutningstagerne, at uden forudseende militærteknologisk forskning i relativt større omfang end hidtil vil man ikke være i stand til at komme i front, hvor det er relevant. Der skal en anden vægtning til i ressourceindsatsen, sådan som det ses i USA, og som tydeligvis har givet resultater. Heldigvis – som også beskrevet ovenfor – skal vi ikke også skabe den grundlæggende kompetence, for den har støttet sig til den løbende civile udvikling og kan forholdsvis hurtigt drejes i de ønskede retninger.

Ikke kun USA versus Europa

USA og Europa har traditionelt fulgtes ad gennem mange år, forenet i begrebet Vesten, som har samarbejdet om politiske og militære løsninger ud fra et fælles grundlag. En forudsætning herfor har klart været, at man kunne virke sammen militært, igen betinget af sammenlignelighed (og meget andet) i relevante kapaciteter. Risikoen for et teknologigab af større dimensioner har med rette skabt bekymring for, at dette samarbejde kunne være i opløsning. Det vil være ærgerligt, men det skaber ikke i sig selv en konfrontation mellem parterne.

Teknologigabet mellem USA og andre nationer eller enheder kan være meget farligere, da disse andre i langt højere grad har udgangspunkt i andre værdier end de vesterlandske. Kan de ikke stille noget som helst teknologi op mod supermagten USA, bliver de frustrerede og fanatiske. Til sidst stiller de op med terror som eneste alternativ. Terror er i den henseende blot et hjørne af "Unrestricted Warfare", hvor man kommer meget langt væk fra riddertidens kampregler.

Dette skal ikke handle om terror og modforanstaltninger, men blot ved en slutbemærkning lægge op til, at Europa i denne forbindelse har et moralsk ansvar for at komme på højde med USA mht. visse typer af militært isenkram. I så fald kan USA ikke tillade sig at gøre, hvad der alene passer denne nations ledere, men må indordne sig mere i det globale system. Man kan da håbe på, at de teknologisk svagere nationer uden for "Vesten" snarere føler, at de store kan råbes op, og at de små også har en sammenlignelig frihed. Så har freden atter en chance. Dette

Det militære teknologigab mellem USA og Europa •

moment har vist ikke spillet nogen rolle hidtil i forbindelse med vurderingerne af teknologigabet mellem USA og Europa.

Clausewitz, inkommensurable paradigmer og USA's kamp mod den globale terror

Af major Claus E. Andersen, cand.phil.

Indledning

Efter den 11. september 2001 er diskussionen om USA's globale kamp mod terror blevet præget af betegnelser som nonlinear og asymmetrisk krigsførelse udkæmpet med det 21. århundredes revolutionerende militære midler (RMA).¹ Denne kamp føres mod en fjende, der er blevet karakteriseret ved begreber som postmoderne, katastrofisk eller superterrorismen, og et praktisk eksempel på disse opfattelser oplevede man på en særdeles markant og forfærdende måde for et år siden i New York og Washington.²

Når man kaster et blik ned over alle disse betegnelser, kunne der umiddelbart sås en tvivl om, hvorvidt den preussiske krigsteoretiker Carl von Clausewitz, der levede i årene 1780 - 1831, kan have svar, når man vil søge at beskrive konfliktens natur. Dette har mange politologer følt ikke er tilfældet, og det har resulteret i en regn af påstande om, at den preussiske teoretikers dage må være endeligt talte.

For at yderligere at sætte trumf på påstanden om Clausewitz' ubrugelighed som krigsteoretiker i det 21. århundrede, har adskillige politologer desuden grebet tilbage på ideen om et paradigmeskift fra traditionel krigsførelse til RMA. Hvilket fører frem til spørgsmålet om, hvilke ideer ophavsmanden til dette begreb, Thomas Kuhn (1922 - 1996), egentlig gjorde sig, og hvorledes den reelle "kuhnske" betydning af begrebet paradigmeskift vil kunne beskrives.³

Ligesom Carl von Clausewitz i utallige tilfælde ukritisk er blevet brugt som stenbrud for citater, er Thomas Kuhn og hans teori om paradigmer og paradigmeskift blevet citeret i en uendelighed. Og ligesom Clausewitz er Kuhn blevet misbrugt af videnskabs- og lægmænd til at belægge skiftevis den ene og den anden teoretiske konstruktion. En af Thomas Kuhns ivrigste danske tilhængere er politologen Mikkel Vedby Rasmussen, har gjort flittigt brug af paradigmebegrebet, hvilket skal gøre til genstand for undersøgelse nedenfor.⁴ Da Vedby Rasmussen anvender paradigmebegrebet som brækstang for at redegøre for Clausewitz' uanvendelighed til at forklare den moderne konflikt, må det være relevant, at forstå Kuhn og hans paradigmatheori, og stille sig det centrale spørgsmål, hvad var egentlig rationalet bag denne approach?

¹ Se Beyerchen. Sidstnævnte begreb betegnes i indforståede kredse som RMA - Revolution in Military Affairs. På dansk: revolution i militære forhold.

² Erslev "asymmetrisk krig", side 52.

³ *Humanistisk Videnskabsteori*, side 91-107.

⁴ Se hertil især Mikkel Vedby Rasmussen "The Acme of Skill."

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

Ud fra nedenstående undersøgelse og beskrivelser vil der forhåbentligt krystallisere sig et svar på, hvorvidt Clausewitz og hans magnum opus *Om Krig* nu må stedes endeligt til hvile efter lang, god og tro tjeneste med al den honnør, som sig hør og bør for en så fremragende teori, eller om Clausewitz fortsat kan give os et relevant bud på krigens natur.

Clausewitz er, som nævnt, i vide kredse blevet kritiseret for sin teori om krigens natur. Hans værk *Om Krig* blev forfattet i begyndelsen af 1800-tallet, og mange af Clausewitz' nutidige kritikere anser værket for at være forældet. Teorien er fremsprunget, bliver det argumenteret, af en anden tidsalder med andre vilkår, end de betingelser, som er fremherskende i den nye politiske orden efter den kolde krig, som typisk eksemplificeres ved fremkomsten af asymmetriske krige og "low intensity conflicts."⁵

Imidlertid skal det i det efterfølgende påvises, at Clausewitz' teori fortsat kan anvendes til at beskrive og forstå disse konflikter og dermed den aktuelle konflikt mellem supermagten USA og terrornetværket al-Qaida, og at det ikke er nødvendigt at vige ud på mere eksotiske krigsteorier som eksempelvis den klassiske, mere end tusind år gamle, kinesiske hærfører Sun Tzu's teori om *Krigskunsten*.

Man må også gøre sig det forhold klart, at Clausewitz' generelle teori - i hvert fald hvad angår første bogs første kapitel - snarere er deskriptiv end præskriptiv. Schweizeren Antoine-Henri de Jomini og kineseren Sun Tzu er i den forbindelse gode eksempler på andre tænkere, som har udgivet præskriptive værker frem for en beskrivende og forklarende krigsteori. Hvilket vil sige litteratur, der fortrinsvis foreskriver, hvilke aktioner hærføreren bør iværksætte i den ene eller den anden situation, frem for en analyse, der beskriver krigens væsen og natur. Netop dette forhold er, efter undertegnede mening, en af de primære grunde til, at Clausewitz stadig er den førende teoretiker indenfor beskrivelsen af krigen og dens beskaffenhed.

USA's globale kamp mod terrorismen

Indledningsvis kan man stille sig spørgsmålet, hvad det egentlig er, der har kendetegnet den voldelige konflikt mellem superstaten USA og de islamiske fundamentalistiske terrorister? Terroristerne, kan man konstatere, repræsenterer grundlæggende hverken et folk eller en stat - men hvad er så konfliktens egentlige karakteristika?

Den efterfølgende summariske beskrivelse skal først og fremmest danne selve basen for en afprøvning af Clausewitz' tanker om krigens natur set i et nyt og anderledes perspektiv.

Det, der allerførst springer en iagttager i øjnene, er, at der ikke er tale om en stats kamp mod en anden stat, idet de islamiske terrorister (al-Qaida) ikke kan kvalificeres som stat, med de karakteristika en sådan i politologisk tankegang bør

⁵ Se hertil en overordnet diskussion af dette i undertegnede anmeldelse i Militært Tidsskrift 2/2002 af Herberg-Rothe.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

have. Der er altså tale om en stats kamp mod en aktør, som endnu ikke besidder og måske aldrig kommer til at besidde de træk, som ville kunne gøre den til en stat i omverdenens øjne. Dette kunne ved en overfladisk betragtning tale for, at Clausewitz, som må beskrives som en teoretiker med en - set fra en politologisk synsvinkel – fremherskende realistisk indstilling i sin approach til krigen og samspillet mellem politik og voldelig konflikt, ikke umiddelbart kan anvendes til at karakterisere denne konflikt. Mange opfatter da også netop Clausewitz, som en teoretiker, der udelukkende har beskrevet militære konflikter mellem stater - og i dette tilfælde specielt nationalstater. Endvidere vil i fremtiden, således har eksempelvis den israelske historiker Martin van Creveld pointeret, krige ikke blive udkæmpet mellem stater, men de vil blive udkæmpet mhp. at tage kontrol over menneskets sjæle.⁶

Der er i det foreliggende tilfælde ikke tale om en konflikt mellem stater, men om en konflikt mellem en stat, oven i købet en supermagt, USA, og en modstander, som må betegnes som et løst sammensat netværk af organisationer; primært repræsenteret ved terrororganisationen al-Qaida. Dvs. en organisation, som ikke i politologisk forstand fungerer som stat på noget som helst plan. Asymmetrien er bl.a. udsprunget af dette forhold. I konflikten er begreber som terrorisme, partisan- eller guerillakrig fast bestanddel - men der er ikke tale om en egentlig folkelig opstand i den muslimske befolkning. Vi kan derfor ikke tale om et egentlig sammenstød mellem civilisationer (Samuel Huntingtons tese om *Clash of Civilizations*), selvom nogle nok ville betegne det, vi har været og er vidner til, som en muslimsk frihedskamp iblandet andre midler – her specifikt terrorisme.⁷ Vi har endvidere at gøre med et begreb, som iagttagere har betegnet som en "low-intensity conflict." Denne opfattelse dækker i vidt omfang de voldelige konflikter, som ikke er karakteriseret som krige mellem moderne staters regulære hære.⁸

Den foreliggende konflikt udkæmpes ikke af nogen af parterne som en regulær krig, og jf. gængse definitioner er det berettiget at betegne den amerikanske kamp mod den globale terror som en asymmetrisk konflikt eller "low-intensity conflict."⁹ Vanskelighederne ved en definition af terrorisme er allerede dækket andetsteds af mange skribenter, men tre karakteristika i denne konflikt er særligt værd at fremhæve.¹⁰ Disse omfatter:

⁶ Keegan, side 46 og Creveld, (bl.a.) side 192–198.

⁷ "Kennzeichnend für die kleinen Kriege ist die Abwesenheit bzw. Durchbrechung verbindlicher Regeln für die Kriegsführung, die in der fehlende Unterscheidung zwischen Kombattanten und Nichtkombattanten (...) am augenfälligsten wird." Hoch, side 17 ff. Angående diskussionen om Samuel Huntington se bl.a. Ellegaard 2001, side 34 samt Pernille Bramming.

⁸ "In unsere Zeit treffen in kleinen Kriegen [også kaldet Low-intensity conflicts eller asymmetriske krige] zumeist die regulären Streitkräfte von Staaten und nichtstaatliche Akteure als Gegner aufeinander." Hoch, side 18 samt Benner.

⁹ Erslev/Aagaard, side 26 – 31.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

- Den nuværende karakter af parternes interaktion - det man kunne kalde den inhumane og regelnedbrydende del af konflikten.
- Magtbalancen mellem parterne - det man kunne kalde den asymmetriske dimension af konflikten.
- Samt den eksistentielle natur af konflikten - det man kan betegne som kampen for overlevelse, som måske ikke direkte berører USA's evne til at overleve, men i det mindste berører USA's befolkning voldsomt på det psykologiske plan. Den meget brugte sammenligning mellem angrebet på World Trade Center og Pearl Harbour er i denne forbindelse ganske tankevækkende. Terroristerne føler ligeledes i høj grad deres "way of life" truet af den vestlige globalisering og indflydelse på de muslimske lande.¹¹

Man kan ligeledes stille sig det spørgsmål, hvorvidt der er tale om en egentlig krig, eller om det blot er en lovformelig stats legitime kamp mod terrorisme? Terrorismen og en eller anden form for guerillakrig præger uden tvivl stridigheden, som derfor ikke kan betegnes som en klassisk konflikt i form af krig stat mod stat med deraf følgende mulighed for fredsforhandlinger. Dette medfører samtidigt også, mere eller mindre tvunget af omstændighederne, at reglerne, som kendetegner krige mellem stater, i praksis synes at være sat ud af kraft.¹²

Det er vel næppe nogen tvivl om, at al-Qaida i deres kamp i udpræget grad benytter sig af terror såvel mod militære installationer - men i særdeleshed også mod civile. Selvmordsaktioner er et nyt indslag i denne terror, selv om det har været praktiseret længe i andre konflikter med lignende træk - f.eks. i den israelsk-palæstinensiske strid. Mord på soldater og civile kendetegner terrorens midler i konflikten, idet reglerne for krigsførelse på det nærmeste lovmæssigt overtrædes. Al-Qaida's rekrutter består af en broget og ikke heterogen forsamling af tidligere partisaner fra den sovjetrussiske okkupation af Afghanistan, tilløbere af enhver art samt islamiske fribyttere. Men et nyt billede kendetegner selvmordspiloterne fra den 11. september, som har overrasket mange, nemlig det forhold, at disse kom fra forholdsvis velordnede forhold, ofte med job, familie og venner. Hvad der i virkeligheden ansporer denne gruppe til at begå terror, er stadig et åbent spørgsmål.¹³

Man kan også stille sig spørgsmålet, om USA, som stat, overholder krigskonventionerne. Selvom supermagten benytter legitime militære magtmidler, når den bekæmper terroristerne i de utilgængelige afghanske bjerge, jævnes beboede områder med jorden, civile rammes tilsyneladende i flæng, modstandere likvideres uden rettergang - i hvert fald af USA's afghanske allierede, og krigsfanger interneres på baser udenfor amerikansk jurisdiktion og dermed også uden amerikanske rettigheder på Cuba. Måske er der sket et skred i, hvad demokratier tidligere har

¹⁰ Se Birthe Hansen, Erslev/Aagaard og Carlsen.

¹¹ Ellegaard, side 33 f.

¹² Hoch, side 18.

¹³ Birthe Hansen, side 92-106, Erslev/Aagaard og Jens Claus Hansen, side 74.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

anset for at være acceptabelt, og hvilket der ikke er. Reglerne bøjes i konflikter, hvor eksistentielle interesser er på spil, hvilket demokratiernes krigsførelse under 2. Verdenskrig var et godt eksempel på.

Lasse Ellegaard har i den forbindelse i anden sammenhæng skrevet om de "irrationelle, politiske, personmæssige og religiøse faktorer," der kan spille en afgørende rolle i konflikter, hvor religiøse aspekter har betydning. Andre iagttagere har beskrevet denne irrationelle side af konflikten således: "mistrust, enmity, and suspicion are the consequences of the conflict, not its cause." Selv om de ikke er årsagen, er de en følgevirkning af konflikten. Det er vilkår, som må tages med i de overordnede overvejelser af, hvorledes man vil løse denne konflikt.¹⁴

Konflikten mellem stormagten USA og de islamiske terrorister er et rendyrket eksempel på en konflikt, som indeholder hovedparten af de elementer, der kendetegner en konflikt, hvorpå betegnelser som asymmetrisk, "low-intensity" konflikt eller det, som tyske forskere kalder den "lille krig," passer. Netop en sådan type af konflikt skulle, jf. Clausewitz' kritikere, ikke kunne forklares ved hans generelle teori om krigens natur.¹⁵

Et andet begreb, som ofte anvendes til at beskrive moderne konflikter er nonlinearitet. Nonlinearitet er basalt et matematisk begreb, der overført i politologien kendetegnes ved ustabilitet og synergieffekter. Nonlineariteten er usammenhængende og uforudsigelig. Til gengæld er dens positive side, at den kan fremme fleksibilitet, tilpasningsevne, dynamiske ændringer, fornyelse og beredskab.¹⁶

Revolutionen i militære forhold er først og fremmest udnyttelse af informationsteknologi i militært øjemed.¹⁷ En af de danske fortalere for RMA, Mikkel Vedby Rasmussen, har på udtømmende måde beskrevet påstanden om en amerikansk RMA i en række indlæg.¹⁸ Derimod har bl.a. den danske seniorforsker

¹⁴ Lasse Ellegaard "Fredsp processen på standby" *Udenrigs* 1/2001; samt Hussein Agha & Robert Malley "The Last Negotiation. How to End the Middle East Peace Process" *Foreign Affairs*, side 10–18, maj/juni 2002.

¹⁵ Andre er dog uenige i denne antagelse, og i al den aktuelle snak om moderne og asymmetrisk krigsførelse er man tilbøjelige til at glemme, at "Clausewitz laid the foundations of our thinking on asymmetric warfare, by considering on several occasions in *On War* what the relationship is between a stronger and a weaker adversary" Heuser, side 137.

¹⁶ Beyerchen.

¹⁷ Seniorforsker Freddie Drewsen "Revolution in Military Affairs – Militær Informatik" *Militært Tidsskrift* 5/2001, side 419–422.

¹⁸ Vedby Rasmussen "Senmoderne krig." En diskussion af koncepten RMA forefindes i Paul K. Van Riper & F.G. Hoffmann "Pursuing the Real Revolution in Military Affairs: Exploiting Knowledge-Based Warfare" i *National Security Studies Quarterly* (sommeren 1998), side 1–19 og Richard O. Hundley *Past Revolutions, Future Transformations: What can the History of Revolutions in Military Affairs tell us about*

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

Bjørn Møller, andre politologer og højtstående amerikanske Nato-generaler udtrykt sig meget skeptiske overfor påstanden om, at der i det hele taget pågår en revolution i militære forhold (RMA). Møller har i den forbindelse konkluderet, at der kan være tre grunde til, at USA ikke står overfor en RMA. For det første har de tidligere RMA'er, som verden hidtil har set, som hovedregel ikke været initieret af teknologien, for det andet har Golfkrigen haft for mange unikke aspekter til at tjene som rollemode for en RMA, og for det tredje og sidste har situationen på Balkan og senest i Afghanistan ikke virket specielt overbevisende for en implementering af RMA. Derfor er, konkluderer Bjørn Møller, "the RMA ... obviously irrelevant for most of the likely military challenges for the future,"¹⁹ hvorimod Vedby Rasmussen fastholder, at "RMA is not only a paradigm shift of techne, but also of episteme."²⁰

Det er spørgsmålet, om USA, i forbindelse med bekæmpelsen af Taliban og al-Qaida terrorister i opslidende "search and destroy" aktioner i bjergene på muldyrtryk i Afghanistan, overhovedet kan udnytte en påstået revolution i militære forhold.²¹

Paradigmer og deres forklaring

Videnskabsmanden Thomas Kuhn er kommet til at præge det videnskabelige grundbegreb, der blev kaldt "paradigmet." Videnskab, hævdede Kuhn, bliver altid udført indenfor et paradigme, men den videnskabelige udvikling sker gennem såkaldte revolutioner, der opstår, når anomalier, dvs. uløselige problemer inden for paradigmet ophobes, således at paradigmet til sidst bryder sammen, hvorefter et nyt paradigme afløser det gamle. Det er dette fænomen, som Kuhn har betegnet som et paradigmeskift.²²

En klassisk måde at beskrive et paradigmeskift på er følgende skildring af den historiske udvikling efter vor tidsregning af verdensbilledet. I antikken og middelalderen var det såkaldte ptolemæiske verdensbillede fremherskende. Det var opkaldt efter Ptolemæus, som var en græsk astronom, der udfoldede sin virksomhed i det 2. århundrede e. Kr. Ptolemæus forestillede sig jorden som en klode, der befandt sig i universets centrum, og omkring jorden roterede et antal

Transforming the U.S. Military? RAND 1999. Diskussionen om relevansen af at tale om RMA føres ligeledes af James R. Blaker "Revolution(s) in Military Affairs: Why the Critique?" i *National Security Studies Quarterly* (vinteren 1999), side 83–91. Sidstnævnte en replik til Ripper og Hoffmanns artikel.

¹⁹ Møller, side 31.

²⁰ Vedby Rasmussen "The Acme of Skill," side 24.

²¹ Bjørn Møller bekræfter dette, idet han anfører: "The war was partly waged in conformity with the RMA philosophy. It was initiated with cruise missile strikes against air defence and C³I installations, followed by air strikes against selected military targets. The main problem in this respect was, however, an absence of worth-while targets ..." Møller, side 29.

²² Thomas Kuhn *The Structure of Scientific Revolutions* Chicago 1962 samt Frederik Stjernfelt "Videnskab & sandhed" *Weekendavisen* 28. juni – 4. juli 1996, side 2.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

krystalsfærer. På disse krystalsfærer var fæstet forskellige himmellegemer som solen, planeterne og stjernerne. Dette var en ny og anderledes sammenhængende teori, som stemte overens med den tids viden, og som oplyste mennesker længe anså for indlysende og egentlig ikke reflekterede over.

Et senere paradigme i Kuhns forstand var det såkaldte kopernikanske verdensbillede, som i 1500- og 1600-tallet erstattede den ptolemæiske verdensforståelse.²³ Kopernikus opdagede, at jorden og de andre planeter kredsede omkring solen, mens månen til gengæld kredsede omkring jorden. Dette var en sammenhængende teori, som længe af samtiden blev opfattet som indlysende.

Men også det kopernikanske verdensbillede er senere blevet erstattet af det, som vi kunne kalde det einsteinske, der går ud på, at rummet er krumt og tiden relativ. Dette nye verdensbillede er til gengæld ikke almen viden, men det er almindeligt accepteret af astronomer og fysikere. I mellem de mange måder at opfatte verdenen på skete der et paradigmeskift. Det var også Kuhns omdebatterede påstand, at paradigmer altid ville være indbyrdes inkommensurable, dvs. at de var usammenlignelige, da de kun kunne måles ved forskellige standarder. En påstand, som andre forskere efterfølgende, bl.a. Vedby Rasmussen har vedkendt sig.²⁴

Påstanden om paradigmeskift og Sun Tzu's renaissance

I lyset af den tilsyneladende manglende mulighed for at forklare de nonlineare, asymmetriske konflikter og de små krige ved Clausewitz' teori om krigens natur, har adskillige politologer set sig om efter en anden krigsteoretiker, som kunne fylde dette tomrum efter den preussiske teoretiker, og de er her faldet tilbage på den antikke kinesiske krigsherre Sun Tzu og hans regler for krigsførelse.

Politologen Mikkel Vedby Rasmussen har udtrykt det således, "I Kosovo fik ældgamle krigspraksiser en ny drejning, når de blev anvendt til folkemord. En forbrydelse, der netop handlede om at kæmpe for en bestemt identitet ved at ødelægge en anden. I mødet mellem disse nye politiske mål og militære midler opstår en ny strategi, der er anderledes end den Clausewitz beskrev. Clausewitz' regler gjaldt for en tid, hvor krig var defineret af sammenstødet mellem suveræne stater. I dag er alle regler i spil. Krig vindes ved at bryde de andres regler og få defineret kampen ved hjælp af ens egne regler."²⁵ Derfor, mener Vedby Rasmussen, er Sun Tzu's regler om krigsførelse mere anvendelige på den "lille krig," som eksempelvis den krig Serbien og NATO-alliancen udkæmpede i Kosovo i 1999. Vedby Rasmussen er af den opfattelse, at "the Clausewitzian moment may come to

²³ Nicolaus Kopernikus 1473–1543.

²⁴ Humanistisk Videnskabsteori, side 99 f. og Vedby Rasmussen "The Acme of Skill," side 4.

²⁵ Mikkel Vedby Rasmussen "Kampen om Strategien i Kosovo: Clausewitz og Sun Tzu" *Militært Tidsskrift* 4/1999, side 369.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

an end because of a paradigm shift in Western modernity.”²⁶ Sun Tzu lobbyisterne påstår, at Sun Tzu's krigsanvisninger i fremtiden må erstatte Clausewitz' teori om krigen.

Den amerikanske officer og skribent Echevarria har fremført påstanden om et paradigmeskifte frembragt af ny teknologi.²⁷ Andetsteds har Echevarria fremført, ”in fact, despite technological changes introduced by RMA - as well as those brought about by nuclear weapons - his [Clausewitz'] conception of war remains valid.”²⁸ På den ene side har Echevarria erkendt, at der finder et paradigmeskift sted i såvel teorien som teknologi i det amerikanske forsvar især baseret på moderne informationsteknologi, og på den anden side har han den opfattelse, at Clausewitz' teori fortsat har gyldighed.

Det kunne i den sammenhæng være interessant at iagttage, hvorledes Mikkel Vedby Rasmussens argumentationskæde reelt forløber? Han påstår, at vi i dag oplever – og har i de seneste ti år oplevet - en revolution i militære forhold (RMA), der i teknologisk henseende udgør et paradigmeskifte, og som følge heraf bør teorierne også gennemløbe et paradigmeskifte. Da Clausewitz' lærebog hidtil har været den fortrukne teori, må han naturligt vige for en anden måde at forklare tingene på. Men Vedby Rasmussen har ikke lige en teoretiker på hånden, som kan forklare den igangværende revolution i militære forhold.²⁹ Den eneste mulighed, som analytikeren kan få øje på, er, at gribe i mølposen og støve en ældre teori af, som tilsyneladende kan forklare de fænomener, som videnskabsmanden har iagttaget - men her knækker filmen. Det stiller nemlig det basale spørgsmål: Kan man ”tænde og slukke” for et paradigme, som man har lyst til? Kan man med andre ord hente et gammelt forklaringsmønster frem fra et ”brugt” paradigme for at forklare et nyt? Nej, det kan man vel egentlig ikke. Hvis man skal henholde sig strikt til Kuhns teori om usammenlignelighed, er der inkommensurabilitet mellem perioder med forskellige paradigmer. Thomas Kuhn argumenterede for, at paradigmer var inkommensurable, og når et forklaringsmønster ikke længere kunne bruges måtte der et helt nyt til. Det ville vel også være utænkeligt, at hvis man på grund af en ophobning af anomalier ikke længere kunne forklare planeternes baner, så ville man vende tilbage til den gamle teori om, at jorden er verdens centrum og at alle andre planeter drejer sig om denne.

Særligt i publikationen ”The Acme of Skill” - titlen er i øvrigt et Sun Tzu citat - har Vedby Rasmussen udviklet sin tese om et paradigmeskift i krigsteoretisk tankegang og et tilbagegreb på den kinesiske krigsteoretiker.³⁰

Men skulle man virkelig kunne tale om et paradigmeskift i forbindelse med krigsteorien, så skulle man finde en forklaring, som ikke ville finde sit udgangspunkt

²⁶ Vedby ”Acme of Skill”, side 1.

²⁷ Echevarria 1997, side 34.

²⁸ Echevarria 1995–6, side 77.

²⁹ Sun Tzu kommer reelt først noget senere ind i Vedby Rasmussens forfatterskab.

³⁰ Vedby ”Acme of Skill”, side 24.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

i menneskelige egenskaber, såsom passioner, vold og had, som Clausewitz har anført. Der kunne måske rent hypotetisk opstilles en teori, som påviste, at krige blev udløst som følge af en fysisk påvirkning af de partikler i luften, som mennesker indånder hver dag, og hvis man kunne ændre i denne sammensætning ville krige kunne undgås. Dette er naturligvis det rene vås, men det understreger, hvilke ændringer i vores opfattelse af krig, der skal til, før man kan tale om egentlige paradigmeskift. Dette tankeeksperiment peger endvidere på, hvad det er, der i virkeligheden skal til, før al hidtidig teoridannelse på området ville være uanvendelig.

Man kan afsluttende i den forbindelse stille sig det relevante spørgsmål, om der i al snakken om en revolution i militære forhold er tale om en realitet, eller om konceptet RMA i realiteten blot er en optimering af teknologien indenfor et allerede kendt paradigme? Denne afføder tillige naturligt spørgsmålet, om Sun Tzu og Clausewitz derfor i virkeligheden ikke er at finde inden for samme paradigme? Det, der umiddelbart kunne tale for en sådan antagelse er, at vi udmærket kan forstå både Clausewitz og Sun Tzu, som teoretiske forklaringsmodeller i aktuelle konflikter. Man kan på den baggrund være skeptisk overfor hele RMA hurlumhejet. Det er måske, når alt kommer til alt, kun et flygtigt modefænomen indenfor militær og industriel tænkning, som først og fremmest skal sikre en fortsat rivende teknologisk udvikling i det amerikanske forsvar.

Når paradigmediskussionen er udtømt, må man efterfølgende gøre sig klart, at Sun Tzu's regelsæt adskiller sig fra Clausewitz' teori ved at være præskriptiv frem for en deskriptiv teori.³¹ Sun Tzu angiver en række regler for, hvordan og hvorledes man bør agere, såfremt man vil løse en given voldelig konflikt, men han giver i denne sammenhæng ingen forklaring på selve krigens natur.

Sun Tzu's klarhed og regelbundethed har givet anledning til, at nogle iagttagere direkte har anvendt Sun Tzu som en opskriftsbog på, hvorledes asymmetriske konflikter kan løses, idet Sun Tzu i mange tilfælde kan tolkes uendelig bredt. Således skriver Sun Tzu eksempelvis, at "ubesejrelighed beror på ens forsvar; besejrelighed beror på ens angreb. Hvis man forsvarer sig, er det, fordi ens styrke er utilstrækkelig; hvis man angriber, er det, fordi man har rigelig med styrke. De, der forstår at forsvare sig, gemmer sig så dybt de kan, under jorden, og de, der forstår at angribe, bevæger sig så højt, de kan, over himlen: på den måde kan de bevare sig selv og opnå den fulde sejr."³² Eksempelvis kunne bombningen af Taliban og al-Qaida i Tora Bora bjergene bringe påmindelser i retning af, at Sun Tzu's regelsæt følges, selv om Sun Tzu næppe kunne have forestillet sig de aktuelle bombningers natur og omfang. Men når man dernæst har tænkt over Sun Tzu's formulering - er det indlysende, at citatet har en ren præskriptiv funktion.

³¹ Se Rasmussen 2001, side 7. Michael I. Handel har anført, at "Sun Tzu does not provide us with the reasoning sequence that led him to his insights on this issue." Ganske i modsætning til Clausewitz. Handel 2001, side xxv.

³² Østergaard, side 56.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

Den mest markante danske Sun Tzu- fortalere, politologen Mikkel Vedby Rasmussen, har hævdet, at den vestlige verden "står (...) i fare for at undergrave sit eget bud på en kosmopolitisk verdensorden, fordi Vesten nægter at kæmpe efter de nye regler, men stædigt fastholder en clausewitzsk opfattelse af international konflikt."³³ Rasmussen mener, at krigen, jf. Sun Tzu, er en regulær tilstand. En tilstand, som vil forskrive andre midler end krigen som strategiens hovedværktøj.³⁴ Desuden kan specielt Sun Tzu anvendes, bliver det anført, til at forstå de små, asymmetriske krige og "low-intensity conflicts", såsom krigen i Kosovo og konflikter andre steder på kloden (kampen mod terror), hvor Clausewitz' teori ikke længere slår til.

Afsluttende må det anføres, at Sun Tzu's fortrinsvis præskriptive teori i mange kredse synes at have fået en renæssance i politologisk sammenhæng - dette er som regel sket på bekostning af Clausewitz - men Sun Tzu kommer i virkeligheden til kort, hvis man ønsker tilbundsgående forståelse af krigens natur og de militære midlers anvendelse i en konflikt, som USA's aktuelle globale kamp mod terror.³⁵

Clausewitz' krigsteori



³³ Mikkel Vedby Rasmussen, "The War on Terror and the End of the Clausewitzian Paradigm", *Journal of Strategic Studies* 11, Rasmussen lyder (Keegan, side 494).

³⁴ Rasmussen 2001, s. 11.

³⁵ Mark Burles & Alexander L. George, "The War on Terror: Evidence from History and Doctrinal Writings" 2000, side 79-93, hvor Sun Tzu og Clausewitz diskuteres, idet forfatterne ikke tager endelig stilling til fordel for den ene eller den anden teoretiker.

l/1999, side 8-11
John Keegan

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

Carl von Clausewitz fastslog allerede i indledningen til sit epokegørende værk om krigens teori, at krig var "en voldshandling for at tvinge modstanderen til at opfylde vor vilje."³⁶ Dette udsagn har naturligvis været centralt i forståelsen af Clausewitz' teori, men ikke alle sikkerhedspolitiske analytikere har været enige om bredden i denne udlægning. Der er sågar nogle, der har argumenteret for, at selv denne, ellers rummelige formulering, ikke har været tilstrækkelig til at forklare de asymmetriske krige eller "low-intensity conflicts," som den nye globale orden har budt på.³⁷ Når det kommer til den resterende del af Clausewitz' teori, har der været mange forskellige udlægninger. Mange har istemt et voksende kor, der har givet udtryk for, at Clausewitz vil være forældet og uanvendelig til at beskrive de "moderne" konflikter, såsom f.eks. krigen i Kosovo, konflikten mellem israelere og palæstinensere i Mellemøsten og USA's globale kamp mod terroren. Clausewitz er dermed mere end nogensinde blevet udsat for voldsom kritik, hvorunder de mest hårdnakkede kritikere har hævdet, at Clausewitz' tanker i lyset af det seneste årti er blevet fuldstændig forældede og utilstrækkelige til at forklare de nye militære kriser, som vi vil komme til at opleve i det nye årtusinde. Clausewitz' tanker, hævdes det, blev skrevet i lyset og på baggrund af Napoleonskrigene, og de har på dette grundlag ingen gyldighed for vort moderne samfund, som har udviklet sig voldsomt i en retning, som Clausewitz ganske naturligt næppe havde grundlag for at kunne forudse.³⁸ Imidlertid er en sådan kritik af Clausewitz i realiteten næppe ny; men den har sjældent vundet så meget genhør i etablerede politologiske kredse, som det netop nu er tilfældet. En af Clausewitz' voldsomste kritikere er den engelske skribent, redaktør og historiker John Keegan, og en anden af den tyske teoretikers mest vedholdende kritikere er den israelske historiker Martin van Creveld. Keegan har senest markant kritiseret Clausewitz i værket *Krigens Historie*, og Creveld har bl.a.

³⁶ Berg, side 29.

³⁷ Egentlig er "de små krige" ikke noget nyt fænomen, idet disse også eksisterede under den kolde krig. Hoch, side 22: "Die Clausewitz'sche Sicht des Verhältnisses von Krieg und Politik weist einen weiteren zentralen Schwachpunkt auf: Für das Verständnis des Krieges im 20. und 21. Jahrhundert – und zwar sowohl des großen wie des kleinen Krieges – greift seine Definition, dass Krieg „ein Akt der Gewalt (ist), um den Gegner zur Erfüllung unseres Willens zu zwingen,“ zur kurz." Mikkel Vedby Rasmussen udtrykker de samme forbehold vedr. Clausewitz og begrebet "de nye krige." Rasmussen 2002.

³⁸ Rasmussen 2001, side 6 "... to a large extent determined by the Napoleonic wars."

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

udgivet en bog om krigens forvandling, som efter sigende er pligtlæsning blandt ansatte i det amerikanske forsvarsministerium Pentagon.

Clausewitz' kritikere er gået så langt som til at hævde, at han ikke vil kunne anvendes til at forklare fremtidens - og som sådan også en del af nutidens - krige overhovedet. Martin van Creveld har således anført, at "a system of thought that ignores the war altogether, like *Vom Kriege* and its successors, cannot fail to misrepresent the nature of armed conflict" og endvidere, at "classical strategy, as understood by Jomini, Clausewitz, and most later prophets of conventional war, is the product of specific periods and circumstances." Her lurer antagelsen om et paradigmeskift atter.³⁹ Men heri har historikeren Creveld og hans kollega Keegan taget gruelig fejl. Clausewitz' teori om krigens natur er i virkeligheden tidløs - som det skal forsøges påvist i det efterfølgende.⁴⁰

Det skal påpeges, at *Om Krigens* første bogs første kapitel er det mest centrale i hele Clausewitz' værk, for det første fordi Clausewitz selv anså dette kapitel for at være det eneste færdiggjorte i hele værket, jf. generalens efterladte notitser, og for det andet fordi det afsluttende afsnit i dette kapitel udgør, hvad man noget polemisk kunne kalde Clausewitz' testament. Det 28. afsnit er i det hele taget ofte blevet oversat eller mistolket, og de færreste har reelt indset, hvor centralt dette afsnit er.

Clausewitz indleder dette centrale afsnit med at konstatere, at krigen er en "sand kamæleon," som "i hvert konkret tilfælde ændrer sin natur."⁴¹ Allerede fra begyndelsen af afsnittet bekræfter Clausewitz således, at der findes mange former og varianter, som krig kan optræde under. Men det vigtigste og mest gennemtrængende begreb i det 28. afsnit er netop begrebet "den forunderlige treenighed."⁴² I Clausewitz' originale manuskript beskrives fænomenet som "wunderliche Dreifaltigkeit," hvilket vil kunne oversættes til "besynderlig" eller "forunderlig trefoldighed" (eller "treenighed"). Dette synes at beskrive begrebet med en mere positiv klang, end det er tilfældet i den danske oversættelse. Da punktet, som det efterstående skal påvises, er særdeles centralt, er der grund til at dvæle ved denne formulering, og det er overordentligt vigtigt at forstå Clausewitz' egentlige intention med denne betegnelse. Første kapitel var, jf. Clausewitz' egne efterladte optegnelser, det eneste fuldendte i hele værket, og det var hans hensigt, at hele værket skulle have

³⁹ Creveld, side 205–206.

⁴⁰ Enkelte har i deres kritik af Creveld og Keegan anført, at de to herrer næppe har læst Clausewitz – og hvis de har, kan man med rette stille spørgsmålet, om de har forstået nogen som helst af det, som de har læst. En kritik, som man kan være tilbøjelig til at tilslutte sig. Se hertil Villacres og Bassford.

⁴¹ *Om Krigens*, side 50. Her skal der endvidere henvises til Handels omfattende analyse af begrebet i afsnittet "The Trinitarian Analysis" i *Handel* 2001, side 102–117.

⁴² Oberst Nils Berg har, i sin ellers fremragende danske oversættelse, oversat dette noget misvisende til en "sær trefoldighed." Berg, side 50 samt *Vom Kriege*, side 213.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

været omskrevet i lyset af dette, såfremt han ikke var afgået noget uventet ved døden i en forholdsvis ung alder.⁴³

Selv om der aktuelt i politologiske kredse kan genfindes en stor opposition mod Clausewitz' tanker, er der fra anden side i forskningsdebatten fortsat stor opbakning bag hans teori om krigens natur - om end i dag med en anden tilgangsvinkel, end det hidtil har været tilfældet.⁴⁴ Den danske etnolog Thomas Højrup har i sit arbejde med teorien om livsformanalysen beskæftiget sig med Clausewitz, som, han mener, kan læses og forstås ud fra de teoretiske begrebsdannelser ekstension og intension.⁴⁵ Jf. Højrup er det på dette grundlag muligt at læse Clausewitz' værk *Om Krigen* uden de selvmodsigelser, der ellers ville kunne og ofte opstår, såfremt man ikke eksplicit vil skelne mellem krigsbegrebets intension på den ene side og dets ekstension på den anden side. Højrup har i sit værk forsøgt at tydeliggøre Clausewitz' skelnen mellem disse begreber.

Ekstensionen, mener Højrup, repræsenteres af krigskunstens praktiske erfaringer og det historiske eksempelstof, hvorimod intensionen er de indre sammenhænge i krigsbegrebet eller med andre ord den grundlæggende teori bag Clausewitz' tanker. Derudover har Højrup desværre ikke beskæftiget sig med Clausewitz' tanker om treenigheden overhovedet, idet hans hovedsigte med studiet af Clausewitz' teori har været, at påvise det, som han kalder, den defensive stats uendelighed. Dette har Højrup eksemplificeret ved et andet af den preussiske teoretikers teoretiske dogmer, som har gjort gældende, at defensiven er stærkere end offensiven.⁴⁶

Tillige har en anden og nyere forklaring af Clausewitz efterhånden bredt sig blandt politologer og historikere. Denne nyere tolkning af Clausewitz' første bogs første kapitel giver, som det vil vise sig, rum for en anden og anderledes fortolkning af hans teori om krigens natur. Denne udlægning gør værket mere og bredere anvendelig, end det hidtil synes at have været tilfældet. Især afsnit 28 er særdeles centralt for denne udlægning.⁴⁷

Professor Michael I. Handel har forsøgt at udtrykke dette grafisk (se figur 1). Clausewitz har i sit værk, som det vil være læsere af den tyske krigsteoretiker bekendt, delt krigen op i tre temaer, som han hhv. har kaldt den blinde naturdrift, den fri sjælsaktivitet og den rene forstand. Den blinde naturdrift har Clausewitz henregnet til

⁴³ Berg, side 19–22.

⁴⁴ Se især hertil Herberg–Rothe, hvis afhandling er et omfattende forsvar af Clausewitz og hans tanker netop begrundet i "den forunderlige treenighed." Humbolt–professoren Herfried Münkler er af den opfattelse, at en beskæftigelse med Clausewitz ud fra dogmet om krigen som fortsættelse af politikken med andre midler kan være hindrende for en frugtbar diskussion af teoretikerens krigsbegreb. Münkler, side 9.

⁴⁵ Højrup 1995, side 143 ff. – men mere eksplicit i Højrup 2001–2002, side 5 f.

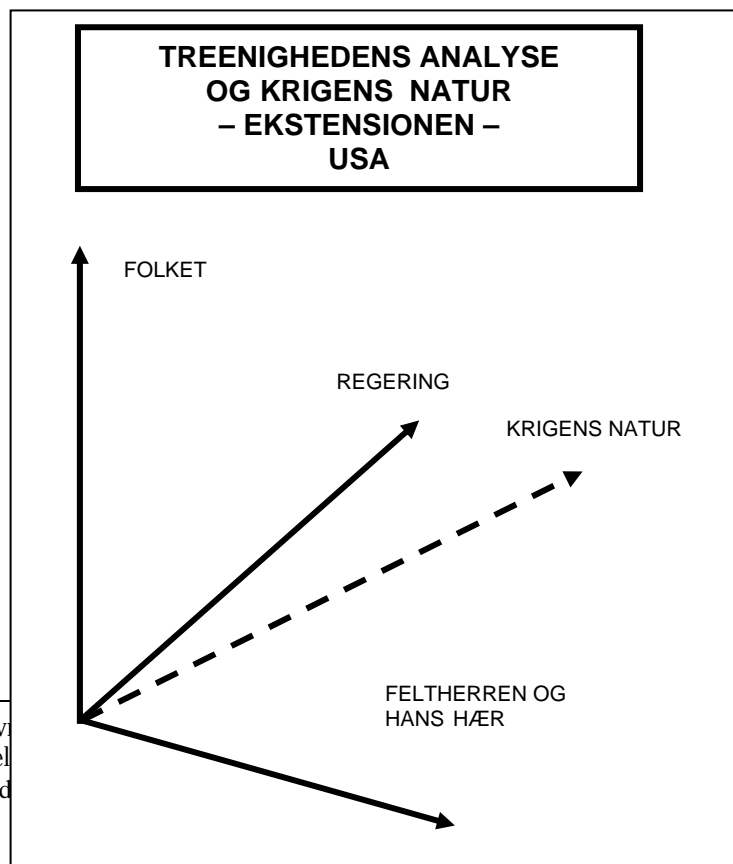
⁴⁶ Se hertil bl.a. Højrup 1995 samt "Den defensive stats sande uendelighed" interview med Thomas Højrup i *Politologiske Studier*, 4/1999, side 26–29.

⁴⁷ *Om Krigen*, side 50.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

folket, den fri sjælsaktivitet henregnes til feltherren og hans hær mens den rene forstand tilknyttes regeringen. Krigens natur, hævdede Clausewitz, bevæger sig svævende mellem disse begreber "ligesom et legeme mellem tre tiltrækningspunkter." Professor Handel, var af den opfattelse, at treenigheden i krigens natur kunne opdeles i folket med dets vold, had og passioner; regeringen med dets politiske mål, ræson og kalkulationer samt hærføreren og hans hær med tilfældigheden, sandsynlighederne, den kreative ånd, det politiske instrument samt underordningens natur, hvilket i øvrigt stemte ganske godt overens med første bogs første kapitel i værket *Om Krigen*.⁴⁸ Professor Michael I. Handel konkluderede derfor, efter gennem mange år at have beskæftiget sig med Clausewitz' krigsteori på et akademisk niveau, at "in the trinitarian analysis, Clausewitz ingeniously reduces the infinite complexities of war to *three basic dominant tendencies*."⁴⁹ Netop interaktionen mellem alle disse elementer bestemte krigens natur, hvilket blev beskrevet som pendulet, der svævede mellem treenighedens tre tiltrækningspunkter (se de to næste figurer).

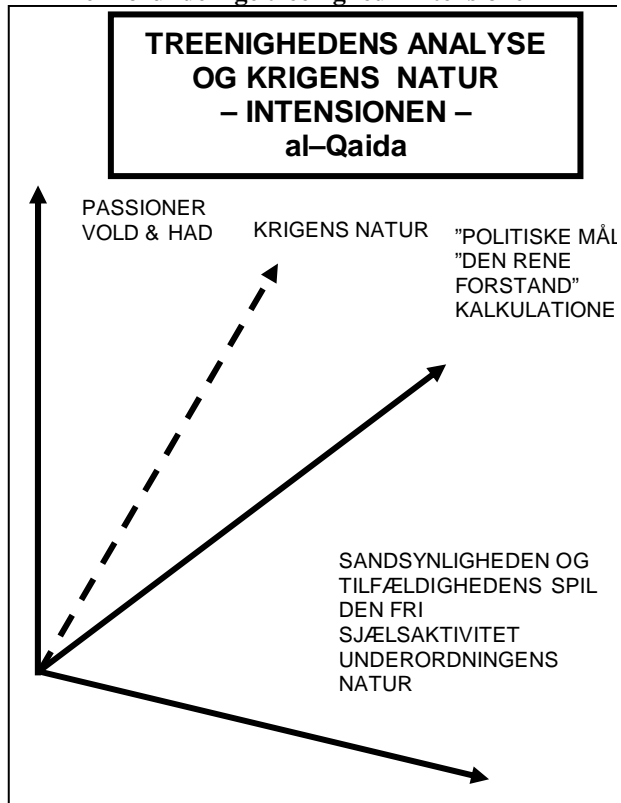
Den forunderlige treenighed - ekstensionen



⁴⁸ I øvrigt opfattelse
⁴⁹ Handel

ndels

Den forunderlige treenighed - intensionen

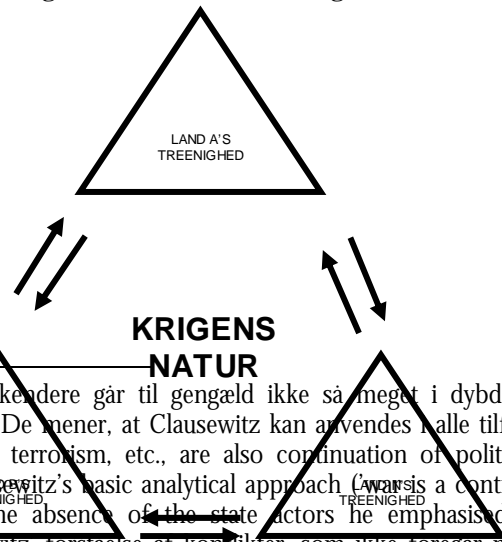


Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

Men interessant ville det være at undersøge, hvad der ville ske, hvis man søgte at kombinere etnologen Højrup's iagttagelser med Handels teori? Det har vist sig, at det vil være muligt at nedbryde Handels model yderligere i en ekstensionel og en intensionel del, og at man ved dette kan opnå en grafisk fremstilling, hvor den ekstensionelle del - den historiske del - blev repræsenteret af folket, regeringen og feltherren og hans hær. Denne fremstilling viser netop det, som Clausewitz blev bebrejdet, når man hævdede, at hans teori ikke kunne finde anvendelse på andet end de tilstande, som eksisterede på hans egen tid. Den ekstensionelle del var i realiteten også udsprunget af hans egne erfaringer fra den tid, som han levede i.

Men Clausewitz ville mere end dette. Hans ambition var at skabe en teori, som beskrev krigens natur til alle tider. Dette ville kunne opnås ved at skrælle det ekstensionelle lag af Handels model; hvorefter man står tilbage med begreberne vold, had og passioner; politiske mål, ræson og kalkulationer samt tilfældigheden, sandsynlighederne, den kreative ånd, det politiske instrument samt underordningens natur. Disse elementer udgør den intensionelle del af Clausewitz' treenighed. Samtidig udgør disse det sande eviggyldige i Clausewitz' teori om krigens natur; en teori, som vil kunne anvendes til at forklare alle militære konflikter - også asymmetriske og de mindre krige, som vi oplever i det 21. århundrede. Denne teori, må man formode, ville også kunne forklare konflikter, som opstår mellem aktører, som ikke besidder statslige karakteristika (se figur 2 & 3).⁵⁰

Krigens natur ved flere deltagere



⁵⁰ Nogle Clausewitz kendere går til gengæld ikke så meget i dybden med den teoretiske diskussion. De mener, at Clausewitz kan anvendes i alle tilfælde, og "in principle, small wars, terrorism, etc., are also continuation of politics by other means, and that Clausewitz's basic analytical approach (war is a continuation ...)' can apply even in the absence of the state actors he emphasized so much." Endvidere er Clausewitz forståelse af konflikter, som ikke foregår mellem stater ofte blevet overset af moderne politologer. Heuser, side 138, og Clausewitz' "contribution to the understanding of the guerrilla (...) widely underestimated, and he is often associated only with 'regular' or 'classical' inter-state war," side 141.

Hvorledes kan treenigheden forklare USA's globale kamp mod terror

Treenigheden i dens intensionelle form inddrager vold, had og passioner; politiske mål, ræson og kalkulationer samt tilfældigheden, sandsynlighederne, den kreative ånd, det politiske instrument samt underordningens natur. Når man i den forbindelse ser på USA's kamp mod den globale terror, vil man opdage, at den netop indeholder alle disse elementer. De irrationelle faktorer beskrevet ovenfor indeholder vold, had, frygt og passioner ses ligeledes i et sjældent omfang i denne konflikt. Kalkulationerne, de politiske mål og ræson fremgår tydeligt af de forhandlinger, der foregår mhp. at inddrage aktører udenfor den egentlige konflikt i processen ved en bejlen til omkringliggende arabiske og islamiske lande samt politiske aktører i den vestlige verden som eksempelvis Rusland og landene i EU.

Det tredje element i terroren er karakteriseret af tilfældighed, sandsynlighed, den kreative ånd, det politiske instrument samt underordningens natur. Terroren er præget af tilfældigheder og kreativitet i mangel af et egentligt militært potentiale. Desuden er der vel ingen tvivl om, at deltagerne i terroren - ligesom hæren i en velordnet stat - benyttes som et politisk instrument for netop at opnå politiske mål. Al-Qaida er derfor, hvad enten man er sig det bevidst eller ej, underordnet et overordnet politisk mål, som er indførelse af fundamentalistiske islamiske regimer i første omgang i muslimske lande. Netværksorganisationen al-Qaida kan derfor i sidste ende ikke afskrive sig et politisk formål med sin eksistens og kamp mod den vestlige verden og kultur.

På den anden side kunne den intensionelle side af treenigheden også beskrive USA's handlemåde. Det irrationelle islæt repræsenteres af overtrædelser af internationale love og bestemmelser. Det religiøse aspekt spiller især en afgørende rolle for de islamistiske fundamentalister, som, hvis man anlægger en politologisk rationel vinkling på problemet, må betegnes som irrationelt.

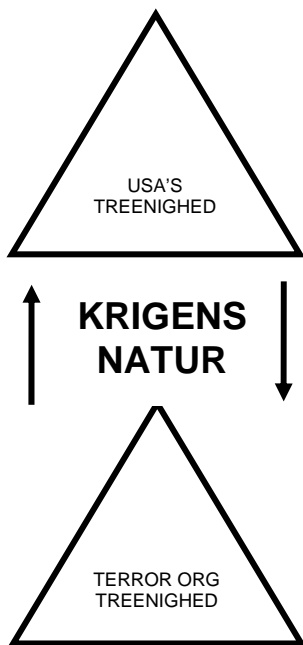
Begge parter gennemfører i f.m. terrorkampen aktioner, som man kunne kalde inhumane og regelnedbrydende. Der forekommer en åbenbar magtubalance mellem parterne, som man må anse for at være den asymmetriske dimension af konflikten. Den eksistentielle natur af konflikten, dvs. kampen for overlevelse, er åbenbar, idet begge parter tror sig truet på deres eksistens.

Man kan som følge heraf på den ene side vælge at se begge konflikter i én teoretisk model, hvor "pendulet" svinger alt efter konfliktens karakter (bemærk i øvrigt, hvorledes krigens natur ændrer sin placering i rummet fra figur 2 til figur 3). Man kan på den anden side også vælge at anskue konflikten ud fra en model, der på

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

den ene side fremstiller konflikten ene part USA, som den ene aktør, og på den anden side fremstiller netværksorganisationen al-Qaida som den anden aktør (se figur 4 og 5). Det er så de to aktørers interaktion, så at sige deres treenigheders interaktion, som bliver anskueliggjort i denne model.

USA's globale kamp mod terror



Konklusion

Når politologer har hævdet, at Clausewitz' teori tilhører et andet og ubrugeligt paradigme, så kunne man f.eks. vende sig til humaniora, hvor mange forskellige teorier i modsætning til de samfundsvidenskabelige teorier, længe har eksisteret i

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

bedste velgående side om side. Det er endog ofte muligt at kombinere disse teorier.⁵¹ Dette må stille spørgsmålet, om teorien overhovedet er brugbar i forholdet Sun Tzu versus Clausewitz. Man kunne, som professor Michael I. Handel har hævdet, snarere konkludere, at de to ligefrem supplerer hinanden. Dette ville måske være at gå til ekstremer, men det stiller det relevante spørgsmål, hvorvidt Clausewitz' teori kan aflives alene på baggrund af inkommensurabiliteten mellem de angivelige paradigmer. Dette må jf. ovenstående betragtninger anses for at være særdeles tvivlsomt.

Man kan sige, at der kan blandt iagttagere findes mindst tre forklaringer på Clausewitz og forholdet til RMA, og dermed hans gyldighed i forhold til kampen mod den globale terrorisme,

For det første et standpunkt, der fastholder, at paradigmeskiftet i f.m. RMA i det amerikanske forsvar gør det Clausewitz' teori ubrugelig som forklaringsmodel. For det andet en position, der fastholder, at der ved indførelsen af RMA sker et paradigmeskifte, men at dette på ingen måde hindrer en fortsat anvendelse af Clausewitz' teori, og endelig fastholder nogle, at tanken om et paradigmeskift i højere grad er teoretisk tankespind end realitet. I sidste tilfælde kan det naturligvis ikke have nogen effekt for Clausewitz' fortsatte gyldighed, som grundlag for en relevant teoridannelse i forbindelse med konflikter i det 21. århundrede.

Der er stillet spørgsmålstegn ved, om der overhovedet eksisterer en RMA? Foreligger der et paradigmeskift i forholdet til Clausewitz' teoretiske tænkning? Og er Clausewitz i virkeligheden ikke ligeså anvendelig på USA's kamp mod den internationale terror, som han har været på alle forudgående voldelige konflikter?

Svarene må være "sandsynligvis ikke" (men det afhænger af de briller, man tager på, når man ser på dette), i næste tilfælde "næppe" (og det kan efter undertegnede mening ikke debatteres), og sidste spørgsmål kan i lyset af ovenstående kun bekræftes!

Jf. politologen Mikkel Vedby Rasmussens - og mange andre med ham - egen argumentation er paradigmet, som Sun Tzu repræsenterer, inkommensurabelt, dvs. usammenligneligt, med revolutionen i militære forhold. I virkeligheden tilhører, må man anføre, både Clausewitz og Sun Tzu det samme paradigme - trods de mange tusind års forskel. Da begge tilskriver krigens natur forhold i den menneskelige natur. At Sun Tzu kan betegnes som en præskriptiv teoretiker til forskel for Clausewitz' deskriptive tilgang til teorien ændrer principielt ikke noget ved dette forhold.

Så længe krige er grundlæggende forankret i den menneskelige natur kan militære teoretikere, som Sun Tzu og Clausewitz, stadig fortælle os noget om krigens førelse. Revolutionen i militære forhold er indtil videre begrænset til den militære teknologi - i den forbindelse fortrinsvis informationsteknologien - og derfor er der ikke behov for en ny teori; eller for sags skyld en gammel - til at forklare os dette

⁵¹ Se hertil *Humanistisk Videnskabsteori*.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

fænomen. Alt kan klarlægges indenfor det samme paradigme; for nu at blive i den Kuhnske udtryksverden.

Clausewitz' generelle teori er ovenfor blevet anvendt til at påvise, at en aktuel og moderne konflikt, som den mellem supermagten USA og den islamistiske og fundamentalistiske terrororganisation al-Qaida kan beskrives i en syntese af Højrup's tanker om en opdeling af Clausewitz' teori i en intensionel, en ekstensionel del og Clausewitz' tanker om krigens "forunderlige treenighed." Såfremt man ville undersøge konflikten i større detalje, synes det ikke utænkeligt, at selve krigens natur i analytisk sammenhæng ville kunne bestemmes i en endnu større detaljeringsgrad. Man ville, populært sagt, i et tredimensionelt rum kunne bestemme, hvor krigens natur ville placere sig mellem de tre tiltrækningspunkter, som består af vold, had og passion; politiske mål, ræson og kalkulation samt tilfældighed, sandsynlighed, den kreative ånd, det politiske instrument samt underordningens natur samt beskrive interaktionen mellem de to konfliktdelegeres treenigheder. En egentlig gennemgribende beskrivelse af krigens natur i den foreliggende konflikt, ville derimod være en helt anden problemstilling, som falder udenfor denne undersøgelses rammer, men det forekommer imidlertid ikke usandsynligt, at en nærmere analyse af netop dette problem ville kunne gennemføres med et særdeles frugtbart resultat.

Man kan af ovenstående se, at Clausewitz' teori om krigens natur, især i den form han formulerer den i første kapitel af værket *Om Krig*, med rette kan betegnes som en tidløs fortolkning af hele krigsbegrebet og krigens natur. Her må man holde sig for øje, at Clausewitz aldrig nåede at færdiggøre sin afhandling, men at han anså første kapitel for at være det mest gennemarbejdede. Det første kapitel var så fundamentalt og epokegørende, at det senere skulle have dannet grundlaget for en omskrivning af resten af værket. Desværre nåede Carl von Clausewitz aldrig at færdiggøre resten af sin klassiske afhandling, men det må være legitimt at gætte på, at det ville have fulgt de retningslinier, som Clausewitz lagde til rette i første bogs første kapitel, og i den forbindelse Clausewitz' forklaring af krigens natur naturligt skal inddrages eksemplificeret ved den forunderlige treenighed.

Hovedkonklusionen må derfor være, at Clausewitz - trods hårdnakket og vedholdende kritik fra hans modstandere - fortsat kan anvendes som forklaringsmodel på militære konflikter; også de konflikter, som i den nyeste forskning går under betegnelsen "low-intensity conflicts," nyere og asymmetriske krige.

Litteratur

Lars Erslev Andersen & Jan Aagaard *Den afghanske forbindelse. Afghanistanveteraner, al-Qaida-netværk og den globale terrorisme* København 2002.

Lars Erslev Andersen "USA og Mellemøsten" *Copri Nyhedsbrev* nr. 8, februar 2001.

Lars Erslev Andersen "Asymmetrisk krig, ny terrorisme og den postmoderne verdens(u)orden" *Militært Tidsskrift* 1/2002, side 48-66.

Lars Erslev Andersen "terrorismen" *Den Store Danske Encyklopædi*, bd. 19, 2001, side

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

15–16.

Torben Benner "Modstandskamp er ikke Terrorisme" *Politiken* 26. april 2002, side 9.

Nils Berg (udg.) Carl von Clausewitz *Om Krig* København 1986 (ty. *Vom Kriege. Hinterlassenes Werk des Generals Carl von Clausewitz* 19. oplag. Bonn 1991).

Louis Rene Beres "Remembering Sun Tzu: Israel and The Art of War" http://www.israelinsider.com/views/articles/views_0016.htm (20. marts 2001).

Alan D. Beyerchen "Clausewitz, Non linearity, and the Importance of Imagery" i: David S. Alberts & Thomas J. Czerwinski *Complexity, Global Politics, and National Security* Washington 1997.

Alan D. Beyerchen "Clausewitz, Non linearity, and the Unpredictability of War" *International Security* 17 (vinteren 1992/93) side 59–90.

Pernille Bramming "Hvorfor frygter vi Islam?" *Militært Tidsskrift* 1/2002, side 23–35.

C. Carlsen "Terrorisme" *Militært Tidsskrift* 1/2002, side 3–22.

Finn Collin & Simo Køppe *Humanistisk Videnskabsteori* Viborg 1995.

Martin van Creveld *The Transformation of War*. 1991.

Antulio J. Echevarria II "Dynamic. Inter-Dimensionality. A Revolution in Military Theory" Joint Forces Quarterly (foråret 1997) side 29–36.

Antulio J. Echevarria II "War, Politics, and RMA. The Legacy of Clausewitz" Joint Forces Quarterly (vinteren 1995/96) side 76–80.

Lasse Ellegaard "Islam og Den Ny Orden" *Udenrigs*, 4/2001, side 32–45.

Michael I. Handel *Masters of War. Classical Strategic Thought*. 3. rev. og udv. udgave. London 2001.

Michael I. Handel "Who is afraid of Carl von Clausewitz? A guide to the perplexed" – se også internetsiden <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/Handlart.htm> (11. februar 2002).

Birthe Hansen *Terrorisme – de utilfredse og den nye verdensorden* København 2001.

Jens Claus Hansen "Den sikkerhedspolitiske situation efter 11. september 2001" *Militært Tidsskrift* 1/2002, side 67–89.

K.B. Hansen & H.-C. Mathiesen "Bekæmpelse af terrorisme – en militær opgave?" *Militært Tidsskrift* 1/2002, side 98–114.

Andreas Herberg-Rothe *Das Rätsel Clausewitz. Politische Theorie des Krieges im Wiederstreit* München 2001.

Beatrice Heuser *Reading Clausewitz* London 2002.

Martin Hoch "Krieg und Politik im 21. Jahrhundert" *Politik und Zeitgeschichte* 20/2001.

Thomas Højrup *Stats- og livsformer I. Omkring livsformanalysens Udvikling* København 1995.

Thomas Højrup *Det Krigsvidenskabelige Værksted. Specifikationer af Clausewitz's krigsbegreb – kompendium til Krigsteoriundervisning 2001–2002*.

"Den defensive stats sande uendelighed" artikel om Thomas Højrup *Politologiske Studier* nr. 4, august 1999.

Mark N. Katz "Osama bin Laden as Transnational Revolutionary Leader" " *Foreign Affairs*, februar 2002, side 81–85.

Clausewitz og USA's kamp mod den globale terror

John Keegan *Krigens Historie* 2001.

Torben Krogh "Kampen mod terror – og dens følger" *Udenrigs*, 4/2001, side 1–4.

Thomas Kuhn *The Structure of Scientific Revolutions* Chicago 1962 (da. *Videnskabens Revolutioner* 1973).

Mehdi Mozaffari "Bin Laden and Islamist Terrorism" *Militært Tidsskrift* 1/2002, side 35–47.

Herfried Münkler *Gewalt und Ordnung. Das Bild des Krieges im politischen Denken* Frankfurt a/M 1992.

Bjørn Møller "The Revolution in Military Affairs: Myth or Reality?" planlagt udgivet i DUPI publikationen *The Revolution in Military Affairs* (downloaded fra <http://www.copri.dk/copri/researchers/moeller/RMA.doc> 25. juni 2002)

"Thomas Kuhn," "normalvidenskab" & "paradigme" *Den Store Danske Encyklopædi*, bd. 11, side 355 (1998), bd. 14, side 297 & bd. 15, side 41, København 1999.

Jens Østergaard Petersen (udg.) *Sun Tzu Krigskunsten* 1989.

Mikkel Vedby Rasmussen *The Acme of Skill: Clausewitz, Sun Tzu and the Revolutions in Military Affairs* DUPI report 2001/12.

Mikkel Vedby Rasmussen "Sikkerhedspolitikens sociologi: kan nye opfattelser af sikkerhed forklares med opkomsten af risikosamfundet?" i [http://www.sociologi.dk/kongres/abspap/w.7.paper-Mikkel Vedby Rasmussen.doc](http://www.sociologi.dk/kongres/abspap/w.7.paper-Mikkel_Vedby_Rasmussen.doc) (29. april 2002)

Edward J. Villacres & Christopher Bassford "Reclaiming the Clausewitzian Trinity" i *Parametres, efteråret 1995* – se også internetsiden <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/Trinity/TRININTR.htm> (11. februar 2002).

FN - hvad gør vi?

Af oberst Kurt Mosgaard og major Michael Lollesgaard, FN-missionen i New York

Indledning

Erfaringerne fra især UNPROFOR medførte en udbredt mistillid blandt politikere og officerer til FNs evne til at lede fredsstøttende operationer.

Det er vores påstande i denne artikel, at den herskende opfattelse af FN beror på udbredt ukendskab til organisationens voksende styrke, og at det er sandsynligt, at FN i de kommende år vil få en øget rolle som ramme for indsættelse af danske styrker. Kendskabet til FN bør derfor udvides, og danske politikere og forsvaret bør overveje muligheder for en mere aktiv indsats til styrkelse af FN og vores egne muligheder for at kunne bidrage effektivt til FN operationer.

FN skepsis

Vort UNPROFOR engagement i Kroatien/Bosnien 1992-95 gav dybe sår og specielt deltagelsen i UNCRO (Kroatien) endte i 1995 ulykkeligt efter kamphandlingerne i august og september 1995. Omvendt vandt vores kampvogneskadron i Bosnien international hæder på grund af dens evne og vilje til at optræde robust i fm. et serbisk baghold i 1994. Vort UNPREDEP engagement (Makedonien) var en succes, men det endte brat på grund af et besynderligt kinesisk veto. Vort UNMEE engagement (Etiopien og Eritrea) i SHIRBRIG-regi (Multinational Standby High Readiness Brigade for UN Operations), som samlet var succes, blev skæmmet af småskærmysler med FN-systemet over forholdsvis trivielle logistiske spørgsmål. Mange af vore officerer har gjort tjeneste i disse operationer og en række nuværende ledende politikere var involveret i beslutningerne omkring disse indsættelser.

Vort nuværende FN-engagement med 43 militære observatører og ca. 60 civile polititjenestemænd er der hovedsageligt positive ytringer om, men samlet ændrer dog ikke ved, at en stor del af officerskorpset og mange politikere synes skeptiske over for FN's evne til at gennemføre fredsstøttende operationer.

De ydre rammer

NATO's engagement på Balkan reduceres gradvist i disse år. Og selv om udviklingen går beklageligt langsomt pga. den politiske situation i Bosnien og Kosovo, så er det en reduktion, som må ventes at fortsætte de nærmeste år. Det danske bidrag til Amber Fox i Makedonien blev kortvarigt øget ved udsendelse af helikopterdetachementet, men det vil kun være for en begrænset periode. Overgår ansvaret for operationen i Makedonien til EU, vil vort engagement øjeblikkeligt stoppe. Dermed må det ventes, at også dansk forsvars bidrag til Balkan-

FN - hvad gør vi terror •

operationerne inden for kort årrække bliver yderligere reduceret. Om det fremtidige Afghanistan engagement og konsekvenserne af en eventuel ophævelse af vort ESDP forbehold kan der vel kun gisnes?

Det er den nuværende regerings politik, at Danmark aktivt skal deltage i fredsbevarende operationer, og der er politisk fremsat ønsker om, at kapaciteten skal udvides yderligere. På samme tid kan det vel også antages, at en af årsagerne til, at forsvaret har undgået voldsomme besparelser, er, at vor struktur og styrkeniveau har været et absolut minimum i forhold til muligheden for vedligeholde en samlet udsendelse på vel over 1000 mand.

I forlængelse af beskæringen af ovennævnte engagementer kan det ikke afvises, at der fra regeringen og Folketinget vil komme et pres på forsvaret for at anvende den ledige kapacitet til at forfølge landets udenrigspolitiske mål. Selvfølgelig skal vi ikke blindt sende soldater ud i fredsbevarende operationer blot for at opfylde en kvote, men den frigjorte kapacitet kunne måske muliggøre, at vi fra dansk side blev sat i stand til i højere grad at understøtte vores udenrigspolitik, herunder bistandspolitikken, med direkte bidrag til fredsstøttende operationer.

Stort set alle fredsstøttende operationer uden for Balkan ledes i dag af FN. De få undtagelser omfatter bl.a. SNG-styrken i Georgien, en sydafrikansk bataljon i Burundi som VIP-beskyttelse og Multinational Force (MFO) i Sinai med deltagelse fra USA samt selvfølgelig ISAF i Afghanistan. FN leder for øjeblikket 16 operationer, heraf 10 med større troppekontingenter. Den største operation er UNAMSIL i Sierra Leone med ca. 17.500 soldater.

Ser vi i krystalkuglen efter konflikter, som kunne medføre anmodninger og overvejelser om fremtidig dansk deltagelse i fredsstøttende missioner, så skimtes Mellemøsten, Georgien og Sri Lanka i tågerne, men en lang række konflikter i Afrika er dominerende.

Alle fredsstøttende operationer i Afrika ledes i dag af FN, og skulle der blive etableret yderligere missioner i f.eks. Burundi eller Sudan er det svært at se, at dette skulle blive uden for et FN-regi. FN giver den nødvendige politiske troværdighed og er den organisation, som besidder den bedste indsigt i lokale forhold. Dette kunne også meget vel være tilfældet i Georgien og Sri Lanka, hvorimod en større indsats i Mellemøsten må ventes at blive placeret i hænderne på en international koalition af villige lande.

Et af de forhold, der taler for FN-ledelse i en række konflikter, er udnyttelse af den politiske troværdighed, som FN besidder. En "hvid koalitions/NATO/EU-hær" minder fortsat meget om en kolonimagt. Indsættelse af tredje verdens lande i rammen af regionale organisationer eller i forlængelse af bi- eller trilaterale aftaler vil ofte være en for stor økonomisk belastning for de pågældende lande. Det sås tydeligt i fm. ECOWAS' (Economic Community of West African States) indsættelse i Sierra Leone. Hvis FN er operatør, vil der derimod kunne ydes økonomisk refusion for deltagelsen, hvilket vil tiltrække en bredere kreds af bidragsydere.

De "ydre rammer" for dansk forsvars deltagelse i internationale operationer taler således for, at vi holder muligheden for en større FN-deltagelse åben. Al dansk

FN - hvad gør vi terror •

indsættelse i fremtiden skal nødvendigvis være i overensstemmelse med danske interesser, have den fornødne folkelige opbakning og selvfølgelig være sikkerhedsmæssigt forsvarligt. Men det kan være svært at se, at vi undgår FN-operationer. Vort forhåbentligt kommende sikkerhedsrådsmedlemskab i 2005-2006 vil formentlig også forstærke de internationale forventninger til dansk deltagelse.

Udviklingen i FN

Det kan hævdes ved læsningen af ovenstående, at vi finder, at FN nu er en gennemgribende succes, og at alle svagheder er fjernet. Det er desværre ingenlunde tilfældet. Internationale organisationer har mange svagheder, hvilket undertegnedes erfaringer fra IFOR/SFOR også viste klart! FN har f.eks store problemer i MONUC (Den Demokratiske Republik Congo), hvor situationen i øjeblikket er meget vanskelig og udsigten til mandatopfyldelse på kort sigt er ringe. Til forskel fra tidligere er sikkerhedsrådsmedlemmerne imidlertid realistiske i deres fordringer til missionen, idet de gennem besøg i området har et særdeles godt kendskab til de eksisterende vanskeligheder. Man går derfor langsomt frem, og soldaternes sikkerhed er prioriteret frem for alt andet. Så selv om der måske ikke er den store udvikling i missionen, så sker der omvendt ikke noget med soldaterne.

Denne udvikling er bl.a. sket i medfør af Brahimi-rapporten. Brahimi opfordrede Generalsekretæren til at være ærlig over for Sikkerhedsrådet. Sandheden, snarere end hvad han troede Sikkerhedsrådet gerne ville høre, skulle frem. En sidegevinst har endvidere været, at FN nu kun påtager sig opgaver, hvor der ikke er andre organisationer, der har meldt sig. Man er sig mere bevidst om sine evner og begrænsninger, hvilket førte til det australske lederskab af INTERFET på Øst-Timor og den britisk/tyrkiske ledelse af ISAF i Afghanistan. Dette var opgaver, som FN indledningsvis fandt var for vanskelige, og som der heldigvis var alternative "udbydere" til.

Brahimi opfordrede også til et tættere samarbejde mellem Sikkerhedsrådet, FN-sekretariatet og de troppebidragydende lande. Sikkerhedsrådet var indledningsvis tøvende over for denne anbefaling, idet det så en overhængende fare for tab af magt i forholdet til styringen af udviklingen i et konfliktområde. De uheldige hændelser i UNAMSIL (Sierra Leone) i foråret og sommeren 2000, rykkede dog afgørende på denne holdning. Mange af problemerne skyldtes dårligt uddannede og udrustede troppebidrag – f.eks blev en bataljon taget til fange og afvæbnet af 200 oprørere – men især Indien beskyldte også Sikkerhedsrådet for at udforme mandater indeholdende helt urealistiske operative opgaver, som ikke var i tråd med kapaciteten på jorden. Som taget ud af en amerikansk feltreglement fik styrken bl.a. til opgave at: "...control the lines of communications". Hvad betyder det i et missionsområde, som for en stor dels vedkommende består af tæt jungle? Bl.a. som konsekvens af at Sikkerhedsrådet ikke hørte på troppebidragyderne, trak Indien sit 4000 mand store kontingent. Dette rystede FN-systemet, og siden hen er der sket noget i sagen.

FN - hvad gør vi terror •

Troppebidragydermøder med deltagelse af alle bidragydere er blevet hyppigere. Der er således etableret bedre kommunikation og samarbejde mellem Sikkerhedsrådet, FN-sekretariatet og de troppebidragydende lande. Endvidere er der som noget nyt oprettet en arbejdsgruppe under Sikkerhedsrådet, p.t. ledet af den norske Sikkerhedsråds-ambassadør, hvor Sikkerhedsrådets medlemmer sammen med de største bidragydere (enheder) diskuterer tiltag i missionerne, når der er behov for væsentlige ændringer. Det første sådanne arbejdsgruppemøde blev for nyligt afholdt i forbindelse med udarbejdelse af en exit-strategi for UNAMSIL i Sierra Leone.

Det skal også nævnes, at påstande om, at FN var utilbøjelige til at give mandater med mulighed for robuste "Rules of Engagements" eller helst undgik tungere udrustede enheder, synes at være irrelevante. Sikkerhedsrådet bruger kapitel VII¹ "med rund hånd"², og hvor det er nødvendigt, opererer man med kampvogne, artilleri og kamphelikoptere. Grænsen for FNs formåen vurderes at være evnen til at indsætte kampfly i koordination med landoperationer, ligesom man heller ikke kan lede joint operations i fm. med en evt. udtrækning.

En anden væsentlig udvikling af FN-systemet inden for det fredsbevarende område er den kommende etablering af Strategic Deployment Stock (SDS), en udvidelse af materielreserven på logistikbasen i Brindisi. Som basis for udregning af den nødvendige materielmængde fastlagde Generalforsamlingen dette forår, at FN skulle være i stand til materielmæssigt at støtte en traditionel operation (som UNMEE i Etiopien/Eritrea) på omkring 5000 mand inden for 30 dage og en kompleks operation på op til 10.000 mand (som UNTAET i Øst-Timor) inden for 90 dage. Det er fortsat forudsætningen, at troppebidragyderne principielt skal ankomme fuldt udrustet og i stand til at forsyne sig selv. Men FN vil fra 2003 have det materielmæssige grundlag til at oprette de faciliteter, som FN umiddelbart har brug for, såsom modtagefaciliteter, herunder losse- og læsseudstyr til havne og lufthavne, materiel til hovedkvarterer, inkl. computere, kommunikationsudstyr og køretøjer.

Erfaringerne for de seneste år har endvidere vist, at ikke alle lande var i stand til at stille enheder, der kan klare sig selv. Derfor var forudsætningen også, at materielreserven skulle være i stand til at bidrage med materiel inden for "self-sustainment"-kategorien til 50% af enhederne i en given operation. Det drejer sig f.eks. om underbringelses- og køkkenfaciliteter samt feltbefæstningsmateriel.

Det er således skabt grundlaget for, at FN i fremtiden hurtigt kan etablere den overordnede infrastruktur for nye missioner, og at enhederne kan ankomme til en allerede fungerende modtageorganisation i missionsområdet, således at man i øget omfang og langt hurtigere kan fokusere på den operative opgave. Vi undgår

¹ Reference til kapitel i FN's Charter, hvori Sikkerhedsrådet bemyndiges til under særlige omstændigheder at autorisere brug af magt.

² Missionerne i Sierra Leone, Den Demokratiske Republik Congo, Øst-Timor og Kosovo er alle med reference til kapitel VII.

FN - hvad gør vi terror •

endvidere de ofte meget sparsomme faciliteter, som visse tredje verdens lande opererer ud fra, og hvis tilstedeværelse i nogen grad underminerer FN's troværdighed. Generalforsamlingen godkendte i juni etableringen af SDS med en samlet investering på ca. 1,1 mia. kroner.

Endelig skal det nævnes, at Brahimi-rapporten har medført, at Generalforsamlingen har godkendt en forstærkning på det fredsbevarende område af FN-sekretariatet på ca. 250 mand. Planlægningen er naturligvis blevet bedre og mere dækkende i takt med erfaringsopbygningen i Department of Peacekeeping Operations (DPKO) siden etableringen i 1992, men bemanningen har altid været for lav i forhold til antallet af missioner, som pt. omfatter 16 med en samlet styrke på 50.000 mand og et samlet årligt budget på ca. 20 mia. kr. Med tilførsel af en bedre bemanning har man nu kræfter til yderligere at forbedre ledelsen og støtten til de igangværende operationer og planlægge for nye operationer.

Behov for mere viden om FN

De mange forbedringer af FN-systemet nytter ikke meget, hvis landene ikke stiller veluddannede og veludrustede styrker til rådighed. Og FN får kun tildelt styrker af god kvalitet fra de udviklede lande, hvis de beslutningstagende politikere opfatter FN som en organisation, som på forsvarlig vis kan gennemføre operationerne. Tilsvarende må enhver militær chef naturligvis fraråde deltagelse i missioner, hvor man ikke har tillid til ledelsen og strukturen.

For forsvarets vedkommende må rådgivningen naturligvis bero på et godt kendskab til FN og det aktuelle missionsområde, således at rådgivningen bygger på det bedst mulige grundlag. Også for politikerne er tilliden og sikkerhedsaspekter afgørende, idet fejltagelser kan få politiske konsekvenser. Dette sås senest med den hollandske regerings tilbagetræden efter fremlæggelsen af en kritisk rapport om det hollandske medansvar for at Srebrenica-massakren kunne finde sted.

Det er derfor vigtigt, at politikere og officerskorpset opdateres om udviklingen i FN, således at beslutninger om at deltage eller ikke at deltage sker på det rigtige grundlag. Informationsformidlingen bør ikke begrænse sig til FN-missionens løbende indberetninger og militærrådgiverens bredt fordelte kvartalsrapporter - som næppe læses af mange - men bør suppleres med jævnlige mundtlige orienteringer til sagsbehandlere og chefer ved højere myndigheder, undervisning på Forsvarsakademiet m.v. Vi kan i den forbindelse med glæde konstatere, at Forsvarsakademiet påtænker at udvide FN-modulet på Stabskursus fra 2 ½ dag til en uge.

For politikernes vedkommende er informationsbehovet tilsvarende stort. Vi kunne forestille os, at FN-forbundet, DUPI (Dansk Udenrigspolitisk Institut) og andre lignende organisationer påtog sig en øget informationsopgave i relation til de fredsbevarende operationer. Dette skulle naturligvis suppleres med andre tiltag. F.eks kan det nævnes, at to danske folketingsdelegationer årligt i hver 3 uger under FN-generalforsamlingen befinder sig i New York for at blive orienteret og opdateret om FN's arbejde. Det kunne overvejes at supplere eller erstatte sådanne

FN - hvad gør vi terror •

Besøg med rejser til fredsbevarende operationer, hvorved folketingspolitikkerne ville få en bedre indsigt i FN forhold "i felten" frem for i New York.

Parallelt hermed må vi sikre os, at den nationale beslutningsproces baseres på opdaterede forhold i missionsområdet - herunder geografi, sygdomme, politiske grupperinger, miner oma. Derfor bør situationscentre mv. ved vore militære myndigheder opbygge og vedligeholde et godt kendskab til potentielle indsættelsesområder.

Indsatsmuligheder

Indledningsvis bør det fremhæves, at vi har fra dansk side allerede gør meget. Nok er vores deltagelse på Balkan ikke FN-operationer, men naturligvis yder vi herved et betydeligt bidrag til verdensfreden og dermed også til FN's opgaveløsning. SHIRBRIG-initiativet taler også for sig selv. SHIRBRIG er vel modtaget af FN-systemet, og det har generelt også opnået accept fra den brede medlemskreds i FN. Med dette sættes vi i stand til at dække et af FN's ømme punkter, nemlig evnen til hurtigt at indsætte styrker efter beslutning om etablering af en fredsstøttende operation. Selv om vi ikke længere er i en ledende rolle, så høster Danmark fortsat anerkendelse som initiativtager og lang tids "tovholder" på dette vigtige tiltag. Også de nordiske fredsbevarende kurser, som tilbydes i rammen af NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support), er veletablerede, professionelle, og kurserne tilbydes til et meget stort antal lande. Og endelig bør Danmarks økonomiske bidrag til FN's fredsbevarende operationer og vores indsats for at styrke FN gennem aktiv deltagelse i "Special Committee on Peacekeeping Operations" (C-34) i New York også fremhæves.

Mulighederne er imidlertid ikke udtømte, og man kunne med god ret fremføre, at vor øjeblikkelige lave deltagelse i FN-operationer burde have som konsekvens, at vi var aktive på de "bløde" linier såsom doktrinudvikling, erfaringsudveksling m.v. med henblik på at støtte FN og de nye lande, som i disse år melder sig under FN-fanerne.

Læseren af ovenstående tænkte formentlig inde i sig selv; "Ja, ja, der er jo andre og mere hastende opgaver end FN". Til dette skal vi anføre, at vi da er helt bevidste om, at forsvarets ressourcer er knappe, og at man i nogen grad bliver nødt til at koncentrere sig om de forhåndenværende opgaver. Langsigtet og/eller generisk planlægning koster penge.

Men inden for de tre nedenstående kategorier, kan vi gøre meget for få penge og med en forholdsvis begrænset indsats:

- Danske bidrag til forbedring af FN procedurer m.v.
- Danske bidrag til forbedring af 3. verdens landes FN-styrker
- Forbedring af egne muligheder for at bidrage til FN-operationer

Danske bidrag til forbedring af FN procedurer m.v.

Der er ingen tvivl om, at der i Danmark er opbygget en ganske omfattende viden om og erfaringer vedrørende fredsstøttende operationer. Vi bruger imidlertid

FN - hvad gør vi terror •

hovedsageligt dette til eget, internt brug! Der er flere eksempler på dansk "udeblivelse". FN har således netop gennemført et seminar i Finland mhp. udformning af "Standardised Generic Training Modules", hvor der desværre ikke var deltagelse fra det danske forsvar. Det havde været en god lejlighed til at påvirke i "dansk" retning og få en dansk "profil" trods vores øjeblikkelige lave FN-deltagelse. Et andet eksempel er, at en række træningscentre fra hele kloden inden for det fredsbevarende område har etableret en uformel forening "International Association of Peacekeeping Training Centres" hvori der bl.a. gennemføres erfaringsudveksling inden for uddannelsesområdet. Danmark har kun haft sporadisk deltagelse i møderne. Forsvaret kunne således i langt højere grad gå aktivt ind i FN og internationalt samarbejde om erfaringsudveksling, udvikling af FN manualer, doktriner m.v.

En af "forhindringerne" synes at være den danske uddannelsesstruktur. Fra dansk side har vi valgt stort set at køre uddannelsen og forberedelsen til udsendelse til fredsstøttende operationer inden for den eksisterende organisation, i stedet for som en række af vores nabo-lande at have et decideret træningscenter med ansvar herfor. Denne danske løsning har sine styrker og svagheder. En af svaghederne i forhold til FN-systemet ligger i, at der ikke findes et egentligt uddannelses-"point of contact" i det danske forsvar. Nogle gange har Hærens Logistiskole deltaget i et FN-uddannelsesseminar, andre gange en repræsentant fra Forsvarsministeriet. Ofte har vi ikke deltaget, fordi ingen i realiteten havde ansvaret, ligesom der ikke eksisterede et budget. Vores erfaringsudvikling i en større kreds end NATO og vores evne til at give konstruktive bidrag har således været af blandet kvalitet. Det kunne overvejes, at man inden for den eksisterende struktur udpegede en ansvarlig myndighed, der på forsvarets vegne skulle deltage i og være med til at udvikle FN's uddannelsesmæssige aktiviteter. Ansvaret skulle naturligvis følges af et budget.

Danske bidrag til forbedring af 3. verdens landes FN-styrker

I 1997 etableredes Southern African Development Community's (SADC) træningscenter for fredsbevarende virksomhed. I sit treårige virke gennemførtes på centeret mange kurser med deltagelse af repræsentanter fra alle de (14) SADC-lande samt mange andre afrikanske lande. En tilsvarende uddannelsesvirksomhed ville ikke have fundet sted, hvis centeret ikke havde været der, og det er vurderingen at centerets virke i betydeligt omfang har øget deltagernes professionalisme og dermed Afrikas evne til at deltage i FN's fredsbevarende operationer. Danmark bidrog fast med en rådgiver på centeret samt instruktører til visse dele af kurserne. Da hele projektet var finansieret gennem udviklingsmidler, var forsvarets omkostninger særdeles begrænsede. På grund af udviklingen i Zimbabwe, hvor centeret var placeret, måtte man i foråret imidlertid stoppe bistanden, og det er derfor sandsynligt, at centeret ikke længere virker i sin oprindelige rolle. Det var unikt, at man på denne måde kunne finansiere "peace and security" gennem bistandsmidler, og projektet har globalt fået megen anerkendelse. Det kunne fra den danske regerings side overvejes, hvorledes projektet kunne videreføres, eksempelvis i et

FN - hvad gør vi terror •

andet SADC-land eller via en lokal NGO (non-governmental organization). Det kunne vel heller ikke udelukkes, at andre tilsvarende projekter kunne opdyrkes, evt. finansieret gennem andre kanaler, herunder EU.

Man kunne endvidere forestille sig, at Danmark i stil med BALTBAT (den baltiske bataljon) projektet tilbød "on the job training" for officerer, politifolk og civile fra lande, som er nye på det fredsbevarende område. Dette kunne være under uddannelsen eller sagsbehandlingen i Danmark eller som medfølgende i de missioner, som vi bidrager til.

Forbedring af egne muligheder for at bidrage til FN-operationer

Ved deltagelsen med styrker i FN-operationer er det en klar fordel, at vi har officerer, som kender FN-systemet godt - ikke mindst inden for logistikområdet. Flere år uden styrkebidrag vil hurtigt medføre tab af ekspertise, idet de militære observatørstillinger ikke har megen logistikindhold og oftest besættes med reserveofficerer, som sjældent bidrager til forsvarets erfarings- og vidensopbygning. Vi bør derfor bevidst søge at skaffe os gode stabsstillinger i større FN-missioner og evt. i New York, ikke mindst på det operative område og logistikområdet. Disse stillinger bør besættes med yngre linieofficerer, som kan indgå som nøglepunkter i senere danske styrkebidrag.

I en periode uden danske styrker i FN-operationer kunne det endvidere være et værdifuldt og synligt dansk bidrag at bidrage med kvalificerede linieofficerer til vigtige stabsposter i FN-operationer. Hermed ville vi også skabe grundlaget for danske nøglestillinger i styrkehovedkvarteret i fm. eventuelt kommende dansk styrkedeltagelse i FN-operationer, og det vil give os mulighed for at tilbyde meget kvalificerede officerer i general-klassen, når de allerhøjeste FN-poster bliver ledige. Sådanne stillinger besættes typisk med officerer, som besidder en betydelig FN-erfaring.

Med andre ord bør forsvaret overveje at planlægge for FN i karriereløbet for egnede linieofficerer.

Afslutning

Dansk forsvar vil også i fremtiden skulle lægge vægt på deltagelse i internationale operationer. Negative erfaringer fra UNPROFOR-dagene og forsvarets begrænsede ressourcer giver en naturlig tendens til at fokusere på de forhåndenværende opgaver, hvilket i øjeblikket er NATO-operationerne på Balkan samt deltagelsen i Afghanistan. Vi må imidlertid undgå tendensen til at "tilpasse doktrinen til den sidste krig". FN er en organisation i positiv udvikling, og det er sandsynligt, at vi i en ikke så fjern fremtid igen vil skulle træffe afgørelse om at sende enheder ud i FN-regi. Vi bør derfor opdatere forsvarets viden og justere eventuelle negative holdninger til FN, og vi bør aktivt indgå i bestræbelserne på at styrke FN som organisation. Endvidere bør vi bidrage til at forbedre de styrker fra andre lande, som vi vil skulle løse opgaver sammen med i FN-operationer. Og endelig bør vi

FN - hvad gør vi terror •

gennem vores placering af officerer tilsikre, at vi råder over den fornødne ekspertise næste gang, vi deployerer sammen med FN.

Lad os fælles erindre artikel 43 i FN's Charter fra 1945, som Danmark var et af de første lande til at underskrive: "*All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security, undertake to make available to the Security Council, on its call and in accordance with a special agreement or agreements, armed forces, assistance and facilities, including rights of passage, necessary for the purpose of maintaining international peace and security*"

An American Intelligence Community Back on Track?

William L. Mitchell, phd. studerende ved Forsvarsakademiet

Foreign and security policy (FSP) construction is mainly supported by strategic level intelligence analysis as it usually focuses on the national and supranational issues or threats. It is primarily collected in response to requirements by a government across a spectrum of national and international military, diplomatic, political, and economic issues. Strategic level intelligence analysis may be understood as the type of analysis that relates directly to achieving the overarching (that is, strategic) objectives of organisations, corporations, and certainly governments. It is a process that is not restricted to the formulation of policy and plans at agency, national or international level but is best understood in its simplest form as the development of an overall plan that encompasses all the details necessary to arrive at the main objective.

Sept. 11, 2001 constituted a strategic level threat for American FSP not because it was a devastating action that attracted world wide attention, but simply because of the fact that the action itself was only a small part of the overarching plan of those responsible for it.

Observations in this paper concerning the American Intelligence Community (AIC) and events around Sept. 11 are about assessing the analytical capability of an intelligence agency, and therefore focus on the strategic intelligence analysis process, its methodologies and structures and not the semantic labelling of violent behaviours. In the post-Sept. 11 tidal wave of "terrorism" literature, I hope that the approach adopted in this paper will be a positive one in that it will not contribute to the 'mystification' or 'sensationalising' of "terrorism" but rather to a better general understanding of related issues in intelligence studies. As far as this paper is concerned what is called "terrorism" could instead be labelled 'organised crime,' 'crimes against humanity,' 'war crimes,' or 'alternative threat systems' it would not affect the approach of this paper.

Table 1.0
American Intelligence Community (AIC)

Director of Central Intelligence	Department of Defense (DoD)	Departmental Intelligence Elements
Central Intelligence Agency, Community Management Staff, National Intelligence Council	Defense Intelligence Agency, National Security Agency, National Imagery and Mapping Agency, National Reconnaissance Office, Air Force Intelligence, Army Intelligence, Marine Corps Intelligence, Navy Intelligence	Dept. of State, Dept. of Energy, Dept. of the Treasury, Federal Bureau of Investigation

* The AIC is a group of 13 government agencies and organisations headed by the Director of Central Intelligence

Background

During the Cold War the AIC had produced a formidable intelligence bureaucracy that quickly came under a lot of scrutiny during the 1990's for post-Cold War spending cuts and management restructuring. The AIC began to spend more time assuring them selves a new role without the Soviet Union than really coming to grips with the analytical challenges of the post-Cold War international environment. Arguably the AIC itself recognised that it was not adjusting to a globalisation process that was producing threats of a much wider variety than those produced by the former Warsaw Pact - and certainly of a more complicated character than within the context of a bi-polar ideological standoff. The problems did not lie so much in the physical ability of the AIC to collect intelligence to be used for threat identification, but rather in the quality of their strategic level analysis capability. Problems between the various AIC communication and management structures had weakened the analysis process by thinning out the contextual expertise for intelligence processing. Though recognised and responded to by some of the AIC structures to a limited degree – the whole of the AIC did not. To further exasperate the problem, the AIC focused almost exclusively on the management of the massive amounts of intelligence coming in, and neglected the need for better analysis.¹

Sept.11 brought this state of contextually degenerative analysis within the AIC to an end.

¹ For a thorough examination of many of these issues before Sept. 11 see Gregory F. Treverton, *Reshaping National Intelligence for an Age of Information* (Cambridge, Uk: Cambridge University Press, 2001.)

An American Intelligence Community Back on Track

This essay suggests that the primary affect of Sept.11 was to force the AIC to acknowledge and act upon the necessity for better intelligence analysis to deal with a wider range of threats of a more complicated character. In effect, ending a decade long period of uncertainty within the AIC over which direction to take for the future development of their analytical capability.

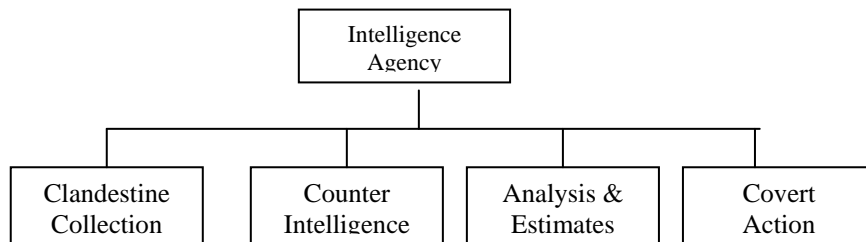
The structure of the article consists of a general overview of intelligence capabilities, structures, processes, and methodologies that support strategic level intelligence analysis. These will act as reference guides for later discussion on the problems before Sept.11 and proposed changes after. The article will close with an evaluation of the changes and expectations for improvement of intelligence analysis in the AIC.

Before starting I would like to point out that assessing the AIC on the basis of the one event, Sept.11, could mislead people into thinking that there was widespread unprofessional attitude within the AIC. This would be a mistake. Therefore place the discussion in this paper within the following context; while many of us were drinking champagne during the millennium celebrations of 1999-2000, personnel from the AIC were responsible for thwarting plans for up to 15 large terrorist attacks world wide.²

Intelligence Capabilities

A typical intelligence structure will have capabilities for clandestine collection, counter intelligence, analysis & estimates, and covert action. It should be mentioned that open source collection has an increasingly important role to play (Internet, NGOs, etc.) but usually is carried out within the realm of analysis & estimates as needed.³

Fig.1.0
A (Generic) Capabilities Overview



² See testimony by Director of Central Intelligence George J. Tenet before the Senate Select Intelligence Committee Hearing on National Security Threats to the United States 6 February, 2002.

³ Cord Meyer, *Facing Reality: From World Federalism to the CIA* (Lanham, Md.: University Press of America, 1982): pp.360-388

An American Intelligence Community Back on Track

Clandestine Collection

Clandestine collection may be dealt up into intelligence provided by humans (HUMINT) and intelligence provided by technology (TECHINT).⁴ In relation to each other HUMINT is, by enlarge, the most traditional and most sensationalised aspect of the intelligence community. The advantages of HUMINT in terms of threat assessment are that any direct information obtained will go a long way in clarifying the intentions and capabilities of suspected threats. TECHINT where it concerns satellite images for example, provide very little to clarify the intentions of the target under focus. Therefore HUMINT is preferred as it directly enriches the context for intelligence analysis. Furthermore in situations where suspected groups counter the TECHINT by structuring them selves in much more complicated manner – HUMINT would be highly desirable. However HUMINT, depending on the circumstances may have severe limitations such as too few possibilities for infiltration because of a complete cultural 'lock-out.'

As for TECHINT, it also has a range of limitations that vary in proportion with resources and capabilities of both the intelligence agency as well as those available to the target. For example, TECHINT may provide impressive satellite photos of what is apparently a strategically important geo/political area to their adversaries, but may lack a properly trained geologist to sort out what is man made and what is natural. Thus they are possibly unable to identify the significance of what has been observed or collected. Furthermore the availability of resources and capabilities in TECHINT also play an important role in terms of developing TECHINT countermeasures, or adapting to the counter measures of others. Also in today's rapid advancing world of technological development, one can assume that TECHINT will consistently be open to countermeasures that may deceive or mislead intelligence analysis.

Counter Intelligence

Certainly an important capability for any intelligence organisation, and a capability that will become more important as the level of co-operation between intelligence agencies in the international environment increases. Some typical activities include managing defectors, co-operative relationships with other services, infiltration of target groups or services, and managing special operations for uncovering enemy agents. A general rule of thumb is that the resources necessary for counter intelligence rise proportionally to the level of internal or external intelligence co-operation. New exchanges of information between intelligence agencies (foreign or internal) would require that more resources be delegated to counter intelligence activities.

⁴ This includes signals intelligence better known as SIGINT.

An American Intelligence Community Back on Track

Covert Actions

The ability to undertake covert actions effectively requires a good deal of resources. Actions such as supporting insurgencies, or training other intelligence or security services, propaganda, confidential political support and counsel, and assassination, are all examples of covert activity. During the last 30 years in the West there has developed distinct political (and judicial) norms for limiting these activities in peacetime.

Analysis & Estimates

As stated in the introduction the focus of this paper is on the analysis & estimation capability of the AIC. Though probably the least sensational of the capabilities, it is the most important as it co-ordinates all other capabilities for a single purpose. Intelligence gathered is only as useful as it is interpreted in relation to the desired ends. It sets the parameters of questions to be answered that in turn determine resource delegation. It provides the synergy with purpose for the concerned intelligence community that focuses on answering the following three questions to varying degrees: What is happening? Why is it happening? What will happen next? The approach to how an intelligence organisation will try to answer these questions is reflected in its analysis structures, while the degree to which it attempts to answer these questions is found in its methodology.

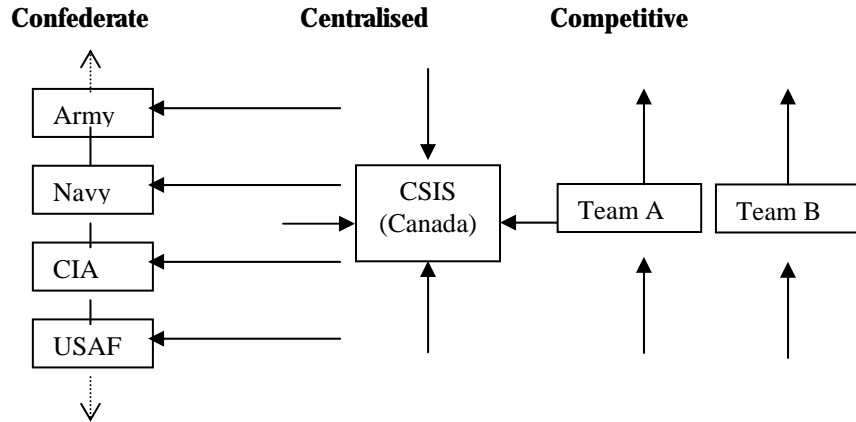
Intelligence Structures

Most intelligence organisations are reflected to some degree in one of three models. A confederated model, for example the departmental analysis of the Army, Navy, USAF, and others.⁵ The centralised model, that usually divide up responsibilities internally by department or desks such as the Canadian Security and Intelligence Service (CSIS). The competitive model where Team A vs. Team B in the same area of responsibility, arguably CIA/FBI/DEA in the US as it concerns the narcotic trade. These platforms are certainly susceptible to blurring. One could imagine a little competition between different departments within the centralised organisational platform, where crosscutting issues may exist due to special circumstances.

However differences in methodology are not so straightforward as the differences in organisational structures. At this point it is suffice to say that differences in methodology usually occur in the degree or analytical weight the intelligence apparatus gives to answering each question, the what, the why and how, or the what next?

⁵ Also the relationship between FE and PET here in Denmark as there is a clear demarcation of areas of responsibility.

Fig. 2.0
Intelligence Organisational Platforms



Analytical Process

A very simple generic process common to most types of strategic intelligence analysis is one that usually includes tasking, planning, data collection, analysis, and preparing the final report. The process begins with a task that is negotiated with the client, followed by the project planning stage where time limitations, command and control, scope of tasking, and support structures are planned. These include the initial resource delegation necessary to start the initial steps of the following stage data collection.

Once data is collected the analysis and estimation stage can begin, here data processing can further be divided into three distinct phases; the first is the integration phase where data is prepared for analysis. The second is the analysis or evaluation phase where data is sorted and valued according to the relevant pre-established framework (a series of related hypothesis or sub-hypotheses for example.) Finally the interpretation phase will take the results of the evaluation phase and give them meaning, and possibly place them back into the context of overall task at hand.

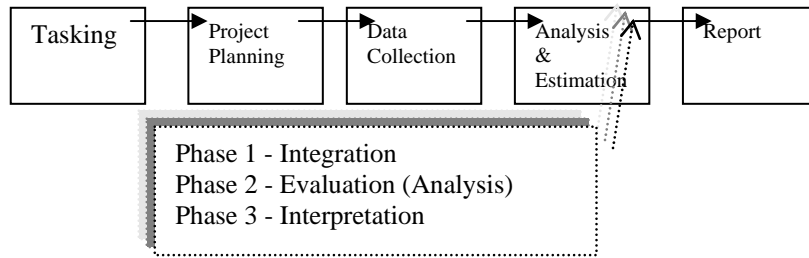
When examining the AIC and Sept.11 you will read several references to the importance of 'context', it is here in the evaluation phase of the analysis stage that

An American Intelligence Community Back on Track

context is important for extracting significant information that might not be so obvious.

The reporting stage is where the results of the process are presented to clients, it is important here that results are framed within the context of the tasking – or simply said they answer the questions asked to the best of ones’ ability. In relation to maintaining the integrity of the analysis, it is here that the objectivity of the process is most exposed, for example to the political influence of clients.

Fig. 2.0
A Generic Intelligence Analysis Process
(Applicable to Strategic, Operational, Tactical Levels)



The Process Applied on Strategic, Operational, and Tactical Levels

Fig. 2.0 also indicates, the generic process may be applied at three different levels: the strategic, the operational, and the tactical. Differences between the three levels of analysis are apparent at different stages throughout the process.

For example the differences between the levels at the project planning stage concern the amount of flexibility in terms of forward planning. At the strategic level you will have more time to assure forward planning as the complexity of the analysis project unfolds. The time and associated flexibility, in terms of forward planning, decreases as you move down through the operational analysis level to the tactical level. (However the operational flexibility – or the ability to react to the immediate circumstances - should increase.)

Differences in data collection at the strategic level are found in the depth & range of the scope as compared with the other two levels. The strategic level will have the widest range and variety of sources and data across a plethora of categories such as politics, military, social, and economic.

At the analysis stage the main differences between the three levels is that at the strategic level you can expect to spend much more time working out just what types of analysis suit what categories of data. Subsequently one can also expect to spend more time trying to manage qualitative data in manner that gives it meaning - even where there is no substantive statistical proof to be found. This requires a

An American Intelligence Community Back on Track

contextual understanding for the data being analysed, in order to detect significant intelligence that might not be so obvious.

Finally, differences at the reporting stage between the levels usually reflect all the differences mentioned at the previous stages. Strategic level reports are usually written and provide extensive information, analysis, organisational information on the report itself, as well as an executive summary of some sort. As one moves down through the operational level to the tactical level one can expect the written reports reflect the diminishing scope and eventually the majority becoming verbal reports and briefings to commanders at the tactical level.

Table 2.0
Differences in Analytical Levels

Intelligence Analysis Level	Project Planning Flexibility	Forward Planning Time Restrictions	Analytical Complexity	Reporting Scope/Means
<i>Strategic</i>	High	Low	High	Wide/Written
<i>Operational</i>	Low-Med	Med-High	Med-Low	Med/ Written
<i>Tactical</i>	Low-None	High -Very High	Low-None	Narrow/Written or Verbal

This paper focuses on strategic level intelligence analysis before and after Sept.11 within the AIC as many of the pre-Sept.11 problems noted, concern the analysis capabilities of AIC in relation to a weakened contextual understanding.

Intelligence Analysis Methodology

In a very general characterisation, just as in the left to right political ideological model of political science, one could also summarise the methodological

An American Intelligence Community Back on Track

approaches in the intelligence field by drawing a horizontal line with ends represented by 'description' and 'prediction.' The more an approach tends to focus on the technical collection of special information for the specific purpose of answering, "what is happening?" the more descriptive it tends to be. A good historical example would be intelligence analysis during WWII that concentrated on code breaking.

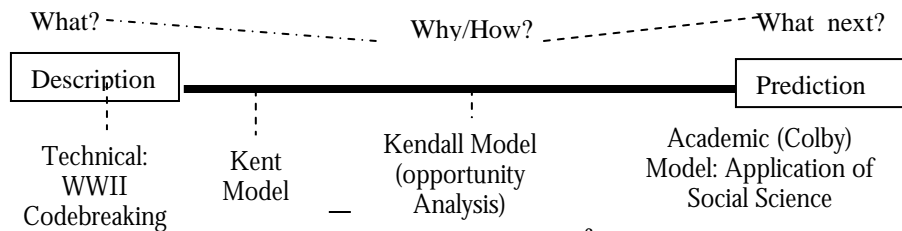
At the other end of the scale closer to prediction is what some call the Colby Model or the 'academic' approach.⁶ This model extensively uses social science techniques and methodologies applied to intelligence interpretation and collection not only to answer the what, but also the why, and most importantly what will happen next? An interesting historical example inside the AIC could be the research and analysis section of the Office of Strategic Services (OSS) during the World War II.⁷

In between these two extremes are two approaches both of which are similar to each other fundamentally, yet retain clear differences in terms of how much effort is put into prediction. The dominant approach since 1949 has been the Kent approach where strongest efforts are on intelligence collection for the purposes of description.⁸ This approach hopes to be predictive while being executed under limited policy guidance.

A critic of Kents' approach led to another option that lies a little further towards the academic side of the scale.⁹ This approach, the Kendall Model, has been called opportunity analysis or actionable analysis, both terms indicate the greater amount of interpretation and policy led tasking that is involved in collection planning. It is used to ID future threats and to purport specific opportunities to advance policy-makers objectives. The approach certainly retains the usefulness of technical collection and analysis related to description but focuses a little more on the prediction end through a richer contextual analysis (see Fig 3.0).

Fig. 3.0

Characterisation of Intelligence Methodologies



Journal of Intelligence in the 1990s - THE INFORMATION SOCIETY, 1.1

(1981.)

⁷ See Barry M. Katz, *Foreign Intelligence* (London England: Harvard University Press, 1989.)

⁸ Sherman Kent, *Strategic Intelligence for American World Policy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1949.)

⁹ Wilmoore Kendall, "The Function of Intelligence," *World Politics* 1:4 (July 1949)

September 11 and the AOC

The intelligence problems identified before and after Sept.11 fall largely under the capability of 'analysis and estimates' and decidedly on the strategic level of the analytical process. There is no better example of a pre-Sept. 11 AIC self-critique of this capability than that of Russ Travers "The Coming Intelligence Failure," written in 1997.¹⁰ The uncanny prediction of a serious intelligence failure in 2001 aside, Travers zeros in on many of the key problems with the post-Cold War AIC analysis structures and methodology. Travers writes that the "*Management of intelligence is more valued than collecting and analysing intelligence and thus we have fewer and fewer good analysts,*" this observation underscores the fact that the significance of collected intelligence was already being missed.¹¹

In effect the analysis process was transforming itself into being more operationally oriented in 1997 than strategic, thus reducing forward planning flexibility and the analytical capability to handle complexity. Specifically Travers pointed to the process of analysing problems separately under the traditional categories such as economics, military, and political, and that did not sit well with a globalisation process that blurred such distinctions. This subsequently weakened analysts' ability to extrapolate what was significant from what was just 'background noise,' from the increasing mass of collected data. Resulting in a weakened contextual understanding within the analytical bodies.

The problem did receive some attention - at least within the CIA. On May 5th, 1998, CIA Director George J. Tenet suggested that the Directorate of Operations would work to improve two of its capabilities, all-source analysis and clandestine HUMINT collection to strengthen the contextual understanding of the international environment. However these efforts would be made primarily within the CIA alone so there would be little affect on the intelligence community as a whole. This problem would be exasperated further by the loose US confederated intelligence community of 13 agencies, and the inherent organisational competition on relative areas of responsibility. Not only were analysts losing their analytical skills, outright communication problems between agencies would sabotage any structural support for analytical fusion at the strategic level.¹² It could be argued that specifically where terrorism is concerned, in the 1990's, some US agencies may have

¹⁰ Russ Travers, "The Coming Intelligence Failure," Studies in Intelligence Vol. 01 No. 1, 1997.

¹¹ Ibid., pg.2.

¹² Despite the creation of the Director of Central Intelligence's Counter terrorist Centre in 1986, in terms of integrated analysis throughout the AIC it was not having much affect.

An American Intelligence Community Back on Track

had better co-operation in terms of information sharing with foreign intelligence services than it did with some of its fellow American agencies.¹³

In terms of methodology, the AIC took a step to the left towards the description end of the scale during the 1990's pushed on by a mass of TECHINT, more data managers, but no analysts with a coherent contextual understanding complex enough with which to analyse it. The result was that the quality of contextual analysis related to the change in the international environment stalled, and the danger of missing opportunities to exploit the intelligence increased.

Problems with analysis would continue to be noted on occasion within the AIC up to 2001, with a few but largely indirect and insignificant improvements. For example, the passing of the Counter Intelligence Reform Act in 2000 that would improve communication of warrant requests from the Foreign Intelligence Surveillance Court. However in terms of the size and role of the AIC - it was a drop in the analytical bucket that could possibly improve secondary analysis by providing faster raw intelligence for sub-hypotheses testing, but again only in situations necessitated by a counter intelligence activity.¹⁴

Another example can be found in the US Commission on National Security in the 21st Century's final draft report of Jan.31, 2001. The report stated that "*US intelligence has at times, been unable to respond to the burgeoning requirements levied by more demanding consumers trying to cope with a more complex array of problems.*"¹⁵ However their subsequent recommendations for executive actions produced very little in the way of improving the integrated strategic level analysis of the AIC, though it did stress the importance of HUMINT.

The problems noted before Sept. 11 within the AIC may be summarised as follows: The confederated structure was not conducive to the complex contextual analysis required by the sudden end of the Cold War and an international system where political, economic, ethnic, religion, technological, and military issues became intertwined.¹⁶ The traditional AIC methodology, was losing its capability to fuse together a sufficient contextual understanding for extracting the significance from collected intelligence that in turn reduced their capability to predict the 'what next?'

Essentially the events of Sept.11 confirmed the theoretical problems within the analytical capability of the AIC identified before Sept.11. It further provided the impetus for the formal investigation/reviews of the AIC that quickly found the

¹³ This could mainly be due to US action on the 25 recommendations from the Paris Terrorism Ministerial of July 30, 1996, where several actions were taken by the US to improve information exchange at the strategic, operational, and tactical levels.

¹⁴ See Senate Rpt. 106-352 - The Counter Intelligence Reform Act of 2000. (Printed July 20th, 2000.)

¹⁵ The United States Commission on National Security/21st Century. Road Map for National Security: Imperative for Change. Final Draft Report, Jan.31, 2001.

¹⁶ See "US intelligence efforts fractured" BBC, 18 May, 2002 for a light discussion on related issues.

An American Intelligence Community Back on Track

physical evidence of the problems. Internally within the confederated model of the AIC analysis apparatus, analytical fusion was being weakened by poor communication between confederated bodies. For example the CIA did not send pertinent information to the FBI on suspected terrorist al-Mihdhar.

Even if they had sent it, is not certain it would have received any attention by FBI analysts who were unable to place other similar tactical level intelligence (the possibility that flying schools were inadvertently training terrorists) provided by its own agents, within a strategic level context. It is a clear example of how both the analytical structures and methodology of the AIC could produce analytical lapses.

Sept. 11 made it clear that the AIC was weakened by its own structural and methodological disjunction at a time when threats from the international environment were more complex and required greater analytical fusion. So what was to be done about it?

The AIC Reacts

The solution that presently appears to be on course for adoption partially follows the same philosophy that the CIA adopted in 1998 - except applied to the whole of the AIC and Law Enforcement community. That is more efforts to improve all-source analysis and more HUMINT. To accomplish this the President has proposed a new Department of Homeland Security (DHS) that will bring a single analytical focus to homeland security. It is to merge under a single department the capabilities to assess threats to the homeland, map threats against US vulnerabilities, and take the appropriate action to protect the US. It has further been suggested this AIC structure will provide the platform for a much more strategic level of intelligence analysis that will include all AIC sources, with further access to both private and public data.¹⁷

As it concerns terrorism the new department's role will be to "*translate assessments about evolving terrorists threats*" including the targeting, training, and doctrines of terrorists overseas into an effective system of homeland protection. The three pillars of the new Departments strategy against terrorism include aggressive HUMINT collection, global offensive actions to deny sanctuaries to terrorists, and better all-source analyse on the home front with close co-ordination with the FBI.¹⁸

Initial Assessment

It appears to be a very good plan and here is why. The main problem that was facing the AIC in the 1990's was that it was facing not only a wider range of possible threats but also threats of a more complex character than they were used

¹⁷ See Testimony of the Director of Central Intelligence before the Government Affairs Subcommittee, 27 June 2002.

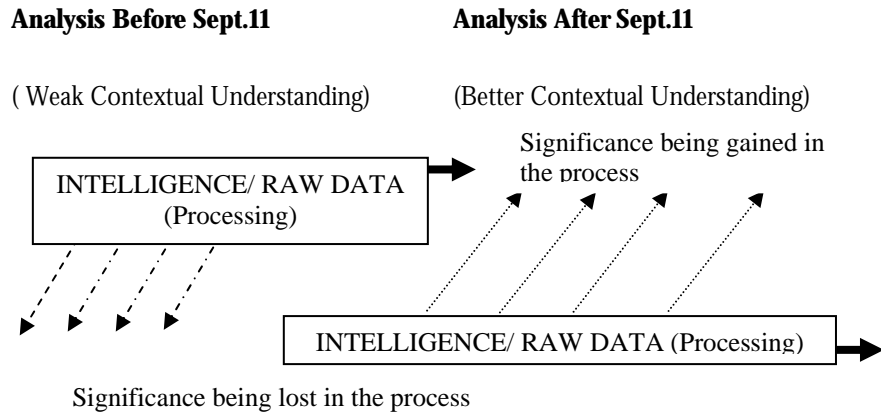
¹⁸ Testimony of the Director of Central Intelligence before the Government Affairs Subcommittee, 27 June 2002.

An American Intelligence Community Back on Track

to. (The Cold War world was a much slower moving target than the post-Cold War world.) Therefore on the methodological scale it was the external international environment that was developing faster than the analytical process forcing it towards the descriptive side of the scale, and down towards the operational level of intelligence analysis. It was a trend that reduced the AICs' analytical capability to conduct more complex analysis and undermined the strategic level flexibility for forward planning.

In terms of re-establishing a methodologically sound approach, the new DHS should constitute a large swing back in the direction of the prediction end of the methodological scale, by bringing the whole of AIC all-source analysis to bear on threat identification. The dynamics behind this rejuvenation will lie in the consequent enriching of the analytical context for the processing of raw intelligence (Fig. 4.0). Thus as new intelligence arrives there is a lesser chance that the significance of data may be lost, creating more forward planning options in terms of focus and resource delegation, while strengthening the ability of the AIC to deal with the complexity of the international environment. In other words strengthening the strategic level analysis of the AIC.

Fig. 4.0
Strengthening the Strategic Level Analysis
(Contextual Affect)



This analytical improvement however is still very much reliant on the practical structural improvements within the AIC. The structural problem before Sept.11 was rather simple in that the loose confederated model of the AIC did not support analytical fusion enough relative to the complexity of the problems they were facing in the international environment after the Cold War. (In areas of duplicated interest such as terrorism, some may argue that AIC elements may have become competitive, turning the confederated model into a de facto competitive model at

An American Intelligence Community Back on Track

the cost of 'significance' identification.) The new DHS should correct that structural fallacy by reigning in the AIC agencies through a level two command and control authority for the purposes of analysis. The question is whether or not the new DHS will receive the co-operation expected of the entire AIC to provide the intelligence necessary to maintain the desired contextual benefits?

It appears that in the initial stages planners have thought of this challenge and have proposed several solutions by which to deal with it. The AIC itself has proposed to support the new DHS in three main areas: The first is information sharing where the intelligence community has promised to make available all HUMINT, TECHINT, and /or all- source intelligence assessments. Secondly, the AIC has promised to support the new DHS, by promoting 'connectivity' - physically this translates to larger numbers of inter-agency personnel exchanges. Thirdly, a fresh idea, in that the AIC will support the new DHS with analytical training and development. This is a good idea for both parties in that it will promote analytical fusion while allowing for third party opinions on institutionalised analytical processes. (Perhaps 3rd parties may see opportunities for improvements that those inside the institutionalised process could not see.)

To conclude, the affect of Sept.11 on the AIC was to finally remove from the analytical bodies the last of the methodological limitations and influences of an uncertain post-Cold War environment. In terms of threat identification it has brought the deeper issues surrounding the importance of 'context' to the analytical process, to the forefront. This should help with the identification of new threats - whether they are based on religion, money, politics, or something completely new, and do so earlier before they become too well organised. The new DHS should provide the structural support for these methodological improvements in the AIC. Therefore the affect of Sept.11 has been to insure the modernization of the AIC into a more effective intelligence analysis organisation. In many ways it represents the final chapter of the AICs' own period of globalisation, a dramatic ending to a decade long period of adaptation, learning, and paradigm adjustment. It now looks like the AIC may be back on track.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt

Af major Lars Henrik Krogh, Hærens Materielkommando.¹

Indledning

Igennem årtier har konflikten i Mellemøsten været på den internationale dagsorden. Konflikten har gentagne gange været forsøgt løst på forskellige måder, uden at det har givet væsentligt mere fred i regionen. Med valget af Ariel Sharon til premierminister i Israel i februar 2001 signalerede det israelske folk, at de ønskede en ny linje i fredsprocessen. En linje der skulle være anderledes konsekvent end forgængeren Ehud Baraks.

Ariel Sharon skrev den 24. november 2000 en artikel til Jerusalem Post. Artiklen bar overskriften: "Landet fortjener sikkerhed"². Afslutningen på artiklen lød:

"Men jeg må ærligt sige til ham (Barak): For 1½ år siden overtog du en stat - med problemer ganske vist - men i god stand sammenlignet med i dag. Se hvordan den ser ud nu. Børn kan ikke gå sikkert på gaden på vej til skole. Bilbomber eksploderer i vores byer. Indbyggerne i Jerusalem er under ild. Bosættelser angribes. Landets veje lukkes regelmæssigt. Biografer og samlingssteder står tomme. Ingen kunder køber ind i markeder og stormagasiner. Israels indbyggere er bange i den eneste stat i verden, i hvilken jøder har ret og magt til at forsvare sig selv. Gå ud i gaderne! Se hvad der sker! Dette er ikke en måde at regere en stat på.

Landet fortjener sikkerhed, og den sikkerhed kan landet få".

Som bekendt blev Ariel Sharon valgt til premierminister i Israel ved en jordskredssejr den 7. februar 2001 og nu 14 måneder efter valget, har verden været vidne til en hidtil uset optrapning af konflikten, ja faktisk til regulær krig. Valget af Sharon varslede et skifte fra "duen" til "høgen" i israelsk politik.

¹ Artiklen belyser premierminister Ariel Sharon og den israelske regerings anvendelse af tvangsdiplomati i håndteringen af den israelsk/palæstinensiske konflikt, herunder diskuteres årsagerne til, at strategien tilsyneladende ikke giver det ønskede resultat. Artiklen er udarbejdet i forbindelse med forfatterens gennemgang af Stabskursus II 2001/2002 ved Forsvarsakademiet.

² Ariel Sharon: The country deserves security. (Jerusalem Post 2000-11-24). (AS) http://www.unitedjerusalem.com/THE_LIKUD_SPEAKS/the_likud_speaks.asp af 2002-05-02.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

Citatet fra Jerusalem Post indikerer en stram og hård linje overfor palæstinenserne. En retorik der kan sammenlignes med retorikken fra flere andre konflikter i løbet af 1990'erne. Som eksempel kan nævnes Bosnien og Kosovo, hvor det internationale samfund kæmpede for at sikre fred og sikkerhed i det konfliktramte ex-Jugoslavien. I disse konflikter har der været forsøgt flere forskellige retninger for at opnå stabil fred med mere eller mindre succes. Den gradvist strammere kurs overfor både de bosniske serbere og den jugoslaviske præsident Slobodan Milosevic er blevet beskrevet af bl.a. Peter Viggo Jacobsen i sin artikel "Reinterpreting Western Use of Coercion in Bosnia-Herzegovina: Assurances and Carrots Were Crucial".³ Samme Hr. Jacobsen har i en forelæsning på Forsvarsakademiet gennemført en analyse af konflikten i Kosovo⁴. Forelæsningen blev indledt med en gennemgang af teorien bag "Coercive Diplomacy" – eller tvangsdiplomati, som det kan udtrykkes på dansk. Det er kendetegnende, at tvangsdiplomati sjældent er den første påvirkningsstrategi, der bliver anvendt i en konflikt, men snarere efter at en række "blødere" værktøjer har været i anvendelse. Hvis det viser sig, at disse ikke virker efter hensigten kan tvangsdiplomati evt. bringes i anvendelse, men som ordet næsten udtrykker, kræver det, at "baglandet" er indforstået med en skærpelse af magtanvendelsen.

Sammenligner man de situationer i ex-jugoslavien, hvor tvangsdiplomati blev taget i anvendelse, med situationen i Israel i forbindelse med valget af Ariel Sharon, ses der umiddelbart at kunne drages visse paralleller. Sharon stod netop for en linje, der skulle bringe sikkerhed til israelerne. Kendt som en "høg" og tidligere general i de israelske væbnede styrker, var der vel ikke nogen, der var i tvivl om, at Ariel Sharon ville anvende en øget grad af magtanvendelse for at nå sine mål. Peter Viggo Jacobsen gjorde i sit foredrag meget ud af at forklare, hvorledes tvangsdiplomati er en balance på en knivsæg. Der er ikke noget i teorien, der kan udtrykkes skræmmende, men der er indikationer på at visse handlinger er hensigtsmæssige og andre ikke.

Det virker derfor interessant at diskutere Ariel Sharon og den israelske regerings håndtering af den israelske/palæstinensiske konflikt set gennem teorien om tvangsdiplomati. Både for at opnå en øget forståelse for den israelske håndtering af konflikten, men også for at opnå en bedre forståelse for årsagerne til, at konflikten har udviklet sig til væbnet kamp og decideret besættelse af de

³ Peter Viggo Jacobsen: "Reinterpreting Western Use of Coercion in Bosnia-Herzegovina". (PVJ) *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 23, No. 2 (June 2000) s. 1-22.

⁴ Forelæsningen blev gennemført på Forsvarsakademiet den 25. januar 2002 i forbindelse med gennemgang af tema 7 omhandlende konflikt krise og intervention. Ved afslutning af lektionen blev foredragsholderens noter udleveret til de studerende. (PVJ noter)

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

palæstinensiske selvstyre områder. Med andre ord, hvorfor Israel er gået fra en påvirkningsstrategi til en kontrolstrategi. Vi kommer igen citeret fra Ariel Sharons artikel i hu: "Landet fortjener sikkerhed og den sikkerhed kan landet få".

Først redegøres der for teorien bag tvangsdiplomati. Herefter redegøres der kort for hændelserne omkring valget af Ariel Sharon. Dette bruges som udgangspunkt for en diskussion af Ariel Sharon og den israelske regerings håndtering af konflikten med palæstinenserne frem til iværksættelsen af operation "Defensive Shield" i slutningen af marts 2002. Perioden afgrænses under hensyntagen til, at Israel med iværksættelse af "Defensive Shield" lader tvangsdiplomatiets begrænsede magtanvendelse afløse af en kontrolstrategi under anvendelse af total magt.

Afsluttende konkluderes det, hvilke faktorer der var medvirkende til, at det var nødvendigt at lade tvangsdiplomati afløse af en større militær offensiv.

Det teoretiske fundament for tvangsdiplomati

Den grundlæggende ide bag tvangsdiplomati er at supplere sine krav med en trussel om straf, hvis en modstander ikke viser eftergivenhed. Truslen skal være tilstrækkelig potent og troværdig til at overbevise en modstander om, at det vil have for store omkostninger ikke at efterkomme kravene. Logikken bag tvangsdiplomati forudsætter, at en modstander handler rationelt⁵.

Der skelnes mellem to former for trusler:

- Tvingende.
- Afskrækkende.

En tvingende trussel har til formål at få en modstander til at udføre en handling, han normalt ikke ville udføre. Det kan involvere anvendelse af tvangsmidler i et sådant omfang, at modstanderen indser, at prisen for ikke at udføre den krævede handling vil være for høj.

Den afskrækkende trussel er passiv i sin natur. Formålet med en afskrækkende trussel er at få en modstander til at afstå fra en handling. Truslen kommunikerer til modstanderen, således at denne indser, at det vil være forbundet med nederlag at påbegynde en given handling. Det er således op til modstanderen at tage det første skridt.

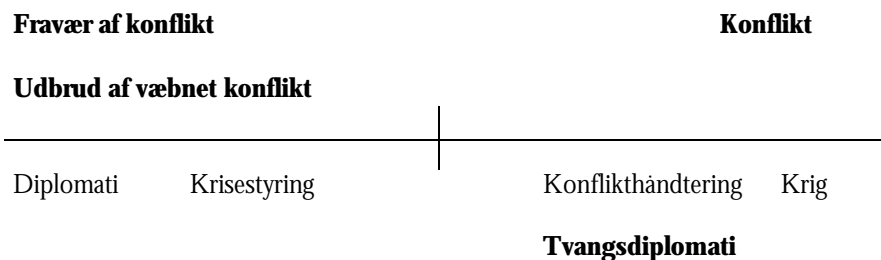
Tvingende og afskrækkende trusler kan have succes, hvis det på troværdig vis lykkes at true i et sådant omfang, at modstanderen indser, at ulemperne ved ikke at leve op til de stillede krav overskygger fordelene⁶.

⁵ Alexander George: Forceful Persuasion, Coercive Diplomacy as an Alternative to War, <http://www.colorado.edu/conflict/peace/example/geor2638.htm>. s.1.

⁶ PVJ, s. 3.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

Set i sammenhæng med andre konfliktinstrumenter kan tvangsdiplomati jf. Peter Viggo Jacobsen indplaceres på følgende vis:⁷



Ovenstående figur viser, at tvangsdiplomati normalt er det sidste trin på eskalationsstigen inden alle magtmidler sættes ind. Peter Viggo Jacobsen nævner tillige i denne sammenhæng, at tvangsdiplomati er en påvirkningsstrategi, der leverer modstanderen et valg.

I tvangsdiplomati anvendes begrænset magt. Begrænset magt er kendetegnet ved, at modstanderen påvirkes til at give sit samtykke uden at besejre ham. Deraf følger at tvangsdiplomati er en påvirkningsstrategi. Som eksempel kan nævnes luftkampagnerne i Golfen og på Balkan.

Anvendelse af total magt (decisive force) har til formål at besejre en modstander og fratage ham valgmuligheder. (Kontrolstrategi). Som eksempel kan nævnes landkrigen i Golfen.

Succeskriterierne er jo mindre brug af ressourcer og jo mindre brug af tvang jo større succes.

Hvordan gøres dette så operativt? Peter Viggo Jacobsen nævner 8 forhold, der erfaringsmæssigt skal være opfyldt for at opnå den største grad af succes.⁸

Modstanderen må overbevises om, at omkostningerne ved manglende eftergivenhed er uacceptable. Et krav, til en modstander om at stoppe en konflikt, skal bakked op af en troværdig trussel. Modstanderen må ikke hurtigt kunne opnå sit mål med få omkostninger.

⁷ PVJ noter, s. 4.

⁸ PVJ s. 4-6.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

En troværdig trussel udgøres af de rette kapaciteter, evnen til at anvende disse og ikke mindst viljen. Modstanderen må overbevises om, at truslen udløses, hvis han ikke følger sig.

Deadlines. En tvingende trussel bør følges af en deadline, hvorefter modstanderen skal udføre den ønskede handling. Dette er ikke aktuelt i forbindelse med en afskrækkende trussel, idet man ønsker, at modstanderen skal afstå fra at udføre en handling.

Beslutsomhed. Der skal udsendes signaler, der indikerer, at manglende eftergivenhed vil blive straffet automatisk. Dette kan være forberedelser o.lign., der viser, at truslen er troværdig.

Omdømme. Troværdighed har sammenhæng til omdømmet. Hvis man er kendt for at bakke ud i sidste øjeblik, vil modstanderen tvivle på, om truslen bliver ført ud i livet.

Omkostningerne. En modstander vil se med skepsis på en trussel, der vil medføre store omkostninger for den, der er fremkommet med truslen. "Tvangsdiplomaten" må derfor overbevise sin modstander om, at han kan beskytte sig selv over for de tab, der måtte komme, og at han politisk kan acceptere tab.

Ingen fornyede krav. Tvangsdiplomaten må forsikre sin modstander om at eftergivenhed ikke blot resulterer i fornyede krav. Modstanderen vil naturligvis ikke samarbejde, hvis der alligevel er stor sandsynlighed for, at dette blot vil føre til, at der stilles nye krav.

Anvendelse af "gulerod" og ikke kun stokken. Guleroden kan være med til at øge troværdigheden og påvirke modstanderen til øget samarbejde. Guleroden kan være med til at hindre, at modstanderen taber ansigt, men derimod kan trække sig ud af situationen med æren i behold. Dette skal ikke forveksles med bestikkelse o.lign., der demonstrerer egen eftergivenhed og kan få modstanderen til at stille krav på et senere tidspunkt.

Det skal afsluttende nævnes, at Peter Viggo Jacobsen i sin fremlæggelse af teorien lægger specielt vægt på anvendelse af guleroden og forsikring om reelle hensigter i anvendelsen af tvangsdiplomati. Det er tilsyneladende lettere alene at bruge stokken overfor en modstander, der har handlet i uoverensstemmelse med egne værdier. Som eksempel herpå kan nævnes forholdet til Irak efter Golfkrigen. Stokken kan give retfærdighed og indtryk af styrke, hvorimod guleroden kan give indtryk af svaghed og eftergivenhed. Argumentet må dog være, at der ganske enkelt skal være "et bedre tilbud", hvis man vil påvirke en aktør i en ny retning. Der skal være et incitament for modstanderen til at ændre strategi udover blot at blive truet med magt.

Diskussion af hændelsesforløbet fra valget til Arafats indespærring i december 2001

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

Kombinationen af manglende resultater i fredsforhandlingerne og utilfredshed med den forrige israelske premierminister Ehud Baraks indrømmelser, vedr. spørgsmålet om øst-Jerusalems status, skabte en følelse af nødvendighed og mulighed for et systemskifte i den israelske befolkning. Ariel Sharon havde forud herfor i september 2001 pustet godt til ilden ved at aflægge besøg i Al-Aqsa moskeen, hvorefter uroligheder blandt palæstinenserne brød ud.⁹

Hændelsesforløbet omkring valgkampen

I valgkampen op til valget skrev Ariel Sharon i en artikel i Jerusalem Post den 24. november 2000 bl.a. : "...af frygt for ikke at kunne underskrive en aftale med Arafat, har Barak kæmpet tøvende mod den tiltagende terror uden at sætte de klare mål: At afskaffe terror og bringe sikkerhed til folket. Vi har ikke fuldt ud udnyttet de muligheder, vi har for at forstyrre ligevægten blandt de palæstinensiske styrker og terrorister. Der er mange måder at fortsætte på uden at eskalere. Jeg tror på de israelske væbnede styrker. Med en regering, der giver klare direktiver, har militæret altid været i stand til at udarbejde passende løsninger med henblik på at bekæmpe og eliminere terror. Ikke noget for noget lige for lige, ikke hævnørst, men eliminering. Aktivt, ikke reaktivt. Konfronter fjenden med skiftende situationer, underminer deres selvtillid og tving dem til at koncentrere sig om egen beskyttelse i stedet for angreb. Vi kan og må vinde dette slag så hurtigt som muligt – uden at eskalere konflikten. Jo længere det varer, jo større chance for at international intervention vil frarøve os chancen for at opnå den sikkerhed, der er så nødvendig for os. Når tingene er faldet til ro, vil vi bevæge os mod et nyt politisk program. Et fredsprogram i flere stadier".¹⁰

Under valgkampen udtrykker Ariel Sharon sit syn på fredsprocessen således:¹¹ Israels relationer med palæstinenserne bør baseres på gradvise længerevarende midlertidige aftaler.

Aftalerne må være baseret på fravær af krig og være gensidige.

En fredsproces kan og vil ikke blive implementeret så længe Israel er udsat for vold og palæstinensisk opfordring hertil.

Anvendelse af vilkårlige tidsplaner og deadlines er ikke i nogen af parternes interesse.

De midlertidige aftaler vil fungere som de første skridt på vejen til varig fred.

⁹ DR Nyheder Online – Udland: Voldens spiral i Mellemøsten. (DR)

<http://www1.dr.dk/pubs/nyheder> af 2002-04-30, s.1.

¹⁰ AS, s.2.

¹¹ United Jerusalem.com: The Life & Times of Ariel Sharon. (UJ),

http://www.unitedjerusalem.com/_DECLARATION_OF_INDEPENDANCE_/Sharon_Reume af 2002-05-02, s. 10-11.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

Israel vil ikke forhandle, så længe landet bliver beskydt.

Den israelske regering vil byde freden velkommen, når det palæstinensiske lederskab går med til en afslutning af konflikten, bringer en afslutning på terror og opfordring til dette, samt sand forsoning.

I en tale den 7. marts 2001, ved afslutningen af regeringsdannelsen, udtaler Ariel Sharon i en tale til Knesset:¹² ”..Jeg vil gerne have lov til at sige følgende til vore palæstinensiske naboer:....I disse dage er det vigtigt at huske på, at det er grundlæggende at løse konflikter med fredelige midler i en fredsproces og samtidig undgå vold. Vi vil stå ved dette princip. Vi kræver af palæstinenserne, at de frasiger sig brugen af vold, terror og opfordring til dette. Vi kræver endvidere, at det palæstinensiske selvstyre opfylder deres forpligtelser og bekæmper terrorisme rettet mod Israel, dets indbyggere og soldater...jeg og min regering vil forpligte os til at gøre alt, hvad der står i vores magt for at genskabe sikkerhed og stabilitet. Men vi vil ikke nedtone den svære tid, der ligger foran os. Hverken for os selv eller befolkningen. Vi må mønstre den modstandskraft og urokkelige nationale vilje, som karakteriserer vort folk”.

De israelske krav og truslen

Jævnfør Ariel Sharons udtalelser er det palæstinenserne, der er aggressorer. Det er palæstinenserne, der udøver volden og det er palæstinenserne, der har startet volden. Israel har grundlæggende ret til landet og fredsprocessen er kilde til skepsis. Det er Ariel Sharons og dermed den israelske regerings rationale. Man vil kunne udarbejde en analyse, der muligvis peger på, at Sharons rationale er uhensigtsmæssigt set i lyset af konfliktårsager og konfliktodynamikker, men det er en helt anden opgave. Sammenlignes Sharons rationale med krigen i ex-jugoslavien, traf man i vesten det valg, at det var de bosniske serbere og den jugoslaviske præsident Slobodan Milosevic, der var skurkene. Omvendt ville man have kunnet argumentere for, at vesten var skyld i konflikten ved at fjerne størstedelen af serbernes eksistensgrundlag gennem anerkendelse af Kroatien og Slovenien. Derved blev serberne tvunget til at indlede en eksistenskamp grundet den oprindelige fordelingspolitik i Jugoslavien. Rationalet afhænger af, hvorfra man ser konflikten. I dette tilfælde skal blot til stadighed erindres, at det ses ud fra et israelsk rationale.

Vender vi os mod tvangsdiplomati ses det, at Sharon i sin tale i Knesset den 7. marts 2001 stiller klare krav til palæstinenserne: Frasige sig brugen af vold, terror, opfordring til dette og krav om en aktiv bekæmpelse af terror. Truslen udtrykkes

¹² Inauguration Speech of Prime Minister Ariel Sharon in the Knesset March 7, 2001, http://www.embassyofisrael.dk/elections2001/inauguration_speech_of_prime_min.htm af 2002-05-02.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

gennem: "Jeg og min regering vil forpligte os til at gøre alt, hvad der står i vores magt for at genskabe sikkerhed og stabilitet". Specifikt udtrykt i bl.a. den ovennævnte artikel, hvori anvendelse af de israelske væbnede styrker specifikt nævnes. Krav og trussel er henvendt til "vore palæstinensiske naboer". Truslen ses primært at være tvingende. Det palæstinensiske lederskab skal standse terroren, og standse opfordring til terror. Med andre ord gennemføre en aktiv handling.

Det kan diskuteres om omkostningerne ved manglende eftergivenhed er uacceptabel for palæstinenserne. De har prøvet uroligheder før og har så at sige ikke meget at tabe.

Konfliktdynamikkerne i den israelsk/palæstinensiske konflikt peger på, at jo tættere man kommer på en fredsftale, jo mere vil palæstinensiske ekstreme grupperinger opfatte deres ultimative territoriale krav og eksistensgrundlag som truet. Det resulterer i terrorhandlinger mod Israel. Palæstinensiske terrorhandlinger udløser israelske krav om, at PLO skal opnå kontrol med de ekstreme grupperinger. Det har PLO svært ved, da de ikke er besiddelse af de nødvendige magtmidler. Israel vil derfor straffe de pågældende grupper bl.a. ved at intervenere ind i selvstyreområderne, hvilket igen får den palæstinensiske befolkning til at slutte op om terroren. Derved eskaleres situationen uhammet, indtil der opstår nye krav om fredsforhandlinger, hvilket kan komme såvel eksternt (USA, FN, EU) som internt. Jødiske og palæstinensiske ekstreme grupper vil herefter rette terror mod modparten for at holde live i konflikten og undgå en permanent fredsftale, hvorefter loopet kører igen. En terrors spiral.¹³

Ariel Sharons står over for det problem, at han er aktør i en terrorkonflikt. En konflikt, der udkæmpes på asymmetriske vilkår, hvor selv en overvældende militær magt ikke er garanti for succes. Sharons trussel er ikke væsentlig anderledes end, hvad der før er set i konflikten, hvorfor den sandsynligvis ikke har den tilstrækkelige virkning. På den anden side kan der argumenteres for, at en troværdig trussel skal indbefatte noget i retning af en udrensning af alle palæstinensere fra Israel for at være sikker på, at der ikke er en eneste terrorist tilbage i landet. Derved er der ikke længere tale om tvangsdiplomati, men om en kontrolstrategi, som vil resultere i voldsomme reaktioner mod Israel fra omgivelserne. Følges linjen fra Kosovo-krisen ville en international intervention da ikke være udelukket.

Fokuserer man på Sharons fortid og hans udtalelser til Jerusalem Post fremgår det, at han nærer en dyb og inderlig tillid til det israelske forsvar, som han selv har været en aktiv deltager i. "Med en regering der giver klare direktiver, har militæret altid været i stand til at udarbejde passende løsninger med henblik på at bekæmpe og eliminere terror". Omvendt må det siges, at havde det israelske militær været så

¹³ Syndikat Jomini: Projekt terrorisme – Israel og de palæstinensiske selvstyreområder. Opgave udarbejdet på Forsvarsakademiet VUT II/L – STK 2001/2002, s. 17.

effektivt som Ariel Sharon lægger op til, havde konflikten vel været løst for år tilbage.

Er truslen troværdig?

Teorien siger, at en troværdig trussel udgøres af de rette kapaciteter, evnen til at anvende disse og viljen hertil. Modstanderen må overbevises om, at truslen udløses, hvis han ikke følger sig. I fortsættelse af ovenstående må spørgsmålet rettes mod, hvad er de rigtige kapaciteter? Der skal ikke herske tvivl om, at der med de kapaciteter Israel er i besiddelse af, har de god evne til at anvende og med Ariel Sharon som premierminister masser af vilje. At truslen udløses automatisk, har man kunnet iagttage konstant i løbet af Sharons regeringsperiode. Det sker dog i en tid, hvor bl.a. USA og Rusland ligeledes er involveret i en terrorkrig og kæmper for at finde en strategi, der virker mod en fjende, som ikke umiddelbart ser ud til at lade sig imponere af overvældende militær magt. De palæstinensiske selvmordsbombemænd er svære at skille fra andre civile og netop den ultimative vilje til at ofre sig gør, at terroristernes rationale er så langt fra det israelske rationale, at krigen bliver asymmetrisk. I relation til det teoretiske grundlag er den israelske trussel meget troværdig overfor det palæstinensiske selvstyre og den palæstinensiske befolkning, men ikke troværdig overfor de, der udfører terrorhandlingerne.

Deadlines

Spørgsmålet om tidsplaner og deadlines bliver bragt i anvendelse på den måde, at Sharon i løbet af hele perioden frem til genbesættelsen af Vestbredden i marts 2002, nægter at forhandle før, der har været minimum 10 dages ro¹⁴. De 10 dage skal demonstrere, at Yasser Arafat har fået kontrol med sine ekstremistiske grupperinger. En omvendt anvendelse af den traditionelle måde at bruge deadlines på. Palæstinenserne har jo ikke besat noget land, man kan få dem til at trække sig tilbage fra. Som tidligere nævnt har Yasser Arafat ikke de store chancer for at kontrollere de ekstremistiske grupperinger. Han kan måske begrænse deres aktiviteter i en periode, men 10 dages ro vil med denne logik være det samme som at demonstrere eftergiveness, hvorfor den israelske regering egentlig opfordrer til terrorhandling. Når terrorhandling så udløses, kan disse bruges til at demonstrere, at Arafat reelt ikke ønsker fred og dermed, at den israelske regering linje er den rigtige. Sagen er blot, at tvangsdiplomati virker omvendt og egentlig eskalerer konflikten.

¹⁴ DR, s. 1.

Beslutsomhed og omdømme

De to næste punkter i teorien slås sammen, da der ses en sammenhæng mellem disse.

Omdømme behandles først. Ariel Sharon og den israelske regering er valgt som aktør, men som det bl.a. er fremgået af den hidtidige beskrivelse, er det premierministeren, der primært tegner billedet. Ariel Sharon har sin fortid i de væbnede styrker. Han har deltaget i Suez krisen, 6-dages krigen og Yom-Kippur krigen. Under sidstnævnte krig blev han udnævnt til generalmajor. Efterfølgende trådte han tilbage og gik ind i politik, herunder grundlagde han det højreorienterede Likud parti. Som forsvarsminister var han strategen bag invasionen i Libanon i 1982, hvorefter han bl.a. blev fjernet fra sin post på grund af sin rolle i forbindelse med massakrerne i de to flygtningelejre Sabra og Shatila. Ariel Sharons metoder har bl.a. givet ham tilnavnet "bulldozeren". Han er kendt for ikke at gå på kompromis. Han vil ikke dele Jerusalem. Han vil ikke lade flygtninge returnere til deres oprindelige områder.¹⁵ Hans "fredsudspil" til palæstinenserne er, at de får Gazastriben og ca. 42 % af vestbredden¹⁶, hvorved der skabes mulighed for at etablere en bufferzone imellem Palæstinenserne og israelerne.

Ovennævnte beskrivelse demonstrerer, at der her er tale om en premierminister, der ikke er kendt for at bakke ud i sidste øjeblik, og at palæstinenserne efter omdømmet at regne ikke har behøvet at bekymre sig for, om en given trussel bliver ført ud i livet.

Beslutsomheden omhandler udsendelse af signaler, der indikerer at manglende eftergivenhed vil blive straffet automatisk. Jævnfør de tidligere omtalte taler og avisartikler, lå det Ariel Sharon på sinde, at meddele omverdenen, at det havde hans højeste prioritet at genskabe sikkerhed og stabilitet i Israel. Som eksempel på hans beslutsomhed kan det nævnes, at en palæstinensisk buschaufførs terrorangreb på en gruppe israelere en uge efter valget, hvor 7 israelske soldater og en civil blev dræbt, straks resulterede i et israelsk attentat på Hamas lederen Mahmud al-Madani den 19. februar.¹⁷ Som endnu et eksempel kan begivenhederne efter likvideringen af den israelske turistminister i oktober 2001 nævnes. Det efterfølgende ufravigelige krav, at Arafat udleverer de skyldige, har resulteret i en de facto indespærring af den palæstinensiske leder i sit hovedkvarter fra december 2001 til maj 2002.

¹⁵ Ariel Sharon, Israel's new Prime Minister. <http://www.cosmopolis.ch/english/cosmo14/arielsharon.htm>, af 2002-05-02, s. 1-3.

¹⁶ TV2 nyhederne: Bush og Sharon, Arafats ansvar. (Bush og Sharon, Arafats ansvar). <http://nyhederne.tv2.dk/tema> af 2002-05-02, s. 2.

¹⁷ Chronology of Events in the Middle East from 1967 to 2002. <http://middleeast.reference.users.btopenworld.com> af 2002-05-01, s. 24.

Omkostninger

Tvangsdiplomataten må overbevise sin modstander om, at han kan acceptere de tab, der måtte komme, og at han politisk kan acceptere tab. Det er et af de sværere punkter for Ariel Sharon og den israelske regering. Som han selv nævner i den tidligere omtalte avisartikel fra Jerusalem Post: "Vi kan og må vinde dette slag så hurtigt som muligt – uden at eskalere konflikten. Jo længere det varer, jo større chance for at international intervention vil frarøve os chancen for at opnå den sikkerhed, der er så nødvendig for os". Sharon demonstrerer her, at han er klar over, at i det øjeblik han indleder den nye linje, arbejder tiden ikke længere for ham. Omverdenen vil se med skepsis på den hårde linje overfor palæstinenserne.

Ariel Sharons politik og hans rationale ligger tæt på den vestlige tankegang. Vi har dermed lettere ved at forstå, hvad det er for foranstaltninger, den israelske regering iværksætter. Vi har betydeligt sværere ved at forstå den palæstinensiske tankegang og specielt svært ved at forholde os til terrorister og selvmordsbombemænd. Assymetrien spiller igen ind. Israelsk kontrol af palæstinensere ved check-points, beskydning af palæstinensiske hovedkvarterer med konventionelle våben, raids mod dele af selvstyreområderne er anvendelse af begrænset magt, men det får den modsatte virkning, når det kommer frem i medierne. Målet er at tvinge palæstinenserne til at opgive terrorismen, men vi ser ikke terroristerne. Vi ser civile, der er blevet ramt ved "Collateral Damage" og israelske kampvogne, der angriber ind i selvstyreområderne. Som forventet er kritikken af Israel tiltaget i takt med, at straffeaktionerne mod de palæstinensiske selvstyreområder er tiltaget, og det ikke er lykkedes den israelske regering og de israelske væbnede styrker at bringe terrorhandlingerne til standsning. Også blandt israelerne er der stor chance for at regeringens linje mister sympati, når man uge efter uge kan se israelske styrker gennemføre straffeaktioner uden, at de palæstinensiske angreb mindskes.

Der kan argumenteres for, at dette forhold har haft betydning for indledningen af operation "Defensive Shield" og dermed overgangen til en kontrolstrategi. Man kunne komme i tvivl i midten af marts måned i år, da Ariel Sharon pludselig opgav kravet om 10 dages ro, før der kan indledes samtaler om fredsforhandlinger og opgivelse af kravet om ikke at forhandle så længe palæstinensiske terrorister gennemfører angreb i Israel¹⁸. Dette skete samtidig med hans dalende popularitet blandt den israelske befolkning. Set i bakspejlet var det dog nok snarere for at få ro til at forberede invasionen af Vestbredden.

¹⁸ TV2 nyhederne: Mellemøsten, Sharon i regulær kattedpine. [http://nyhederne.tv2.-dk/tema](http://nyhederne.tv2.dk/tema) af 2002-05-02, s. 1.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

Sammenfattende peger det i retning af, at det ikke er lykkedes Ariel Sharon og den israelske regering, at overbevise palæstinenserne om, at Israel vil være i stand til at beskytte sig selv mod de tab, der måtte komme. Tværtimod har de palæstinensiske ekstremistiske grupper formået at holde liv i konflikten så længe, at en stor del af omverdenen har vendt sig mod Israel.

Ingen fornyede krav

Teorien foreskriver, at tvangsdiplomatien må forsikre sin modstander om, at eftergivenhed ikke blot resulterer i fornyede krav. Den israelske regering har også i dette tilfælde tilsyneladende fulgt teoriens ord. Der er ikke ændret væsentligt i kravene, men der har reelt heller ikke været dialog i perioden. Kravet om at standse terrorbombningerne har været gentaget igen og igen, og ansvaret for at det ikke er sket, er blevet lagt på Yasser Arafat i månedsvis. Inklusive den periode, hvor han har været indespærret i sit hovedkvarter i Ramallah. Spørgsmålet er grundlæggende om kravet er realistisk. I hvor høj grad kan Yasser Arafat styre begivenhederne. Følges de førnævnte konfliktodynamikker kan det ikke lade sig gøre at indfri kravene, og spørgsmålet er, om tvangsdiplomatiet snarere har optrappet konflikten ved at holde Arafat indespærret? Man kan forestille sig, at et evt. palæstinensisk ønske om fredsforhandlinger, må være blevet mindre og mindre, som tiden er gået.

Vender man på den anden side tilbage til Ariel Sharons rationale, er kravet om at standse terrorangrebene ikke urimeligt. Hvis der er terror i et land, må det vigtigste være at få dette stoppet. Hvem skal han ellers stille kravet til, hvis han ikke skal stille det til Yasser Arafat? Der kan vel ikke indføres en praksis om, at demokratisk valgte regeringer begynder at forhandle med terrorister. Følges denne tankegang har der ikke været mange andre muligheder for den israelske regering.

Anvendelse af "gulerod" og ikke kun stokken

Ariel Sharon gik til valg på en hårdere linje overfor palæstinenserne. Det israelske folk var trætte af de palæstinensiske terrorangreb kombineret med de manglende fremskridt i fredsprocessen. Ariel Sharon "tilbød" at give israelerne den sikkerhed, de ønskede. Det siger sig selv, at det ikke var yderligere indrømmelser til palæstinenserne, der var på den israelske dagsorden efter valget af Ariel Sharon. Peter Viggo Jacobsen har været meget fokuseret på vigtigheden af at anvende guleroden i kombination med stokken. Som det blev nævnt i forbindelse med gennemgang af teorien kan anvendelse af guleroden give indtryk af svaghed og eftergivenhed, mens stokken kan give retfærdighed og styrke. Ariel Sharon har anvendt stokken i rigt omfang både med bombninger af palæstinensiske hovedkvarterer og midlertidige besættelser af dele af selvstyreområderne. Guleroden har han tilsyneladende ikke anvendt i samme omfang, men det interessante spørgsmål at stille er måske mere i retning af: Hvad er en gulerod i denne konflikt? Konfliktodynamikkerne peger på, at konflikten kører i ring i sin egen fastlåste

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

dynamik grundet de ekstremistiske grupperingers ultimative territoriale krav. Hvis guleroden da er total overgivelse, er anvendelse af gulerod urealistisk.

Det er lykkedes Ariel Sharon at forsøge at løse konflikten, indledningsvis ved tvangsdiplomati og senest ved en storstilet militær offensiv, stort set uden indblanding udefra. Hans tro på de militære styrkers evne til at eliminere terrorismen har tilsyneladende vist sig ikke at være realistisk. Det næste der bør ske jf. konfliktodynamikken er, at der indledes fredsforhandlinger. Når parterne evt. når tæt på en løsning, starter terroren igen. Hvad er en gulerod i det scenarie?

Ariel Sharons udgangspunkt var den israelske utilfredshed med Ehud Baraks forhandlinger om øst-Jerusalem status og eventuelle overgang til palæstinensisk selvstyreområde. Ariel Sharon gik til valg på, at Jerusalem aldrig må deles. Med andre ord Jerusalem kan ikke bruges som en gulerod.

Sharon har selv været med til at etablere de jødiske bosættelser på Vestbredden. Oprindeligt er disse etableret i oktober 1977 som områder, der skulle holdes tilbage som særlige "sikkerhedszoner" i forbindelse med fremtidige fredsforhandlinger.¹⁹ Det siger sig selv, at der heller ikke her kan etableres en gulerod set fra Ariel Sharons side.

Palæstinenserne kræver, at flygtninge kan returnere til deres oprindelige områder. Ariel Sharon hævder, at genhusning i andre områder end de oprindelige har været princippet i international flygtningehjælp gennem hele det 20. århundrede.²⁰ Jødernes ret til at bebo israelsk område og Sharons militære baggrund gør, at han ikke kan gå med til genhusning af de palæstinensiske flygtninge i deres oprindelige områder. Her er ingen gulerod at hente.

Endelig er der spørgsmålet om en selvstændig palæstinensisk stat. Følges Sharons hidtidige rationale vil han se stabilitet, før dette kan komme på tale. Som nævnt tidligere udtalte Sharon i forbindelse med valgkampen, at Israels relationer med palæstinenserne bør baseres på gradvise længerevarende midlertidige aftaler. De midlertidige aftaler vil fungere som de første skridt på vejen til varig fred. Denne udtalelse skal formodentlig ses i sammenhæng med Sharons hidtidige erfaringer med fredsprocessen og dermed et ønske om, at aftaler ikke skal være for ultimative, men kunne tilpasses en skiftende situation. Årsagen til denne forholdsvis positive vurdering er en udtalelse, Sharon kom med under et besøg ved den amerikanske præsident Bush i februar 2002. Sharon sagde under en pressekonference efter mødet at: " Til sidst i processen tror jeg, at vi vil se en palæstinensisk stat".²¹ Det er Sharons gulerod. Sagen er blot, at tiden ikke er moden til, at det kan ske. Det palæstinensiske selvstyre ledes af Yasser Arafat, der hele sit liv har kæmpet for et frit

¹⁹ UJ, s. 14.

²⁰ *ibid*, s. 12.

²¹ Bush og Sharon, Arafats ansvar, s. 2.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

Palæstina. Både som terrorist (frihedskæmper?) og som politisk figur. Hvis Arafat opgav de nuværende palæstinensiske krav, og dermed fik etableret en palæstinensisk stat, vil der være stor risiko for, at han i den arabiske verden vil blive husket for at have forrådt den palæstinensiske tanke, og mindre chance for, at han var den, der etablerede en palæstinensisk stat. Derfor er Ariel Sharons gulerod ikke et tilstrækkeligt godt alternativ på nuværende tidspunkt, men i en eller anden form for kompromisløsning kan den evt. blive det i fremtiden. Specielt set i lyset af det seneste arabiske topmøde i Beirut i marts måned i år. Mødet var initieret af Saudi-Arabien og havde til formål at drøfte mulighederne for fred og normalisering af forholdet mellem Israel og de arabiske naboer. Jf. dette udspil skulle Israel trække sig tilbage fra Vestbredden og en palæstinensisk stat etableres med hovedstad i øst-Jerusalem. Til gengæld ville de arabiske stater anerkende Israel, give de nødvendige sikkerhedsgarantier, genoprette diplomatiske forbindelser og handelsforbindelser.²² Det historiske resultat af dette møde har ikke medført nogen ændringer umiddelbart, men sættes det ind i ovennævnte context, er mødet måske en væsentlig del af forberedelserne til fremtidens fredsforhandlinger i Mellemøsten.

Konklusion

Den foregående diskussion peger i retning af, at Ariel Sharon og den israelske regering har anvendt "tvangsdiplomatiske" værktøjer i håndteringen af konflikten med palæstinenserne.

Tvangsdiplomatiet har tilsyneladende ikke bibragt den fornødne sikkerhed og stabilitet i regionen, hvilket har kunnet konstateres i forbindelse med den israelske iværksættelse af operation "Defensive Shield" i slutningen af marts 2002, hvor tvangsdiplomatiet blev afløst af en kontrolstrategi.

Årsagerne hertil skal muligvis søges i Ariel Sharon og den israelske regerings tro på, at anvendelse af militær magt vil kunne få palæstinenserne til at afstå fra at begå terrorhandlinger.

Det har sandsynligvis været en fejlregning. De palæstinensiske ekstremistiske grupperinger kæmper på asymmetriske vilkår og lader sig tilsyneladende ikke afskrække af overvældende militær magt. Snarere har man kunnet iagttage, at palæstinenserne har kunnet anvende den israelske anvendelse af våbenmagt i egen sags tjeneste. Omkostningerne for Israel begynder dermed at vokse og den israelske regering må til stadighed anvende flere ressourcer på at forklare og retfærdiggøre de israelske handlinger overfor omverdenen. Dermed virker tvangsdiplomatiet modsat hensigten. Konsekvensen af dette har været, at Israel gennem sit hidtidige kendskab til palæstinensiske terrorgrupper ganske enkelt har fundet det nødvendigt at arrestere alle kendte og mistænkte terrorister, hvilket skete i forbindelse med

²² BBC news, Q&A: Middle East conflict. http://news.co.uk/hi/english/world/middle_east.stm af 2002-05-01, s. 4.

Ariel Sharons håndtering af den israelsk/palæstinensiske konflikt •

operation "Defensive Shield". Så er der blot ikke længere tale om tvangsdiplomati, men om opnåelse af kontrol. Det kræver en langt højere grad af magtanvendelse, hvilket verden har været vidne til den seneste måned. Ifølge teorien er den israelske regering simpelthen gået fejl af sin modstanders rationale.

Ariel Sharon gik til valg på en hårdere linje overfor palæstinenserne. Det i sig selv giver begrænsede muligheder for at kunne anvende guleroden for at bringe liv i fredsprocessen. Kun på punktet vedr. en palæstinensisk stat, ses der en mulighed for at etablere et reelt forhandlingsgrundlag, men det bliver ikke så længe både Ariel Sharon og Yasser Arafat er ved magten. Tilbuddet er ganske enkelt ikke godt nok. Omvendt vil et tilfredsstillende tilbud på nuværende tidspunkt indbefatte totale indrømmelser fra den ene eller den anden side, hvilket er urealistisk.

Forgængeren Ehud Barak repræsenterede "duerne". Hans politik slog fejl på grund af for mange indrømmelser overfor palæstinenserne. Ariel Sharon og hans regering repræsenterer "høgene". Hans tvangsdiplomati endte i marts 2002 i en besættelse af Vestbredden. Styrkerne har ganske vist trukket sig tilbage igen, og der er indkaldt til fornyede fredsforhandlinger, men optimismen er ikke stor. Indtrykket er, at uanset hvilken politik der bliver ført, er resultatet det samme: Konflikten fortsætter. De ekstremistiske grupperingers incitament til at fortsætte terrorkrigen skal fjernes og villighed til politisk kompromis skal opnås, før konflikten kommer ud af det dødvande, den nu er i. Det peger på, at omverdenen må inddrages, og spørgsmålet er, om det seneste arabiske udspil på langt sigt kan være den nødvendige katalysator.

Indo-Pakistanske kriser og krige

Af Stig Toft Madsen, Adjunkt, Internationale Udviklingsstudier, Roskilde Universitetscenter (RUC)

Det sidste halve år nåede spændingen mellem Indien og Pakistan uhørte højder.¹ Stridens æble har længe været Kashmir, men formålet med denne artikel er ikke at komme med forslag til løsning af konflikten omkring Kashmir.² Idéen med denne artikel er at pejle sig ind på den netop overståede krise i lyset af tidligere krige og kriser mellem Indien og Pakistan. Hvad kan man sige om denne krisers forløb og dynamik på baggrund af tidligere konflikter? Er krige og kriser mellem Indien og Pakistan bevidst planlagte eller ikke vilde spontane forløb? Er de iterative eller danner de ikke et mønster? Kan man forvente at krigsfaren nu er drevet over eller vil situationen igen tilspidses?

Ser man på de hyppige religiøse optøjer ("communal riots") på subkontinentet er det slående, at de gentager sig med større eller mindre variationer gang på gang. De er iterative. Hvorvidt denne gentagelsens logik skyldes at optøjerne er bevidst designede eller om årsagen til gentagelsen ikke er personificerbar, er et åbent spørgsmål (Horowitz 2001, side 225, 411). Mellemsstatslige krige adskiller sig fra religiøse optøjer på en række punkter (Horowitz 2001, side 26). Antallet af religiøse optøjer tælles i tusindvis, mens der til dato "kun" har været fire krige mellem Indien og Pakistan samt fire større "war scares" eller militære skræmmekampagner. Ikke desto mindre vil jeg mene, at man med fordel kan stille nogle af de samme spørgsmål til krige og "war scares", som man har rejst om religiøse optøjer. I denne eksplorative artikel vil jeg koncentrere mig om tre aspekter ved de to landes krige og kriser:

- Udviklingen fra krise til krig
- Konflikthåndteringen
- Krigenes længde og timing

Hvad angår det første aspekt vil jeg mene at Pakistan har startet de tre af krigene. Hver gang skete den militære intervention under dække af et virkelig eller fiktivt folkeligt oprør på en sådan måde at Pakistan som stat har søgt at fralægge sig ansvaret for krigen. Indien startede den fjerde krig mellem de to lande som støtte til det folkelige oprør i Øst Pakistan i 1971. Denne krig begyndte som en pakistansk borgerkrig, som Indien derpå intervererede i. Indien gjorde med succes hvad Pakistan havde håbet at gøre ved andre lejligheder.

¹ Jeg ønsker at takke Muhammad Hasan, Ole Jensen og Mogens Pedersen, IU, RUC, for deres kommentarer til tidligere versioner af denne artikel.

² Se Bose (1999) for muligheder for konfliktløsning.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

Derudover har Indien startet fire større "war scares", hvoraf den nyligt overståede er den sidste i rækken. Indisk sabelraslen har hidtil ikke udløst en krig. Deres formål har været at presse Pakistan til at opgive sine undergravende "cross-border" virksomhed. Der har været tale om "coersive diplomacy" med militære midler.

Hvad angår måden denne krise er blevet håndteret på er der flere ligheder med tidligere kriser. Der var i denne som i tidligere kriser en udpræget mangel på vilje og midler til at styre og kontrollere konflikten gennem indbyrdes forhandlinger. De to parter kunne heller ikke denne gang de-eskalere i fællig. Heldigvis kunne de læse og forstå hinandens bevægelser, og de kunne tale sammen gennem en tredje part.

Hvad angår længde og timing har denne krise også fulgt tidligere mønstre. Det halve år, som denne krise har varet, er ikke unormalt. Det lader til, at disse to lande indleder egentlige krige med længere begrænsede konfrontationer. De skændes før de slås. Selve krigen har derimod været ret korte. Nogle kommentatorer mener, at den næste krig vil blive endnu kortere end de tidligere, fordi Indien kun kan tillade en krig på ca 72 timer før Pakistan vil gribe til atomvåben, hvis Pakistan er ved at tabe en konventionel krig.³

En konventionel krig i lavlandet er vanskelig i regntiden, men efter regntidens ophør har professionelle hære bedre betingelser. Der er flere ting, der tyder på at krisen mellem de to lande igen vil tilspidses i september og oktober, og at krigsrisikoen vil øges.

I slutningen af artiklen forsøger jeg at anlægge et mere skævt perspektiv på forholdet mellem de to lande. Jeg vil hævde at konflikten mellem dem på mange måder er indgroet og at den ikke nødvendigvis vil blive løst. På den anden side mener jeg, at man ikke skal være blind for at konflikten pludseligt kan skifte karakter.

Hvem drev krisen fremad og hvorfor?

Jeg mener, at det denne gang var Indien som optrappede krisen, fordi Indien mente at angrebet på USA den 11. september 2001 havde ændret den internationale situation til Indiens fordel. På trods af at USA efter 11. september indledte et tæt samarbejde med Pakistan, åbnede angrebet på USA et "window of opportunity", som Indien kunne trække veksler på. Indiens formål med sin konfrontations-søgende politik var at få sat en stopper for de *jihadis*, som i over ti år har hjemsogt Kashmir og andre dele af Indien. Krigen mod terror blev benyttet af Indien til, sammen med USA, at presse Pakistan til højt og helligt overfor USAs udsending at love at Pakistan vil sætte en permanent stopper for infiltrationen af *jihadis* ind i Indien. Ifølge den indiske ministerpræsident Atal Behari Vajpayee har Indien vundet en sejr over Pakistan på dette punkt – forudsat at Pakistan holder sit løfte.

³ Se Air Marshall (rettd) Kapil Kak i Burke and Beaumont, 2002, side 17.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

Det nu afsluttede mellemspil (Madsen 2002) i krigen mod terror tilspidsedes den 13. december 2001, da det indiske parlament i New Delhi blev angrebet af en lille gruppe muslimske terrorister.⁴ Det var første gang parlamentet i New Delhi blev udsat for et sådan angreb. Aktionen var dårligt planlagt, og ingen af de indiske politikere blev dræbt. Affæren skabte politisk konsensus om behovet for en kraftig indisk reaktion. Frem for en diplomatisk protest eller en begrænset straffeaktion valgte Indien en stor opmarch langs grænsen og demarkationslinjen.

Spændingen mellem de to lande kulminerede i to omgange. Første gang den 12. januar, da General Pervez Musharraf i en TV-tale til nationen erklærede, at han ville sætte ind over for ekstremisme/fundamentalisme i Pakistan. Efter at have stækket en række grupper med forbud og arrestationer tilspidsedes situationen igen da Musharraf løslod adskillige af de tilbageholdte.

Samtidig var der tegn på at Al Qaida og/eller andre grupper stadig kunne operere i og ud fra Pakistan. Flere grupper søgte tilsyneladende ind i den pakistanske del af Kashmir, som er semi-autonomt i forhold til det øvrige Pakistan, og hvor Musharraf forbud derfor ikke umiddelbart var gældende. De vigtigste nyere terrorbegivenheder med pakistansk/afghansk/al Qaida/*jihadi/mujahidin* signatur omfatter følgende: Angrebet på folketinget i Srinagar den 1. oktober 2001 som dræbte mindst 38, nedskydningen af kirkegængere i Bahawalpur i Pakistan i november 2001, angrebet på the American Centre i Calcutta i Indien den 22. januar 2002 og drabet på dets sikkerhedsfolk, kidnapningen af Wall Street Journal journalisten Daniel Pearl den 23. januar og det efterfølgende drab på ham, granatangrebet på kirkegængere i hovedstaden Islamabad den 17. marts som efterlod fem døde, og drabet på elleve franske ubådsingeniører i Karachi den 8 maj. Den 14. maj dræbte tre pakistanske terrorister 33 personer, heriblandt elleve børn af indiske soldater, ved en forlægning i Kaluchak nær Jammu i Indien. Krisen tilspidsedes yderligere med drabet på Abdul Ghani Lone den 21. maj i Srinagar. Lone var en fremtrædende politiker og medlem af All Party Hurriyat Conference, som taler for Kashmiri synspunkter over for både indiske og pakistanske hardliners (Chowdhary 2002). Lone havde for nylig været i USA på et halv-officielt besøg. Drabet på Lone ses af B. Raman som et signal til at boycotte det kommende valg i Jammu & Kashmir, og om ikke at tale med USA (Raman 45917.05.02, Chowdhary 2002, note 6). Den foreløbig sidste begivenhed er bilbomben uden for det amerikanske konsulat i Karachi den 14. juni, der efterlod tolv døde.

Som et resultat af disse begivenheder, herunder især de som direkte ramte Indien, tilspidsedes den militære situation langs grænsen for anden gang for at kulminere omkring 1. juni, hvor adskillige lande, herunder Norge og Danmark, af

⁴ "Terrorisme er planmæssigt forberedte, chokerende voldsangreb fra undergrunden mod en politisk orden. De skal skabe almindelig usikkerhed og skræk, men også sympati og opbakning" (Peter Waldmanns definition i Kuttner 2002).

Indo-Pakistanske kriser og krige •

frygt for en atomkrig eller en storkrig anbefalede deres borgere at forlade de to lande.

Krisen blev løst op på USAs og andre regeringers mellemkomst. På trods af (eller netop fordi) de to lande ikke har etableret solide kanaler og mekanismer til at at bilægge uenigheder, tillod de i denne situation mægling og meningsudveksling gennem tredjepart. Krisen blev nedtonet da USA aftvang Pakistan et løfte om at sætte en permanent stopper for infiltrationen. USA står dermed over for Indien som garant for Pakistans løfte. Hvis Pakistan ikke indfrier sit løfte, er der ikke noget som umiddelbart holder Indien tilbage for igen at optrappe konflikten.

Jeg mener altså ikke der kan herske tvivl om at det var Indien, snarere end Pakistan, som drev den militære optrapning langs de to landes grænser efter angrebet på parlamentet i New Delhi den 13. december og frem til tidligt i juni. Pakistan har gennem hele denne periode været under pres pga krigen om Afghanistan, og jeg tror ikke at de forskellige terrorangreb i denne periode blev iværksat af Pakistans ledelse. Musharraf burde måske have forhindret dem, men jeg tror ikke han beordrede dem. Pakistans "sins of omission" var altså denne gang relativt få, selvom terrorister fortsatte deres "sins of commission". Den politiske ledelse i Pakistan har også før 11. september søgt at inddæmme terrorismen. Begivenhedsforløbet viser at det er svært, og at landet nu bliver stillet til regnskab for dette svigt.

Krigshistorien: Gode miner og slet spil

Som det vil fremgå af følgende gennemgang af landenes krigshistorie blev optrapningen til krig ved tre tidligere lejligheder bevist iværksat af Pakistan.

Den første krig mellem Indien og Pakistan blev udkæmpet 1947-49 straks efter at briterne i august 1947 afgav magten efter lange forhandlinger, der skulle sikre en bæredygtig og fredelig afkolonisering. Ifølge planen skulle alle 554 indiske fyrstedømmer under britisk overhøjhed på behørig vis via en "Standstill Agreement" og et bindende "Instrument of Accession" vælge at tilslutte sig enten Pakistan eller Indien før den 15. august. Men der var en djævel i puslespillet. Da dagen oprandt havde Hyderabad og Kashmir ikke bestemt sig (Hewitt 1995, side 67). Problemet i Kashmir var at Kashmirs hersker, Lt-General Maharaja Sir Hari Singh, ikke kunne, eller ikke ville, bestemme sig for om han ville afgive magten til Indien eller til Pakistan. Hari Singh ville måske i virkeligheden ingen af delene, og håbede at stormen ville drive over, hvis han fatalistisk så tiden an.⁵ Men det

⁵ Menon (1969, side 376) skriver: "Lord Mountbatten spent four days discussing the situation and arguing with the Maharajah. He told him that independence was not, in his opinion, a feasible proposition and that the State would not be recognized as a Dominion by the British Government. He assured the Maharajah that, so long as he made up his mind before 15 August, no trouble would ensue, for whichever Dominion he acceded to would take the State firmly under its protection as part of

Indo-Pakistanske kriser og krige •

nyoprettede Pakistan ville have Kashmir. Størstedelen af indbyggerne i Kashmir var muslimer, og det er den egentlige årsag til Pakistans krav.

Allerede i august begyndte Pakistan at lede styrker ind i Kashmir. Den 22. oktober gik en større styrke på omkring 20,000 mand ind i Kashmir. Angrebet blev gennemført af stammefolk (pathaner/"tribal invaders") fra Pakistans grænse ind mod Afghanistan med støtte fra den pakistanske hær og fra pakistanske politikere. Det skete på et tidspunkt, hvor både Pakistans og Indiens hær stadig var under Britisk overkommando. Officielt benægtede Pakistan invasionen: Vi har ikke udrustet denne invasionsstyrke, sagde man. Den pakistanske regering har brugt alle midler bortset fra krig for at forhindre mobiliseringen af stammefolk, sagde man (Sharma 1967, side 7). Senere, omkring maj 1948, havde den pakistanske hær ikke længer skrupler med at indrømme sin tilstedeværelse i Kashmir (Hewitt 1995, side 78). Den fordækte krig var blevet en åben krig.

Krigen fortsatte til ind i 1949. Resultatet var, at Pakistan opnåede kontrol med cirka en tredjedel af Kashmir, mens Indien beholdt resten. Kashmir ophørte med at eksistere som stat. Der blev indgået en våbenstilstand stadfæstet var Karachi Agreement den 27. juli 1949 (Hewitt 1997, side 79).

Undervejs inddrog Indien FN som mægler i striden. Det var måske den første store sag, som Sikkerhedsrådet skulle tage stilling til (Sharma 1967, side 48). Som alle andre mæglere siden (- vi ved ikke endnu hvordan det vil gå denne gang -) kunne FN ikke gennemføre sin mission. Parterne accepterede godt nok i princippet i et vis mål FNs beslutninger, men ikke fuldt ud. Konflikten forblev uforløst, og det er den stadig.

1965-krigen: Pakistan forregnede sig

Næste krig mellem de to lande var også centreret om Kashmir. Den fandt sted i 1965 efter Jawaharlal Nehrus død. Den startede med en pakistansk propaganda-krig tidligt på året, og gik over i grænsekrænkelser. Ifølge Sumit Ganguly, hvis analyse jeg stort set holder mig til i denne artikel, var krigen i 1965 ikke spontan. Den var planlagt af Pakistan, men den var dårligt planlagt. Pakistan troede, at Indien ville være svagt efter Indiens militære nederlag til Kina i 1961, at den indiske sekularisme ville krakelere efter Nehrus død, og at pakistanske styrker blot behøvede at puste til ilden før Kashmir brød i brand. Pakistan troede, at fordi et relikvie i Kashmir

its territory. He went so far as to tell the Maharajah that, if he acceded to Pakistan, India would not take it amiss and that he had a firm assurance on this from Sardar Patel himself. Lord Mountbatten went further to say that, in view of the composition of the population, it was particularly important to ascertain the wishes of the people. The Maharajah appeared quite incapable of making up his mind and so Lord Mountbatten asked for a meeting with him and his Prime Minister on the last morning of his visit. At the last moment the Maharajah sent a message to say that he was confined to bed and begged to be excused".

Indo-Pakistanske kriser og krige •

forsvandt i 1963 ville kashmirernes religiøse følelser været dybt såret. Rent faktisk mødte de pakistanske styrker ikke megen velvilje da de rykkede ind i Kashmir, og Indien brød ikke sammen. Pakistan havde forregnet sig (Ganguly 1997, side 52).⁶

Forspillet til krigen fandt sted ikke i Kashmir, men i ørkenen i Gujarat, hvor Pakistan udfordrede den eksisterende grænsedragning med et "limited probe" indledt den 9. april 1965. Senere blev reserven indkaldt, og i juni oprettede Pakistan en Mujahid Force, som skulle nå op på 150.000 mand. Ved britisk mægling kom det til en våbenstilstandsftale i juni, og spørgsmålet om grænsedragningen blev overladt til den internationale domstol i den Hague. Men midt i monsuntiden, den 5. august, krydsede pakistanske soldater forklædt som civile grænsen til indisk Kashmir. Operationen hed "Operation Gibraltar" efter den arabiske general, som erobrede Spanien og som beordrede sine skibe brændt for at afskære sig selv muligheden for retræte (Sharma 1967, side 162). Invasionsstyrken var under hærens ledelse, men indeholdt foruden tropper fra den pakistanske del af Kashmir også denne gang irregulære tropper, som slørede billedet af invasion. Den pakistanske infiltration forblev eenvejs indtil 14.-15. august, hvor også Indien krænkede våbenstilstandslinjen (Sharma 1967, side 162-64, Ganguly 1997, side 55-56). Herpå krydsede regulære uniformerede Pakistanske tropper grænsen i "Operation Grand Slam" (storslem, fra kortspil), hvorpå Indien den 6. september til gengæld udvidede krigen til Punjab syd for Kashmir. Den efterfølgende storkrig varede kun i 17 dage (Robinson 1989, side 208).⁷

1965-krigen lignede altså på flere punkter krigen i 1947. Som i 1947 hævdede Pakistan, at de ikke var aggressorer, men at der var tale om en folkelig opstand mod Indien. Som i 1947 spillede de irregulære tropper en vigtig rolle. Men hvor krigen i 1947-49 ledte til en deling af Kashmir, var resultatet af krigen i 1965 små. Pakistan fremstod efter krigen svagere militært end før krigen selv om der ikke var en klar vinder (Robinson 1989, side 208). Tilliden til den pakistanske hær svandt, fordi dens beregninger ikke holdt stik (Hewitt 1995, side 83-84). Det internationale samfund tenderede i retning af at opfordre begge parter til at besinde sig (Sharma 1967, side 173). Mægleren var USSR, som i februar 1966 indkaldte til et fredskonference, resultatet af hvilken blev "the Tashkent Declaration.

1970-71 krigen: Pakistans fatale fejl

⁶ For historien om det hellige relikvie *Moe-e-Muqaddas*, som angiveligt indeholder et af Profetens hår og opbevares i Hazratbal moskeen i Srinigar, se Mullik 1972, kapitel 10 og 11.

⁷ For en pakistansk version af begivenhederne, se for eksempel "Indo-Pak War (September 1965)" på <http://www.storyofpakistan.com/articletext.asp?artid=A068>

Indo-Pakistanske kriser og krige •

Krigen i 1970-71 var en befrielseskrig, som resulterede i at Bangla Desh blev skabt med indisk hjælp. Den umiddelbare årsag til krigen var at et Øst-Pakistansk parti, Awami League, vandt et af de sjældne valg i Pakistan. Ved valget 7. december 1970 fik Awami League 162 repræsentanter ud af 300 i Pakistans National Assembly (Robinson 1989, side 210). Det brød eliten i Vest Pakistan sig ikke om. Den ville ikke regeres af et flodproletariat. Resultatet blev at de den 25. marts sendte hæren til Øst Pakistan på "Operation Searchlight" (Ganguly 2001, side 60). De pakistanske styrker påførte bengalerne død og ødelæggelse i et omfang, som var større end krigen om Kashmir. Antallet af døde kan sammenlignes med antallet af døde ved delingen af Britisk Indien i 1947, i.e. omkring en halv million mennesker.

Under Indira Gandhis ledelse intervererede Indien i denne borgerkrig cum løsrivelseskrig. Allerede i april gav Indien husly til Awami League, som simpelthen overtog det pakistanske konsulat i Calcutta. Der fulgte en periode, hvor både Pakistan og Indien søgte støtte og forsikringer fra USA, USSR og Kina. Samtidig afventede Indien regntidens afslutning (Ganguly 2001, side 63). Mod slutningen af november beskød indiske stillinger langs grænsen den pakistanske hær i Øst Pakistan for at støtte oprørshæren Mukti Bahini. Pakistan svarede igen med et luftangreb rettet mod det indiske flyvevåben den 3. december. Angrebet mislykkedes, og dagen efter angreb indiske fly militære og civile mål i både Vest og Øst Pakistan. Den 16. december indtog Mukti Bahini Dhaka/Dacca med massiv støtte fra den indiske hær. Blitzkrigen afsluttedes 17. december 1971, hvor begge parter erklærede våbenhvile (Ganguly 2001, side 67-69).

Denne krig startede altså med Pakistans forsøg på at holde sammen på landet. Krigen viste Pakistans manglende held med krisestyring. Den demokratiske mekanisme, som Pakistan havde forsøgt sig med, udløste en borgerkrig. Resultatet var store civile ofre, indisk intervention, løsrivelse, og politiske omvæltninger i det resterende Pakistan. Pakistan ville ikke denne krig; landet blev drevet ind i den. Indien udnyttede med held og snilde den situation Pakistan var havnet i, men ikke uden selv at løbe en risiko. For Indien var krigen både spontan og planlagt.

Pakistan måtte efter krigens afslutning indgå Simla-aftalen. Denne aftale fra 2. juli 1972 lagde rammerne for Indiens og Pakistans fremtidige forhold. Den gamle våbenstilstandslinje i Kashmir blev til en Line of Control. Størstedelen af denne linje blev en fysisk eksisterende demarkationslinje. Men den blev ikke til en egentlig international grænse. Inderne ønskede dette, men Zulfikar Ali Bhutto, som havde overtaget magten efter generalerne, holdt stand mod det indiske pres ved at argumentere at hans egen position ville blive truet, hvis han gav for mange indrømmelser - et argument som ikke vil være Pervez Musharraf fremmed.

15 års fred - 15 års vold

Fra 1972 til omkring 1987 lå spørgsmålet om Kashmir i dvale. Internt i Pakistan satte den militære diktator Zia ul Haq statens resourcer ind på en islamiseringskampagne. Udadtil var Pakistans opmærksomhed især rettet mod

Indo-Pakistanske kriser og krige •

Afghanistan, men samtidig ydede Pakistan op igennem 1980'erne aktiv støtte til de indiske sikker i deres forsøg på at løsrive Punjab fra Indien og skabe et nyt land, Khalistan. Krigene i Afghanistan betød en mangedobling i antallet af håndvåben i regionen. Da USSR i 1989 trak sig ud af Afghanistan frigjordes et stort antal "Afghan veterans". Pakistan kunne igen vende blikket mod Kashmir.

Den nuværende krise i og omkring Kashmir tog sin begyndelse i 1987. Den er fortsat mere eller mindre intensivt i 15 år, altså lige så lang tid som den foregående fred. Krisen blev sat igang af indiske kashmirier, hvis krav om autonomi eller løsrivelse fik næring af dårlig indisk regeringsførelse. Specielt et kontroversielt valg i 1987 radikaliserede mange kashmirier, specielt i Kashmir delen. Dette adskiller den nuværende krise fra krigene i 1947 og 1965, hvor befolkningen i Kashmir dalen var mindre aktive militært. I 1987 var det dele af befolkningen i Kashmir, som startede opstanden med støtte fra Pakistan. Det vigtigste parti i startfasen var Jammu and Kashmir Liberation Front (JKLF), et parti med rødder i Kashmir dalen. Allerede omkring 1991-92 begyndte JKLF at blive marginaliseret af pakistanske og afghanske *mujahidin* (frihedskæmpere), *jihadis* (hellige krigere), og senere af *fidayeen* (selvmordsenheder) i skiftende konstellationer (Hewitt 1995, side 160, Ganguly 1997, side 125, Sahni 2002, side 215).

Det er ikke let at holde styr på de forskellige millitante grupper. I midten af 1990'erne var omkring 130 oprørsgrupper aktive i Kashmir (Ganguly 1997, side 138). Gangulys liste over "principal Kashmiri insurgent groups" fra perioden omfatter Al-Jehad, Al-Omar, Allah Tigers, Harkat-ul-Ansar, Hizbul Mujahideen, Ikhwanul Muslimeen and JKLF (Ganguly appendiks 5). B. Raman opregner følgende grupper aktive i denne periode: Harkat-ul-Mujahideen (= Harkat-ul-Ansar), Harkat-ul-Jihad-al-Islami (HUJI), Lashkar-e-Toiba (LeT), Al Badr, og Jaish-e-Mohammad (JeM) (Raman 462.05.2002).⁸

Ifølge en officiel indisk opgørelse var der i 1992 ca 3.700 guerilla-soldater i ca 39 lejre i pakistansk Kashmir (Terrorist Training Camps... 2001). Antallet af "millitants" synes at være ret stabilt. Tidsskriftet *The Economist* giver tallet 3.000 i en artikel i juni 2002. Samlet er det måske nyttigt at forestille sig et stort antal mindre enheder med løsere eller tættere tilknytning til fem-ti større navngivne organisationer (hvoraf nogle kan være fiktive og hvoraf andre – e.g . LeT and Hizbul Mujahideen - har været på krigsfod indbyrdes), trænet i et antal lejre i både Pakistan og Afghanistan, udstyret med våben fra især Pakistan, og i reglen med

⁸ Ifølge Raman var Al Badr knyttet til afghaneren Gulbuddin Heckmatyars Hizbe Islami; de øvrige, påstår Raman, havde tættere bånd til Al Qaida Ifølge Gardezi (2000) er Hizbul Mujahideen den bevæbnede del af Jamaat-e-Islami I Pakistan. Hizbul Mujahideen har også haft tætte forbindelser til Heckmatyar. Chowdhary (2002) pointerer at Hizbul Mujahideen også har rødder i indisk Kashmir.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

kamperfaring fra Afghanistan. På toppen af løsrivelsesbevægelsen er der p.t. et United Jihad Council, som dog ikke omfatter alle organisationer.

De udenlandske gæste-terrorister fra en lang række lande blev efterhånden tydelige for enhver nogenlunde neutral iagttagere, men Indien havde svært ved at vinde internationalt gehør for sine anklager mod dem og deres pakistanske "sponsorer" (Gupta og Pathak 1994, Sahni 2002). Pakistan har længe søgt at internationalisere Kashmir konflikten som et spørgsmål om retten til selvbestemmelse og menneskerettigheder. Indien derimod ville holde andre lande ude af konflikten. Resultatet i det meste af denne periode var at Indien kom under angreb både eksternt og internt for at nægte kashmirierne deres selvbestemmelsesret og for gentagne og alvorlige brud på menneskerettighederne. Der udviklede sig et politisk spil, hvor de to lande igen og igen forsøgte at vinde gehør for deres egen udlægning af konflikten, og hvor de tilføjede hinanden en lang række diplomatiske og politiske nederlag uden at det ændrede situationen væsentligt. 11. september ændrede situationen, fordi Kashmir spørgsmålet blev reformuleret som et spørgsmål om terror. Det er nu i Indiens interesse at tillade en delvis internationalisering.

Kargil krigen

Den pakistanske hær holdt sig gedulgt i baggrunden fra 1987 helt frem til 1999. I 1999 kom det til en åben, men begrænset, krig mellem de nu atombevåbnede stater. Kargil-krigen startede fordi ca 1.000 (Burke & Beaumont 2002) pakistanske regulære tropper - uden militær uniform og uden identifikationspapirer - krydsede demarkationslinjen og etablerede forposter i stor højde nord for Kargil, da sneen smeltede om foråret. Det tog inderne en vis tid, før de fandt ud af hvad der var sket, men derefter reagerede Indien på Pakistans "limited probe" med et voldsomt angreb. Fra 25. maj fløj indiske jagerfly 550 togter i grænseområderne (Ganguly 2001, side 117). Krigen varede frem til den 26. juli, hvorefter Pakistan trak sig tilbage (Burchart 2002, Malhotra 1999). Hverken Simla aftalen, Lahore aftalen fra den 21. februar 1999, eller det faktum at begge lande nu havde atomvåben forhindrede denne grænsekrig.⁹ Pakistans officielle linje var, at det måtte være frihedskæmpere som var trængt ind i Indien, og at Pakistan ikke havde medvirket til brud på våbenstilstandslinjen. Spørgsmålet er om nogen frihedskæmpere overhovedet deltog i operationen, eller om det udelukkende var soldater fra den pakistanske hær - eventuelt nødtørftigt udklædt som frihedskæmpere - som blev beordret i kamp. At der deltog pakistanske soldater, specielt fra Northern Light Infantry, virker sikkert (se Dateline Kargil X).

Nawaz Sharif opnåede ikke politisk støtte for sin linje hverken i Beijing eller i Washington. Præsident Clinton "called the bluff" ved et møde med Nawaz Sharif i

⁹ Det lader til at både Pakistan og Indien under Kargil krigen tog skridt til at armere deres atomvåben (Rajaraman et al. 2002, side 2459).

Indo-Pakistanske kriser og krige •

Washington den 4. juli. Nogle måneder efter i oktober 1999 tog Nawaz Sharifs øverstkommanderende, General Pervez Musharraf, magten ved et kup.¹⁰

Dette var den tredje krig om Kashmir, som Pakistan bevidst havde villet. Det er ikke klart hvad Pakistan ønskede at opnå ved at overskride demarkationslinjen, men det er klart at krigen svækkede Pakistan politisk. Krigen ændrede ikke grænserne, og den pakistanske leder blev tilføjet et ydmygende nederlag. På den anden side fortsatte den lavintensive *jihadi*-krig også efter Kargil-krigen.

Om de fire krige samlet kan man sige at den gode nyhed er at ingen af dem blev så storslemme, som de kunne være blevet. 1947-krigen delte Kashmir, men stoppede derefter. 1965-krigen gik ikke ud over civilbefolkningen i udpræget grad. 1970-krigen havde store territoriale implikationer og var den mest dødelige hittils. 1999-krigen var begrænset og havde ingen territoriale implikationer, men mange både pakistanske og indiske soldater måtte lade livet. De seneste år karakteriseret af terror og statslig undertrykkelse har været en meget stor belastning for civilbefolkningen i Jammu og Kashmir, og for de hinduer der er flygtet fra området, men den har endnu ikke udviklet sig til en storkrig.

”War scares”

Udover de fire krige har der været mindst fire kriser, som var tæt på at udvikle sig til egentlige krige. Een af de vigtigste ”war scares” fandt sted i 1987. Den udspandt sig omkring en indisk militær øvelse (”Brasstacks”) og parallele pakistanske militærøvelser, som blev forlænget og optrappet til man stod på randen af en krig. Motivet for den indiske optrapning var blandt andet Pakistans støtte til Khalistan-bevægelsen.

Den næste ”war scare” fandt sted i 1990. Den udsprang af et indisk ønske om at stække *jihadi*-baserne i Pakistan. Samtidig optrappede Pakistan sin propaganda-krig mod Indien. Pakistan opdagede at Indien planlagde en aktion og satte ifølge nogle iagttagere sine styrker i atomberedskab. USA sendte derpå en repræsentant til de to lande. Han bad Pakistan betænke at alle krigsspil viste Pakistan som taber i en krig, mens Indien fik at vide landet skulle overholde menneskerettighederne. Krisen ebbede ud, men den varede næsten et helt år (Ganguly 2001, side 91-95, Ganguly 1997, side 4 og 110-11, Hersh 2001).

De tredje ”war scare” opstod i maj 1998 som en konsekvens af Indiens atomprøvesprængninger, som kort efter blev fulgt op af en serie pakistanske prøvesprængninger.

¹⁰ Det er muligt at Musharraf gik bag om ryggen på Sharif. Hvis det var tilfældet viser det i hvor grad kritiske beslutninger udsprang af politiske intriger. Implikationerne af dette syndrom for kontrol med masseødelæggelsesvåben er simpelthen uhyrlige.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

Den fjerde krise er den nyligt overståede krise. I alle fire tilfælde var det Indien, som initierede krisen uden at den i nogle af tilfældene udviklede sig til en egentlig krig.

Krisestyring

For så vidt som de tidligere kriser som oftest har været vilde har de en logik, som gør dem rimeligt forudseelige. De to kombatanter deler en politisk kultur, hvor langvarige personcentrerede fejder er centrale. Måske bidrager dette til forudseeligheden. På trods af de provokationer, som de to landes soldater i år udsatte hinanden og civilbefolkningerne for i form af beskydninger og morterangreb tværs over demarkationslinjen, eskalerede de ikke over et vist niveau. På trods af at de to lande i udpræget grad savner redskaber til konfliktstyring fejllæste de ikke hinandens handlinger i den grad at det udløste en krig. På trods af en opblæst politisk retorik og tværpolitisk opbakning til om nødvendigt at gå i krig forholdt befolkningerne sig forholdsvis roligt og afventende i begge lande.

Den opblæste retorik er noget af det, som udefra virker mest provokerende. At atommagter kan levere den ene trussel efter den anden om at gribe til våben, selv atomvåben, forekommer utroligt uansvarlig og nonchalant. På fem uger under Kargil-krigen fremførte højt placerede embedsfolk trusler om at gribe til atomvåben mindst 13 gange (Bidwai og Vanaik 1999, side vii). Under den nu afsluttede krise sagde den pakistanske FN-ambassadør Munir Akram, at han ikke ville love at Pakistan ikke ville gribe til atomvåben: 'Pakistan, he said, had to rely on the "means it possessed to deter Indian aggression" and would not "neutralise" that deterrence by any doctrine of "no-first-use"' (D. Shourie 2002). Atomkrigens logik er, at der kun er en krig, og at den krig skal undgås. Fejdens logik er, at der altid er en krig til, så en krig mere eller mindre gør ikke den store forskel. Det er fejdens logik, der dominerer den politiske diskurs.

De to lande har ikke et udbygget apparat til at styre kriser mellem dem. Efter "Brasstacks" øvelsen i 1987 har de to land indgået en række aftaler til at håndtere deres indbyrdes relationer. Disse inkluderer "Agreement on the Prohibition of Attack against Nuclear Installations and Facilities", "Advance Notification on Military Exercises, Maneuvers, and Troop Movement", "Agreement on Prevention of Airspace Violations", "Permitting Over-Flights and Landing Military Aircraft", samt "Complete Prohibition of Chemical Weapons". De to lande kunne imidlertid gøre meget mere (Tahir-Kheli og Biringer 2000). For eksempel har de ingen hotline. Den indiske ministerpræsident kan ikke engang telefonere direkte fra sit fly, Air India One. De to lande har ikke underskrevet de internationale aftaler om atomvåben, og véd derfor ikke meget om hinandens atomare kapacitet. De har under otte-ti minutter til at reagere på missiler fra det andet land, før det rammer deres hovedstad. Med så kort en varsel har de ingen chance for rationelt at tage stilling til en mulig akut trussel. Tolv millioner mennesker kunne dø på en time, ifølge en beregning fra US Defence Intelligence. Andre beregninger anslår at "kun"

Indo-Pakistanske kriser og krige •

tre millioner mennesker ville dø i tilfælde af en atomkrig, men tallene er under alle omstændigheder enorme. De har intet beredskab at sætte ind efter en atomkrig (se Burke og Beaumont 2002 og specielt Rajaraman et al. 2002).

I manglen på etablerede kanaler for kommunikation tvinges den øvrige verden til at fungere som mægler og budbringer. Ikke mindst inderne véd, at en opblæst retorik ansporer USA og andre til at forsøge at mægle. Rollen som mægler er i sig selv en balanceakt, fordi både Indien og Pakistan står særdeles stejlt på den nationale suverænitets. For Indien gælder det om at udnytte USA's indflydelse til egen fordel uden at give for megen køb på princippet om at Kashmir er et bilateralt anliggende. Derfor foretrækker Indien at se USAs rolle som en "facilitator", snarere end som en mægler.

Rækken af mæglere eller "facilitators" i 2002 inkluderede Assistant Secretary of State Christina Rocca, viceudenrigsminister Richard Armitage, forsvarsminister Donald Rumsfeld, udenrigsminister Colin Powell, den britiske udenrigsminister Jack Straw, EUs udenrigskommissær Chris Patten, og Ruslands præsident Vladimir Putin (Eiby 2002). I takt med at trusselsniveauet gik op, trådte kun de to landes ledere i karakter. Kashmiriernes "egne" repræsentanter gled derimod ud af billedet. Jeg mener heller ikke at befolkningen var på gaderne for at udtrykke deres støtte til en krig. Befolkningerne overlod det i høj grad til de respektive politiske eliter at lægge kursen. Dermed blev det i et vist mål lettere for eliten at styre krisen.

I forlængelse af dette argument kan man forestille sig, at hvis en konflikt på et tidspunkt i dens forløb "agglutinerer" eller kædes sammen med andre konflikter forøges risikoen for at en krisestyring bryder sammen. I betragtning af at både Pakistan og Indien er lande, der ofte går "from crisis to crisis" (Feldman 1972), er risikoen for en sammenkædning altid til stede. I Pakistan i 1970-71 var det valget til nationalforsamlingen, som åbnede op for det uforudsigbare. Mens Pakistan i 1947 og i 1965 systematisk drev konfrontationen fremad mod krig, blev (Vest) Pakistan i 1970-71 selv drevet af faktorer, som landets ledere ikke kunne kontrollere. Noget lignende gør sig gældende idag, hvor 11. september har placeret Pakistan i en meget svær situation.

Under den "war scare" fandt nogle af de mest brutale religiøse sammenstød i nyere tid mellem hinduer og muslimer sted i Gujarat i Indien (Punjabi et al. 2002, PUCL Bulletin 2002). De to kriser kunne være knyttet sammen i én gensidigt forstærkende krise, men det skete faktisk ikke. Vildskaben fra Gujarat blev ikke kanaliseret over i Indo-Pak konflikten. Hvis det var sket ville konfrontationen mellem Indien og Pakistan have skiftet karakter. Indiens råderum ville være blevet formindsket.

Krisers varighed og timing

Ifølge David Ludden er den traditionelle årstid for krig på det indiske subkontinent sommeren, dvs den varme periode før monsunen (Ludden 1999). Denne periode er særdeles varm. Soldaterne har i den sidste krise tilbragt uger i over 40 graders varme

Indo-Pakistanske kriser og krige •

langs frontlinjen. Inde i kampvognene er der 55-60 grader varmt (Sudarshan og Pillai 2002, side 39).

Er der et årstidsrelateret element i de militære konfrontationer mellem Indien og Pakistan? I 1947 gik Pakistan ind i august, men først for alvor i oktober. I 1965 startede krigen så småt i april, men den oprappedes først i august, og september blev krigsmåned. I 1970-71 kulminerede krigen i december. Kargil-krigen var en klar sommerkrig dikteret af de geografiske forhold i Himalaya-Karakorum bjergkæden fra maj til juli. Den nuværende krise kunne være eksploderet på et hvilket som helst tidspunkt mellem december og juni. Indiens Ministerpræsident sagde ved krisens afslutning i juni: "The country was ready for war. The Army at the border was waiting for instructions. If Pakistan had not agreed to stop infiltration and if the US had not delivered this guarantee to India, a war couldn't have been avoided", Vajpayee said" (The Indian Express 2002).¹¹

I den nordlige del af subkontinentet starter monsunen i juni og den fortsætter til midten af september. Så længe det regner er det svært at føre krig. Kampvognene kører simpelthen fast og det er svært at krydse floder og kanaler (Sudarshan og Pillai 2002, side 38, Gokhale og Krishnan 2002, side 46). Med mindre monsunen udebliver vil det være svært at føre en konventionel krig specielt i resten af juli og august. I en artikel på internettet skrev Josy Joseph under overskriften "War unlikely before September": "When Defence Minister George Fernandes said last week that there would be no military action against Pakistan till the end of September, he was reflecting the government's much thought about agenda. As details of Indian policy decisions after the latest militant attack in Jammu emerge, it is clear the government has decided to hold on to diplomatic options till the Jammu and Kashmir assembly election. According to several government officials, the government is not looking at a military option 'till the J&K election' unless something 'drastic happens.' The election is scheduled for September...

The government believes if it shows the will to conduct the election despite militant attacks, it would be the best way to 'show our commitment to democracy and people of Kashmir.' If terrorist strikes during the election campaign go up as expected, 'that would only give us that further edge and argument to strike across the Line of Control,' the senior army officer told" (Joshy 2002)

Den næste egnede periode for krig kommer altså omkring midt i september. Ifølge planen skal der afholdes valg til delstatsforsamlingen i Jammu og Kashmir i september eller måske i oktober. I oktober skal Musharraf afholde valg til Pakistans nationalforsamling. For Indien er en krig efter valget mest opportunt, mens den pakistanske leder Musharraf med en krig før valget vil få en mulighed for at udskyde valget, som han er blevet pålagt af den pakistanske højesteret. De to valg forøger

¹¹ På et tidligere tidspunkt havde Vajpayee også sat som betingelse for en nedtrapning at Pakistan udleverede en række terror-mistænkte til Indien. Ingen af dem er blevet udleveret.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

altså risikoen for en sammenkædning af begivenheder med det mulige resultat at spændingen mellem de to lande igen øges. Den kritiske periode ser ud til at strække sig frem til midten af oktober. Ifølge en urdu-rapport i den pakistanske avis *Daily Jang* på <http://www.jang-group.com/jang/> dateret den 2. juli sagde den nyudnævnte chef for det indiske udenrigsministerium, Kanwal Sibal, straks ved sin tiltrædelse, at Indien i første omgang vil holde nøje øje med Pakistans løfte om at bekæmpe terror frem til den 10. oktober.

Udover valgene lurer andre begivenheder. Den årlige pilgrimsfærd til Amarnath bjerghulerne i Kashmir varer til midt i august. Et angreb på hindu-pilgrimme vil øge spændingen ligesom sådanne angreb har gjort tidligere. Et andet religiøst stridspunkt er Ayodhya. Hvis hindu-fundamentalister i Indien igen optrapper deres krav om et Ram tempel i Ayodhya vil situationen tilspidises. Mod vest vil udviklingen i Afghanistan fortsat påvirke forholdet mellem Indien og Pakistan. Ikke overraskende er der altså en række risici for at situationen tilspidises frem mod og hen over den krigsegnede måned september.

Brudflader

Jeg har indtil nu lagt vægten på relativt korte historiske forløb, men konflikten har en længere historicitet. Helt åbenlyst har konflikten langsigtede økonomiske konsekvenser. Over een million soldater var posteret langs grænsen og demarkationslinjen omkring 1. juni i år. En indisk ex-admiral, J.G. Nadkarni, har anslået at det kostede Indien mellem 1 og 4 milliarder kroner om måneden at mobilisere sine soldater langs grænsen. Indien bruger omkring 2,5% af sit BNP på militæret; Pakistan mindst 4,2% og det på et svagere beskatningsgrundlag. Ifølge den tidligere direktør for Institute for Strategic Studies i New Delhi, Jasjit Singh, forøger optrapningen begge landes udgifter betydeligt.¹² Eftersom Pakistans økonomi er mindre og svagere end Indiens, vil Indien på sigt kunne udmatte Pakistan på samme måde som USA udmattede USSR. Derfor forestiller Jasjit Singh sig "En krig i slow motion", der kan strække sig over ti år uden at blive en storkrig (J. Singh 2002).

Striden om Kashmir bliver ofte betragtet som "the unfinished business of partition" (se for eksempel Burcharth 2002). Denne uafsluttede transaktion har foreløbig været i over 50 år, og oven i den ligger nu også som et resultat af 1970-71 krigen om Bangla Desh et ønske om hævn for den deling, som Pakistan selv måtte lide. Dertil kommer fra cirka 1992 og fremefter hvad man fristes til at kalde "the unfinished business of global jihad". Set i dette perspektiv har en løsning på konflikten lange udsigter. Den 16. december 1972 lovede Zulfikar Ali Bhutto i FN

¹² De tal Jasjit Singh fremlægger virker dog forvredne: Indiens militærudgifter skulle stige fra 2% af BNP til 9% af BNP, mens Pakistans skulle forøges fra 35% af BNP til ikke mindre end 42% af BNP. Der må her være tale om en sammenblanding mellem udgifter i forhold til henholdsvis bruttonationalproduktet og statsbudgettet.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

Indien en tusindårskrig. Denne fremskrivning er måske overdreven, men den står meget godt i forhold til fortiden, hvori der gemmer sig omkring ti århundreders skurken langs brudfladerne mellem den islamiske og den hinduistiske civilisation.

Der er altså tale om en række aldrig afsluttede processer og opgør, hvoraf Kashmir ikke *a priori* kan betragtes som den centrale del. Arun Shourie, journalist, forfatter og nuværende indisk minister, tror således ikke på at en løsning på Kashmir problemet vil bringe fred og stabilitet til området. Med sideblik på Rusland, Chechnya, Palæstina og Israel skriver han om konflikterne langs den muslimske verdens brudflader: "... to think that giving in over Chechnya, by making concessions to Hamas, by handing Kashmir to them, one will effectively deal with 'the causes of Muslim anger' is to play the fool. For the believer the 'problem' is not Chechnya or Kashmir. The 'problem' is that aeons have passed, and the world has not yet accepted his creed. His object is not the real estate of Chechnya or Kashmir, or Jerusalem. His object – indeed, the duty which has been ordained for him – is to convert the land of war, that is the land the people of which have not yet submitted to the creed, into one in which they submit to that creed, into the *dar ul Islam*. The believer *cannot* remain true to his Faith unless he prosecutes the war till this consummation is achieved" (A. Shourie 2002, side 23).¹³

Set i dette perspektiv er det ikke overraskende at konflikten mellem Indien og Pakistan viser tegn på "deterrence failure". Hvad kan afskrække folk fra at gå i krig når (de tror) krigen er både kronisk og kosmisk? Hvad kan afskrække folk fra at sætte alt ind mod hellige krigere, som (de tror) vil konvertere eller terrorisere dem? På subkontinentet har man været igennem fire Indo-Pak krige og mange års lavintensitets terror

- på trods af at landene er fattige og burde bruge deres ressourcer på bedre vis,
- på trods af at der er mange kulturelle ligheder mellem kombatanterne,
- på trods af at demokratiet i begge lande lejlighedsvis er rimeligt velfunderet,
- på trods af at man har forsøgt at skabe stabile grænsedragninger,
- på trods af tillidsskabende tiltag,
- og på trods af at de lande nu har atomvåben.

Konflikten om Kashmir har sammen med atomtruslen været stærkt medvirkende til at Sydasien nu rutinemæssigt refereres til som det farligste sted på jorden. Det værste der kunne ske i denne forbindelse er et fundamentalistisk kup i Pakistan. En bekendt af mig i Delhi skitserer denne mulighed på følgende måde:

¹³ Se Shourie (1987) for eksempler på hans analyse af forholdet mellem politik og religion, se Juergensmeyer (2000) for analysen af "kosmiske krige", og se Makiya og Mneimneh (2002) for en udpinding af den kosmiske dimension af angrebet den 11. september.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

“Between the Americans wanting to harass the Soviets in Afghanistan, the Pak ISI, al-Qaeda, and sundry other outfits, the religiously fired up man looking for martyrdom has flourished in the last decade as never before. The lid is being put on them, so the great threat at the moment, I believe, is not nuclear war but the impending implosion within Pakistan when the jihadis say enough is enough and strike out against the establishment there. That'll be the moment of truth, man, for which the international community will have no answer.”

I modsætning til hvad der er tilfældet i Afrika sker denne destabilisering samtidig med at Sydasiens økonomi generelt er i vækst. Eftersom Indien nu ser ud til at være kommet heldigt ud af den sidste krise vil landet sandsynligvis igen gøre krav på permanent sæde i Sikkerhedsrådet. Hermed vil subkontinental politik blive yderligere indlejret i det internationale system.

Hvis en sommerfugl slår med vingerne i Peshawar....

Forskydninger

På denne dystre baggrund kan jeg ikke lade være med at påpege, at man ikke skal være blind for at konflikten kan skifte karakter. På sigt kan man forestille sig at Sydasiens to store kombatanter slog deres talenter sammen i stedet for at bekrige hinanden. Indien er efter alt at dømme ikke interesseret i at underlægge sig Pakistan, og hvor meget ville Pakistan i virkeligheden få ud af at reetablere muslimsk overhøjhed på subkontinentet? En transformation af konflikten kunne være en fordel for dem begge. Tilsammen kunne de to lande blive en militær stormagt. Hvis de gik sammen om at oprette "United Forces of Pakistan and India" ville de råde over 2 millioner soldater, 1.000 kampfly, 6.000 kampvogne, 26 ubåde, og et ukendt antal atomvåben.¹⁴ Dette scenarie er måske usandsynligt i betragtning af, at den islamiske bølge i Pakistan synes at udelukke enhver alliance med Indien. Selve Pakistans identitet synes at være bundet op på at befæste den muslimske identitet og på kravet om Kashmir.

Går man imidlertid tilbage til 1700-tallet fandtes soldater, som var både sikher og muslimer (*adha sikh, adha rohilla* - halvt sikh, halvt rohilla afghaner) samtidig. Ligeledes har der været længere perioder i 1900-tallet, hvor hinduer og muslimer stod sammen mod en fælles fjende, nemlig briterne. I 1910'erne, 1920'erne og 1930'erne vekslede fronterne med overraskende hyppighed. De store anti-imperialistiske bevægelser mod briterne forenede i lange perioder hinduer og muslimer, men de blev lynhurtigt afløst af bølger af sammenstød mellem de to religiøse grupperinger.

Der er også eksempler på uventede grænseoverskridende alliancer i nyere tid: Khalistan-bevægelsen i 1980'erne var en national og religiøs separatistisk bevægelse blandt sikher, men et mindre antal unge hinduer gik ind i kampen på sikhernes side på trods af at mange uskyldige hinduer blev dræbt af militante sikher. Kampen mod

¹⁴ Indien og Pakistan har længe været vigtige stillere med mandskab til FN's tropper.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

styret i New Delhi forenede tilsyneladende disse hinduer med sikh-seperatisterne, og nogle af dem konverterede til sikhismen (P. Singh 2002). På det individuelle såvel som på det kollektive niveau ændres konturerne i de religiøse fælleskaber sig på måder, som kan få statsledere til at ændre kurs.

(Kommentarer velkomne på stm@ruc.dk)

Referencer:

- Bidwai, Praful og Achin Vanaik (1999) *South Asia on a Short Fuse. Nuclear Politics and the Future of Global Disarmament*, New Delhi, Oxford University Press.
- Bose, Sumanta (1999) "Kashmir: Sources of Conflict, Dimensions of Peace", *Survival* 41, 3, side 149-171.
- Burchart, Martin "Den gordiske knude i Kashmir", *Information*, 3. juni 2002, interview med Sumit Ganguly.
- Burke, Jason and Peter Beaumont "Nuclear neighbours teeter on brink of Armageddon", *The Observer*, 2 June 2002.
- Chowdhary, Rekha "Lone's Liberal Legacy", *Economic and Political Weekly*, June 22, 2002, side 2398-2400.
- Dateline Kargil X, The Truth About Kashmir, Headquarters, 15 Corps, India på www.armyinkashmir.org/articles/dateline10.html.
- Eiby, Tine "Højt spil i Himalaya", *Weekendavisen*, 14-20 juni 2002, side 6.
- Economist*, The "The indispensable general" fra www.economist.com/agenda, 7. juni 2002.
- Feldman, Herbert (1972) *From crisis to crisis : Pakistan, 1962-1969*, London, Oxford University Press.
- Ganguly, Sumit (1997) *The crisis in Kashmir. Portent of war, hopes of peace*, Woodrow Wilson Center Press, Washington DC and Cambridge University Press, Cambridge.
- Ganguly, Sumit (2001) *Conflict Unending. India-Pakistan Tensions since 1947*, Columbia University Press, New York and Woodrow Wilson Center Press, Washington DC.
- Gardezi, Hassan N. "Jihadi Islam: The last Straw on the Camel of Pakistan's National Unity", World Sindhi Institute conference at Washington DC, May 20, 2000 at www.afghan-politics.org/Reference/RefArticles/jihadi_islam.htm.
- Gokhale, Nitin A. og Murali Krishnan, "Small is Scary", *Outlook*, June 10, 2002.
- Gupta, Shekhar og Rahul Pathak, "Exporting Terror", *India Today*, May 15, 1994, side 44-66.
- Hersh, Seymour M. "Watching the Warheads", *The New Yorker*, November 5, 2001 på www.newyorker.com.
- Hewitt, Vernon (1995) *Reclaiming the Past? The Search for Political and Cultural Unity in Contemporary Jammu and Kashmir*, London, Portland Books.
- Horowitz, Donald L (2001) *The Deadly Ethnic Riot*, Berkeley, University of California Press.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

- Indian Express*, "We won without going to war: PM", June 18, 2002, p. 1, fra www.indian-express.com.
- Joseph, Josy "War unlikely before September", May 20, 2002 fra <http://www.rediff.com/news/2002/may/20war.htm>
- Juergensmeyer, Mark (2000) *Terror in the Mind of God. The Global Rise of Religious Violence*, Berkeley, University of California Press.
- Kuttner, Martin, "Det evige oprør", *Berlingske Tidende* 26. maj 2002, magasin side 7.
- Ludden, David (1999) *An agrarian history of South Asia*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Madsen, Stig Toft (2002) "Mellanspel. Sydasien efter 13 december", *Ord&Bild* 1, 2002, side 3-5.
- Makiya, Kanan og Hassan Mneimneh "Manual for a 'Raid'", *The New York Review of Books* XLIX, 1, side 18-21, January 17, 2002.
- Malhotra, Vinay Kumar "Kashmir konflikten. Slaget om Kargil", *COPRI Nyhedsbrev*, nr 4, september 1999, side 4-6.
- Menon, V.P. (1969) *The Story of the Integration of the Indian States*, Bombay, Orient Longmans (første oplag 1956).
- Mullik, B.N. (1972) *My Years with Nehru. Kashmir*, Agra Cantt., Deep Publications.
- PUCL Bulletin* XXII, 6, June 2002.
- Punjabi, Kavita. Krishna Bandopadhyay, and Bolan Gangopadhyay (July 2002) *The Next Generation: In the Wake of the Genocide. A Report on the Impact of the Gujarat Pogrom on Children and the Young* by an independent team of citizens Supported by Citizens' Initiative, Ahmedabad på <http://www.onlinevolunteers.org/gujarat/reports/children/>
- Rajaraman, R., M.V. Ramana, og Zia Mian "Possession and Deployment of Nuclear Weapons in South Asia. An Assessment of Some Risks", *Economic and Political Weekly*, June 22, 2002, side 2459-2466.
- Raman, B. "Jammu (Kaluchak) and after", South Asia Analysis Group Paper no. 45917.05.02. fra www.saag.org, May 2002.
- Raman, B. "Lone's Murder: Pakistan's Proxy War –phase III; South Asia Analysis Group Paper no. 462.05.2002 at www.saag.org/papers5/paper462.html).
- Robinson, Francis (red.) (1989) *The Cambridge encyclopedia of India, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, Nepal, Bhutan and the Maldives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sharma, B.L. (1967) *The Kashmir Story*, Bombay, Asia Publishing House.
- Sahni, Ajai (2002) "Extremist Islamist Terror and Subversion" i K.P..S. Gill og Ajai Sahni (red.) *The Global Threat of Terror. Ideological, Material and Political Linkages*, New Delhi, Institute for Conflict Management, side 181-239.
- Shourie, Arun (2002) "Responding to Terrorism" i K.P..S. Gill og Ajai Sahni (red.) *The Global Threat of Terror. Ideological, Material and Political Linkages*, New Delhi, Institute for Conflict Management, side 15-27.
- Shourie, Arun (1987) *Religion in Politics*, New Delhi, Roli Books.
- Shourie, Dharam, "Defiant Pakistan threatens to use nukes", PTI report.
- Singh, Jasjit "Ett krig i slow motion", *Dagens Nyheter*, 10. eller 11. juni 2002.

Indo-Pakistanske kriser og krige •

Singh, Pritam "Punjab Terrorism: Truth Still Uncovered", anmeldelse af Harisk K Puri et al. *Terrorism in Punjab: Understanding Grassroots Reality*, Har-Anand Publications, New Delhi, 1999, i *Economic and Political Weekly*, October 6, 2002, side 3829-31.

Sudarshan, V og Ajith Pillai, "Game of Patience", *Outlook*, May 27, 2002.

Tahir-Kheli, Shirin og Kent L. Biringer (2000) "Preventing Another India-Pakistan War: Enhancing Stability Along the Border", Sandia National Laboratories, Albuquerque and Livermore, California fra

www.cmc.sandia.gov/Links/about/papers/SAND98-0505-17/index.htm

"Terrorist Training Camps in Pakistan and Revelations by Terrorists: Indian and Foreign Sources" at www.stratmeg.com/kargil.htm, November 2001.

Boganmeldelser

Hans Hækkerup: *På Skansen, Dansk Forsvarspolitik Fra Murens Fald til Kosovo*, 237 s. incl. oversigt over forkortelser og register, Lindhardt og Ringhof 2002, pris 269 kr.

Anmeldt af generaløjtnant K.G.H. Hillingsø.

Det bør indledningsvis slås fast, at "På Skansen" er en sympatisk bog skrevet af en sympatisk mand. Hans Hækkerup siger i sit forord, at det ikke har været hans hensigt at skrive erindringer, men at skrive en bog om politik set fra hans personlige synsvinkel. Resultatet er imidlertid uundgåeligt blevet lidt af begge dele samt en solid gennemgang af de begivenheder i ind- og udland, som formede dansk forsvarsvarspolitik og forsvar først i de 5 år, Hans Hækkerup var socialdemokratisk ordfører, og derefter i de følgende 8 år, hvor han var forsvarsminister.

Bogen behandler indledningsvis perioden efter murens fald og ser her på NATO's udvikling, forsvarssamarbejdet inden for EU og OSCE, samarbejdet med politikere i USA samt de amerikanske tanker om et nationalt forsvarssystem mod missiler (National Missile Defense(NMD)). I den forbindelse vendes de bestræbelser, der blev gjort for at gøre forfatteren til generalsekretær for NATO. Kapitlet omtaler Danmarks kamp for at bevare NATO-hovedkvarteret i Karup og derigennem sikre dansk indflydelse i NATO's kommandostruktur. Som det fremgår af den bog, der er blevet udsendt i anledning af kommandoens 50-årsdag, så synes de, der sad ovre på heden, godt, at de kunne være blevet inddraget noget mere i den kamp.

I det andet kapitel ser han på Østersøområdet herunder det nordiske samarbejde, oprettelsen af det multinationale Korps i Szczecin(Multinational Corps North East), som afløste det dansk-tyske Korps i Rendsborg (LANDJUT), samarbejdet med de baltiske lande, og kapitlet slutter med nogle betragtninger om forholdene i og forholdet til Rusland. Forfatteren beklager, at det ikke lykkedes at inkludere Rusland i samarbejdscirklen om Østersøen og giver forholdet mellem Rusland og NATO skylden for det. Ruslands økonomiske forhold og nostalgiske stormagtsforestillinger har dog nok også spillet ind.

Så følger et kapitel om FN og organisationens problemer med fredsbevarende operationer, Danmarks bidrag til disse samt vanskelighederne for FN's Department for Peace Keeping Operations (DPKO) gennemgås, og der afsluttes med opstillingen af Stand By High Readiness Brigade (SHIRBRIG) og problemerne med at få sendt den af sted første gang.

Fjerde kapitel handler om perioden 1990 - 2001 med vægt på den danske deltagelse først i Golfkrigen og siden i FN's og derefter NATO's operationer i det tidligere Jugoslavien. Dette kapitel beskriver således den udvikling, der førte Danmark fra at være en noget spag NATO-partner til at være en aktiv medspiller i

Bog anmeldelser •

det internationale sikkerhedspolitiske miljø. I kapitlet omtales fægtningen ved Tuzla, hvor dele af en kampvogns eskadron fra Dragonregimentet kæmpede bravt mod serberne. Som forfatteren skriver, høstede Danmark stor anerkendelse for dragonernes indsats, og man må stadig undre sig over, at forsvaret ikke har fundet den værdig til et par ordner og medaljer. Hvorfor danske styrker overhovedet kom til Tuzla, og at de medbragte kampvogne for at give personellet maksimal beskyttelse, er også omtalt tidligere i bogen, og her kunne General Lyngs stædige indsats for at komme til dette operationsområde frem for til Srebreniza og for at få styrken udrustet med kampvogne godt have været fremhævet noget kraftigere.

De to følgende kapitler går tættere på Hans Hækkerups periode som forsvarspolitisk ordfører og forsvarsminister. Forsvarsforligsforhandlinger og forlig gennemgås, og der fremlægges i den forbindelse en række gode argumenter for at bevare værnepligten, også selv om den ikke omfatter alle unge. Det, der siges om samspillet mellem minister og forsvarschef samt om forholdet til pressen, er ligeledes værd at lægge mærke til. Til gengæld er jeg ikke sikker på, at alle vil nikke genkendende til Hans Hækkerups ret forskønnede billede af Danmarks økonomiske indsats på det forsvarsmæssige område. Mange vil givet være mere enige med den danske NATO-ambassadør Borch i dennes kritiske syn på vores bidrag. I øvrigt lægges der disse kapitler, som også tidligere i bogen, ikke skjul på de politiske uenigheder, heller ikke inden for den socialdemokratiske gruppe. I den forbindelse må man endnu engang konstatere, at politik er et nådesløst spil ikke mindst mellem partifæller.

I sidste kapitel siger forfatteren noget om Forsvarets Efterretningstjeneste. Det ser ud, som om denne omtale lidt sent er blevet føjet til; men tak skal han have for det, for kapitlet indeholder nyttige tanker ikke mindst om det store dyr i åbenbaringen, Echelon, samt om aflytning generelt og specielt om de undersøgelser, der er sat i gang af bl.a. Politiets Efterretningstjeneste.

I et efterskrift føres forfatterens betragtninger frem fra bogens egentlige afslutning ved årsskiftet 2000/2001 til udgivelsen i 2002. Hans ord om vigtigheden af, at USA og Europa ikke driver fra hinanden er gode at holde sig for øje.

Indledningsvis skrev jeg, at det er en sympatisk bog skrevet af en sympatisk mand. Det giver sig bl.a. udslag i, at politiske modstandere får en nydelig omtale, og i at selv de mennesker, der har gjort livet besværligt for Hans Hækkerup, får en fair behandling. Men det bør også siges, at det er en stille bog skrevet af en stille mand. Rent bortset fra, at bogen er skrevet på "flyverjysk", og læsningen derfor kræver et godt kendskab til engelsk, så går den ikke helt til bunds i periodens problemer, og der savnes principielle betragtninger samt visioner for fremtiden. Specielt savnes en gennemgang af de dybtgående overvejelser, der har ligget til grund for de ændringer af Danmarks forsvar, der blev gennemført i perioden. Dem må forfatteren kende, for han er jo den mand, der drev ændringerne frem, og det skylder dansk forsvar ham en stor tak for. Udeladelsen skyldes måske Hans Hækkerups naturlige beskedenhed, og den bør ikke afholde nogen fra at anskaffe bogen, for der er meget andet at hente i den.

M. Svejgaard: *Der Luftnachrichtendienst in Denmark.*

Anmeldt af Hans A. Schröder

Denne besynderlige tysk/engelske titel dækker over et imponerende værk om den tyske kontrol- og varslingstjeneste i Danmark under den anden verdenskrig. Forfatteren er oberst M. Svejgaard, i Flyvevåbnet kendt som SES. Dette værk på 134 sider er en dybdeborende beskrivelse ikke bare af de tyske radarstationer, men af hele den organisation, som stod bag det tyske luftforsvar i Danmark.

Med sit grundige kendskab til kontrol- og varslingstjeneste i almindelighed kan forfatteren også i detaljer redegøre for, hvorledes de tyske procedurer var og systemets stærke og svage sider. Forfatteren har også afdækket de svagheder, som den teknologiske udvikling under krigen medførte ikke mindst på området for elektronisk krigsførelse, og ikke mindst, hvad tyskerne så gjorde ved det.

Skønt mange timer gennem årene må have været brugt ved skrivebordet for at få styr på alle de mange oplysninger, så er der bestemt ikke alene tale om et skrivebordsarbejde. Forfatteren har stædigt udviklet en detektivisk sans for betonfundamenter, så han med usvigelig sikkerhed kan sige, hvilke type radarer, der har været placeret på dem.

Værket vrimler med aldrig før publicerede fotografier af de tyske radarstationer, mange af dem af enestående kvalitet. De fleste af dem er taget af daværende kaptajnløjtnant senere oberst Frits G. Tillisch, som var medlem af Generalstabens Efterretningssektion, som i 1945 kortlagde og gennemfotograferede de tyske radarstationer, inden de blev destrueret af Royal Air Force.

Mange vil sikkert overraskes over, hvor avanceret det tyske system var. Allerede i 1943 havde man IFF. Da Royal Air Force indførte IFF, kunne tyskerne aktivere den, hvis besætningen ikke havde husket at slukke helt for den, når de bevægede sig ud over Nordsøen. De britiske pathfinder fly anvendte i vid udstrækning deres H2S navigationsradar for med sikkerhed at kunne finde deres mål. Denne radar kunne tyskerne følge. Royal Air Force benyttede HF til kommunikation, og den kunne tyskerne aflytte, allerede medens flyene stadig befandt sig over England.

Svagheden ved det tyske system var en meget lang kommandovej op igennem et hierarki af radarcentraler, før meldingerne var endeligt filtrerede og plottet i bunkeren i Karup. Desuden var tyskerne bagefter englænderne, når det drejede sig om at indføre PPI scoper. Det medførte, at radarstationerne havde en meget begrænset kapacitet til at håndtere mange mål på en gang. Endelig led tyskerne som bekendt af en for dem nærmest katastrofal mangel på brændstof hen imod slutningen af krigen, så nedskydningen af allierede fly slet ikke stod mål med kontrol- og varslingstjenestens kapacitet.

Forfatteren har valgt at skrive værket på engelsk for derved at give det en mulig større udbredelse, men det vil næppe give problemer for den interesserede læser. Og

Bog anmeldelser •

hvem vil det så være? Anmelderen vil påstå, at det vil være alle, som interesserer sig for Danmarks luftforsvar, idet begivenhederne under besættelsen også var en del af dansk luftforsvars historie, selvom aktørerne ikke var danske.

Skønt værket er smukt trykt/printet, er det desværre udgivet i A4 format i et ringbind, selvom det bestemt fortjente en bedre "indpakning". Det skal nu ikke hindre nogen i at anskaffe det, da det bestemt er indholdet, der tæller.

Værket er på 134 sider og koster kr. 300.- incl. moms, men plus porto. Det fås ved henvendelse til forfatteren oberst M.Svejgaard, Poppelvej 5, 7470 Karup, tlf. 97 10 18 63. Så bliver det tilsendt vedlagt et GIRO-kort.

Mindeord om generalmajor Niels Aage Rye Andersen K1 p.p.

Af generalmajor K.G.H. Hillingsø

Generalmajor Rye Andersen døde den 24. august 2002 lige efter at have fejret sin 80 års fødselsdag. Alle, der kendte ham godt, vidste, at han var syg, og han lagde ikke selv skjul på, at det var alvorligt. Alligevel er det besynderligt, at vi ikke mere skal møde hans varme blik, høre hans saglige indlæg og opleve hans diskrete humor.

Generalen bestred i løbet af sin aktive tjeneste de fleste betydningsfulde operative stillinger. Han nåede at blive chef på alle niveauer til og med brigade, 1973-75, var 1980-84 chef for Østre Landsdelskommando og sluttede 1984-87 sin karriere som chef for Enhedskommandoen (BALTAP). Han gjorde det godt og frem for alt venligt, og de underlagte enheder nød at få besøg af generalen. Men der var ingen tvivl om, at han egentlig helst ville have haft stillingen som chef for Forsvarsstabens Personelstab, selv om en karriere i personeladministrationen ikke ville have bragt ham så vidt omkring, som den operative karriere gjorde. Den stilling var han også udpeget til; men nogle af personelorganisationerne brugte deres politiske indflydelse til at sætte sig imod det. De kunne ikke lide ham på grund af hans krav om tjenstlig saglighed og hans sarkastiske afklødning af nogle af deres mest oppustede repræsentanter.

Generalen var et trofast medlem af Det Krigsvidenskabelige Selskab. Han var selskabets sekretær 1953-56 og dets formand fra 1978 til 1984. I formandsperioden arbejdede han hårdt for dels at bringe søværnets og flyvevåbnets officerer med i selskabet, dels at omstille det til de nye tider, hvor de voksende tjenstlige byrder og de stigende krav fra familien gjorde det stadigt vanskeligere at fastholde medlemmerne og få dem til at komme til møderne.

Han blev allerede i 1976 formand for Københavns Officersforening, som han formåede at holde sammen på trods foreningslivets stadig hårdere vilkår, og som han ved de årlige legatuddelinger gjorde til en vigtig medspiller i den pleje af unge officerer, som han lagde så stor vægt på. Efter sin pensionering lagde han derudover et stort arbejde i Foreningen af Officerer Uden For Aktiv Tjeneste, som han var formand for fra 1988, og i Den Danske Afdeling af International Military Music Society, hvor han var formand fra 1990, og hvor den internationale sammenslutning i 1995 valgte ham som præsident.

Som pensionist bevarede han således sin tilknytning til forsvaret, og han nøjedes ikke med at spille en passiv rolle. Han hjalp, hvor der var behov, også hvor han ikke selv var i forgrunden. Det viste han bl.a. ved sit medlemskab af Reserveofficersforeningen i Danmark, hvis hæderstegn han bar med rette.

Vi, der har kendt generalmajor Niels Aage Rye Andersen, vil savne ham, ikke mindst for hans venlige, næsten umærkelige drilleri. Vores varmeste tanker går til hans efterladte kone, Grethe.

Æret være hans minde!

Titel på MT nr. 4-2002 er:

USA - 1 år efter